

Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2016 30 stp
Institutt for landskapsplanlegging
Fakultet for samfunnsvitenskap

Bruk og vern i naturreservater - Forvaltningens evne til å balansere hensynet til sårbare verneverdier med en stadig økende turisme på Øst-Svalbard

Karianne Bartnes Andersen
Master By- og regionplanlegging

Bibliotekside

Tittel: Bruk og vern i naturreservater - Forvaltningens evne til å balansere hensynet til sårbare verneverdier med en stadig økende turisme på Øst-Svalbard

Title: Use and Protection in Nature Reserves - The Governments Ability to Balance Vulnerable Conservation Values With an Increasing Tourism in Eastern Svalbard

Forfatter: Karianne Bartnes Andersen

Format: Liggende A4

Emneord: Verneforvaltning, verneområder, naturbasert reiseliv, brukerinteresser, forvaltningsplan

Keywords: Conservation management, Protected areas, Naturebased tourism, User interests, Management plan

Veileder: Knut Bjørn Stokke, førsteamanuensis ved ILP, NMBU

Biveileder: Thor Larsen, Professor, NORAGRIC

Alle figurer er laget av studenten selv. Kartgrunnlag er hentet fra www.toposvalbard.npolar.no

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på fem flotte år som by- og regionplanlegging-student, og jeg legger fem fantastiske og til tider krevende år på Norges Miljø- og biovitenskapelige Universitet bak meg. Oppgaven er skrevet i vårsemesteret 2016 og omfatter 30 studiepoeng. Oppgaven er skrevet med finansiell støtte fra Institutt for Landskapsplanlegging, Fakultet for Samfunnsvitenskap.

Gjennom masteroppgaven har jeg fått muligheten til å arbeide selvstendig og til å undersøke temaer jeg interesserer meg for. Arbeidet har til tider vært utfordrende, men samtidig utrolig lærerikt. I tillegg har jeg fått gleden av å kunne utforske og oppleve Svalbard. Takk!

Først og fremst skal veileder Knut Bjørn Stokke ha en stor takk, mer positiv kar skal man leite lenge etter. Takk for faglige råd, konstruktiv kritikk og positive ord i prosessen, spesielt når det sto på som verst. Takk til Thor Larsen, som har bistått med mye god bakgrunnsinformasjon og råd i forbindelse med oppgaven. Takk også til informanter og andre imøtekomende personer i Longyearbyen som gjorde oppholdet til en uforglemmelig opplevelse! Og takk til morfar, som har vært korrekturansvarlig i avslutningsfasen.

Takk også til venner og studiekamerater ved by- og regionplanlegging og eiendomsfag som har bidratt til at studenttilværelsen har vært det den har vært!

Ås, mai 2016

Karianne Bartnes Andersen
Norges Miljø- og biovitenskapelige Universitet

Sammendrag

Bruk og vern er et ofte anvendt begrep i miljøpolitikken, og diskusjonen rundt begrepet tyder på at de store verneområdene er i fokus som reiselivsdestinasjoner. Det er et ønske om en differensiert og aktiv utnyttelse av miljøverdiene (Kaltenborn, 2012). Naturen har vært en viktig attraksjonsfaktor for turisme i de nordiske landene de siste tiårene, og det naturbaserte reiselivet er den raskest voksende sektoren innen reiseliv i Europa (Fredman & Tyrväinen, 2010). En stadig interesse for polare strøk som en del av det naturbaserte reiselivet gjør Svalbard til et attraktivt reisemål. På Svalbard åpnes det for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift, samtidig som det er et overordnet mål for den norske svalbardpolitikken å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø når det gjelder sammenhengende villmark, landskap, flora, fauna og kulturminner jf. Svalbardmiljølovens formålsparagraf.

Gjennom dokumentstudier av planer, forarbeider, lovverk, litteratur samt intervju, har denne oppgaven søkt å belyse de utfordringer verneforvaltningen på Svalbard står ovenfor i en forvaltningsplanprosess og hvordan forholdet mellom reiseliv og vern av sårbare naturområder på Øst-Svalbard håndteres. Oppgaven ønsket også å se på hvordan føre-var-prinsippet var anvendt i forvaltningsplanarbeidet og hvordan medvirkning

fra reiselivsnæringen hadde gjort seg gjeldende i innholdet i forvaltningsplanen. Resultatene viser at det var godt tilrettelagt for medvirkning i planprosessen, og reiselivsnæringens bidrag ble opplevd som positivt av forvaltningen. Reiselivet mente deres viktigste bidrag var de ressursene de la ned i å få igangsatt en demokratisk prosess hvor forskriftsendringene skjedde som en resultat av forvaltningsplanen, og ikke gjennom en arbeidsgruppe som i utgangspunktet var tilfellet. Føre-var-prinsippet er et miljørettslig prinsipp som skal legges til grunn ved myndighetsutøvelse. Det virker å være uenighet om hvorvidt prinsippet skal benyttes som et forvaltningsverktøy, og videre en uenighet om hva prinsippet faktisk innebærer og i hvilke tilfeller det skal benyttes. En balansegang mellom bruk og vern i naturreservatene kan tidvis synes å være konfliktfylt, men gjennom en forvaltningsplanprosess som åpnet for en høy grad av medvirkning synes Sysselmannen å ha evnet å balansere vern og bruk i form av reiseliv innenfor reservatene i den grad dette har vært mulig innenfor vernebestemmelsene.

Abstract

Use and protection is a frequently used term in environmental policy, and the discussion around the concept suggests that the large protected areas are in focus as tourism destinations. There is a desire for a differentiated and active exploitation of environmental assets (Kaltenborn, 2012). Nature has been an important attraction for tourism in the Nordic countries in recent decades, and the nature-based tourism is the fastest growing sector in tourism in Europe (Fredman & Tyrväinen, 2010). A growing interest in the Polar Regions as part of the nature-based tourism makes Svalbard an attractive destination. Svalbard opens for environmental settlement, research and commercial activities, while it is an overarching goal for the Norwegian Svalbard policy to maintain a virtually untouched environment in terms of continuous wilderness, landscape, flora, fauna and cultural heritage ref. Svalbard Environmental Protection Act preamble.

Through document studies of plans, legislative history, law, literature and interviews, this thesis has sought to illustrate the challenges protective management of Svalbard faces in a management process and how the relationship between tourism and the protection of vulnerable habitats in Eastern Svalbard is handled. This thesis also wanted to see how the precautionary principle was applied in

the management plan and how the involvement of the tourism industry had made itself felt in the content of the management plan. The results show that it was well organized for participation in the planning process, and the tourism industry's contribution was seen as positive by the management. Tourism industry believed their most important contribution was the resources they put into getting initiated a democratic process where regulatory changes occurred as a result of the management plan, and not through a working group organized by the Directorate for Nature Management that was initially the case. The precautionary principle is an environmental legal principle, which should be followed in the exercise of authority. There seems to be disagreement as to whether the principle should be used as a management tool and further a disagreement about what the principle actually means and in which cases it should be used. A balance between use and protection of nature reserves can occasionally seem to be confrontational, but through a management process that allowed for a high degree of participation the Governor seems to have been able to balance protection and use in terms of tourism within the reserves to the extent that this has been possible within protection provisions.

Innholdsfortegnelse

Kap 1- INNLEDNING

1.1 Oppgavens tema	s. 12
- Begrepsavklaring	
1.2 Bakgrunn for oppgaven	s. 13
1.3 Avgrensning	s. 14
1.4 Problemstilling	s. 14
1.5 Oppgavens oppbygging	s. 15

Kap 2 - STATLIGE FØRINGER

2.0 Administrativ utvikling	s. 18
2.1 Svalbardtraktaten	s. 18
2.2 Svalbardmiljøloven	s. 19
2.3 Turistforskriften	s. 19
2.4 Stortingsmeldinger	
2.4.1 Stortingsmelding nr. 9 (1999-2000)	s. 20
2.4.2 Stortingsmelding nr. 22 (2008-2009)	s. 21

Kap 3 - METODE

3.1 Valg av forskningsdesign	s. 26
3.2 Casestudie	s. 26
3.3 Intervju	s. 27
3.4 Dokumentstudie	s. 27
3.4.1 Medier	s. 27
3.5 Forskningsetikk	s. 28
3.6 Analyse av datagrunnlaget	s. 28
3.7 Reliabilitet og validitet	s. 29
3.8 Metodedrøftelse	s. 29

Kap 4 - TEORI	
4.1 Føre-var-prinsippet	s. 32
4.2 Medvirkning	s. 33
4.2.1 Ladder of participation	s. 34
4.2.2 Medvirkning i miljøretten	s. 35
4.3 Naturbasert reiseliv	s. 35
4.3.1 Økoturisme	s. 36
4.4 Institusjonell teori - passendelogikker	s. 37
Kap 5 - OMRÅDEBESKRIVELSE	
5.1 Svalbard - kontekst	s. 40
5.1.1 Longyearbyen	s. 41
5.2 Reiselivets rolle	s. 42
5.3 Naturreservat som verneform	s. 43
5.3.1 Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard naturreservater	s. 44
5.4 Turisme i reservatene	s. 45
Kap 6 - FORVALTNINGSPLAN FOR ØST-SVALBARD	
6.1 Rammeverk for forvaltningen	s. 50
6.1.1 De miljørettslige prinsippene	s. 50
6.1.2 Utgangspunkt for forvaltningen	s. 51
6.2 Overordnede mål i forvaltningsplanen	s. 51
6.2.1 Organisering	s. 52
6.2.2 Aktørene og deres rolle	s. 53
6.2.3 Sonering som virkemiddel	s. 54
Kap 7 - RESULTATER	
Reiselivets rolle	s. 58
Føre-var-prinsippet	s. 60
Rollekonflikt	s. 62
Balansegang	s. 63
Kap 8 - DISKUSJON	s. 66
Kap 9 - KONKLUSJON	s. 72
Avsluttende refleksjoner	s. 73

1- INNLEDNING

I denne delen av oppgaven vil jeg presentere tema, avgrensning, bakgrunn, problemstilling og oppbygging av oppgaven. For å sikre klarhet rundt begrepene brukt i oppgaven og unngå misforståelser vil jeg også foreta en kort innføring i noen begreper for at de skal bli forstått riktig.

1 – Innledning

1.1 Oppgavens tema

Temaet for denne masteroppgaven er å belyse de utfordringer verneforvaltningen på Svalbard står ovenfor i en forvaltningsplanprosess, og hvordan en håndterer forholdet mellom reiseliv og vern av sårbare naturområder på Øst-Svalbard. Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan disse utfordringene blir håndtert, hvilke premisser og prinsipper forvaltningsplanen bygger på og hvordan medvirkning fra reiselivsnæringen har gjort seg gjeldende i endelig forvaltningsplan for Øst-Svalbard (FPØS).

