

Helse- og omsorgsdepartementet - Krisestab

Deres ref.:

Vår ref.: 20/32611-1

Saksbehandler: Svein Høegh Henriksen

Dato: 14.08.2020

Oppdrag 138 fra Helse- og omsorgsdepartementet - tilbakemelding på oppdrag om gjennomgang og vurdering av regelverk og veileder for kystcruise

Oppdrag 138 ble gitt fra Helse- og omsorgsdepartementet til HelseDirektoratet 7.8. 2020.

Oppdrag 138 består blant annet i å

- vurdere hvilke nasjonale begrensinger i cruisetrafikken og lignende virksomhet som er nødvendig og forholdsmessig fremover
- vurdere om Covid-19-forskriftens regler med relevans for cruisetrafikk og lignende virksomhet er tydelig nok utformet
- vurdere veiledere for kystcruise og på og rundt Svalbard og langs norskekysten

Våre vurderinger:

HelseDirektoratet og Folkehelseinstituttet mener det er nødvendig og forholdsmessig å iverksette følgende tiltak for virksomheter som tilbyr kystcruise langs norskekysten og på Svalbard:

- Innføre et forbud mot reiselivsaktiviteter i form av cruise (ekspedisjonscruise) på Svalbard.
- Norske og utenlandske skip som seiler ut fra norske havner, kan gjennomføre kystcruise langs norskekysten med maks 50 % passasjerkapasitet, dog begrenset til at det maksimalt kan være 200 personer om bord. Dette inkluderer både mannskap og passasjerer. Virksomheter som tilbyr kystcruise må fremdeles fremlegge planer for ivaretagelse av smittevern og få disse godkjent før oppstart, jf. covid-19-forskriften § 10b.
- Norske og utenlandske skip som seiler ut fra en utenlandsk havn, kan seile med maksimalt 50 % belegg. Passasjerer og mannskap kan ikke gå i land i Norge under seilasen. Skipet må returnere til ombordstigningshavn ved smitte om bord. Virksomheter som tilbyr kystcruise til Norge med oppstart og avslutning i en utenlandsk havn, må fremdeles fremlegge planer for ivaretagelse av smittevern og få disse godkjent før oppstart, jf. covid-19-forskriften § 10b. Det stilles som vilkår for godkjenning etter § 10b at verken passasjerer og mannskap kan være underlagt karanteneplikt etter § 5 ved ombordstigning i utlandet.
- Det er foreslått endringer i covid 19- forskriften § 10 a, § 10b, § 10 c. Vi foreslår videre at § 6b om mannskapsbytte oppheves, da vi vurderer at bestemmelsen blir overflødig, da mannskap ikke skal være underlagt karanteneplikt ved ombordstigning.

HelseDirektoratet

Avdeling helserett og bioteknologi

Svein Høegh Henriksen

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

Helsedirektoratet har ikke hatt anledning til å gi konkrete endringsforslag i veilederne for kystcruise til Svalbard og kystcruise langs norskekysten innen fristen, men vil ettersende dette etter nærmere dialog med departementet.

Når det gjelder punkter i oppdraget som henger sammen med innholdet i veilederne vil de også bli sett på i den sammenheng.

Vennlig hilsen

Thorstein Ouren e.f.
seniorrådgiver

Svein Høegh Henrichsen
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk

Mottaker

Kontaktperson

Adresse

Post

Helse- og
omsorgsdepartementet
- Krisestab

Oppdrag 138: Gjennomgang og vurdering av regelverk og veileder for kystcruise

Oppdrag 138 ble gitt fra Helse- og omsorgsdepartementet til Helsedirektoratet 7.8. 2020.

Oppdrag 138 består blant annet i å

- vurdere hvilke nasjonale begrensninger i cruisetrafikken og lignende virksomhet som er nødvendig og forholdsmessig fremover
- vurdere om Covid-19-forskriftens regler med relevans for cruisetrafikk og lignende virksomhet er tydelig nok utformet
- vurdere veiledere for kystcruise og på og rundt Svalbard og langs norskekysten

Våre vurderinger:

Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet vurderer at det er nødvendig og forholdsmessig å iverksette følgende tiltak for virksomheter som tilbyr kystcruise langs norskekysten og på Svalbard:

- Innføre et forbud mot reiselivsaktiviteter i form av cruise (ekspedisjonscruise) på Svalbard.
- Norske og utenlandske skip som seiler ut fra norske havner, kan gjennomføre kystcruise langs norskekysten med maks 50 % passasjerkapasitet, dog begrenset til at det maksimalt kan være 200 personer om bord. Dette inkluderer både mannskap og passasjerer. Virksomheter som tilbyr kystcruise må fremdeles fremlegge planer for ivaretagelse av smittevern og få disse godkjent før oppstart, jf. covid-19-forskriften § 10b.
- Norske og utenlandske skip som seiler ut fra en utenlandsk havn, kan seile med maksimalt 50 % belegg. Passasjerer og mannskap kan ikke gå i land i Norge under seilasen. Skipet må returnere til ombordstigningshavn ved smitte om bord. Virksomheter som tilbyr kystcruise til Norge med oppstart og avslutning i en utenlandsk havn, må fremdeles fremlegge planer for ivaretagelse av smittevern og få disse godkjent før oppstart, jf. covid-19-forskriften § 10b. Det stilles som vilkår for godkjenning etter § 10b at verken passasjerer og mannskap kan være underlagt karanteneplikt etter § 5 ved ombordstigning i utlandet.
- Det er foreslått endringer i covid 19- forskriften § 10 a, § 10b, § 10 c. Vi foreslår videre at § 6b om mannskapsbytte oppheves, da vi vurderer at bestemmelsen blir overflødig, da mannskap ikke skal være underlagt karanteneplikt ved ombordstigning.

Helsedirektoratet har ikke hatt anledning til å gi konkrete endringsforslag i veilederne for kystcruise til Svalbard og kystcruise langs norskekysten innen fristen, men vil ettersende dette etter nærmere dialog med departementet.

Innhold

1. Om oppdraget	2
1.1. Om oppdraget	3
1.2. Involvering av andre aktører	3
1.3. Avgrensning og forståelsen av begrepene "kystcruise" og "cruiseskip"	3
Begrepet "cruiseskip" i § 10a	3

Begrepet "kystcruise" i § 10b	4
2. Vurdering av hvilke nasjonale begrensninger i cruisetrafikken og lignende virksomhet som er nødvendig og forholdsmessig tiden fremover	5
2.1. Folkehelseinstituttets vurdering	5
2.1.1. Utfordringer.....	5
2.1.2. Risiko for smitte på skip i norsk farvann eller havn.....	5
2.1.3. Risiko for (mulig) spredning av smitte fra skip til Norge	6
2.2. Helsedirektoratets vurdering	7
2.3. Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttets konklusjon om videre nasjonale begrensninger for cruisetrafikken.....	7
2.3.1. Forbud mot seilaser med cruiseskip på Svalbard.....	7
2.3.2. Begrensninger for cruiseskip som seiler fra norske havner	8
2.3.3. Begrensninger for cruiseskip som seiler fra utenlandske havner	9
2.3.4. Tabell med oversikt over videre tiltak.....	10
3. Covid-19-forskriftens regler med relevans for cruisetrafikken og lignende virksomhet, og om disse er tydelig nok formulert	12
3.1. § 10a: Cruise på Svalbard	12
Forslag til endringer i § 10a	12
3.2. § 10b og § 5 fjerde ledd: Kystcruise langs norskekysten.....	12
2.2.1. § 10b første ledd	12
3.2.3. § 10b andre ledd.....	13
3.2.4. § 10b tredje ledd	14
3.2.5. § 10b fjerde ledd, jf. § 5 fjerde ledd – Uklarhet rundt rekkevidden av unntaket	14
Forslag til endringer i § 10b.....	15
3.3. § 10c: Avslutning av cruiset	16
Forslag til endringer i § 10c	16
3.4. §§ 5 og 6b: Relevante bestemmelser om innreisekarantene	17
Forslag til endringer i § 6b.....	18
3.5. Vurdering av styrket oppfølging av karantenekravene for å sikre god etterlevelse	18
4. Veilederne for kystcruise på og rundt Svalbard og langs norskekysten.....	18
5. Andre problemstillinger knyttet til sjøfart	19

1. Om oppdraget

1.1. Om oppdraget

Helsedirektoratet har fått i oppdrag å vurdere om regelverket og veilederne knyttet til gjennomføring av kystcruise langs norskekysten og på Svalbard bør endres, og om virksomhetene (rederiene) og kystcruisebåtene forholder seg til det norske regelverket og kravene i veilederen.

1.2. Involvering av andre aktører

Helsedirektoratet har samarbeidet med FHI om besvarelsen av oppdraget. Vi har i tillegg involvert Sysselmannen, Helse Nord RHF og Universitetssykehuset i Nord-Norge (UNN). DSB har blitt koblet på gjennom samarbeidet med Helse Nord RHF.

Helsedirektoratet har også hatt møte med Sjøfartsdirektoratet, og har tatt inn et tidligere innspill direktoratet har mottatt fra Kystverket i besvarelsen på oppdraget.

1.3. Avgrensning og forståelsen av begrepene "kystcruise" og "cruiseskip"

I oppdraget vises det til "cruisetraffikk og lignende virksomhet".

Covid-19-forskriften § 10a regulerer krav til gjennomføring av reiselivsaktiviteter, herunder cruise, på Svalbard. Alle virksomheter som skal tilby reiselivsaktiviteter på Svalbard, skal legge frem smittevernplaner for godkjenning for Sysselmannen, ikke bare cruiseskip.

Covid-19-forskriften § 10b regulerer krav til gjennomføring av kystcruise langs norskekysten. Virksomheter som tilbyr det som etter forskriften anses som "kystcruise", må fremlegge smittevernplaner mv. til Helsedirektoratet for godkjenning før oppstart.

Oppdraget avgrenses til å gjelde cruisetraffikk i hovedsak. Vi vil i tillegg løfte enkelte problemstillinger knyttet til "cruiselignende virksomhet", både på Svalbard og på fastlands-Norge. Andre reiselivsaktiviteter på Svalbard som ikke innebærer cruiseskip eller cruiselignende aktiviteter, omtales ikke nærmere.

Begrepet "cruiseskip" i § 10a

Begrepet "cruiseskip" fremkommer av § 10a fjerde ledd, og er knyttet til begrensninger i ilandstigning på Svalbard. Bestemmelsen i § 10a omfatter, som nevnt, alle typer reiselivsaktiviteter, og ikke kun cruiseskip.

For Svalbard, må man i hovedsak skille mellom ekspedisjonscruisene og små fartøy.

Ekspedisjonscruise fartøy (også kalt kystcruiseskip). Disse kommer i mange forskjellige størrelser, som regel mellom 12 og 500 passasjerer. Det finnes også noen fartøy som er lengre enn 24 meter og som fører 12 eller færre passasjerer i denne kategorien. Felles for ekspedisjonscruise fartøy er de oftest bytter sine passasjerer i Longyearbyen (passasjerene flyr til/fra Svalbard), men noen kan også bytte passasjerer for eksempel i Tromsø eller Reykjavik. Cruisene på Svalbard har lengde mellom 4 og 20 dager med et gjennomsnitt mellom 7 og 10 dager. I normale operasjonsår seiler mange av disse fartøyene rundt Spitsbergen, og noen rundt hele øygruppen. Nesten alle disse er medlemmer av AECO.

Små fartøy (båter med lengde under 24 meter som fører 12 eller færre passasjerer). Dette er ofte seilfartøyer og noen driftes rent kommersielt, noen er private fartøy med kommersielle operasjoner mens andre er leid ut med skipper/mannskap. I løpet av sommeren kan det være relativt mange slike fartøyer på Svalbard (ca 40 i 2019).

Plikten til å legge frem smittevernplaner og få disse godkjent av Beredskapsrådet på Svalbard gjelder ekspedisjonscruise.

Helsedirektoratet forstår begrepet "cruiseskip" slik at det også ekspedisjonscruisene slik de er definert i veilederen også omfattes. Det vises til anbefalingen om å forby cruiseskip på Svalbard under punkt 2. Denne anbefalingen omfatter også et forbud mot ekspedisjonscruise mot Svalbard.

Begrepet "kystcruise" i § 10b

Begrepet "kystcruise" i § 10b er ikke nærmere definert i forskriften. På Regjeringens spørsmål og svar-side om karantene, fremgår følgende om hva som anses som kystcruise:

Hva menes med kystcruiseskip?

Med dette menes cruiseskip som opererer langs norskekysten (fastlandskysten og på Svalbard). Cruise fart skiller seg fra annen passasjertransport ved at det minimum er tre ulike anløpssteder, og ved at den ikke er rutegående eller fører kommersiell last.

Helsedirektoratet legger uttalelsen på Regjeringen.no til grunn for vår forståelse av begrepet "kystcruise" i § 10b.

Rutegående trafikk og fartøy som fører kommersiell last anses ikke som cruiseskip. Dette medfører at skip som eksempelvis Hurtigrutens kystrute, ColorLine, Kielfergen, DFDSs seilinger til Frederikshavn/København mv., ikke anses å ha plikt til å legge frem smittevernplaner for godkjenning, og heller ikke er omfattet av den midlertidige antallsbegrensninger på personer om bord (maksimalt 100 personer). Det kan likevel være behov for visse reguleringer av virksomheten også på cruiselignende ferger og på mindre fartøy/korte seilas. Dette kan enten bety presiseringer i covid-19-forskriften eller vurdering av behov for veiledning knyttet til smittevern faglig forsvarlig drift. Vi har ikke hatt mulighet til å vurdere slik regulering i denne omgang, men vil komme tilbake til dette ved en senere anledning.

Slik Helsedirektoratet har praktisert forståelsen av "kystcruise", har dette også omfattet klassiske cruisebåter som seiler langs med norskekysten uten å legge til havn. Eksempler på dette er cruiseskip som seiler fra Tyskland, opp langs norskekysten og deretter returnerer til Tyskland. Vi har derfor ikke praktisert at det skal være avgjørende for om noe anses som "kystcruise" eller ikke, hvorvidt skipet har flere enn tre ulike anløpssteder. Antall anløpssteder kan likevel være et relevant moment i en helhetsvurdering av om en seilas må anses som et kystcruise eller ikke.

Det er mer uklart hvorvidt begrepet "kystcruise" også skal omfatte turer med mindre båter, der seilasens varighet kan være noen timer eller en dag. Eksempler på dette kan være turer langs kysten med historiske skip, eller turer med elvebåter langs, eksempelvis, Telemarkskanalen. Dette kan være turer der båten stopper ved flere havner underveis, eller der båten ikke stopper underveis i det hele tatt. Helsedirektoratet har ikke forstått betegnelsen "kystcruise" dithen at dette omfatter mindre båter, som i normal tale ikke anses som cruiseskip. Enkelte av disse seilasene kan anses som arrangementer, som må følge bestemmelsen i covid-19-forskriften § 13, mens andre vil kunne følge de til enhver tid gjeldende anbefalingene for kollektivtransport. I den grad det er servering om bord, vil også covid-19-forskriften § 14a gjelde for serveringsstedet. Det vil også være mulig for bransjen å utarbeide egne smittevernstandarder, slik også andre bransjer og virksomheter har gjort.

De kystcruisene som har søkt og fått godkjenninger fra direktoratet tidligere, har alle vært større cruisebåter der seilasen har vart over flere dager. Helsedirektoratet har nylig mottatt en søknad fra

en virksomhet som seiler med et mindre skip som, etter direktoratets oppfatning, ikke naturlig faller inn under begrepet "kystcruise".

2. Vurdering av hvilke nasjonale begrensninger i cruisetrafikken og lignende virksomhet som er nødvendig og forholdsmessig i tiden fremover

Det vises til andre kulepunkt i oppdraget, der Helsedirektoratet bes vurdere hvilke nasjonale begrensninger i cruisetrafikken og lignende virksomhet som er nødvendig og forholdsmessig i tiden fremover.

2.1. Folkehelseinstituttets vurdering

2.1.1. Utfordringer

Smittefare

Cruiseskip er karakterisert ved at passasjerene er om bord lenge, gjerne en uke eller to, og at de inntar de fleste måltider om bord. Utbrudd av smittsomme sykdommer, for eksempel norovirus sykdom, er et fryktet problem på cruiseskip. Faren for utbrudd av covid-19 er en ny utfordring for cruiseskip, og flere slike utbrudd er beskrevet. Mannskapet ser ut til å spille en rolle i spredning av covid-19 på skipet. En stor andel av passasjerer på mange cruiseskip er eldre, noe som øker risikoen for alvorlige forløp ved utbrudd.

Det er vanskelig å forebygge at en og annen smittet person kommer om bord og eventuelt smitter andre om bord. Risikoen øker med forekomsten av smitte i samfunnet der de påstigende mannskap og passasjerer kommer fra og med antallet av påstigninger. Faren for smitte i Norge er knyttet til eventuelle ilandstigninger, til besøk om bord fra havnene som skipet anløper og til helsepersonell og medpasienter på sykehus dersom personer fra skipet må legges inn pga. covid-19.

Ressursbruk

Dersom det oppdages smittede om bord i et slikt skip, kan det kreve enorme ressurser og store praktiske problemer med å begrense utbruddet. Det kan bli snakk om smitteoppsporing, isolering og karantene, sykehusbehandling, testing, informasjon på flere språk i store deler av landet og utlandet, og repatriering. Ansvarer hvis skipet ligger til land ligger på kommunen, med støtte fra FHI ved behov. Uansett vil ressursene måtte tas fra det ordinære smittevernarbeidet for kommunens innbyggere og fra FHI sitt øvrige smittevernarbeid. Dermed svekkes smittevernet i kommunen og i landet.

2.1.2. Risiko for smitte på skip i norsk farvann eller havn

Sannsynligheten for at det skal finnes covid-19-smitte om bord i et skip på vei til eller langs kysten av Norge mener vi er høy. Sannsynligheten er avhengig av:

- Antallet skip, antallet anløp og antallet personer om bord og utskiftningshyppigheten av disse.
- Utbredelsen av smitte i samfunnet der de påstigende mannskap og passasjerer kommer fra og antallet av dem. Denne utbredelsen ser nå ut til å øke igjen i en del europeiske land der passasjerer kanskje kommer fra og i asiatiske land der mye mannskap kommer fra.
- Effektiviteten av og reell gjennomføring av testing og karantene før ombordstigning for mannskap. Dette kjenner vi ikke i detalj, men vi har begrunnet mistanke om at man ikke alltid kan stole på dokumenter om testing i utlandet. Det er og indikasjoner på at

karantenebestemmelsene ikke nødvendigvis følges og at forholdene for mannskapet ikke er hensiktsmessige.

- Effektiviteten av og reell gjennomføring av identifisering og utelukkelse av syke personer ved ombordstigning. Dette kjenner vi ikke i detalj.

Sannsynligheten for videre spredning av covid-19-smitte om bord vurderer vi som moderat til høy. Erfaringen fra Diamond Princess²¹ er at covid-19-utbrudd på cruiseskip kan forløpe svært raskt. Sannsynligheten er avhengig av:

- Sensitiviteten i systemene for tidlig oppdaging av tilfeller om bord og effektiviteten i håndtering av mulige tilfeller. Det kan fryktes at mannskap velger å skjule symptomer.
- Hygienetiltak om bord. Vi antar at dette kan fungere bra, iallfall for passasjerer.
- Kontaktreduserende tiltak om bord. Vi antar at dette kan fungere bra, iallfall for passasjerer.

Konsekvensene for norske forhold av smitte om bord i et skip langs kysten eller i norsk havn er at det kan bli isolering av smittede på land og karantene for noen eller alle av mannskap og passasjerer om bord eller på land. Erfaringen fra Diamond Princess er at karantene på skipet er lite tilfredsstillende og lite trygt for passasjerene. Uansett vil kommunen (gjerne koordinert av kommunelegen) måtte bruke store ressurser på å etterforske og håndtere situasjonen. Vi vurderer konsekvensene som store, men knyttet til ressursbruk (og dermed indirekte svekkelse av det øvrige smittevernarbeidet) i tillegg til helseforhold.

Samlet vurderer vi risikoen knyttet til smitte om bord i skip i norske farvann eller havner som moderat, men økende.

2.1.3. Risiko for (mulig) spredning av smitte fra skip til Norge

Vi vurderer sannsynligheten for spredning av covid-19-smitte fra et skip til Norge, gitt at smitte finnes om bord, som moderat. Sannsynligheten avhenger blant annet av følgende forhold:

- Hvorvidt covid-19-smitten om bord er erkjent. Uoppdaget smittespredning øker faren betydelig. Covid-19 kan, siden symptomene er fraværende eller milde hos en stor del av pasientene, spre seg skjult. Denne skjulte spredningen kan fortsette etter at passasjerene har forlatt skipet.
- Antall, hyppighet og varighet av ilandstigninger samt type aktiviteter og kontakt med lokalbefolkningen i land.
- Utvelgelse av og hygiene hos personer som går i land.
- Antall, hyppighet og varighet av besøk om bord. Dette forekommer, forstår vi, men i liten grad.
- Hvorvidt passasjerene er innbyggere i Norge og vender tilbake til bosted i Norge etter reisen.

Konsekvensene av (mulig) spredning fra et skip i norsk havn til Norge kan variere fra moderat til store, avhengig av hvor mange passasjerer som kommer i land i Norge. Dersom utbruddet ennå ikke er oppdaget, kan disse føre til videre smitte under reisen hjem og på hjemstedet og der sette i gang små eller større utbrudd som må håndteres lokalt. Selv om få er smittet, må mange følges opp. Arbeidet kan involvere mange kommuner. Samlet kan ressursbruken bli svært stor. Dette er svært alvorlig i den situasjonen landet nå befinner seg i der vi forsøker å holde pandemien nede.

Dersom utbruddet om bord er erkjent, må passasjerene sannsynligvis håndteres som nærkontakter. Karantene om bord kan være utfordrende av smittevern hensyn. Dermed må kommunen håndtere mange hundre, kanskje tusenvis av passasjerer. Det er snakk om informasjon, trygg innlosjering,

testing og trygg repatriering. Håndteringen kan måtte pågå i flere uker, og ressursbruken kan bli enorm.

Konsekvensen av (mulig) spredning fra et cruiseskip i norsk havn til Norge vurderer vi som store til svært store mens konsekvensene er mindre ved små skip.

Vi vil også peke på utfordringen med falske alarmer, altså situasjoner der covid-19 mistenkes hos personer om bord. Det kan bli ressurskrevende å avklare slike situasjoner.

Samlet vurderer vi risikoen knyttet til mulig spredning av covid-19 fra et cruiseskip i norsk havn som stor, men lav fra mindre skip.

2.2. Helsedirektoratets vurdering

Helsedirektoratet støtter Folkehelseinstituttets vurderinger knyttet til risiko for spredning av smitte om bord på cruiseskip. Vi vurderer at det er behov for videre begrensninger i muligheten til å drive cruisevirksomhet i Norge. Det vises til konklusjonene i punkt 2.3. under.

2.3. Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttets konklusjon om videre nasjonale begrensninger for cruisetrafikken

Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet mener det er behov for nasjonale begrensninger i cruisetrafikken i Norge høsten 2020. Vi mener det er nødvendig og forholdsmessig å iverksette følgende tiltak for virksomheter som tilbyr kystcruise langs norskekysten og på Svalbard:

- Innføre et forbud mot reiselivsaktiviteter i form av cruise på Svalbard.
- Norske og utenlandske skip som seiler ut fra norske havner, kan gjennomføre kystcruise langs norskekysten med maks 50 % passasjerkapasitet, dog begrenset til at det maksimalt kan være 200 personer om bord. Dette inkluderer både mannskap og passasjerer. Virksomheter som tilbyr kystcruise må fremdeles fremlegge planer for ivaretagelse av smittevern og få disse godkjent før oppstart, jf. covid-19-forskriften § 10b.
- Norske og utenlandske skip som seiler ut fra en utenlandsk havn, kan seile med maksimalt 50 % belegg. Passasjerer og mannskap kan ikke gå i land i Norge under seilasen. Skipet må returnere til ombordstigningshavn ved smitte om bord. Virksomheter som tilbyr kystcruise til Norge med oppstart og avslutning i en utenlandsk havn, må fremdeles fremlegge planer for ivaretagelse av smittevern og få disse godkjent før oppstart, jf. covid-19-forskriften § 10b. Det stilles som vilkår for godkjenning etter § 10b at verken passasjerer og mannskap kan være underlagt karanteneplikt etter § 5 ved ombordstigning i utlandet.