BEGREPSAVKLARING

Tildelingsbrev

Tildelingsbrevet er det sentrale styringsdokumentet fra et departement til en underliggende virksomhet. Brevet skisserer økonomiske rammer og beskriver prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav for virksomhetene (Kunnskapsdepartementet, 2016). I dette tilfellet gjelder tildelingsbrevet de oppgaver departementet spesielt ønsker å fremheve, nye oppgaver samt konkrete oppdrag Sysselmannen skal prioritere i 2009.

Oppdragsbrev

Oppdragsbrevet bidrar til å utdype det oppdraget som er gitt i tildelingsbrevet, og gir føringer for det videre arbeidet. I dette tilfellet arbeidet med forvaltningsplaner for verneområdene på Svalbard (Sysselmannen, 2015).

Villmarkspregede områder

Beskrives av norsk naturforvaltning til å være landområder som befinner seg mer enn 5 kilometer fra tyngre tekniske naturinngrep, eksempelvis veier og kraftledninger. Definisjonen er basert på avstand til naturinngrep, men sier følgelig ingenting om dyreliv og vegetasjon er påvirket av andre former for arealutnyttelse (Lindhjem & Magnussen, 2015).

Forvaltningsplan

En forvaltningsplan er et verktøy for verneforvaltningen i daglig og praktisk drift av verneområdene. Gjennom prosessen med å utarbeide forvaltningsplaner skal det avklares hvordan verne- og brukerinteresser skal avveies. Forvaltningsplanen vil bidra til en mer forutsigbar forvaltning av verneområdene. Arbeidet med en forvaltningsplan deles gjerne inn i fire faser; prosjektplan, melding om oppstart, prosess og godkjenning (Miljødirektoratet, 2013).

Forvaltningsmål

Forvaltningsmål anses å være en samlebetegnelse for alle målsettinger knyttet til et verneområde. Eksempelvis naturmangfold/naturtyper, kulturminner, verdier knyttet til areal, eller interesser knyttet til friluftsliv, brukerinteresser eller næringsinteresser (FPØS, 2015 s. 9).

1.2 Bakgrunn for oppgaven

Stadig flere vokser opp i byer og tettbebygde strøk. Det øker ønsket om å komme seg ut og bruke naturen. Samtidig vil vi helst få flere tilrettelagte og organiserte opplegg for naturopplevelsen (Fredman, 2016). Siden stortingsmelding nr. 50 om Svalbard ble fremlagt i 1991 har reiselivsnæringen vært et viktig satsingspunkt i den norske Svalbardpolitikken. Sammen med FoU-virksomheten og kulldriften er reiselivsnæringen en av tre grunnpilarer i Svalbardsamfunnet. Fra begynnelsen av 1900-tallet har kull- og bergverksdrift vært den viktigste av de tre grunnpilarene, og vært hovedgrunnen til bosetting i øyriket. Endringer i næringsstrukturen, hvor gruvesamfunnet ikke er like robust som tidligere, gjør at den arktiske øygruppa vil være avhengig av en annen tilnærming til sysselsetting og bosetting i fremtiden. Reiselivsnæringen vil være et viktig og nødvendig bidrag til dette. Reiselivet på Svalbard baserer seg på et naturbasert reiseliv hvor de tilreisende kan da del i og oppleve noe utenom det vanlige. Naturen er på mange måter Svalbards største attraksjon, og er derfor også førende for de som velger øygruppa som reisemål. Det arktiske naturmiljøet byr på mange muligheter innen naturbasert reiseliv, men er avhengig av en balanse mellom reiselivsnæringen og en bærekraftig utvikling som ivaretar de sårbare områdene som ofte er formålet med reisen i utgangspunktet. I nevnte stortingsmelding ble cruiseturismen omtalt som et viktig markedssegment i reiselivsnæringen på Svalbard. Siden 1991, da denne stortingsmeldingen ble fremstilt, har cruisetrafikken økt betraktelig. I 2014 var det i overkant av 60.000 som gikk i land utenfor bosettingene. Totalt var folk i land på 169 ulike ilandstigningspunkter samme år (Miljøovervåkning Svalbard og Jan Mayen, 2015).

Forvaltningsplanen ble laget på oppdrag fra daværende Miljøverndepartement, og skal fungere som et verktøy hos Sysselmannen i den daglige og praktiske driften av verneområdene (FPØS, 2015 s.2). Forvaltningsplanen skal videre bidra til å sikre en helhetlig styring av ferdsel som begrenser den samlede belastningen på miljøet i tråd med verneformålet. Videre skal planen etter oppdragsbrevet gitt av Miljøverndepartementet gi føringer til hvordan kryssende interesser skal håndteres. Særlig gjelder dette avveininger av hensynene til ulike brukergrupper som forskning og reiseliv, samt bidra til å legge til rette for at aktiviteten er i samsvar med verneformålet (FPØS, 2015 s. 145). Departementet understreker også i sitt oppdragsbrev at dersom det mangler tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger et tiltak har, skal føre-var-prinsippet legges til grunn for forvaltningen av verneområdene.

1.3 Avgrensning

Verneforvaltning er et omfattende emne. For at omfanget skulle kunne tilpasses omfanget av en masteroppgave var det nødvendig å foreta avgrensninger med hensyn til dette. I den forbindelse er den geografiske avgrensningen gjort til å omhandle forvaltningsplan for Øst-Svalbard, som er en sammenfatning av Nordaust-Svalbard og Sør-Svalbard naturreservater. Oppgaven tar sikte på å beskrive og belyse hvordan verneforvaltningen i samarbeid med andre instanser og aktører balanserer økende turisme i østområdene opp mot de sårbare naturkvalitetene, og i hvilken grad og på hvilket grunnlag prinsippet om føre-var anvendes i forvaltningsplanen.

1.4 Problemstilling

For å kunne undersøke nærmere og belyse problematikken rundt håndteringen av Østområdene formulerer jeg følgende hovedproblemstilling og tilhørende underproblemstillinger;

”Hvordan maktet verneforvaltningen på Svalbard å balansere hensynet til de sårbare verneverdiene på Øst-Svalbard med en stadig økende turisme?”

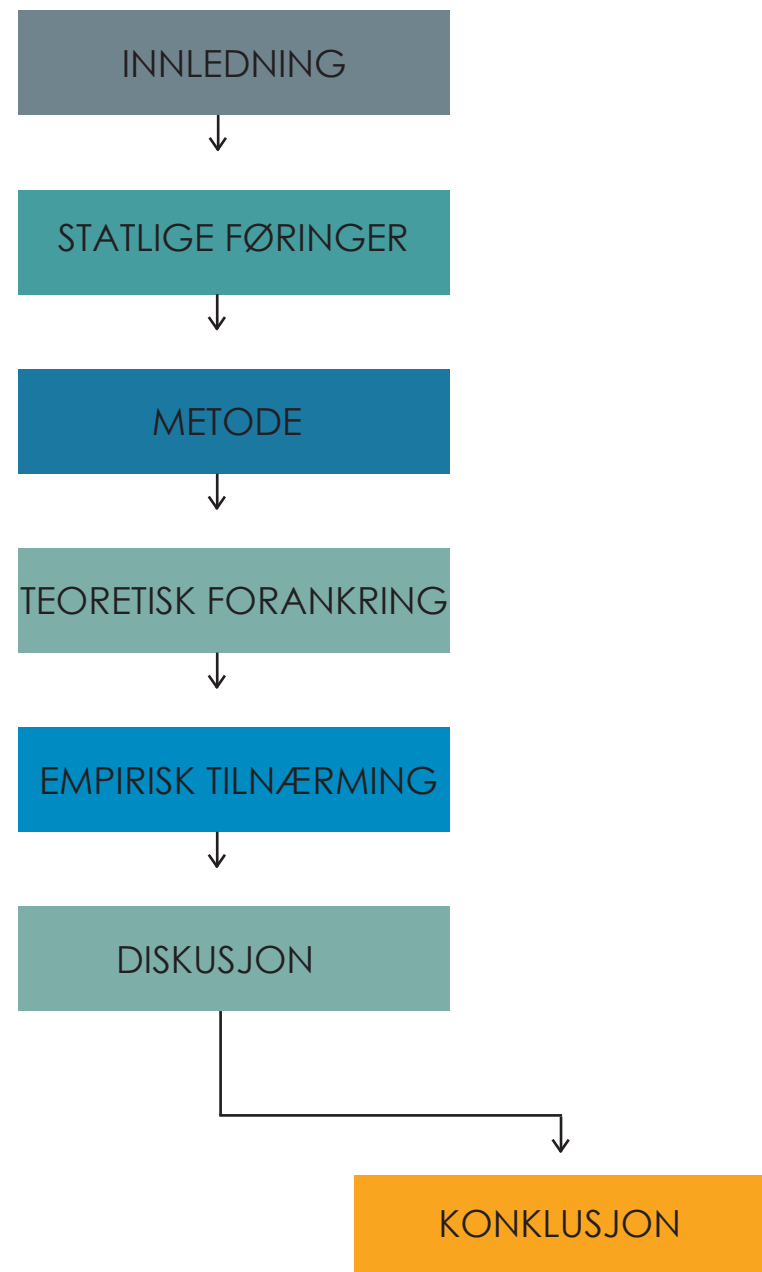
Disse underproblemstillingene har bidratt til å operasjonalisere hovedproblemstillingen;

”På hvilken måte har medvirkning fra reiselivsnæringen gjort seg gjeldende i innholdet og prioriteringene i forvaltningsplan for Øst-Svalbard?”

”Hvordan har føre-var-prinsippet blitt anvendt og tolket i forvaltningsplanarbeidet?”

1.5 Oppgavens oppbygging

Denne masteroppgaven har 9 kapitler. I oppgavens første del gis det en innledning til oppgaven, en begrepsavklaring og problemstillingene fremstilles. Videre gis det en oversikt over de føringene som legger rammeverket for behandling av naturreservatene, samt hvilke metodiske fremgangsmåter jeg har brukt for å besvare problemstillingene. I oppgavens fjerde kapittel gis det en oversikt over det teoretiske rammeverket, før jeg gir en områdebeskrivelse av caseområdet, empirisk tilnærming ved hjelp av datamateriale i form av plandokumenter, høringer, medieoppslag og semi-strukturerte intervjuer. I diskusjonen drøftes det empiriske grunnlaget i lys av teorien. Avslutningsvis konkluderer jeg og fremmer egne refleksjoner.



Figur 1: Oppbygging av oppgaven

2 - STATLIGE FØRINGER

Lov om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven) av 2002 regulerer miljøspørsmål i øyriket, og har som formål å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskap, flora, fauna og kulturminner. Innenfor rammene nevnt ovenfor gir loven rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift. Denne delen av oppgaven har som formål å gi en oversikt over lovverket og de statlige føringene som legger rammeverket for behandling av Øst-Svalbard og naturreservatene. Innledningsvis vil jeg også gjøre rede for utviklingen av administrasjonen av Svalbard.