2.3.1. Forbud mot seilaser med cruiseskip på Svalbard

Helsedirektoratet og FHI mener det er nødvendig og forholdsmessig å innføre et forbud mot gjennomføring av reiselivsaktiviteter i form av cruise på Svalbard (også ekspedisjonscruise). Dette gjelder ikke mindre båter som starter og avslutter seilasen på Svalbard.

Begrunnelse

Helse Nord RHF, UNN og Sysselmannen på Svalbard har uttrykt bekymring knyttet til potensialet for mulige smitteutbrudd på cruiseskip rundt Svalbard. Helsetjenesten på Svalbard har ikke kapasitet til å kunne ivareta arbeid knyttet til testing, behandling og smittesporing av smittede pasienter fra

cruiseskip. Svalbards geografiske plassering, gjør at det kan være utfordrende for cruiseskip å returnere til fastlandet dersom smitte oppstår om bord på båten.

Det vises til vedlagte ROS-analyse, gjennomført av Helse Nord RHF, med bistand fra UNN, Sysselmannen og DSB.

2.3.2. Begrensninger for cruiseskip som seiler fra norske havner

Helsedirektoratet og FHI mener det er nødvendig og forholdsmessig å sette begrensninger for gjennomføringen av kystcruise langs norskekysten. Vi mener det ikke bør være lov å ha flere enn 200 personer om bord på et cruiseskip. Dette antallet gjelder både passasjerer og mannskap samlet. I tillegg mener vi at skipet ikke kan ha flere passasjerer enn det som tilsvarer 50 % kapasitet.

I tillegg vil følgende gjelde for kystcruisene:

- Passasjerer og mannskap kan gå i land i norske havner, såfremt ingen om bord på båten har symptomer eller er bekreftet smittet med covid-19.
- Verken passasjerer og mannskap kan være underlagt karanteneplikt etter § 5 ved ombordstigning (oppstart av cruiset) fra norsk havn. Mannskap må ha gjennomført karantene, jf. § 6b første ledd andre setning. Dette gjelder også dersom mannskapsbytte skjer i utenlandske havner. Passasjerer må ha gjennomført karantene i Norge før ombordstigning hvis de omfattes av karanteneplikt etter § 5 (i praksis dersom de kommer fra et "rødt land").
- Passasjerer og mannskap kan gå i land i havner i Norge under seilasen. Det er ikke tillatt å gå i land i havner i utlandet, med unntak for gjennomføring av mannskapsbytte. Mannskapet som mønstrer på, skal da ikke være underlagt karantene etter § 5.
- Det er ikke tillatt for fartøyet å ta ombord nye passasjerer eller besøkende/gjester etter oppstart av cruiset.

Begrunnelse

Helsedirektoratet og FHI viser til vurderingene over om risiko knyttet til spredning av smitte om bord på cruiseskip. Dersom det oppstår situasjoner med bekreftet smitte om bord på et skip som har seilt ut fra en norsk havn, kan norske kommuner og nasjonale helsemyndigheter måtte bruke store ressurser på å etterforske og håndtere smittesituasjonen. Ved å begrense antall personer om bord på skipet, reduseres også ressursbruken knyttet til etterforskning og håndtering av smittesituasjonen ved utbrudd. Helsedirektoratet vurderer derfor at tiltaket er nødvendig.

Hendelsen på M/S Roald Amundsen har vist at det er ressurskrevende, men mulig, å drive smittesporing av et større antall mennesker. Vi mener derfor det vil være forsvarlig å øke antallsbegrensningen fra 100 personer til 200 personer om bord. Tydeliggjøring av eksisterende og iverksetting av nye risikoreducerende tiltak, vil videre bidra til å redusere risikoen for smitte noe.

Vi mener videre det er nødvendig og forholdsmessig med en grense på kapasitetsutnyttelse. Vi mener det vil være nødvendig at cruiseskipene opererer med 50 % belegg. Dette vil bidra til å sørge for at det er bedre plass om bord, slik at det blir lettere å holde tilstrekkelig avstand. Samtidig frigjøres lugarer og plass om bord, som skipet kan benytte dersom det oppstår smitte om bord og det er behov for å isolere mistenkte eller bekreftede smittede eller sette nærkontakter i karantene.

De øvrige kravene til ilandstigning og gjennomføring av karantene er videreføring av gjeldende tiltak, og anses nødvendige for å redusere risiko for smitte om bord på båten og for å redusere risiko for at smitte føres videre til andre personer i land.

2.3.3. Begrensninger for cruiseskip som seiler fra utenlandske havner

Helsedirektoratet og FHI mener det er nødvendig og forholdsmessig å sette begrensninger for gjennomføringen av kystcruise langs norskekysten for skip som seiler fra utenlandske havner, der passasjerer og mannskap ikke skal gå i land under seilasen. Vi mener at disse seilasene kan gjennomføres med maksimalt 50 % passasjerbelegg, men uten en øvre grense for antall personer om bord.

Videre vil følgende gjelde for cruiseskip som seiler fra utenlandske havner:

- Skipet må returnere til ombordstigningshavn ved smitte om bord og skipet skal ikke oppholde seg lenger unna enn at de kan returnere til ombordstigningshavnen i løpet av 30 timers seiling.
- Passasjerer og mannskap kan ikke gå i land i Norge under seilasen. Unntak gjelder ved mannskapsbytte.
- Det er ikke tillatt for fartøyet å ta ombord nye passasjerer eller besøkende/gjester etter oppstart av cruiset.
- Det stilles som vilkår for godkjenning etter § 10b at verken passasjerer og mannskap kan være underlagt karanteneplikt etter § 5 ved ombordstigning.

Begrunnelse

Cruiseskip som starter seilasen i en utenlandsk havn, og har krav på seg til å returnere til ombordstigningshavnen ved et smitteutbrudd, vil ikke kreve at norske kommuner og helsemyndigheter bruker store ressurser på smittesporing, etterforskning og oppfølging ved et smitteutbrudd. Helsedirektoratet og FHI mener derfor det ikke vil være nødvendig og forholdsmessig å sette en begrensning i antall personer som kan være om bord på slike skip. Forutsetningen er som nevnt at skipet ikke skal legge til havn eller ha ilandstigning av passasjerer eller mannskap i Norge, og at skipet returnerer til ombordstigningshavn dersom det oppstår smitte om bord. Derfor er det også stilt krav om at skipet aldri kan befinne seg lenger unna enn at det kan rekke tilbake til ombordstigningshavnen i utlandet i løpet av 30 timer seiling.

Det stilles likevel krav om at skipet maksimalt kan ha 50 % kapasitetsutnyttelse for passasjerer, for å bidra til å sørge for at det er bedre plass om bord, slik at det blir lettere å holde tilstrekkelig avstand. Samtidig frigjøres lugarer og plass om bord, som skipet kan benytte dersom det oppstår smitte om bord og det er behov for å isolere mistenkte eller bekreftede smittede eller sette personer med symptomer eller nærkontakter i karantene.

Covid-19-forskriftens virkeområde gjør at hovedregelen om karantene etter § 5 ikke gjelder ved ombordstigning i en utenlandsk havn. Dette gjelder både fordi man ved ombordstigning i skipet ikke har "ankommet Norge", slik § 5 krever for at karanteneplikt skal inntre, og fordi covid-19-forskriften ikke gjelder i utlandet. Etersom cruiseskipet skal seile i norsk territorialfarvann, og dermed må ha godkjenning etter covid-19-forskriften § 10b, er det likevel ønskelig at passasjerer og mannskap om bord ikke kommer fra områder med høy smitte. Derfor stilles det som vilkår for godkjenning etter § 10b at virksomheten som skal tilby slike cruise, påser at passasjerer og mannskap ikke ville blitt underlagt karantene ved ankomst til Norge. Det betyr i praksis at passasjerer og mannskap må ha oppholdt seg i et såkalt "grønt" (nå "gult") land i minst 10 dager før ombordstigning, eventuelt at mannskap og passasjerer faller inn under et av de andre unntakene til innreisekarantene.

2.3.4. Tabell med oversikt over videre tiltak

Under følger en oversiktstabell for hvilke tiltak som foreslås for ulike typer kystcruise

Type cruise	Tiltak	Begrunnelse
Cruise på Svalbard	Forbud mot alle seilaser med cruiseskip på Svalbard. Alle skip som har med passasjerer som ikke kommer fra Svalbard	Sårbar helsetjeneste på Svalbard. Det vil ha svært store konsekvenser for Svalbard dersom det skulle oppstå en smittesituasjon om bord på et cruiseskip. Viser til ROS-analysen utarbeidet av Helse Nord RHF (vedlegg)
Ekspedisjonscruise o.l. på Svalbard	Omfattes ikke av begrepet "cruise" etter § 10a. Ekspedisjonscruise må godkjennes etter § 10a første ledd av Beredskapsrådet som en ordinær reiselivsaktivitet. Disse skipene kan ikke starte eller avsluttes på fastlandet.	Disse mindre skipene går ut fra Longyearbyen og returnerer til Longyearbyen. Karantenereglene som gjelder for reise til Svalbard (§ 10), medfører at ingen av passasjerene anses som "røde".
Kystcruise som seiler fra en norsk havn	Norske og utenlandske skip som seiler fra norske havner, kan gjennomføre kystcruise med maks 50 % kapasitet, dog begrenset til maksimalt 200 personer om bord. Verken passasjerer og mannskap kan være underlagt karanteneplikt etter § 5 ved ombordstigning fra norsk havn. Mannskap og passasjerer må ha gjennomført karantene etter § 5, der det er relevant, før ombordstigning. Passasjerer og mannskap kan gå i land i havner under seilasen i Norge. Det er ikke tillatt å gå i land i havner i utlandet, med unntak av gjennomføring av mannskapsbytte. Mannskapet som mønstrer på, skal da ikke være underlagt karantene etter § 5. Det er ikke tillatt for fartøyet å ta ombord nye passasjerer eller besøkende/gjester etter oppstart av cruiset.	Begrunnelse for personbegrensning: Det kan bli enormt ressurskrevende å følge opp et smitteutbrudd på et cruiseskip. Begrensning i kapasitetsutnyttelse: Selv om vi krever at mannskap og passasjerer er "grønne" ved ombordstigning, kan vi ikke være sikre på at ingen om bord er smittet. Det er derfor nødvendig med begrensninger i antall personer om bord for å redusere risikoen for at smitte sprer seg, ved at passasjerer og mannskap kan holde større avstand. De skal ha plass til karantenering og til å utnytte plassen maksimalt. Det skal være mulig å sette mannskap i smittekarantene i enelugarer.