2 - Statlige føringer

2.0 Administrativ utvikling

Administrasjonen av Svalbard var i de første tiårene preget av en passiv norsk politikk og administrasjonen var i grunnen minimal. Styringen av Svalbard kom inn under noe fastere former på 1930-tallet da Handelsdepartementet fikk ansvar for å håndtere Svalbard-sakene. I 1953 ble Sysselmannens rapportering overført til Justisministeren. Gruveulykkene på 50- og 60-tallet medførte tvil om det var riktig at Industridepartementet (tidligere Handelsdepartementet) skulle ha alle Svalbard-sakene samlet under dette departementet, og så i 1965 ble sakene overført til de departementene som var relevante for den enkelte saken. Svalbard-budsjettet ble overført til Justisdepartementet. Det ble også opprettet et interdepartementalt koordinerende organ. Organet fikk i 1971 utvida sine funksjoner til å omhandle alle polarområdene og fikk navnet Det interdepartementale polarutvalg hvor Justisdepartementet fungerte som sekretariat. Utover 1970-tallet opplevde Svalbard økt aktivitet og et ønske om en sterkere politisk styring. Som et resultat av dette ble det i 1975 opprettet en egen polaravdeling i Justisdepartementet. Sammen med det interdepartementale polarutvalget er polaravdelingen kjernen i styring av Svalbard. Fra 1990-tallet overlot departementene i større grad ansvaret for Svalbard-saker til direktoratene. Eksempelvis ga Miljøverndepartementet større ansvar til Direktoratet for naturforvaltning. (Drivenes & Jølle, 2004).

2.1 Svalbardtraktaten

Frem til Svalbardtraktaten trådte i kraft ved Lov om Svalbard i 1925 fungerte Svalbard som et internasjonalt landområde uten faste regler, som en slags internasjonal allmenning. Da gruvedriften ble igangsatt for fullt på begynnelsen av 1900-tallet ble det behov for en lovgivning og en domstol som kunne bidra til å løse konflikter. Traktaten er derfor et produkt av behovet for regelendringer på øygruppa, og ble ratifisert¹ i første omgang av USA, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederland, Storbritannia og Irland, Sverige og Norge. I hovedsak er det fem grunnprinsipper som gjelder for Svalbard. Et av disse er prinsippet om miljøvern, som pålegger Norge et ansvar for å ivareta Svalbards naturmiljø. Videre er Svalbard en del av Norge. Dette betyr at det er Norge som vedtar og håndhever de lovene som gjelder for øygruppa, likevel har traktatlandene like rettigheter på noen områder. Dette gjelder adgang og opphold på Svalbard, fiske og fangst, industrivirksomhet og erverv og utnyttelse av eiendoms- og bergverksrettigheter. Et annet grunnprinsipp er at skatter og avgifter skal komme samfunnet på Svalbard til gode. Norge skal etter traktaten ikke benytte sin myndighet til å sikre inntekter utover det som kreves til administrasjon av Svalbard. Dette betyr derfor at inntektsskatt på Svalbard er lavere enn på fastlandet. I tillegg til de nevnte prinsippene er Norge også forpliktet til å sørge for at det ikke blir oppretta noen militære stasjoner på Svalbard i form av flåtebasen eller festninger, og øygruppa skal aldri benyttes i krigsøyemed jf. Svalbardloven.

¹ Ratifikasjon vil si at et stat forplikter seg, og dermed bli part til, en folkerettslig avtale. Staten blir etter ratifikasjonen forpliktet til å overholde de forpliktelser som følger av den aktuelle avtalen. Dersom staten ikke overholder sine forpliktelser etter en konvensjon som den er part til, gjør den seg skyldig i konvensjonsbrudd. (<https://snl.no/ratifikasjon>)

2.2 Svalbardmiljøloven

Svalbardmiljøloven regulerer som nevnt miljøspørsmål på Svalbard og fungerer i praksis på samme måte som Lov om forvaltning av naturens mangfold (Naturmangfoldloven) av 2009 gjør for verneområder på fastlandet. Loven har som formål å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø i øyriket, hvor sysselmannen er miljøvernmyndighet. I lovens §5 er aktsomhetsplikten nedfelt, og paragrafen sier at "enhver som oppholder seg eller forestår virksomhet på Svalbard, skal vise hensyn og opptre varsomt så naturmiljø og kulturminner ikke påføres unødig skade eller forstyrrelser". Videre skal den virksomheten som iverksettes vurderes ut fra den samlede belastning som naturmiljø og kulturminner da vil bli utsatt for, jf. prinsippet om samlet belastning nedfelt i §8. All ferdsel på Svalbard skal etter §73 foregå på en slik måte at en ikke skader, forsøpler eller forringer naturmiljø eller kulturminner, eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker eller fauna. Med hjemmel i §74 kan sysselmannen forby ferdelsesformer eller fremkomstmidler som har en særlig belastning på naturmiljøet. På lik linje som Naturmangfoldloven opererer også Svalbardmiljøloven med flere ulike verneformer. Etter lovverket kan det som nasjonalpark vernes større uberørte eller i det vesentlige uberørte naturområder når de kan ha verdi for forskning eller for opplevelse av Svalbards natur- og kulturarv med hjemmel i §16. Naturreservater fredes etter prinsipper som jeg vil nevne senere i oppgaven, med hjemmel i §17, se forøvrig kap 5.3. Som biotopvernområder kan det fredes områder som har særlig betydning for flora eller fauna, eller som inneholder viktige eller særpregede geologiske forekomster. Biotopvernområdene vernes med hjemmel i §18. Svalbardmiljøloven inkluderer en egen paragraf som omhandler kulturmiljøområder. Et kulturmiljøområde kan det etter lovens §19 vernes et område som har særskilt kulturhistorisk verdi.

2.3 Forskrift om turisme, feltopplegg og annen reiselivsvirksomhet på Svalbard

Turistforskriften regulerer turisme og annen reiselivsvirksomhet på Svalbard og har hjemmel i Svalbardloven fra 1925. Formålet med forskriften er å regulere turisme, feltopplegg og annen reiselivsvirksomhet innenfor rammen av norsk svalbardpolitikk. Dette gjelder særlig for å ivareta tilreisende og reisendes sikkerhet, for å forsikre at felt- og turopplegget ikke skader Svalbards naturmiljø, og for å sikre at felt- og turopplegg tar hensyn til allmenhetens opplevelse av Svalbards villmark. I forskriften defineres turoperatør til å mene enhver som mot vederlag organiserer reiser med tilhørende tjenesteytelser eller som i turistøyemed frakter personer innenfor Svalbard. En turist er derfor, i motsetning til en individuell reisende, en deltager på en av de organiserte reisene nevnt ovenfor.

2.4 Stortingsmeldinger

Siden Svalbard ble underlagt norsk høyhetsrett har det blitt utarbeidet fire stortingsmeldinger. I meldingene beskrives blant annet Norges overordnede mål og virkemidler for den norske svalbardpolitikken, utvikling, miljøvern, de juridiske rammene og utviklingen av Longyearbyen som lokalsamfunn. I stortingsmeldingene blir også næringsvirksomhet beskrevet. For å gi en oversikt over overordnede mål, utvikling og utfordringer i forbindelse med reiselivet i øyriket, vil jeg i denne delen av oppgaven utdype nærmere de to siste stortingsmeldingene som er gitt.

2.4.1 St.meld. nr.9 (1999–2000)

De overordna målene for den norske Svalbardpolitikken er konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten, korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevet, bevaring av ro og stabilitet i området, bevaring av områdets særegne villmarksnatur og opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen (St.meld. nr.9 Svalbard). Disse målene ble uttrykt i stortingsmelding om Svalbard i 1985, og selv om det har skjedd store endringer i Svalbardsamfunnet siden da, understreker regjeringen også i St.meld. nr.9 at målene om kontinuitet og konsekvens har vært en stabiliserende faktor i området og at disse målene videreføres. Videre sier stortingsmeldingen at det er ønskelig å fremme internasjonalt samarbeid, og at ressursutnytting, forskning og næringsvirksomhet må skje innenfor rammene av hensyn til bevaring av natur- og kulturminner.

I meldingen blir målet om bevaring av Svalbards særegne villmarksnatur, som er et av de overordnede målene, lagt til grunn for miljøvernpolitikken og miljøhensyn skal veie tyngst ved interessekonflikt. Ved en slik målsetting må det stilles krav til opprettholdelse av tilnærmet

uberørt naturmiljø, når det gjelder sammenhengende villmark, flora, fauna og kulturminner jf. Svalbardmiljølovens formålsparagraf. Videre sier meldingen at de villmarkspregede områdene likevel skal kunne sees, oppleves og brukes. Utfordringen som følger vil derfor være å sikre at ferdsel og bruk ikke bidrar til å redusere disse områdenes kvalitet på lengre sikt. Den menneskelige aktiviteten i områdene, eksempelvis forsknings- og turismeaktivitet må innrettes på en måte som sikrer at spor og uønsket påvirkning unngås (St.meld. nr.9 Svalbard). I forkant av denne stortingsmeldingen ble et eget miljøovervåkingssystem for Svalbard og Jan Mayen (MOSJ) utarbeidet. MOSJ omfatter natur- og kulturmiljøer, og skal bidra til å gjøre det lettere å evaluere måloppnåelse, samt identifisere behovet for tiltak og nye virkemidler i områdene.

Forholdende skulle legges til rette for en utvikling av reiseliv som næring på Svalbard allerede st.meld. nr.40 (1985-86) og i st.meld. nr.50 (1990-1991). Det ble likevel understreket at reiselivsnæringen og turismen måtte styres – det vil si; være kontrollert og ikke måtte utbygges i et omfang som kunne true områdets villmarksnatur. Fra 1985 frem til 2000 har det vært en kraftig vekst i reiselivsnæringen. Selv om reiselivet er et grunnlag for bosetting og virksomhet på øygruppa følger det utfordringer for et landskap som er så sårbart. I 1999-2000 understreker regjeringen at utfordringen for myndighetene er å sikre at turismen utvikles i samsvar med de overordnede målene for svalbardpolitikken som nevnt tidligere.

En av de største utfordringene er i tilknytning til motorisert ferdsel, som følger av at Svalbard har nærmest ikke noe utarbeidet veisystem som forbinder bosetningene på øya. I all hovedsak foregår derfor ferdsel med båt, snøscooter, helikopter eller fly. En av hovedutfordringene er derfor å begrense og styre ferdsel. Den oversjøiske cruisetrafikken representerer den største aktøren innen turisme på Svalbard og er en aktør som ikke er organisert gjennom reiselivsrådet². De fleste cruiseskipene er underlagt ulike utenlandske selskaper som ikke har tilknytning til Svalbard gjennom lokalisering i Longyearbyen.