<p>Kystcruise som seiler fra utenlandsk havn</p>	<p>Norske og utenlandske skip som seiler ut fra en utenlandsk havn, kan seile med maksimalt 50 % belegg.</p> <p>Passasjerer og mannskap kan ikke gå i land i Norge under seilasen. Unntak gjelder ved mannskapsbytte.</p> <p>Skipet må returnere til ombordstigningshavn ved smitte om bord. Skipet kan ikke oppholde seg lenger enn 30 timers seiling fra ombordstigningshavnen.</p> <p>Norske myndigheter har internasjonale forpliktelser etter IHR</p> <p>Det fremgår av IHR-forskriften § 17 om skip, luftfartøy og andre transportmidler på innreisesteder at skip og luftfartøy ikke av folkehelsehensyn kan nektes å anløpe eller ankomme en havn, ta om bord eller sette av, losse eller laste last eller forråd. Ethvert transportmiddel skal tillates å ta om bord drivstoff, vann, mat og forsyninger. Pålegg eller tillatelser kan gjøres betinget av inspeksjon og gjennomføring av helsetiltak for å motvirke spredning av smitte eller annet agens.</p> <p>Skipet skal ha testutstyr slik dette er beskrevet i Cruiseveilederen. Test kan leveres for analyse i en norsk kommune.</p> <p>Det stilles som vilkår for godkjenning etter § 10b at verken passasjerer og mannskap kan være underlagt karanteneplikt etter § 5 ved ombordstigning.</p> <p>Det er ikke tillatt for fartøyet å ta ombord nye passasjerer eller besøkende/gjester etter oppstart av cruiset.</p>	<p>Skipene utgjør ikke en belastning for norske kommuner med smittesporing når de ikke får gå i land eller avslutte cruiset i Norge. Det må likevel stilles krav om begrensninger i kapasitet, for å sikre at skipet kan ivareta smittevernet om bord, og dermed bidra til å redusere risikoen for at en situasjon med smittespredning skjer.</p>
--	--	---

3. Covid-19-forskriftens regler med relevans for cruisetrafikken og lignende virksomhet, og om disse er tydelig nok formulert

Det vises til kulepunkt nr. 1 og 2 i oppdragsbrevet, der Helsedirektoratet bes vurdere covid-19-forskriftens regler med relevans for cruisetrafikken og lignende virksomhet, og om disse er tydelig nok formulert.

3.1. § 10a: Cruise på Svalbard

Som nevnt i punkt 2 over, anbefaler Helsedirektoratet og FHI at cruisevirksomhet på Svalbard forbyes. Det foreslås å presisere dette i § 10a fjerde ledd.

Det vises for øvrig til punkt 1.3. og redegjørelsen om forståelsen av begrepet "cruiseskip".

Forslag til endringer i § 10a

§ 10a. Krav til gjennomføring av reiselivsaktiviteter på Svalbard

Virksomheter som tilbyr reiselivsaktivitet på Svalbard, skal før oppstart av aktivitet fremlegge for Sysselmannen, som leder av Beredskapsrådet, en plan som beskriver hvordan virksomheten skal sikre ivaretagelse av smittevernkrav som fremgår av gjeldende lov- og forskriftsverk, nasjonale veiledere og veiledere for reiselivsaktivitet på Svalbard. Med virksomhet etter første punktum menes også hoteller og overnattingssteder, og eier av båt eller skip som skal benyttes i reiselivsaktiviteter.

Sysselmannen, som leder av Beredskapsrådet for Svalbard, kan, etter faglig råd fra Universitetssykehuset Nord-Norge HF – Longyearbyen sykehus, forby oppstart av reiselivsaktiviteter dersom virksomheten ikke fremlegger plan som nevnt i første ledd, eller dersom den fremlagte planen ikke beskriver godt nok hvordan virksomheten kan ivareta smittevernkrav.

For å hindre eller begrense spredning av SARS CoV-2, og for å sikre opprettholdelse av forsvarlig helseberedskap, kan Sysselmannen, som leder av Beredskapsrådet, etter faglig råd fra Universitetssykehuset Nord-Norge HF – Longyearbyen sykehus, forby bestemte reiselivsaktiviteter som ikke kan gjennomføres på en smittevernfaglig forsvarlig måte.

~~Det er forbudt å tilby reiselivsaktiviteter i form av cruise på Svalbard. Dette Passasjerer og mannskap ombord på cruiseskip kan ikke gå i land på Svalbard dersom cruiseskipet har mer enn 100 passasjerer og mannskap ombord. Passasjerer og mannskap ombord på cruiseskip som har inntil 100 passasjerer og mannskap ombord, kan kun gå i land på Svalbard dersom mannskapet og passasjerene utelukkende består av personer som ved ombordstigningen ikke er omfattet av karanteneplikten etter § 5. Mannskap som nevnt i § 6b kan likevel gå i land i forbindelse med mannskapsbytte. Cruiseskip kan ikke ta ombord nye passasjerer etter oppstart av cruiset.~~

Enkeltvedtak etter andre og tredje ledd kan påklages til Helse- og omsorgsdepartementet.

2.2. § 10b og § 5 fjerde ledd: Kystcruise langs norskekysten

2.2.1. § 10b første ledd

Helsedirektoratet vurderer at det fremkommer tydelig i bestemmelsen hvilke plikter som påligger virksomheter som skal tilby kystcruise når det gjelder fremleggelse av planer for ivaretagelse av

smittevernkrav, og mener ikke det er behov for endringer i dette. Det vises for øvrig til punkt 1.2. og redegjørelsen om forståelsen av begrepet "kystcruise".

Presisering av ansvarssubjekt

Helsedirektoratet har mottatt følgende innspill fra Kystverket, knyttet til behov for endringer i omtale av ansvarssubjektet etter bestemmelsen:

Vi vil anbefale at dere ved neste anledning endrer pliktsubjektet i dette regimet til «reder». Slik vi forstår dere ønsker dere å ansvarliggjøre den mest sentrale (juridiske) personen i driften av fartøyene det her er snakk om, og dette vil være dekket gjennom den tradisjonelle rederrollen. Til sammenligning bruker skipssikkerhetsloven § 4 rederibegrepet om den som er «driftsansvarlig selskap». Slik vi forstår regimet rundt smittevernplaner for cruiserederiet, er det forhold som henger sammen med det som for øvrig foretas av det selskap som forestår driften av fartøy. Likevel vil vi anbefale å bruke rederbegrepet i forskriften for å ta høyde for ulik organisering hos rederiene.

Videre ser Kystverket svært gjerne at rederiene (og evt. agenter som søker på vegne av rederi) spesifiserer hvilke fartøy de ønsker å operere med det omsøkte smittevernregimet. Dette for at Kystverket på en enkel måte skal kunne skaffe oversikt over om fartøy som melder ankomst til norske farvann har en godkjent smittevernplan eller ikke. Kystverket har ingen rolle som myndighet etter dette regimet, men som tjenesteyter av lovpålagte lostjenester vil vi sette los om bord på de aller fleste av disse fartøyene. Loser er ansett som samfunnskritisk personell, og cruise fartøy går i internasjonal fart. Vi ønsker derfor å ha bekreftet at fartøyene seiler for rederi med godkjent smittevernplan før vi setter los om bord. For å kunne ha en slik oversikt ønsker vi derfor avslutningsvis å få kopi av de vedtak om godkjenning som dere utsteder, og da svært gjerne med listen over fartøy dersom søker opplyser om dette. Dette kan sendes til post@kystverket.no.

I første punktum benyttes subjektet "virksomheter som tilbyr kystcruise". I første ledd andre punktum, presiseres det at "Med virksomhet etter første punktum menes eier av fartøy som skal benyttes i kystcruise langs norskekysten".

Helsedirektoratet mener det kan være fornuftig å endre første ledd andre punktum slik at det fremkommer at man med "virksomhet etter første punktum" mener "reder". Det vises til forslag til endringer i § 10b under.

3.2.3. § 10b andre ledd

Helsedirektoratet vurderer at det fremkommer tydelig i bestemmelsen at direktoratet kan godkjenne kystcruise som leverer tilfredsstillende smittevernplaner etter første ledd.

Som nevnt i punkt 2 over, anbefales det en begrensning på maksimalt 200 personer om bord på kystcruise som starter seilasen fra en norsk havn. Begrensningen gjelder ikke for kystcruise som seiler fra en utenlandsk havn, men disse vil ikke ha anledning til å gå i land i Norge, og det vil ved godkjenning av smittevernplaner etter første ledd, stilles vilkår om at skipet må returnere til ombordstigningshavn ved et eventuelt smitteutbrudd. Det foreslås endringer i leddet for å presisere dette, jf. forslag til endringer i § 10b under.

3.2.4. § 10b tredje ledd

Bestemmelsen i § 10b tredje ledd gir Helsedirektoratet hjemmel til å forby aktiviteter i tilknytning til kystcruiset, dersom disse ikke kan gjennomføres på smittevernfarelig forsvarlig måte.

Bestemmelsen gir videre, i andre punktum, direktoratet hjemmel til å sette begrensninger for utnyttelse av fartøyets maksimale passasjerkapasitet. Det vises til punkt 2, der det konkluderes med at praksis vil være å krevde maksimalt 50 % kapasitetsutnyttelse på alle cruiseskip som godkjennes etter § 10b. Vi mener ikke det vil være behov for endringer i forskriften for å sikre slik praksis. Dersom smittesituasjonen tilsier det, kan Helsedirektoratet vurdere å godkjenne kystcruisene med høyere kapasitetsutnyttelse på et senere tidspunkt, uten at forskriften vil måtte endres.

Det følger av tredje punktum at "Fartøyets mannskap og passasjerer kan kun gå i land i Norge dersom mannskapet og passasjerene utelukkende består av personer som ved ombordstigningen ikke er omfattet av karanteneplikten etter § 5". Helsedirektoratet har forstått denne bestemmelsen som en presisering av at mannskapet og passasjerene ved ombordstigning og oppstart av cruiset ikke var omfattet av karanteneplikt etter § 5. Slik bestemmelsen er utformet, er den egnet til å skape usikkerhet. Det avgjørende er, etter vår vurdering, at mannskap og passasjerer skal ha gjennomført eventuell karantene etter § 5 før oppstart av cruiset. Vi foreslår å endre ordlyden i dette punktet slik at dette fremkommer tydeligere.

Som presisert i punkt 2 over, vil det kun være anledning for ilandstigning for passasjerer og mannskap om bord i fartøy som seiler ut fra en norsk havn. For fartøy som seiler fra utenlandske havner, vil det ikke være anledning til å gå i land i Norge. Vi foreslår endringer i § 10b tredje ledd for å understreke dette.

3.2.5. § 10b fjerde ledd, jf. § 5 fjerde ledd – Uklarhet rundt rekkevidden av unntaket

Det følger av § 10b fjerde ledd at "*Denne bestemmelsen gjelder ikke for norske fartøy som foretar reiser omfattet av § 5 fjerde ledd eller kystcruise som omfattes av § 10a*". Det følger videre av § 5 fjerde ledd:

"Personer som stiger på og av fartøy med inntil 100 passasjerer og mannskap ombord i en havn i Norge, og som kun oppholder seg i fartøyet under reisen, er unntatt fra karanteneplikten etter første ledd selv om fartøyet under reisen har krysset Norges territorialgrenser. Dette gjelder likevel ikke dersom fartøyet underveis har hatt ilandstigning eller ombordstigning av passasjerer eller mannskap i annen norsk havn eller i utenlandsk havn. I slike tilfeller omfattes cruiset av § 10b".

Bestemmelsen ble endret 6. august 2020. Før dette, var bestemmelsen i § 5 fjerde ledd utformet slik:

"Personer som stiger på og av fartøy i Norge, og som kun oppholder seg i fartøyet under reisen, er unntatt fra karanteneplikten etter første ledd selv om fartøyet under reisen har krysset Norges territorialgrenser".

Slik Helsedirektoratet forstår § 10b fjerde ledd, er fartøy som foretar reiser som nevnt i § 5 fjerde ledd, unntatt fra kravene til smittevernplaner og personbegrensninger som følger av § 10b. Det er likevel vanskelig for Helsedirektoratet å se konkrete eksempler på at unntaket kommer til anvendelse for virksomheter som driver kystcruise etter § 10b. Dette gjelder særlig etter endringene som ble foretatt i bestemmelsen 6. august.

Helsedirektoratet er ikke kjent med formålet/hensikten med at dette unntaket ble tatt inn i forskriften. Slik vi ser det, kan unntaket bidra til å komplisere regelverket unødige.

Helsedirektoratet opplever videre at endringene som ble foretatt fra 6. august videre bidrar til forvirring om virkeområdet for bestemmelsen.