Gjennom stortingsmeldingen konkretiseres det at regjeringen ønsker å videreføre arbeidet med å tilrettelegge for et miljø- og sikkerhetsmessig forsvarlig reiseliv på Svalbard. Dette tilsier at regjeringen ikke ønsker at det videreutvikles turistprodukter som innebærer en miljø- eller sikkerhetsmessig risiko, men at det med hensyn til naturmiljøet legges opp til strenge rammebetingelser. Et tiltak er å fortsette samspill mellom aktørene for å styre turismen. Et annet tiltak som nevnes er regjeringens ønske om å innføre at guidene som benyttes til opplevelser er sertifiserte guider. Videre tas det sikte på at reiselivsnæringen selv skal ha et større ansvar for utvikling av reiselivet, og at det bør legges økt vekt på organiserte turer med guide i nærområdene til Longyearbyen, men også til de øvrige områdene. For øvrig gjelder dette ferdsel både til lands og til vanns.

² Reiselivsrådet er underlagt desiniasjonsselskapet Svalbard reiseliv som ble stiftet i 2001, og består av bedrifter i Longyearbyen innenfor reiselivs- og reiselivsrelaterte næringer. (<https://www.svalbardblues.com/svalbard/bedrifter/svalbard-reiseliv/>)

2.4.2 St.meld nr. 22 (2008–2009)

Om lag ti år etter st.meld.nr.9 fremlegges en ny stortingsmelding. I løpet av de ti årene siden siste stortingsmelding har det igjen vært en betydelig utvikling på Svalbard, i form av både befolkning og aktiviteter. De overordnede målene, som har ligget til grunn for den norske svalbardpolitikken over lang tid, videreføres også i denne stortingsmeldingen. Siden begynnelsen av 1990-tallet har det vært satset bevisst på kulldrift, FoU-virksomhet og reiseliv. Regjeringen ønsker å legge forholdene til rette for en videreutvikling av reiseliv som en basisnæring på Svalbard (St.meld. nr.22). Spesielt viktig er det å jobbe målrettet med å utvikle et produkt som kan gi grunnlag for sysselsetting på helårsbasis. Regjeringen påpeker at det er viktig med en fortsatt videreutvikling av reiselivet på Svalbard, i tråd med stortingsmeldingene gitt i 1990-1991 og 1999-2000. Reiselivet kan bidra til en variert næringsstruktur, og således også grunnlag for økt verdiskapning. Ved å satse sterkere på reiselivet vil en få et mer robust bosetting som ikke vil være like avhengig av kulldriften. Cruiseturismen utgjør en viktig del av reiselivet, og deles gjerne inn i to ulike segmenter; oversjøisk cruiseturisme, hvor båtene kommer langveisfra, og ekspedisjonscruiseturisme, som har start og slutt i Longyearbyen. Association of Arctic Cruise Operators (AECO) er en sammenslutning av flere bedrifter som operer med ekspedisjonscruise, og er en interesseorganisasjon stiftet i 2003 (AECO, 2016). Dette er en endring i strukturen fra slutten av 90-tallet, da cruiseskipene ikke hadde noen overordnet tilknytning til noen institusjon. Organisasjonen har utarbeidet egne retningslinjer for skipene som er tilknyttet deres organisasjon med hensyn til miljø og sikkerhet i forbindelse med ekspedisjoner og turer i farvannene rundt Svalbard. Retningslinjene, eller site guidelines, er utarbeidet i samarbeid med myndighetene, og har til dels strengere krav enn det som er nedfelt i lovverket (St.meld.nr.22).

Reiselivsnæringen er også en viktig aktør med tanke på å informere turistene om miljøutfordringer i Arktis og spiller også en viktig rolle i arbeidet med å begrense virkninger på miljøet gjennom arbeidet med site guidelines. Reiselivet på Svalbard lever av den uberørte naturen. Tilbudene er mange, men sesongsvingninger er en utfordring for å opprettholde helårs arbeidsplasser. Stortingsmeldingen poengterer at det er potensiale for videre vekst i reiselivsnæringen, men sier også her at utviklingen må skje innenfor strenge miljø- og sikkerhetsmessige rammer. Den samlede ferdselen i forbindelse med reiseliv og forskning har økt i takt med aktivitetsøkningen på øygruppa. På lik linje som for ti år siden ligger utfordringene i å styre ferdsel på en måte som ivaretar miljømålene for Svalbard. Særlig viktig er det å sikre verneområdenes verdi som referanseområder for klima- og miljøforskning, da Svalbard har en viktig rolle som kilde til kunnskap om klimaendringer. Balansegang mellom utvikling av reiselivet og miljømålene er en utfordring, og det påpekes at problemstillingen er særlig aktuell når det gjelder ferdsel knyttet til cruisevirksomhet innenfor naturreservatene på Øst-Svalbard. Veksten innenfor cruisetrafikken forventes å øke i forbindelse med økt generell turisme. Cruisetrafikken foregår i stor grad innenfor verneområdene på grunn av de attraksjonene som finnes der. Det er derfor viktige utfordringer knyttet til cruisetrafikken og regulering av denne innenfor naturreservatene på Øst-Svalbard. Det påpekes at dokumentasjonen av de effekter ferdselen og ilandstigninger fra cruiseturister gjør på naturen og kulturminnene er begrensa, men at det likevel kan vises til at de ferdselsformene som foregår på Svalbard kan ha effekter på natur- og kulturmiljø. Behovet for en systematisk kartlegging av effekter etterspørres i stortingsmeldingen, og det påpekes at cruisenæringen selv har tatt et stort ansvar for å begrense de miljømessige konsekvensene av sin virksomhet.

3 – METODE

I denne delen av oppgaven vil jeg gi en oversikt over valg, og bakgrunn for valg av forskningsdesign. Jeg vil også si noe om hva som kjennetegner de ulike forskningsdesignene, og hvordan jeg etter endt undersøkelse har bearbeidet og tolket data. Jeg vil i oppgavens avsluttende del gi en metodekritikk.

3 – METODE

3.1 Valg av forskningsdesign

Når man skal gjennomføre en undersøkelse må en ta stilling hva, hvem og hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Det er dette som omtales som forskningsdesign (Johannessen et al., 2011). Hvilken fremgangsmåte man velger for å gjennomføre undersøkelsen og hvilken metode man benytter for datainnsamling er i tillegg i stor grad avhengig av tiden man har til rådighet. Begrepet metode deles gjerne inn i to; kvalitativ og kvantitativ metode, hvor det prinsipielle skillet går mellom hvordan dataene registreres og analyseres (Johannessen et al., 2011). Denne oppgaven baseres i hovedsak på kvalitative metoder for datainnsamling. Silverman (2011) karakteriserer kvalitative undersøkelser ved at de ofte inneholder et enkelt caseområde, valgt på bakgrunn av interesse eller lettvinhet, og at en studerer fenomener i sammenhenger der de oppstår. Enten gjennom observasjon og registrering eller gjennom analyse av trykte materialer, eksempelvis dokumentstudier. I denne oppgaven var det naturlig å benytte seg av kvalitative forskningsmetoder for å kunne besvare forskningsspørsmålet.

3.2 Casestudie

Denne prosjektoppgaven behandler et utvalgt caseområde. Et slikt casestudie er ikke en egen forskningsmetode, men en strategi hvor man kan ha en kvalitativ eller kvantitativ tilnærming, eller kombinasjon (Johannessen et al., 2011). I dette tilfellet benytter jeg flere kvalitative tilnærminger for å gå i dybden på det utvalgte caset. Fordelene ved at man velger et casestudie er at man får mer informasjon innen et avgrenset område, og at man får muligheten til å studere casen i detalj og i sammenheng. I følge Yin (2009) er et casestudie å foretrekke dersom forskningsspørsmålene er i form av hvordan eller hvorfor. For meg var det derfor naturlig å benytte et casestudie som en metodisk strategi med grunnlag i de gitte forskningsspørsmålene i denne oppgaven.

3.3 Intervju

Innsamling av empirisk data gjennom intervjuer har sammen med dokumentstudier vært sentralt i denne oppgaven. Dette på bakgrunn av prosjektets forskningsspørsmål, hvor jeg ønsket å se på grad av medvirkning, hvordan verneforvaltningen makter å balansere hensynet til de sårbare verneverdiene med økende turisme og føre-var-prinsippets rolle i forvaltningsplanarbeidet. Derfor var det viktig å intervjuere personer med direkte eller indirekte tilknytning til forvaltningsplanprosessen. På bakgrunn av informantenes ulike bakgrunn var intervjuene utformet til å være semi-strukturerte. For å kunne utarbeide en slik intervjuguide bør man i følge Silverman (2011) ha en forståelse av prosjektet og gå noe "granskende" til verks i intervjusituasjonen. De ble utarbeidet med intervjuguide (vedlegg 1) med noen gitte spørsmål, men jeg holdt likevel åpent for dialog. Intervjuguiden ble under prosessen endret, da dette var nødvendig for å tilpasses de ulike informantene. Jeg valgte denne intervjuformen da jeg ønsket at informantene skulle få ytre sine meninger, men at intervjuguiden likevel fungerte som et retteverktøy dersom det var behov for å få informantene inn på "rett spor". I oppgaven benyttet jeg 5 ulike informanter, som enten representerte reiselivsnæringene eller hadde en nåværende eller tidligere tilknytning til Sysselmannskontoret. Jeg valgte mine informanter ut ifra hvilken tilknytning de har hatt til forvaltningsplanarbeidet.

Fordelen ved en slik metode er at den tilrettelegger for at informantene skal kunne ytre sine meninger i større grad enn hva som kommer frem gjennom dokumenter, og jeg som intervjuer har også mulighet til å komme med oppfølgingsspørsmål.

3.4 Dokumentstudie

Innsamling av data gjennom dokumentstudier har vært en viktig og kontinuerlig prosess under dette prosjektarbeidet. Herunder har lovverk, forskrifter, forvaltningsplan, høringsuttalelser og forarbeider til forvaltningsplanen vært sentrale dokumenter i mine dokumentstudier. Gjennom en forvaltningsplanprosess er de aller fleste dokumenter, eksempelvis oppstartsbrev, forslag til forvaltningsplan og høringsuttalelser skriftlige, og er derfor en viktig del av det analytiske arbeidet senere i oppgaven. Dokumentstudiene var utgangspunkt for å få et generelt overblikk over planprosessen og aktører, og således også utgangspunkt for intervjuguide.