Slik Helsedirektoratet har forstått bestemmelsen før endringene 6. august, var leddet utformet som et unntak fra hovedregelen om innreisekarantene i § 5 første ledd, for personer om bord på båter som hadde beveget seg utenfor norsk territorialfarvann, og som dermed "teknisk sett" ankom Norge igjen ved retur. Så lenge disse kun hadde oppholdt seg i båten, utgjorde de ingen reell smitterisiko, og de ble derfor ikke ilagt karantene ved tilbakekomst til Norge. Dette kunne eksempelvis gjelde for fiskebåter, som seilte fra en norsk havn, ut i internasjonalt farvann eller i et annet lands territorialfarvann for å fiske, for deretter å returnere til Norge. Det kunne videre gjelde tankskip eller frakteskip, som seilte til en utenlandsk havn, uten at mannskapet gikk i land, for så å returnere til den norske havnen. Slik vi har forstått § 5 fjerde ledd, har denne ikke gitt unntak for karanteneplikt ved påstigning på et fartøy i en norsk havn. Dersom sjømenn ankommer Norge for å mønstre på fartøy, skal disse gjennomføre karantene før de går om bord i båten, med mindre de omfattes av unntakene i §§ 5a og 6.

Ved endringen 6. august, ble bestemmelsen avgrenset til å gjelde for personer om bord på "fartøy med inntil 100 passasjerer og mannskap om bord", og det ble tatt inn en presisering av at unntaket ikke gjelder dersom fartøyet underveis har hatt ilandstigning eller ombordstigning av passasjerer eller mannskap i annen norsk havn eller utenlandsk havn. Deretter følger det av tredje punktum at "I slike tilfeller skal cruiset omfattes av § 10b." I første og tredje punktum, opereres det dermed med ulike subjekter, ("personer" og "cruiset") uten at dette forklares nærmere.

Helsedirektoratet mener derfor at endringene som ble foretatt 6. august er egnet til å skape forvirring, for det som i utgangspunktet er utformet som et unntak fra innreisekarantene for enkelte personer.

Helsedirektoratet foreslår at, dersom departementet fremdeles mener at cruiseskip som foretar reiser som nevnt i § 5 fjerde ledd skal unntas fra krav om smittevernplaner, godkjenning fra Helsedirektoratet, samt begrensingene i antall personer om bord, bør dette reguleres fullt ut i § 10b, og ikke kun med en henvisning til "reiser omfattet av § 5 fjerde ledd". Det bør beskrives nærmere hvilke fartøy/reiser som unntas fra pliktene i § 10b fjerde ledd. Bestemmelsen i § 5 fjerde ledd bør videre rendyrkes til å være et unntak fra innreisekarantene etter § 5 første ledd. Helsedirektoratet er ikke godt nok kjent med formålet bak unntaket, og vi har derfor ikke foreslått endringer i forskriften knyttet til dette. I forslaget til endringer i § 10b under, har vi foreslått å stryke fjerde ledd, men vi ber departementet se særskilt på dette selv.

[Forslag til endringer i § 10b](#)

§ 10b. Krav til gjennomføring av kystcruise langs norskekysten

Virksomheter som tilbyr kystcruise innenfor Norges territorialgrense, skal før oppstart fremlegge for Helsedirektoratet en plan som beskriver hvordan virksomheten skal sikre ivaretagelse av smittevernkrav som fremgår av gjeldende lov- og forskriftsverk, nasjonale veiledere og veileder for kystcruise langs norskekysten. Med virksomhet etter første punktum menes ~~eier av rederiet til fartøy~~ som skal benyttes i kystcruise langs norskekysten.

Helsedirektoratet kan godkjenne oppstart av kystcruise dersom virksomhetens plan som nevnt i første ledd på en god nok måte beskriver hvordan virksomheten kan ivareta smittevernkravene. *For kystcruise som har oppstart i en havn i Norge, kan godkjenning gis for fartøy med inntil 200 passasjerer og mannskap om bord.* ~~Godkjenning kan gis for fartøy med inntil 100 passasjerer og mannskap om bord.~~

Passasjerer og mannskap på kystcruise som har oppstart i en utenlandsk havn, kan ikke gå i land i Norge. Mannskap som nevnt i § 6b kan likevel gå i land i forbindelse med mannskapsbytte.

Det er ikke tillatt for fartøyet å ta ombord nye passasjerer etter oppstart av kystcruiset. *Passasjerer og mannskap kan ved oppstart av kystcruise ikke være omfattet av karanteneplikten etter § 5.*

For å hindre eller begrense spredning av SARS CoV-2, og for å sikre opprettholdelse av forsvarlig helseberedskap, kan Helsedirektoratet forby at det i tilknytning til kystcruiset gjennomføres aktiviteter på eller i tilknytning til fartøyet som ikke kan gjennomføres på en smittevernfaglig forsvarlig måte. Helsedirektoratet kan også sette begrensninger for utnyttelse av fartøyets maksimale passasjerkapasitet. ~~Fartøyets mannskap og passasjerer kan kun gå i land i Norge dersom mannskapet og passasjerene utelukkende består av personer som ved ombordstigningen ikke er omfattet av karanteneplikten etter § 5. Mannskap som nevnt i § 6b kan likevel gå i land i forbindelse med mannskapsbytte.~~

~~Denne bestemmelsen gjelder ikke for norske fartøy som foretar reiser omfattet av § 5 fjerde ledd eller kystcruise som omfattes av § 10a~~

3.3. § 10c: Avslutning av cruiset

Bestemmelsen i § 10c omhandler avslutningen av cruise etter § 10a og kystcruise etter § 10b. Bestemmelsen kom inn i forskriften 3. august, samtidig som det ble foretatt innstramninger i regelverket.

Bestemmelsens første punktum presiserer at både mannskap og passasjerer må ha gjennomført karantene etter § 5 før cruiset startet opp, dersom de skal avslutte cruiset i Norge. Vi vil poengtere at cruise som starter fra en utenlandsk havn, også i praksis skal returnere til den utenlandske havnen og avslutte cruiset der. Vi foreslår derfor å presisere i et nytt andre ledd i bestemmelsen at kystcruise som starter i en utenlandsk havn, ikke kan avsluttes i Norge.

Andre punktum presiserer at mannskap og passasjerer skal testes dersom noen på skipet har symptomer på covid-19. Med endringene som ble gjort i § 8 om smittekarantene 12. august, anser Helsedirektoratet at alle om bord på cruiseskipet skal holde seg i smittekarantene dersom noen om bord tester positivt på SARS-CoV-2. Punktumet kunne med fordel presisert dette, samt vist til § 8 første ledd. Slik § 8 er utformet nå, er det ikke anledning til å teste seg ut av karanteneplikten. Testingen som skal foretas av passasjerer og mannskap etter § 10c, vil dermed ikke fritta passasjerer og mannskap fra smittekarantene.

Forslag til endringer i § 10c

§ 10c. Avslutning av kystcruise

Ved avslutning av kystcruise etter § 10a eller § 10b i Norge, kan passasjerer og mannskap gå i land dersom mannskapet og passasjerene utelukkende består av personer som ved ombordstigningen ikke var omfattet av karanteneplikten etter § 5, og hverken passasjerer eller mannskap har symptomer på covid-19-smitte. Dersom passasjerer eller mannskap har symptomer på covid-19-smitte ved avslutning av cruiset, må alle passasjerer og mannskap forbli på fartøyet eller annet egnet sted bestemt av helsemyndighetene inntil de med mistenkt smitte har testet negativt på SARS-CoV-2. *Dersom passasjerer eller mannskap tester positivt for SARS-CoV-2, skal alle passasjerer og mannskap holde seg i karantene etter § 8.*

Kystcruise som starter i en utenlandsk havn kan ikke avsluttes i Norge.

3.4. §§ 5 og 6b: Relevante bestemmelser om innreisekarantene

Hovedregelen om at personer som ankommer Norge skal i karantene, slik denne står i § 5 første ledd, gjelder i utgangspunktet også for både mannskap og passasjerer om bord på cruiseskip.

For mannskap, er det videre presisert i § 6b første ledd andre punktum, at mannskap som skal mønstre på skip som tilbyr kystcruise etter § 10a eller § 10b, må ha gjennomført karantene etter § 5 første ledd, med mindre de omfattes av unntakene fra karanteneplikten.

Helsedirektoratet legger til grunn at det samme gjelder for passasjerer som skal gå om bord i et skip som tilbyr kystcruise etter § 10a eller § 10b. Det vises i denne sammenheng til § 5 andre ledd, som presiserer at karantene skal gjennomføres i eget hjem eller på annet egnet oppholdssted. Sett i lys av det store smittepotensialet på et cruiseskip, der det blant annet er svært vanskelig å unngå nærkontakt, vil et cruiseskip ikke anses å være et "annet egnet oppholdssted" for gjennomføring av karantene etter § 5 andre ledd.

Det anses juridisk sett lite problematisk å kreve gjennomføring av karantene på land i Norge for mannskap og passasjerer som skal gå om bord i cruiseskip fra en norsk havn. Det anses mer problematisk å kreve det samme for cruiseskip som mønstrer på mannskap og/eller henter passasjerer fra en havn i utlandet. Som et eksempel, har Helsedirektoratet godkjent cruiseskip etter § 10b som starter og slutter seilasen i Tyskland. Etter Helsedirektoratets forståelse av covid-19-forskriftens virkeområde, kan det ikke stilles krav om gjennomføring av karantene etter norske regler for påmønstring på et skip i en utenlandsk havn. Slik vi forstår det, starter jurisdiksjonen til Norge først når skipet er innenfor grunnlinjen i norsk territorialfarvann. Det betyr i praksis at utenlandske skip kan seile inn i norsk territorialfarvann med mannskap og passasjerer som er underlagt karanteneplikt etter § 5.

Videre vil ikke karanteneplikten etter § 5 inntre før personene faktisk ankommer Norge. Dersom personer som skulle vært i karantene etter § 5 går om bord i et cruiseskip, vil nærkontakten som alle passasjerer og mannskap har om bord på et cruiseskip medføre at personen som er underlagt karantene, kan ha utsatt hele skipet for forhøyet smitterisiko. Vi foreslår derfor å presisere i § 10b tredje ledd at passasjerer og mannskap ved seilasens start ikke kan være omfattet av karanteneplikt etter § 5. Det vises til punkt 3.2.4 over.

Vi ser videre at dersom karanteneplikten presiseres i § 10b, blir bestemmelsen i § 6b overflødig. Første ledd i § 6b gir mannskap på kystcruise unntak for innreisekarantene ved mannskapsbytte, men i praksis vil ikke mannskap om bord på kystcruise være underlagt innreisekarantene, da det er et vilkår for ombordstigning/påmønstring at karantene etter § 5 er gjennomført. Andre punktum i første ledd presiserer kun hovedregelen om karantene i § 5 første ledd. Bestemmelsens andre ledd er også kun en presisering av det som allerede følger av § 5a. Bestemmelsens tredje ledd har fungert som en overgangsordning. Vi viser til at dersom personer som skulle vært i karantene etter § 5 går om bord i et cruiseskip, vil nærkontakten som alle passasjerer og mannskap har om bord på et cruiseskip medføre at personen som er underlagt karantene, kan ha utsatt hele skipet for forhøyet smitterisiko. Vi mener derfor at det ikke bør gis unntak fra karanteneplikt i slike situasjoner. Vi foreslår derfor at § 6b oppheves.

Helsedirektoratet har i forbindelse med oppdraget hatt dialog med Sjøfartsdirektoratet knyttet til reguleringer og jurisdiksjon om bord på utenlandskregistrerte cruiseskip. Selv om Norge har full jurisdiksjon over utenlandske skip som seiler innenfor grunnlinjen av norsk territorialfarvann, er praksis slik at det i all hovedsak er flaggstatens regler som gjelder for det som skjer om bord på

skipet. Direktoratene er enige om at det bør tilstrebes like regler for både norske fartøy og utenlandskregistrerte fartøy knyttet til den pågående pandemien.