3.4.1 Medier

Tidsskriftet Svalbardposten, som er øygruppas lokalavis, er en sentral arena for leserinnlegg. Innleggene er av privatpersoner, så vel som statlige aktører, og fungerer derfor som et talerør for offentlig debatt om saker som angår Svalbard. I dette tilfellet var forvaltningsplanprosessen en langvarig og omfattende prosess, og Svalbardposten var hyppig brukt som arena for meningsutveksling. De ulike leserinnleggene og artiklene i avisen har gjennom denne oppgaven vært av interesse for meg, særlig hva angår aktørperspektiv, men også for å få en generell oversikt over ulike meninger og perspektiver på forvaltningsplan for Øst-Svalbard.

3.5 Forskningsetikk

Gjennom Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora er de forskningsetiske retningslinjene vedtatt (Johannessen et al., 2011). Sammenfattet kan retningslinjene deles inn i tre overordnede typer som en forsker må tenke igjennom ved et forskningsprosjekt; informantenes rett til selvbestemmelse og autonomi, forskerens plikt til å respektere informantenes privatliv og forskerens ansvar for å unngå skade. Gjennom utarbeidelse av intervjuguide og under selve intervjusituasjonene var det viktig å ikke la spørsmålene som ble stilt være farget av intervjuerens personlige meninger. Intervjuets formål var først og fremst å få en klarhet i informantens meninger. Gjennom intervjuene var det tendenser til at de som ikke lenger var en del av sysselmannens stab hadde lettere for å snakke mer frigjort enn de som var ansatt i miljøforvaltningen. Dette stemmer overens med Johannesen et al. (2011) som forklarer at de etiske problemstillingene oppstår når forskningen direkte berører mennesker. I denne oppgaven har jeg valgt å ikke publisere navn eller direkte arbeidsstilling, men bruker informasjonen gitt av informantene til å bygge opp om den empiriske tilnærmingen. I noen tilfeller ble informantene gitt spørsmålene per mail på forhånd av intervju da det ble bedt om det. Selve tiden for intervjuene var på mellom 45-75 minutter. I de tilfeller det ble gjort lydopptak vil disse opptakene bli slettet etter oppgavens sensur.

3.6 Analyse av datagrunnlaget

Når man foretar kvalitative undersøkelser er det nødvendig å foreta en analysing og en tolkning av dataene som er blitt samlet inn, fordi de kvalitative dataene ikke snakker for seg selv (Johannessen et al., 2011, s. 185). I følge Johannessen er det flere forskjeller mellom det å analysere og det å tolke data, selv om de gjerne glir over i hverandre. Det å analysere betyr å dele opp de dataene man har samlet inn i flere elementer. Målet med å analysere er å avdekke et budskap, å finne et mønster i datamaterialet som kan bidra til å trekke konklusjoner som skal svare på problemstillingene. Det å tolke noe dreier ifølge Johannessen seg om å ta tak i meninger som ikke ligger for dagen, at man ser funnene fra analysen i lys av relevant teori (Johannessen et al., 2011 s. 186). I denne oppgaven har datagrunnlaget bestått av ulike skriftlige data i form av blant annet plandokumenter og intervjuer med henholdsvis reiselivsaktører og forvaltningsaktører.

3.7 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet representerer troverdighet og bekreftbarhet i de metodene jeg benytter i prosjektoppgaven. Med reliabilitet menes den graden av samsvar mellom tilfellene som er tilordnet de samme kategoriene av forskjellige anledninger (Aarset, 2014). Med validitet menes sannhet fortolket i den grad en forklaring nøyaktig representerer det sosiale fenomenet den refererer til. Altså en vurdering om studien eller analysen faktisk sier noe om det fenomenet vi påstår den analyserer (Aarset, 2014). Gjennom metodetriangulering kan en styrke både reliabilitet og validitet i oppgaven. Ved å ha en kombinasjon av ulike metoder kan en unngå skjevhet på grunn av en datakilde, så primærkilden bør gjerne suppleres med flere sekundærkilder for å unngå nettopp skjevhet.

3.8 Metodedrøftelse

Oppgavens datagrunnlag har vært omfattende, og har bestått av plandokumenter, forskrifter, lovverk, medieoppslag, annen litteratur og intervjuer med informanter fra reiselivsnæringen og forvaltningen. Informantene ble valgt ut etter hva slags tilknytning de hadde til forvaltningsarbeidet, og videre etter snøballmetoden. Dette anses å være en riktig tilnærming, da det er store utskiftninger av ansatte hos Sysselmannen med bakgrunn i at man gjerne er ansatt hos Sysselmannen på åremål. Ettersom forvaltningsplanprosessen var langvarig var det et fåtall som hadde vært delaktige fra start til slutt. Det at det var stadige utskiftninger var en utfordring i forbindelse med å oppnå kontakt med ønskelige informanter. Selvom de informantene jeg til slutt oppnådde kontakt med hadde mye nyttig informasjon, meninger og var imøtekommende, ville det likevel vært ønskelig med et enda bredere spekter av informanter.

Ettersom prosessen med å lage forvaltningsplanen foregikk over en lengre periode var det som nevnt vanskelig å få informanter fra forvaltningssiden som hadde fulgt planen fra start til slutt. Ettersom informantene også representerte ulike deler av forvaltningen og reiselivet, ble intervjuguiden utarbeidet og omformulert i samsvar med dette. For enkelhetens skyld i analysearbeidet ville det kanskje vært en fordel om alle informantene hadde blitt stilt de samme spørsmålene, dog ville ikke resultatene blitt de samme da informantene ikke har samme grunnlag for å svare på alle spørsmål.

Ettersom denne oppgaven i tillegg til intervjuer også baserer seg i stor grad på dokumentanalyse, er det muligheter for feilkilder, da nyansene og meningene kanskje ikke blir like tydeliggjort som ved et personlig intervju.

4 - TEORI

I denne delen av oppgaven vil jeg foreta en gjennomgang av det teoretiske rammeverket jeg anser å være aktuelt for mine problemstillinger. Jeg vil først gjøre rede for føre-var-prinsippet før jeg så sier noe om medvirkning i en planprosess. Videre vil jeg gi en definisjon av begrepet naturbasert reiseliv før jeg avslutningsvis gjør rede for institusjonell teori - passendelogikker.

4 – Teori

4.1 Føre-var-prinsippet

Mangel på sikker kunnskap omkring sammenhenger i naturen og derfor også grunnlag for faglig tvil om årsak og virkning av miljøproblemer er et grunnleggende problem innen miljøvern- og politikk. Føre-var-prinsippet skal bidra til å møte disse problemene (Bugge, 2011 s. 84). Prinsippet er nedfelt i det norske lovverket gjennom Naturmangfoldloven av 2009 og Svalbardmiljøloven av 2002. Gjennom Naturmangfoldlovens §9 beskrives føre-var-prinsippet til å være at når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal ta det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Videre sier lovverket at dersom det foreligger en risiko for irreversibel eller alvorlig skade på naturen, skal ikke mangel på kunnskap brukes som en begrunnelse for å utsette eller å unnlate å treffe forvaltningstiltak. Svalbardmiljøloven har en i utgangspunktet lik definisjon av prinsippet, dog med en litt annen tilnærming. Prinsippet sier etter Svalbardmiljølovens §7 at når et forvaltningsorgan mangler tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger et tiltak kan ha på naturmiljø eller kulturminner, skal myndigheten etter denne lov utøves med sikte på å unngå mulige skadevirkninger på miljøet. Indirekte kan en også si at det kan trekkes linjer mellom føre-var-prinsippet i Naturmangfoldloven og Svalbardmiljøloven og Grunnlovens §112, som sier at enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Videre sier Grunnloven at naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterleken. Bugge (2011, s. 134) påpeker likevel at det ikke er *plikt* til å legge prinsippet til grunn ved miljøforvaltning, da grunnlovens ordlyd neppe innbærer klar plikt til dette.

Føre-var-prinsippet går ett skritt videre og sier at vi også skal gripe inn der hvor vi ikke er sikre på om det foreligger en trussel på miljøet (Bratt, 1997). Prinsippet har både en prosessuell og en substansiell side. Det kreves at virkning og årsak skal søkes kartlagt så langt dette er mulig. Dersom det foreligger tvil, skal det handles på en slik måte at naturmiljøet blir ivaretatt (Bugge, 2011 s. 84). Føre-var-prinsippet svarer derfor på hvordan mangelfull informasjon skal håndteres innenfor miljøvernet, og behovet for å kunne håndtere usikkerhet. Den usikkerheten kan det være lett å se bort ifra, og heller konsentrere seg om den fordelen en beslutning har i dag, fremfor å se hva som kan skje seinere – altså at fremtidig nytte diskonteres. Innen miljøvernet vil dette potensielt ha stor betydning, ettersom en handling kan ha store miljømessige konsekvenser som man overlater til framtidens generasjoner å ta (Bratt, 1997). Prinsippet om føre-var skal bidra til å gi et svar på hvordan en skal håndtere mangelfull informasjon, og derfor også redusere diskontering av fremtidig nytte. Prinsippet har bred internasjonal tilslutning, men dets innhold og status som folkerettsprinsipp er omstridt (Bugge, 2011 s. 84). Det er mange definisjoner av føre-var-prinsippet, noe som ifølge Bratt (1997) kan være det at en har så forskjellige assosiasjoner til begrepet føre-var, som gjør at begrepet håndteres på ulike måter. I noen tilfeller benyttes tilnærming eller tiltak i stedet for prinsipp når en omtaler føre-var. Gjennom Rio-erklæringen fra 1992 ga FN følgende definisjon på føre-var: «In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall

not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation” (Rio-erklæringen, 1992). Oversatt kan man si at erklæringens definisjon av føre-var innebærer at for å kunne beskytte miljøet, skal en føre-var-tilnærming legges til grunn av stater i henhold til deres evner. Dersom det foreligger en trussel om alvorlig eller irreversibel skade, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette kostnadseffektive tiltak for å hindre miljøødeleggelser. I erklæringen brukes tilnærming, og Bugge (2011) peker på at det kan diskuteres om hvorvidt det er noen forskjell på «tilnærming» og «prinsipp», fordi det i utgangspunktet dreier seg om en generell og fleksibel retningslinje. Likevel er prinsippet klart nok. Dersom det etter grundige undersøkelser foreligger en fare eller tvil om at et tiltak eller en virksomhet kan medføre alvorlig skade, skal det ikke ventes med å treffe mottiltak til sikker kunnskap foreligger (Bugge, 2011 s.85). Alvorlig skade eller irreversibilitet blir trukket frem som et sentralt punkt ved håndtering av føre-var. Bratt (1997) peker på det grunnleggende problemet ligger i det faktum at man egentlig ikke vet hvor store de eventuelle skadene vil være, eller om de i det hele tatt vil være irreversible. Hva som er stor skade vil også kunne endre seg med tida.

4.2 Medvirkning

Medvirkning er gjennom Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 2009 forstått som enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i, og påvirke offentlige utrednings- og beslutningsprosesser. I teorien betyr dette at befolkningen selv er med på å planlegge sin egen fremtid. Formålet med medvirkning i planprosessen er å oppnå «en best mulig plan» og har videre som mål å sikre gode løsninger som tar hensyn til alles behov, legge til rette for at alle berørte og interesserte aktører kan komme til orde, fremme engasjement og være en arena for demokratisk deltakelse i et lokalsamfunn samt fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Medvirkning innebærer derfor muligheten til å kunne påvirke utforming av et planforslag, og man vil se virkningene av medvirkningen ved at planen har blitt endret på bakgrunn av innspill som har kommet fra berørte parter (Schmidt et al. 2011 s. 40). Rett til medvirkning i planlegging er i dag en utvidelse av de tidligere rettighetene innbyggerne tradisjonelt sett har hatt av innsyn og påvirkning i beslutningsprosesser. Medvirkning ble for alvor en del av det lovverket som regulerer planleggingsprosesser på 1980-tallet (Aarseth et al. 2012). Medvirkning er grunnleggende for lokaldemokratiet, og hvordan det tilrettelegges for medvirkning er derfor avgjørende for å sikre velfungerende planprosesser.

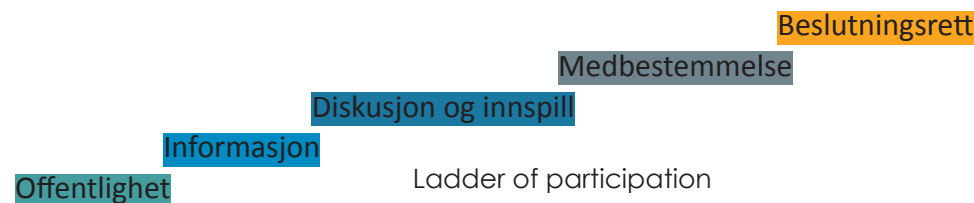
Aarseth et al (2012) deler argumentene for medvirkning inn i to hovedgrupper; demokratiargumenter og effektivitetsargumenter. De demokratiske argumentene bunner i en ideologi om at mennesker er likeverdige, og har lik rett på å bli hørt. Ved å inkludere lokalbefolkning og interessegrupper på denne måten skaper man et større samfunnsengasjement.

Det kan på denne måten skapes større nærhet mellom innbyggere og politikere, og politikere vil bedre kanalisere innbyggernes ønsker inn i de lokale beslutningsprosessene. Det normative grunnlaget for medvirkning er derfor nettopp dette, behovet for økt legitimitet og demokrati i den offentlige forvaltningen (Bay-Larsen et al., 2005). I følge Bay-Larsen (2005) er det også økt fokus på brukermedvirkning som et ledd i planstrategien der det er ventet et høyt konfliktnivå innen miljøvern. Videre påpekes det at lokal kunnskap og informasjon er en viktig begrunnelse for medvirkning i en verneplanprosess. Medvirkning kan derfor oppfattes som en strategi for bedre og mer effektiv forvaltning, fordi den lokalt forankrede kunnskapen kan bidra til et bedre beslutningsgrunnlag. Schmidt et al. (2011 s. 40) peker på at begrepsbruken tilknyttet medvirkning er uklar, hvor det ikke går et klart skille mellom hva som er deltakelse og hva som er medvirkning. Deltakelse trenger nødvendigvis ikke å innebære handling, og betegnes som en involvering eller tilstedeværelse i planprosessen, men som ikke trenger å ha innflytelse på planprosessen eller planen som sådan.

4.2.1 Ladder of participation

Ettersom medvirkning gjerne omfatter et bredt spekter av deltakelse som igjen gir ulik grad av medvirkning utviklet Arnstein (1969) en medvirkningsstige for å kategorisere gradene av medvirkning. Aarseth et al. (2012) har videreutviklet denne stigen, som i utgangspunktet representerer maktfordeling og innflytelse, til å tilpasses planleggingsprosessene. Stigen er illustrert i figur x. Trinnene i trappen representerer medvirkning i en planprosess. På bunnen av stigen finner vi offentlighet, som gjerne representerer at en planprosess er igangsatt. På neste trinn er informasjon. Dette trinnet innebærer at flere opplysninger om planen blir gitt.

Videre er det diskusjon og innspill, som ifølge Aarseth et al (2012) kan innebære folkemøter, høringsordninger og eller møter hvor berørte aktører og innbyggere blir gitt mulighet til å komme med innspill og tilbakemeldinger. Medbestemmelse, som er det neste trinn, innebærer en større grad av innflytelse. Eksempelvis kan dette være planprosesser hvor arbeidsgrupper, sammensatt av noen eller flere berørte interesser, jobber sammen for å komme frem til en løsning. Stigens øverste trinn er beslutningsrett, noe som innebærer at berørte aktører har fått delegert beslutningsrett over planen og vedtaket. Dette er sjelden tilfellet i offentlige planprosesser.



Figur 2: Medvirkingsstigen utviklet etter Arnstein (1969) ladder of participation

4.2.2 Medvirkning i miljøretten

I forbindelse med miljørettslige spørsmål er også medvirkning fastsatt i det tiende prinsippet i Rio deklarasjonen fra 1992. Oversatt kan man si at prinsippet sier at miljøspørsmål håndteres best med deltakelse fra alle borgere på sitt relevante nivå. På nasjonalt nivå sier prinsippet at hver enkelt skal ha tilgang til informasjon om miljøet som er holdt av offentlige myndigheter og ha mulighet til å delta i beslutningsprosesser. Offentlige myndigheter skal tilrettelegge og stimulere til offentlig oppmerksomhet og deltakelse ved å gjøre informasjonen tilgjengelig for allmenheten, og effektiv tilgang til saksbehandlingen skal gis (Rio deklarasjonen, 1992). Selv om det har vært medvirkning gjennom Plan- og bygningsloven og innen kommuneplanlegging over lang tid, er medvirkning innenfor miljø- og naturvern rimelig nytt (Bay-Larsen et al. 2005).

4.3 Begrepet naturbasert reiseliv

For at man skal kunne forstå det samspillet som skjer mellom turisme og naturmiljøet må man også ha en forståelse for hvor kompleks turismen er. Det å reise bort på ferie, altså det som ofte omtales som turisme, er ifølge Holden (2008) en iboende funksjon og et ønske i oss mennesker. I Norden har naturen vært en attraksjonsfaktor for turisme i de siste tiårene (Fredman & Tyrväinen, 2010), og selv om det stadig arbeides med å definere begrepet naturbasert reiseliv er det noen generelle tendenser i de ulike definisjonene. Etter en sammenstilling av ulike definisjoner peker Fredman et al. (2009, s.19) på komponenter som er sentrale for tolkning av naturbasert reiseliv. Først og fremst er man besøkende i et naturområde, og under besøket forventes det at man får en form for opplevelse av det naturmiljøet man besøker. I tillegg er det ofte slik at dette skjer når man foretar en spesifikk aktivitet. Valentine (1992, Fredman et al 2009) bruker en nivåskalering ettersom i hvilken grad aktiviteten og opplevelsen er avhengig av naturen. Nivå 1 representerer opplevelser som er avhengig av naturen, nivå 2 er opplevelser som forsterkes av naturen og nivå 3 er aktiviteter som ved tilfeldigheter foregår i naturen. Turisme og natur samspiller mer eller mindre alltid, fra aktiviteter som er direkte avhengige av naturen til opplevelser som er indirekte avhengig av naturen. For turistene kan naturopplevelsen variere fra korte besøk til lengre sammenhengende perioder ute i naturen (Fredman et al. 2009 s. 21). Fredman et al (2009) gir begrepet følgende definisjon; Naturbasert reiseliv omfatter menneskers aktiviteter når de besøker naturområder utenfor sine vanlige omgivelser. Hvorpå aktiviteter er handlinger som skjer ute, uavhengig om aktiviteten i utgangspunktet er tradisjonelle friluftaktiviteter. Naturområder betegnes til å være områder som har en form for avgrensning mot mer urbane miljøer.

Vanlige omgivelser defineres til å være overnattingsreiser og internasjonale reiser, hvor besøkstiden ikke får passere ett år. Også Apon et al. (2014) stiller seg bak denne definisjonen og tilføyer at Den naturbaserte reiselivsnæringen er et samlebegrep som omfatter summen av bedrifter og organisasjoner som primært er rettet mot mennesker som besøker naturområder utenfor sine vanlige omgivelser.

4.3.1 Begrepet økoturisme

Bakgrunnen til begrepet økoturisme følger av den mexikanske miljøaktivisten Ceballos-Lascurain, som så på hvordan turister som besøkte våtmarksområder for å se på flamingoer kunne bidra til en økonomisk utvikling samtidig som området naturverdi ble bevart (Fredman et al. 2009, s. 22). Siden Ceballos-Lascurain introduserte økoturisme er det blitt forsøkt gitt en rekke definisjoner av begrepet. Blant annet definerer The international Ecotourism Society - TIES (2015) økoturisme til å være *responsible travel to natural areas that conserves the environment, sustains the well-being of the local people, and involves interpretation and education*. Fredman et al. (2009) peker på at det er forsøkt å tolke og definere økoturisme både i teori og i praksis, men at det i all hovedsak er forsøkt å beskrive det naturbaserte reiselivet som har som formål å motvirke negative effekter på miljøet. Den moderne økoturismen kan beskrives til å være miljømessig med positive effekter på lokal økonomi og bevaring av naturmiljø samtidig som turistene får kunnskap om reisemålets natur og kultur. Felles for de fleste definisjoner av økoturisme er at de inneholder fem prinsipper. At den er naturbasert, holdbar, kunnskapsberikende, verdiskapende og tilfredstillende for turistene. Målet om kunnskapsberikelse anses å være et viktig kriterie og kjennetegn for økoturismen (Fredman et al. 2009, s. 23).