Forslag til endringer i § 6b

§ 6b. Unntak fra karanteneplikt for mannskap på kystcruise

~~Karanteneplikten etter § 5 gjelder ikke for mannskap som skal mønstre av fra skip som tilbyr kystcruise etter § 10a eller § 10b, mens de er under reise for å foreta mannskapsbytte og i tiden de er i arbeid i forbindelse med gjennomføringen av mannskapsbyttet. Mannskap som skal mønstre på skip som tilbyr kystcruise etter § 10a eller § 10b, må ha gjennomført karantene etter § 5 første ledd, med mindre de omfattes av unntakene fra karanteneplikten.~~

~~Mannskap på skip som tilbyr kystcruise etter § 10a eller § 10b, er unntatt fra karanteneplikten etter § 5 dersom de umiddelbart før ombordstigning har oppholdt seg i minst 10 sammenhengende døgn i et område som ikke er omfattet av karanteneplikt etter tabellen i vedlegg A.~~

~~Mannskap på skip som tilbyr kystcruise etter § 10a eller § 10b, er unntatt fra karanteneplikten etter § 5 dersom de kom om bord på skipet før 31. juli 2020 og har oppholdt seg om bord i minst 10 døgn.~~

3.5. Vurdering av styrket oppfølging av karantenekravene for å sikre god etterlevelse

Tiltakene for å motvirke smittespredning og sikre smittevernfaglig forsvarlig drift i ulike virksomheter og bransjer som følger av covid-19-forskriften er i stor grad tillitsbaserte. Det er i all hovedsak opp til virksomhetene selv å sørge for at de overholder de til enhver tid gjeldende bestemmelsene i covid-19-forskriften, både bestemmelsene som omhandler krav til smittevernfaglig forsvarlig drift av virksomheten og bestemmelsene om karanteneplikt. Virksomhetene som tilbyr kystcruise langs norskekysten og cruise til Svalbard må selv bidra i den felles dugnaden med å redusere risiko for at smitte sprer seg.

Sjøfartsdirektoratet har utarbeidet en veileder for mannskapsbytte, som inneholder informasjon om karantenerregler og ulike scenarier for mannskapsbytte om bord på alle typer fartøy. Veilederen er på engelsk, noe Sjøfartsdirektoratet mener er avgjørende for at den tas i bruk og forstås, i den internasjonale skipsfarten. Helsedirektoratet har hatt dialog med Sjøfartsdirektoratet, og vil bistå med å oppdatere denne veilederen slik at den gir tydelig informasjon om karantenerregler og reglene for mannskapsbytte. Utover dette, mener ikke Helsedirektoratet at det vil være hensiktsmessig å iverksette ytterligere tiltak for å sikre etterlevelse av karantenekravene spesielt for cruisevirksomheter.

4. Veilederne for kystcruise på og rundt Svalbard og langs norskekysten

Helsedirektoratet har ikke hatt anledning til å gi konkrete endringsforslag i veilederne for kystcruise til Svalbard og kystcruise langs norskekysten innen fristen, men vil ettersende dette etter nærmere dialog med departementet.

Folkehelseinstituttet har gitt følgende vurderinger av innholdet i veilederne om cruiseskip:

FHI anbefaler at veilederen i større grad er tydelig på krav til virksomhetene som driver kystcruise om at det bør foreligge detaljerte planer for:

- håndtering av mistenkte og bekreftede tilfeller om bord på fartøyet. I en slik plan bør blant annet beskrivelse av hvor isolerte personer (mannskap/passasjerer) skal oppholde seg, plan for medisinsk oppfølging av symptomatiske personer, bruk av personlig beskyttelsesutstyr mv. inngå. Det bør presiseres at medisinsk ansvarlig for fartøyet må være godt kjent med norske retningslinjer for oppfølging av mistenkte og bekreftede covid-19 tilfeller.
- håndtering av mistenkte og bekreftede tilfeller ved ankomst anløpshavn. Ansvarsforhold knyttet til utarbeidelse av en slik plan bør omtales. Også hvilken instans som har ansvar for de ulike delene av den praktiske håndteringen bør beskrives.
- oppfølging av øvrige passasjerer/mannskap under seilas og ved ankomst anløpshavn. Sentrale aspekter i denne oppfølgingen er blant annet kommunikasjon til passasjerer/mannskap, sted for gjennomføring av eventuell karantene mv. Håndtering av karantene for hhv mannskap og passasjerer kan omtales hver for seg, som en veiledning til karantebestemmelsene i forskriften. Dersom det besluttes at alle passasjerer på cruise fartøy skal defineres som nærkontakter på lik linje med husstandsmedlemmer, bør dette presiseres.

Det anbefales også at veilederen omtaler følgende forhold grundigere:

- Varslingsrutiner ved mistanke om eller bekreftet smitte: I nåværende veileder henvises det til IHR-forskriftens §5 som beskriver varslingsplikten som er pålagt fører av et skip ved mistanke om smitte om bord på fartøyet. Veilederen bør gi en grundigere beskrivelse av varslingsrutiner samt hvilke situasjoner det er aktuelt å varsle om.
- Samarbeid mellom virksomhet/operatør og aktuelle kommuner/kommuneleger, FHI, Helsedirektoratet, nærmeste helseforetak og andre aktuelle instanser.
- Ansvarsforhold når det gjelder utarbeidelse av planer, praktisk håndtering, kommunikasjon mv.

Veileder for kystcruise og liknende virksomheter bør utarbeides av bransjen selv eller i nært samarbeid med bransjen. FHI kan bidra med kvalitetssikring av rådene.

FHI har startet arbeidet med å utarbeide råd til kommunene om håndtering av situasjoner der skip har mistenkte eller bekreftede smittede om bord. Dette planlegges som et tillegg til FHIs håndbok for kommuneleger.

Helsedirektoratet er opptatt av at vi nå ser reglene i sammenheng. Det vises til oppdrag 141 om karantenereglene og punkt 5 under, der vi løfter flere problemstillinger knyttet til annen sjøfart.

5. Andre problemstillinger knyttet til sjøfart

Helsedirektoratet opplever at virksomheter som driver kystcruise har fått mye oppmerksomhet den siste tiden, mye grunnet hendelsene på M/S Roald Amundsen. I dialog med blant annet Sjøfartsdirektoratet, Politiet, Sysselmannen på Svalbard og fylkesmannsembetene, har Helsedirektoratet kartlagt flere viktige problemstillinger knyttet til covid-19 og gjennomføringen av skipsfart i Norge.

Vi viser tilfølgende liste over ulike problemstillinger som har dukket opp:

- Påmønstring – Sjøfolk reiser fra alle type land inn i Norge til påmønstringsstedet og mønstrer rett på båt, uten å gjennomføre innreisekarantene.
 - Smittevern fra passering inn i Norge til Norge er utfordrende.
 - Ingen kontroll med hvor personellet befinner seg
 - Plan for karantene
 - Plan for transport
 - Etter påmønstring går personellet rett i arbeid
 - Ofte svært vanskelige boforhold med stor fare for transmisjon av smitte
- Avmønstring
 - Avmønstring skjer uten kontroll med hensyn til smittestatus.
 - Den enkelte er fritt til å reise ut av landet
 - Ingen oppfølging av behov for karantene
- Av/påmønstring i rom sjø
 - Ingen kontroll med smittestatus eller karantenebehov
- Fartøyene nevnt over som ofte er fiskebåter, har hyppig anløp i norske havner
 - Hvordan praktiseres landlov og hvordan følges dette opp?
 - Risiko for utbrudd om bord og behov for helsetjenester
- Fartøy seiler med kjent smitte
 - Internasjonalt regelverk hindrer ikke dette?
 - Fartøy med kjent smitte vil kunne ankomme Norge (Yara)
 - Landlov?
 - Risiko for utbrudd om bord og behov for helsetjenester
- Internasjonalt og nasjonale regelverk er komplekse og vanskelig tilgjengelig
 - Flere myndigheter og institutter
 - Vanskelig å forstå og å etterleve
 - Vanskelig å kontrollere og å følge opp
- Nasjonale reguleringer treffer næringen ulikt og fremstår uoversiktlig, lite harmonisert og sprikende
 - Kystcruise skiller seg i liten grad fra rutegående trafikk i regi av hurtigruten
 - Internasjonale ferger reguleres ikke
 - Reglene oppfattes ikke å bygge på systematiske ROS-analyser, er i liten grad avstemt med andre sektorer og internasjonal rett.
- Når en situasjoner oppstår er det vanskelig å analysere og finne rotorsak:
 - Tilfeldig smitte?
 - Manglende kunnskap og kompetanse?
 - Svikt i rutine?
 - Brudd på lov eller regelverk?
 - For dårlig regelverk?
 - Kompetansesvikt?
 - Kombinasjon av ovenstående?
- Dersom internasjonalt personell blir syke i Norge/søker nødhavn i Norge
 - Norges forpliktelser/Rederiets forpliktelser/Hjemlandets forpliktelser
 - Belastning på lokal helsetjeneste og lokal beredskap

Rapport til oppdrag 138 for Helsedirektoratet om kystcruise på og rundt Svalbard og langs norskekysten høstsesongen 2020

Unntatt offentlighet, jf off lov § 15, andre ledd

Dato: 13.08.2020

Innholdsfortegnelse

1. Innledning og bakgrunn	3
Kontaktgruppe for innspill til rapport	4
2. Metode.....	4
3. Diskusjon.....	5
3.1 Forhold relatert til smittespredning – erfaringer fra sommeren så langt	5
3.2 Sommer/høstsesongen på Svalbard.....	6
3.3 Helsetjenester og beredskap	6
3.4 Sysselmannen og beredskap.....	7
3.5 Reiselivsnæringene	7
4. Vurderinger, anbefalinger og innspill.....	8
4.1 Våre anbefalinger og innspill gis under følgende forutsetninger:	8
4.2 Vurdering, anbefalinger og innspill på gjeldende lover, Covid-19 forskriften og veiledere for kystcruise ved Svalbard og langs norskekysten:	8
4.3 Innspill til veilederne for kystcruise fra DSB	9

1. Innledning og bakgrunn

Helse Nord har fått i oppdrag å bidra til gjennomgang og vurdering av regelverk og veiledere knyttet til kystcruise på og rundt Svalbard og langs norskekysten. Gjennomgangen skal gjøres ut fra de erfaringer man har gjort seg med kystcruiseaktiviteten og aktørene så langt i sommer. Fokus på etterlevelse av lovverk, forskrifter og retningslinjer. Beskrive uklarheter og forslag til forbedring.

Regjeringen åpnet 12. juni for at det kunne gjennomføres kyst- og ekspedisjonscruise på og rundt Svalbard, og det ble vedtatt ny § 10a i covid-19-forskriften - § 10a *Krav til gjennomføring av reiselivsaktiviteter på Svalbard*. Torsdag 18. juni vedtok helse- og omsorgsministeren og næringsministeren at det også skulle åpnes for kystcruise langs norskekysten. Covid-19-forskriften ble endret 21. juni 2020 med ny § 10b *Krav til gjennomføring av kystcruise langs norskekysten*.

Som følge av de pågående hendelsene relatert til skipsfarten i nordområdene med påvist og mistenkt smitte av covid-19 blant mannskaper og passasjerer som deltar/har deltatt på Hurtigrutens cruise og cruise i regi av andre operatører, besluttet departementet midlertidig å stramme inn regelverket for cruisetrafikken for å stoppe korona-smitte. Innstramningen gjelder inntil videre og Regjeringen vil nå gjøre en ny vurdering.

Regjeringen ønsker at det gjennomføres undersøkelser og vurderinger av hva som sviktet under smitteutbruddet på Hurtigruten og hva som bør gjøres for å hindre at noe lignende skjer igjen. Dette innebærer også en vurdering av om regelverket og veilederne bør endres, og om virksomhetene (rederiene) og kystcruisebåtene forholder seg til det norske regelverket og til kravene i veilederne.