4.4 Institusjonell teori-passendelogikker

En institusjon defineres av Store Norske Leksikon til å være et sett med normer og en sosial praksis som regulerer den måten samfunnsmedlemmer løser viktige og tilbakevendende oppgaver på. Videre sies det at det ligger en oppfatning om at en del samfunnsmessige utfordringer er av en slik art at de må løses innenfor visse felles rammer hvis samfunnet skal kunne opprettholdes over tid (SNL, 2015). I følge Singsaas (2015a) kan institusjonell teori sees på som teorien om hvordan de sosiale grensene og føringene vi konstruerer, sementeres over tid og gir føring for våre handlinger. Den institusjonelle teorien søker å forklare hvordan sosiale handlinger ved å se på relasjonene mellom struktur og aktør og individ og kontekst, gjennom å se på hvilken måte institusjoner fremmer og hemmer handlinger (Singsaas, 2015a s. 26). Teorien forsøker derfor å forklare sosiale handlinger ved å undersøke de institusjonene som fremmer eller hemmer handlinger. I normative institusjonalisme legger man vekt på institusjonenes verdier og logikk (Amdam, 2003 s. 45). Singsaas (2015b) skiller mellom arealplanlegging og naturforvaltning ved å betegne de som to ulike institusjoner i sin doktorgradsavhandling Regional planlegging som redskap for helhetlig arealforvaltning i villrein fjellene. I denne sammenheng kan en si at verneforvaltningen og reiselivsnæringen representerer to ulike institusjoner, hvorav den normative institusjonelle teorien hevder at det ikke bare finnes én rasjonalitet, men at verden er delt inn i disse ulike institusjonene som er bygd opp rundt ulike verdier, logikker og mål (Singsaas, 2015b). Naturforvaltningen oppleves derfor som en institusjon med aktører og andre organisasjoner som ønsker å bevare og verne naturmiljøet, mens reiselivet kan forstås som en egen institusjon med sine egne verdier, logikker og mål.

Til disse institusjonene finner man blant aktørene felles holdninger, verdier og tanke- og handlingsmønster, som gjerne er trege og motstandsdyktige ovenfor endringer. Disse strukturene kalles passendelogikker – eller logic of appropriateness. Passendelogikker er ifølge March & Olsen (2009) et perspektiv som ser på menneskelige handlinger som drevet av et sett hensiktsmessige eller eksemplariske regler som er organisert i institusjoner. Reglene blir fulgt fordi de blir sett på som naturlig, rettmessige og legitime. Passendelogikker kan derfor sees på som et hinder for kollektiv handling i planprosessene. Kollektiv handling innebærer at alle aktører som bruker en ressurs må komme sammen og enes om felles regler for prosessen. For å operasjonalisere disse passendelogikkene må man se på nøkkelord, som for eksempel kan sees på som grunnleggende verdier, normer og verdier en støtter seg til. I forbindelse med en forvaltningsplan må man derfor se på indikatorer som ser på aktørenes logikker i forhold til planen. Hva er formålet? Hvordan bør prosessen gjennomføres? Hva bør resultatet av forvaltningsplanen være? Falleth & Hovik (2013) peker på at sannsynligheten for at aktørene handler kollektivt i tråd med en plan avhenger av at input (deltagelse, høringer, kunnskapsgrunnlag) og output (endelig forvaltningsplan med tilhørende bestemmelser) sees på som legitime av alle aktører og interessenter i planarbeidet

5 – OMRÅDEBESKRIVELSE

I denne delen av oppgaven vil jeg gi en oversikt over oppgavens caseområde. Jeg vil først si noe om den historiske utviklingen på Svalbard, før jeg gjør rede for utviklingen i reiselivet. Videre vil jeg gjøre rede for naturreservat som verneform, før jeg avslutningsvis sier noe om det juridiske rammeverket for Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard naturreservater og reiselivsutviklingen i reservatene.

5 – Områdebeskrivelse

5.1 Svalbard – kontekst

Som nevnt tidligere har Svalbard aldri vært et sted hvor folk har vært over lang tid og hvor generasjoner har kommet og gått. Etter at Willem Barentsz oppdaget Svalbard i 1596 har utallige nasjonaliteter kommet til øyriket (Syssemmannen, 2012b). Svalbards historie deler man gjerne inn i epoker knyttet til ressursutnyttning. Hvalfangsten, hvor det i hovedsak var briter, nederlendere og tyskere som deltok, hadde stor nasjonal betydning for de nevnte landene på 16- og 1700tallet. På det meste hadde den nederlandske fangsten alene et omfang på 150-250 skuter som årlig fangstet mellom 750 og 1250 hval på slutten av 1600tallet.

Den mest kjente landstasjonen for hvalfangst er Smeerenburg som ligger på nordvestkysten av Spitsbergen, og det mest attraktive byttedyret var Grønlandshvalen, som etter den internasjonale hvalfangsten til slutt ble utryddet i sjøområdene rundt Svalbard. Russerne startet overvintringsfangst på Svalbard omkring 1700. Overvintringsfangsten var kommersielt drevet, og dreide seg derfor i hovedsak om fangst de kunne få utbytte av (Syssemmannen, 2012b). Først og fremst dreide dette seg om hvalrossprodukter, som tenner, hud og spekkolje. Men også isbjørn og rev var av særlig interesse. I perioden 1700 til 1850 ble det bygget flere enn 70 fangststasjoner. Da russerne reduserte sin virksomhet begynte den norske overvintringsfangsten for fullt. Denne perioden varte fra om lag 1850 og frem til 1973, da isbjørnen ble fredet (Syssemmannen, 2012b). Den norske fangsten var i stor grad knyttet til samme fangst som den russiske, og overvintring ble mer og mer vanlig utover 1800tallet og begynnelsen av 1900tallet.



Figur 3: Oversikt Svalbard

Rev og isbjørn ble gjerne fangstet på vinteren, når pelsen var av best kvalitet, sel på våren, fugl, egg og dun på sommeren, og rein og rype på høsten. Det store nettverket av fangsthytter var nødvendig da fangstmennene reiste over store områder. På det meste overvintret et femtital fangstfolk. Disse gjorde nødvendigvis innhogg i bestanden, og selvkudd av isbjørn medførte en effektivisering som gikk langt over tålegrensa til isbjørnen og var også en medvirkende årsak til at isbjørnen ble fredet i 1973 (Naturhistorisk museum, 2009).

Det fortelles at fangstmann Georg Bjønnes kjøpte en årgang gamle aviser til Svalbard. Hver morgen kunne han gå ut og hente en "ny" avis med dagens dato, som var nøyaktig ett år gammel (Sysselmannen, 2012b)

Forskning og ekspedisjonsreiser ble en del av Svalbards historie rundt 1850 og er det fortsatt. Helt siden oppdagelsen av Bjørnøya i 1596 er et gjort ulike kartlegginger av landskap, seilingsruter og fangstressurser, men de planlagte ekspedisjonene startet på midten av 1800talet. På bakgrunn av Svalbards beliggenhet var øygruppa også et godt utgangspunkt for grupper og ekspedisjoner som ønsket å komme først til Nordpolen. De vitenskapelige målsettingen var i fokus for de ulike ekspedisjonene, uavhengig av hvilket mål de hadde. Likevel var det en underliggende motivasjon for deltakere og sponsorer om en nasjonal og personlig prestisje. Bergverksdriften ble et faktum på begynnelsen av 1900tallet, og har vært en bauta for helårssamfunnene på Svalbard. Store Norske Spitsbergen Kullkompani (SNSK) stiftes i 1916 og markerer starten på over 100 år med gruvedrift. I dag er det fortsatt gruvedrift i Svea og Lunckefjell, samt gruve 7 utenfor Longyearbyen. Gruve 7 forsyner Longyearbysamfunnet med kull til energiverket.

5.1.1 Longyearbyen

Bergverksdriften er utgangspunktet for stedet Longyearbyen. Stedet fikk navnet etter den amerikanske forretningsmannen John Longyear, som på begynnelsen av 1900tallet besøkte Svalbard med cruiseskip. Han hadde stor interesse for de økonomiske mulighetene som lå i naturressursene, og da han kom tilbake to år etterpå startet han kullselskapet Ayer og Longyear. Selskapet kjøpte norske kullfelt vest for Adventfjorden, og to år senere ble det første huset bygd av selskapets nye navn; American Arctic Coal Company i det som da het Longyear City (Reymert, 2016). De amerikanske eiendommene ble i 1915 solgt til Store Norske Spitsbergen Kullkompani (SNSK), og stedet fikk det norske navnet Longyearbyen. Samfunnet som da vokste frem var mannsdominert, og de fleste etterlot familien på fastlandet mens de jobba i gruvene i Longyearbyen. Myndighetsutøvelsen lå hos ledelsen i SNSK, hvor de ikke bare styrte ressursutvinninga, men også forsyningene, kommunikasjon og boligpolitikk (Jaklin, 2016). På 1960tallet ble det stilt krav om modernisering og normalisering, og på 1970tallet overtok den norske stat aksjene i selskapet, og innledet en aktiv svalbardpolitikk. Svalbard lufthavn åpnet i 1975 og muligheten for helårskommunikasjon med fastlandet var et steg på veien til å gjøre Longyearbyen til et familiesamfunn. Stedet har siden gruvedriften startet for over 100 år siden utviklet seg til å bli et sted med variert næringsliv. Alle kulturminner fra før 1946 er fredet på Svalbard, så den nedlagte gruvedrifta i Longyearbyen preger fortsatt kulturmiljøet i byen (Jaklin, 2016). I dag bor det om lag 2 000 mennesker på Svalbard. De aller fleste er nordmenn, men rundt 40 nasjonaliteter er representert. Longyearbyen har flest innbyggere, men det bor folk også i Barentsburg og Ny-Ålesund. I tillegg er det flere bosteder utenom de faste bosetningene, blant annet Svea, Pyramiden og Isfjord radio (Sysselmannen, 2012a).