Departementet har bedt Helsedirektoratet i samarbeid med FHI, Sysselmannen, Helse Nord RHF, DSB og andre aktuelle aktører om å foreta en vurdering som blant annet innebærer:

- Covid-19-forskriftens regler med relevans for cruisetrafikk og lignende virksomhet, og om disse er tydelig nok utformet.
- Ovenforstående punkt vil særlig gjelde bestemmelsene i §§ 5 fjerde ledd, 10a, 10b og 10c, men også relevante karantenebestemmelser, unntaket for disse og en vurdering av behov for styrket oppfølging av karantenekravene for å sikre god etterlevelse.
- Vurdere hvilke nasjonale begrensninger i cruisetrafikken og lignende virksomhet som er nødvendig og forholdsmessige i tiden framover.
- Veilederne for kystcruise på og rundt Svalbard og langs norskekysten
- I hvilken grad covid-19-forskriften og veilederne for kystcruise tydeliggjør virksomhetene som driver kystcruise sitt ansvar for at drift skjer i samsvar med gjeldende lover og regelverk, og veilederne for kystcruise
- I hvilken grad covid-19-forskriften og veilederne for kystcruise er tydelig på krav til virksomhetene som driver kystcruise ved mistanke om smitte av covid-19 hos passasjer og mannskap. Dette innebærer blant annet krav til rutiner for isolering, karantene og testing om bord, både for passasjerer og mannskap, og at virksomhetenes rutiner er i tråd med FHIs råd på området.
- Krav til informasjon til passasjerer og mannskap, og til kommunikasjon med nærmeste kommune/kommuneoverlege, FHI, Helsedirektoratet, nærmeste helseforetak.
- I hvilken grad covid-19-forskriften og veilederne for kystcruise er tydelig på krav til virksomhetene som driver kystcruise med tanke på etterlevelse av forskrift om varsling av og tiltak ved alvorlige hendelser av betydning for internasjonal folkehelse mv. (IHR-forskriften).
- I hvilken grad covid-19-forskriften og veilederne for kystcruise er tydelig på krav til virksomhetene som driver kystcruise om samarbeid med FHI, Helsedirektoratet,

- kommunene, helseforetak, fylkesmenn og eventuelt andre ved behov for testing, isolering, smitteoppsporing og kontaktoppfølgning samt rutiner for oppdaging, vurdering og håndtering av utbrudd samt tilsyn med etterlevelse av smittevernbestemmelsene
- Om virksomhetene (rederiene) og kystcruisebåtene forholder seg til det norske regelverket og til kravene i veilederne for kystcruise på og rundt Svalbard og langs norskekysten
 - Hvordan kan virksomhetene som driver kystcruise bidra til å dele erfaringer fra håndtering av hendelser og utvikling av ny kunnskap på området
 - Hvordan kan virksomhetene som driver kystcruise styrke kommunikasjon med passasjerer, mannskap, kommuner, helseforetak, fylkesmenn, regionale helseforetak, FHI, Helsedirektoratet og eventuelt andre aktører, og med befolkningen

Kontaktgruppe for innspill til rapport

- Oddvar Larsen, Helse Nord RHF
- Jørgen Hansen, Helse Nord RHF
- Lisa Frønning Carlsen, Helse Nord RHF
- Torild Berg, UNN Longyearbyen
- John Aksel Bilicz, UNN Longyearbyen
- Jon Mathisen, UNN
- Maria Svingen Bjørge, Sysselmannen Svalbard
- Sølvi Elvedahl, Sysselmannen Svalbard
- Signe Selven, Longyearbyen lokalstyre
- Morten Dyrstad, Longyearbyen lokalstyre
- Ann Karin Midtgaard, DSB
- Marianne Isaachsen, DSB

2. Metode

Arbeidet med rapporten er ledet av Helse Nord RHF. Medlemmer i kontaktgruppen har levert skriftlige bidrag ut fra de erfaringer man totalt sett har gjort seg gjennom sommersesongen så langt. Det er gjennomført arbeidsmøte på Skype med diskusjon av innspill og anbefalinger.

Denne sommerens erfaringer med utbrudd av Covid-19 på skip i farvannet Svalbard/ fastlandet danner grunnlag for vurdering av uklarheter eller mangel på etterlevelse av regelverk og veiledere knyttet til kystcruise på og rundt Svalbard og langs norskekysten.

Underlag for diskusjonene er de forelagte dokumentene (Veileder for kystcruise langs norskekysten under covid-19-epidemien 2020 og Veileder for ekspedisjonscruise (kystcruise) på og rundt Svalbard under covid-19 utbruddet 2020). Denne aktuelle rapporten må sees i sammenheng med «Rapport om antall turister på Svalbard sommersesongen 2020» fra juni 2020 utarbeidet av Helse Nord RHF.

Erfaringer fra allerede etablert samarbeid lokalt på Svalbard, og samarbeid/forsterkning fra de respektive etater sine ressurser på fastlandet står fortsatt som beskrevet i rapporten. Det nye i sommer er erfaringene med tilfeller av Covid-19 i skipsfarten i nordområdene og håndteringen av disse

Det er tatt hensyn til de etablerte redningsaktører, materielle ressurser og transportkapasiteter som inngår i beredskapen på Svalbard.

3. Diskusjon

Helseberedskapsloven gjelder på Svalbard. Helse Nord RHF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF-Longyearbyen sykehus (UNN-Longyearbyen sykehus) har plikt til å utarbeide beredskapsplaner for sin virksomhet etter lovens § 2-2.

Sysselmannen og Longyearbyen lokalstyre omfattes av helseberedskapsloven og har plikt til å utarbeide beredskapsplan etter lovens § 2-2 for det ansvaret de har etter smittevernloven og folkehelseloven kapittel 3, jf. forskriften § 9 og § 10.

3.1 Forhold relatert til smittespredning – erfaringer fra sommeren så langt

Ved økt tilstrømming av turister etter en lengre periode med lavt antall, øker sannsynligheten for bekreftede tilfeller av Covid-19 på Svalbard. Dette vil utgjøre en betydelig belastning for helsetjenesten. Det gjelder både diagnostisering, behandling og muligheter for intensivbehandling. Det er generelt lav grunnbemanning i kritiske samfunnsfunksjoner. Smitteutbrudd blant disse vil også utgjøre en betydelig utfordring for drift og beredskap. Longyearbyen sykehus er eneste helseinstitusjon for befolkningen. I sommer har det vært aktiviteter for helseberedskapen bl.a. i forbindelse med oppfølging av nærkontakter ved Covid-19. Løst i samarbeid med Sysselmannen.

Risiko ved smitte på Svalbard påvirkes av økt smitte på fastlandet. Konsekvensen kan bli redusert tilgjengelighet for forsterkningsressurser som personell, materiell og transport.

Det foreligger relevante planverk og retningslinjer med detaljerte beskrevne smittevernregler og krav til aktørene i reiselivet og for ekspedisjonscruise (kystcruise) i normalsituasjonen og ved Covid-19 utbrudd.

Alle aktører og virksomheter skal følge lover og forskrifter og har ansvar for å ha utarbeidet og implementert egen smittevernplan med tiltak før de kan gjennomføre sine aktiviteter. Det oppleves som svært arbeidskrevende for smittevernkompetansen på Longyearbyen sykehus å kvalitetssikre planene som sendes inn til Sysselmannen- både antall saker og at det ofte er behov for snarlig avklaring og avgjørelse. Det er ønskelig med en lokalkjent smittevern faglig dedikert ressurs som kan ivareta denne oppgaven.

De dokumenter som beskriver krav og retningslinjer for turistnæringen og cruisefarten ved Svalbard forutsettes fulgt. Den enkelte operatør er ansvarlig for å ha planlagt kapasitet for karantene og isolasjon til egne gjester/besøkende, og må ta høyde for at gjestene blir på Svalbard lenger enn planlagt. En direkte konsekvens er reduksjon i antall turister.

Erfaringer fra i sommer viser at skip kan starte cruise med mistenkt Covid-19 smitte blant besetning og passasjerer, karanteneforskriftene følges ikke som tiltenkt og det har forekommet smittespredning om bord.

Svar på testing kan ta lang tid og det er risiko for at smitte kan spres i mellomtiden. Det har vært uklarheter om rutiner for testing og testforsendelser blant helsepersonell ombord. Informasjon til de som testes om karanteneplikt ligger hos operatørene og det har vært tilfeller hvor de som er mistenkt smittet ikke er informert tilstrekkelig om hvordan karantene skal gjennomføres. Situasjoner ved mannskapsbytter er ikke gjennomført på en måte som sikrer at de norske forskriftene etterleves.

En erfaring er at kommunikasjon i forhold til å beordre omdirigering av skip til Kovidhavn for testing og smittevernmessig korrekt oppfølging har vært utfordrende bl.a. på grunn av usikkerhet om retningslinjer, ansvar og kommandolinjer.

3.2 Sommer/høstsesongen på Svalbard

Sesongen varer omlag mellom 17. mai og 30. september. Ferdsel i denne perioden skjer enten til fots eller med båt, i motsetning til på sen vinteren der mange ferdes på snøskuter.

3.3 Helsetjenester og beredskap

Personer som er smittet av Covid-19, samt andre syke med behov for helsetjenester (primærhelsetjenester og spesialisthelsetjenester) på Svalbard vil få disse tjenestene fra UNN Longyearbyen. De som har behov for akuttmedisinsk hjelp og innleggelse i sykehus vil bli håndtert etter gjeldende retningslinjer og prosedyrer. Cruiseskip og andre fartøy som får mistenkt Covid-19 syke om bord skal gå til nærmeste «Covidhavn» (f.eks. Tromsø) for videre smittevern faglig oppfølging. Mulige Covid-19 syke skal ikke transporteres (med fly/helikopter), men isoleres ombord. Man må så langt det er mulig unngå å ta smittede i land på øya. Kun de med behov for sykehusinnleggelse skal bringes i land.

Det har vært relativt rolig i forhold til aktivitet på ordinær legevirkosomhet i sommer pga. færre turister, men Covid-19 har beslaglagt mye tid, spesielt nå i forbindelse med forberedelse på økt smitte og forventet stor belastning på Longyearbyen sykehus framover. Ved flere anledninger har det vært behov for smittevern faglige tjenester fra smittevernlege. Det har vært oppfølging av nærkontakter til Covid-19 smitte, forespørsler om leveranser av testutstyr og forsendelser av tester. Man har tilgang på hurtigtester, men på streng indikasjon. Transport av utstyr og prøver til fastlandet er en utfordring når det haster. En del av henvendelsene har vært løst i tett samarbeid med FHI og Sysselmanen. For å fristille legeressurs til smittevern arbeid er det gjort omorganisering med en ny legeressurs til ordinært legearbeid.

Sommerens erfaringer så langt bekrefter viktigheten av kunnskap om lokale forhold og tilgang og kunnskap om gjeldende retningslinjer og prosedyrer, samarbeidsparter og kommunikasjonsveier. Disse forhold er nødvendig for å sikre rask og korrekt håndtering av utfordringene. For helsetjenestene gjelder dette særlig for leger i vakt.

Helsetjenestene på Svalbard har ikke planverk, kapasitet og utstyr for å ta imot fly med passasjerer direkte fra utlandet med mulig risiko for smitte blant passasjerene.

Det foreligger planverk for medisinsk evakuering med redningshelikopter og fly ved akuttmedisinske hendelser på land og om bord i fartøy ved Svalbard. Disse opprettholdes uendret framover mht kompetent personell, materiell og evakueringsutstyr. Det er også etablert økt transportkapasitet knyttet til Covid-19, noe som bidrar til at beredskapen totalt sett er noe høyere i år enn tidligere.

Kvalitet og kapasitet på de ordinære helsetjenestene og transportkapasitetene vurderes av UNN å være god gjennom sommeren og høsten 2020. I tillegg kommer de kapasiteter som er beskrevet i planverk for å håndtere større ulykker og katastrofer på Svalbard.

Det kan være aktuelt å fly opp ekstra akuttmedisinsk personell for å etablere akuttmedisinsk hjelp på stedet. Nasjonale Helseteam kan også mobiliseres i tillegg til Helseteamene i Helse Nord (UNN og Nordlandssykehuset). Helseteamene har i sommer måttet blitt brukt som forsterkning for helsepersonell til isolerte Covid-19 smittede om bord i hurtigruteskip på Tromsø havn.

Kapasiteten for å håndtere samtidighet i andre beredskapshendelser i 2020 ansees for å være som i en normal sommersesong, men risikoen for at «superspredere» skal påføre beredskapsorganisasjonene smitte, og dermed redusere deres kapasitet, er absolutt til stede.

Det anses ikke formålstjenlig å sette et konkret antall turister som det til enhver tid kan være på og rundt Svalbard i sommer/høstsesongen 2020. Antall turister som oppholder seg på Svalbard eller områdene rundt vil være en direkte konsekvens av at virksomhetene og aktørene følger

smittevernforskriftene ved Covid-19. Denne marginen anses å redusere sannsynligheten for særskilte utfordringer og press på helsetjenester og øvrig beredskap på Svalbard for sommer/høst 2020, f.eks. ved samtidighet i beredskapshendelser.

Negativ utvikling av smittesituasjonen globalt og nasjonalt på fastlandet vil få betydning for beredskapen også på Svalbard (tilgang på bemanning og andre ressurser). Innført økt testing i samfunnet og særlig ved grenseoverganger og på flyplasser/havner som mottar passasjerer direkte fra utlandet vil redusere risiko for at turister eller andre bringer med seg smitte ombord i skipene eller til Svalbardsamfunnet.

3.4 Sysselmannen og beredskap

Sysselmannen har fått bevilget to stillinger i engasjement for å arbeide med covid-19-relaterte utfordringer på Svalbard. Arbeidet vil blant annet innebære tett dialog med reiselivet, samt en veiledningsfunksjon overfor virksomheter som opererer på og rundt Svalbard. I den forbindelse har vi hatt oppfølgingsmøter med flere lokale bedrifter i Longyearbyen. Videre har vi jobbet med innhenting av smittevernplaner fra lokale bedrifter og fulgt opp bekymringsmeldinger knyttet til smittevern.

Under sommeren har det oppstått flere problemstillinger knyttet til veilederen og covid-19-regelverket for øvrig. Dette gjelder særlig skipsfart, herunder differensiering av ulike fartøy. Per i dag er det flere fartøy på og rundt Svalbard hvor en ikke har hjemmel til å avkreve smittevernplan (for eksempel forskningsskip). Båter som faller utenfor kystcruiseveilederens anvendelsesområde er heller ikke (alltid) sertifisert til å evakuere til Tromsø med passasjerer ved sykdom eller smitte om bord. Dette har satt beredskapen på Svalbard under press, og vi mener det er behov for en vurdering av om dette er smittevernlig forsvarlig. Problemstillingen er drøftet med relevante helsemyndigheter og det jobbes med en revisjon av aktuelle bestemmelser i forskriften.

Arbeidet med covid-19 har våren og sommeren 2020 vært svært ressurskrevende for Sysselmannen, det vises særlig til hendelser knyttet til skipsfart. I fortsettelsen er det særlig viktig at virksomheten selv besørger omgående varsling til relevant myndighet/instans i Longyearbyen dersom det oppstår alvorlige situasjoner på skip på og rundt Svalbard.

3.5 Reiselivsnæringene

Forutsatt at alle operatører følger det lovverk og de retningslinjer som gjelder for sine aktiviteter rundt og på øygruppen vil antall personer som oppholder seg på Svalbard være betydelig redusert sammenlignet med en normal sommersesong. Disse aktivitetene skal godkjennes av Sysselmannen etter gjeldende retningslinjer.

Det er ikke lagt opp til et tilsynsregime hva gjelder overholdelse av reiselivsnæringens smittevernplaner. Sysselmannen er forsterket med to stillinger som skal ha vegledning og oppfølgingsamtaler for å sikre at veglederne blir fulgt og ivareta bekymringsmeldinger i forhold til smittevern. Det trengs oppfølging mot operatørene for å få til forbedring. Ordningen er tillitsbasert, og eventuelle varsler om bekymringsverdige adferd i et smittevernperspektiv vil bli fulgt opp av Sysselmannen i samråd med smittevernlegen, primært i form av dialog og veiledning. Smittesituasjonen på Svalbard følges nøye av Longyearbyen sykehus, og Sysselmannen kan ved behov gjeninnføre lokal karanteneplikt for tilreisende i en situasjon der økt smittespredning tilsier at det blir nødvendig.

4. Vurderinger, anbefalinger og innspill

4.1 Våre anbefalinger og innspill gis under følgende forutsetninger:

- Det åpnes ikke for direkte ankomster med fly fra utlandet til Svalbard Lufthavn. På Svalbard er det ikke etablert regime for testing, isolasjon, karantene og smittesporing på passasjerer som ankommer direkte fra utlandet med fly.
- Eksisterende generelle beredskapsplaner og bemanning på Svalbard ligger uendret
- Det er ikke gjort noen endringer i beredskapen på Svalbard etter forrige rapport i juni 2020
- Allmenne smittevernregler og retningslinjer fra sentrale myndigheter gjelder for kystcruise
- Spesifikke retningslinjer og tiltak for håndtering av covid-19 smitte opprettholdes

4.2 Vurdering, anbefalinger og innspill på gjeldende lover, Covid-19 forskriften og veiledere for kystcruise ved Svalbard og langs norskekysten:

- Det bør fremkomme et maks antall personer ombord på skip inklusivt mannskap.
- Understreke at veilederen skal følges i forhold til karantenebestemmelser for både passasjerer og mannskap. Være tydelig på at det ikke er tillatt med ilandstigning eller å få gjester ombord. Det samme gjelder for utveksling av mannskap og varer underveis
- Aktørene må på individnivå kunne dokumentere gjennomført opplæring (teori og praksis) i norske lover, forskrifter og retningslinjer som gjelder for deres funksjoner og ansvar ved smittesituasjoner (kfr. Krav til opplæring i brannvern, evakueringsøvelser etc). Det holder ikke med formuleringer som «Opplæring av ansatte og andre ved at de *gjøres kjent med* innholdet i denne veilederen».
- Med tanke på utviklingen av mulig smitte i fiskeriflåte, økt smittepress og tilbakekomst av ferierende er det viktig med sterk begrensning i cruisetrafikken.
- Det generelle smitterisikobildet er skjerpet og det må innebære en forsterkning av veglederne og innskjerping av etterlevelse.
- Reisende må kjenne til og erkjenne risikoen ved ferdsel opp i Svalbardsonen.
- Det bør tydelig fremkomme at skipslegen er pliktig til å følge og etterleve det for enhver tid gjeldende retningslinje for identifisering av Covid-19 mistenkte pasienter
- Veilederne bør ha vedlagt flytskjema for å identifisere mistanke om Covid-19 (Samme flytskjema som legevakter og sykehusleger bruker ref over).
- Veilederne bør være tydeligere på at det er et annet krav til rutiner for isolering, karantene og testing om bord i skip, både for passasjerer og mannskap, og at virksomhetenes rutiner er i tråd med FHI's råd på området. Tydeliggjøre hvordan karantenesituasjon på skipet skal håndteres.
- Behov for tydeliggjøring av roller og beslutningsansvar ved omdirigering av skip til Kovidhavn.
- Informasjon om smittesituasjon er en selvfølge og bør være et krav
- Ved mistanke om eller påvist Covid-19 smitte må operatøren/kapteinen umiddelbart kontakte norsk helsevesen (kommune eller sykehus)/ helsemyndighet (FHI, DSB) og Sysselmannen for å melde fra og sikre en korrekt håndtering av situasjonen.
- Må utarbeide en egen rutine for varsling.
- Veilederne er tydelig nok, men problemet er etterlevelse og om selskapene har tatt det inn over seg i den korte tiden de hadde før oppstart.
- Det må fremkomme at det norske regelverket er en innskjerping og forutsetning for å kunne drive cruise i våre farvann. Gjelder spesielt karantene-reglene for mannskap. Det må også fremkomme at cruise IKKE inngår i definisjonen kritiske virksomheter som kan fritas for karantenekravene.

- Virksomhetene som driver kystcruise kan bidra til å dele erfaringer fra håndtering av hendelser og utvikling av ny kunnskap på området gjennom egne organisasjoner og samarbeidsmøter med sentrale aktører og ved å ha avvikssystemer der fokus er læring, utvikling og forebygging.
- Kapteinen er ansvarlig for å sikre at kommunikasjonen om situasjonen ivaretas mot passasjerer, besetning og alle relevante aktører.

Flere smittehendelser hittil i sommer har vist at det er betydelig risiko knyttet til cruisetrafikk og annen skipstrafikk ved Svalbard. Regelverket plasserer ansvaret for risikoen hos operatørene (rederiene). Like fullt må norske myndigheter som f.eks sysselmannen og sykehuset i Longyearbyen, håndtere situasjoner som oppstår. Det er viktig å erkjenne at risikoen er der, uavhengig av hvem som har det formelle ansvaret. Myndighetenes evne til å håndtere tenkte og erfarte uønskede hendelser knyttet til Covid19 på Svalbard, bør derfor medføre strenge restriksjoner for anløp av cruiseskip og andre skip. Reglene for anløp av skip bør være enkle, tydelige og kunne sanksjoneres. Myndighetene må uansett være forberedt på regelbrudd og å håndtere konsekvensene av dette.

Sommerens smittesituasjon på turistskip har vist hvor viktig det er at operatørene overholder de generelle lover og retningslinjer og vegledere ved Covid-19 som gjelder for kystcruisearten i disse farvann. Rederi/kapteinen har ansvar for at lover, retningslinjer og vegledere overholdes. Det krever gode kontrollrutiner i forhold til dokumentert opplæring av besetning og kontroll/seleksjon av passasjerer. Det er spesielt viktig at helsepersonell om bord er kjent med norsk lov og de forhold som gjelder for smittevern i Norge. Samme gjelder de plikter man har for varsling og håndtering ved mistenkt eller bekreftet oppstått smittesituasjon. Ved mistanke om eller påvist Covid-19 smitte må operatørene umiddelbart kontakte norsk helsevesen/ helsemyndighet og Sysselmannen for å melde fra og sikre en korrekt håndtering av situasjonen.

4.3 Innspill til veilederne for kystcruise fra DSB

Veileder kystcruise norskekysten:

- Side 8: *"Dersom en passasjer eller mannskap blir diagnostisert med covid-19, har medisinsk ansvarlig for fartøyet ansvar for oppfølging og tiltak". Burde det stå hva som man anbefaler å gjøre?*
- Side 9: *Fjerne ordet "Svalbard" i setningen: "I tillegg vil følgende tiltak være sentrale i arbeidet med å bremse smittespredning på Svalbard" Dette gjelder jo ikke bare Svalbard*
- Side 10: *Avsnittet om symptomer, karantene og isolasjon. Burde det ikke stå hvor skal de isolere seg på skipet og hvor de skal være i karantene?*
- Side 10: *Det står at syke personer ikke skal ta offentlig transport. Føye på at de heller ikke skal ta taxi? Ringe ambulanse? Spesifisere hva de skal gjøre.*
- Side 11: *andre avsnitt. Burde det stå hva som er råd og retningslinjer vedrørende smittesporing?*
- Side 15: *nest nederste avsnitt: "Karantenested ved nærkontakt for mannskap/passasjerer skal være om bord på fartøyet, i egen lugar eller annet oppholdssted" Om bord på fartøyet tror vi kan misforstås. Vi vil jo ikke at disse personene skal bevege seg fritt på skipet blant gjester?*
- Side 16: *Litt under midt på siden: "Fartøyet kan fortsette seiling..." Her skal det vel stå motsatt? Det står motsatt på side 48: "Fartøyet avventer videre seiling..."*
- Side 17: *I avsnittet om "Plikt om varsling ved covid19" Burde det stått mer eksplisitt at varsling gjelder personer som er smittet? Det burde fremkommet hva rutinen for varsling skal være. Hvem skal man varsle til? Hvordan skal passasjerer og offentlighet varsles og når?*

Veileder kystcruise på og rundt Svalbard:

- *Side 9: Fjerde avsnitt nederst. Hva hvis skipet er utenfor Svalbard, da har vel lege om bord ansvar for oppfølging og tiltak? Det bør i så fall stå.*
- *Side 10: Side 9: Fjerne ordet "Svalbard" i setningen: "I tillegg vil følgende tiltak være sentrale i arbeidet med å bremse smittespredning på Svalbard" Dette gjelder jo ikke bare Svalbard, men også utenfor og ellers.*
- *Side 11. siste avsnitt. Hva hvis skipet er utenfor Svalbard?*
- *Side 12. tredje avsnitt: "Syke personer bør ikke ta offentlig transport" Heller skrive "skal". Føre på at man heller ikke skal ta taxi, men ringe ambulanse?*
- *Plikt om varsling mangler i denne veilederen (s.17 i den andre veilederen).*