5.2 Reiselivets rolle

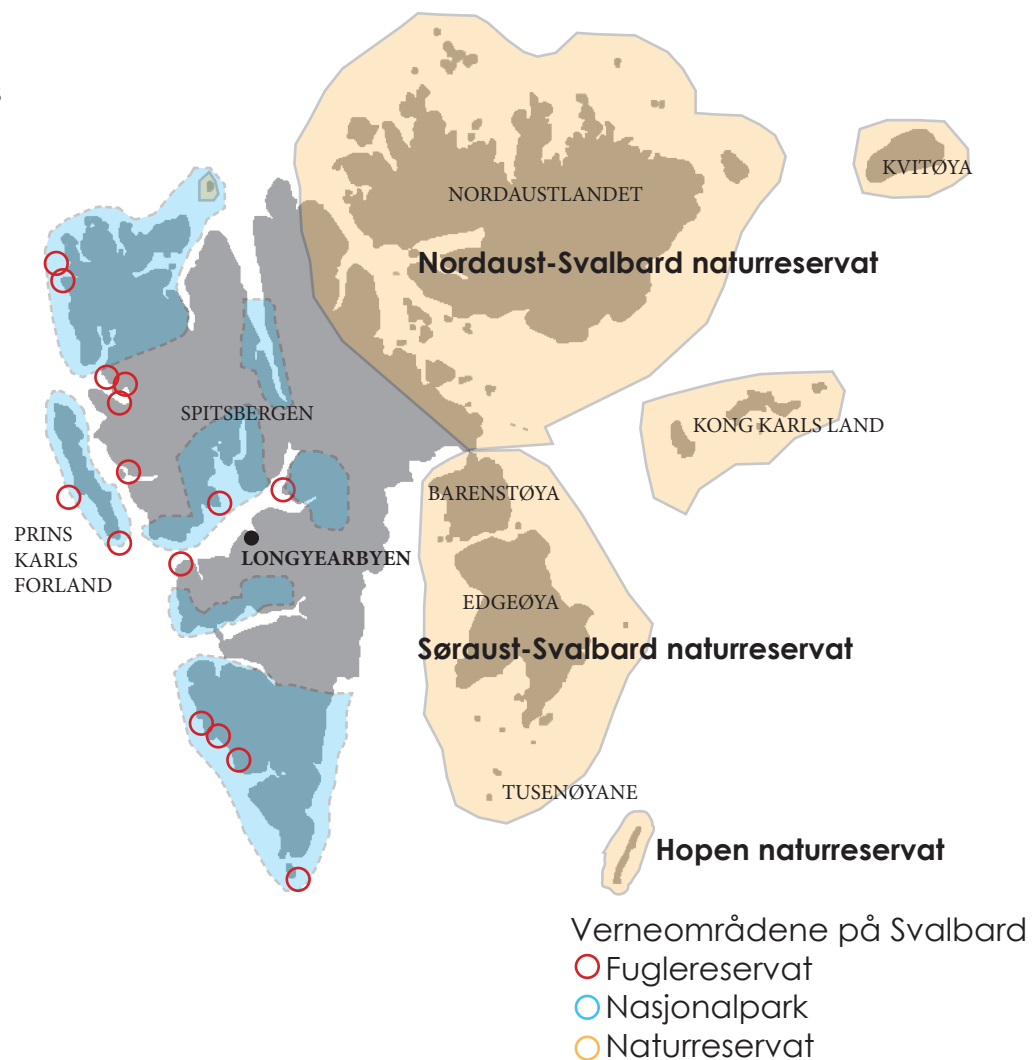
De første organiserte turene til Svalbard fra fastlands-Norge begynte på 1880-tallet og fra 1890-tallet var det regelmessige turer til øygruppa med dampskip. Det første hotellet ble oppsatt i Longyearbyen i 1897, men den store turismen lot likevel vente på seg (Syssekmannen, 2006). Turismen gikk i bølgedaler, og fikk et oppsving på 1950-tallet, da det ble populært med såkalt safarijakt på isbjørn. Frem til den ble fredet i 1973, ble det felt nærmere 700 bjørn i forbindelse med organiserte turer. (Syssekmannen, 2006). Reiselivet ble for alvor en av de tre grunnpilarene for næringslivet på Svalbard på begynnelsen av 90-tallet da Stortingsmeldingen utpekte reiselivet som satsningsområde. I følge Syssekmannens reiselivsstatistikk for 2014 har antall gjestedøgn i Longyearbyen steget fra nesten 24 000 i 1993 til nærmere 120 000 i 2014. 68% av de tilreisende er innenfor segmentet ferie- /fritidsreisende. Antallet turister som besøker øygruppa med oversjøiske cruiseskip har steget fra 15 400 til 35 000 i perioden 1997-2014. Ekspedisjonscruiseturismen har variert mellom 8 500 og 10 500 siden 2008. (FPØS, 2015). Ilandstigninger for båttrafikken er en viktig del av opplevelsen og passasjerene er gjerne i land to-tre ganger daglig i løpet av et ekspedisjonscruise. I 2014 var det folk i land på i underkant av 200 ilandstigningspunkter totalt for cruise- og dagsturbåter. Ettersom cruisetrafikken er den formen for reiseliv som er mest sentral i denne oppgaven, er det i figuren til høyre fremstilt ilandstigningspunkter for hele Svalbard og alle skip i 2014. Punktene representerer i hvilke deler av øygruppa det har vært ilandstigninger, faste ilandstigningspunkter.



Figur 4: Ilandstigningspunkter Svalbard 2014

5.3 Naturreservat som verneform

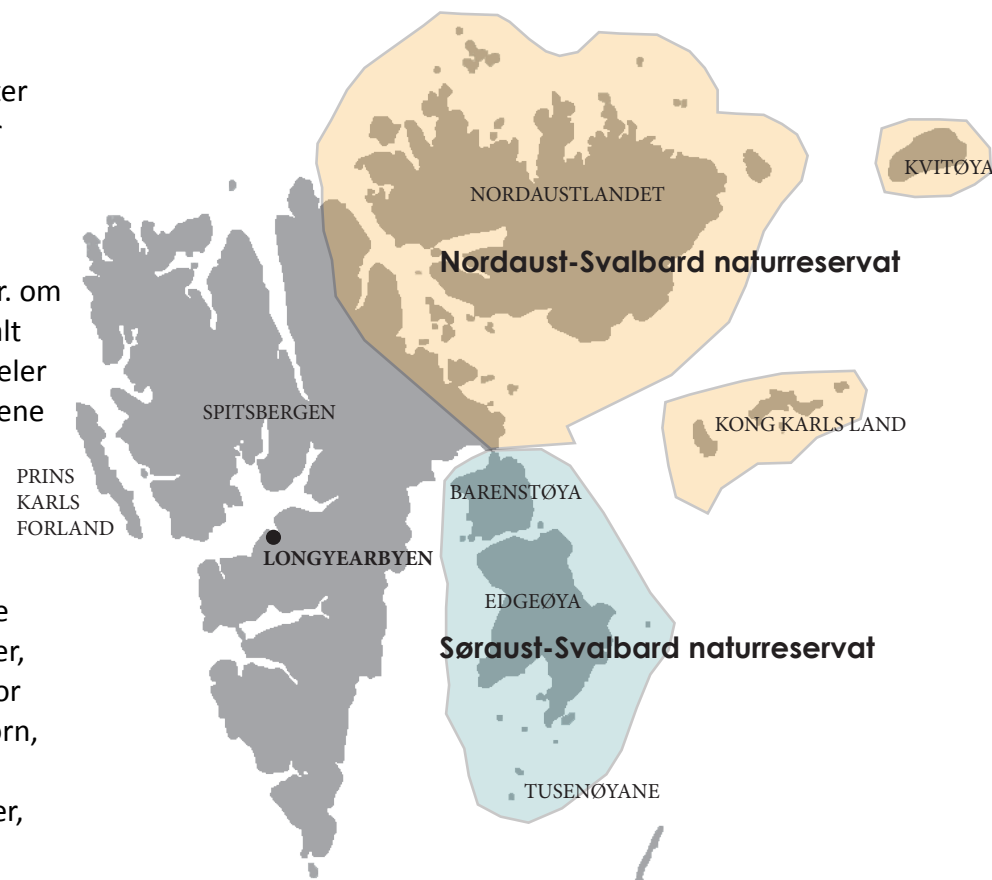
Naturreservat er det strengeste vernet vi har og verneområdene i Norge fastsettes av Kongen i statsråd. Verneområdene vernes ved forskrift, og er juridisk bindende. I den gitte forskriften angis verneformålet, områdets grenser, berørte eiendommer og bestemmelser ved bruk av området. Formålsparagrafen skal også si noe om hvilke natur- og kulturverdier vernet skal ivareta og den tilstand som ønskes i området ved vernet. Definisjonen av et naturreservat gitt av Naturmangfoldlovens §37 sier at som naturreservat kan vernes områder som a) inneholder truet, sjelden eller sårbar natur, b) representerer en bestemt type natur, c) på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold, d) utgjør en spesiell geologisk forekomst eller e) har særskilt naturvitenskapelig verdi. Videre sier paragrafen at også områder som er egnet til ved fri utvikling eller aktive gjenopprettingstiltak å få verneverdier som er nevnt i første ledd også kan vernes som naturreservat. Et naturreservat kan totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel med hjemmel i naturmangfoldloven. På Svalbard reguleres og fastsettes verneområder med hjemmel i Svalbardmiljøloven. Gjennom §17 defineres hvilke områder som kan fredes. På Svalbard kan områder som er uberørt fredes som naturreservat og som a) inneholder særegne eller sårbare økosystemer, b) som utgjør en spesiell naturtype, c) som for øvrig har særlig betydning for flora eller fauna, eller d) som har særskilt naturvitenskapelig verdi. Et naturreservat kan totalfredes med hjemmel i nevnte paragraf. De miljørettslige prinsippene i Svalbardmiljøloven skal legges til grunn ved myndighetsutøvelse etter loven og verneforskriftene som er gitt med hjemmel i loven (FPØS, 2015 s. 36). Totalt finnes det 21 naturreservater på øygruppa, og dekker 83 400 km² av landareal og marint areal ut til territorialgrensen (Miljødirektoratet, 2009). Øygruppa har totalt 29 verneområder som fremstilt i figur 5.



Figur 5: Oversikt over verneområdene på Svalbard

5.3.1 Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard naturreservater

De to naturreservatene er fredet ved forskrift første gang i 1973 og videre gjennom en forskriftsendring fra 2014 som var et resultat av den nye forvaltningsplanen. Nordaust-Svalbard naturreservat omfatter Kong Karls Land, Kvitøya, Nordaustlandet med omkringliggende øyer og territorialfarvann samt landet på vestsiden av Hinlopenstredet. Sørøst-Svalbard naturreservat omfatter Barentsøya og Edgeøya, med omkringliggende øyer og territorialfarvann. Herunder også Kükenthalvøya, Ryke Yseøyane, Halvmåneøya og Tusenøyane. (Forskr. om større naturvernområder og fuglereservater på Svalbard, 2014). Totalt dekker de to naturreservatene over 50% av Svalbards landareal og deler av territorialfarvannet. Til sammenligning utgjør de to naturreservatene en størrelse som er 1,5 ganger så stort som alle verneområdene på fastlandet til sammen. Oversikt over de to naturreservatene er fremstilt i figur 6. Gjennom forskriften er naturreservatenes formål definert. Nordaust-Svalbard naturreservat skal etter forskriften sikre et område med storslagent landskap, karakterisert av de største isbreene på Svalbard og en rekke større og mindre fjorder og halvøyer, flere hekkelokaliteter for sjøfugl betegnet fuglefjell, hekkeområder for ringgås, ligge- og kasteområder for hvalross og leveområder for isbjørn, mange vann med svalbardrøye, og særlig stasjonær røye og viktige kulturminner fra hvalfangsttida, overvintringsfangst, polekspedisjoner, forskning og annen verdenskrig. Sørøst-Svalbard naturreservat skal etter forskriften sikre to store øyer med karakteristisk platålandskap og småøyene Tusenøyane, hekkelokaliteter for sjøfugl betegnet fuglefjell, hekkeområder for ringgås, ligge- og kasteområder for hvalross og leveområder for isbjørn, leveområder for store bestander av Svalbardrein og viktige kulturminner og kulturmiljøer fra hvalfangsttida og overvintringsfangst.



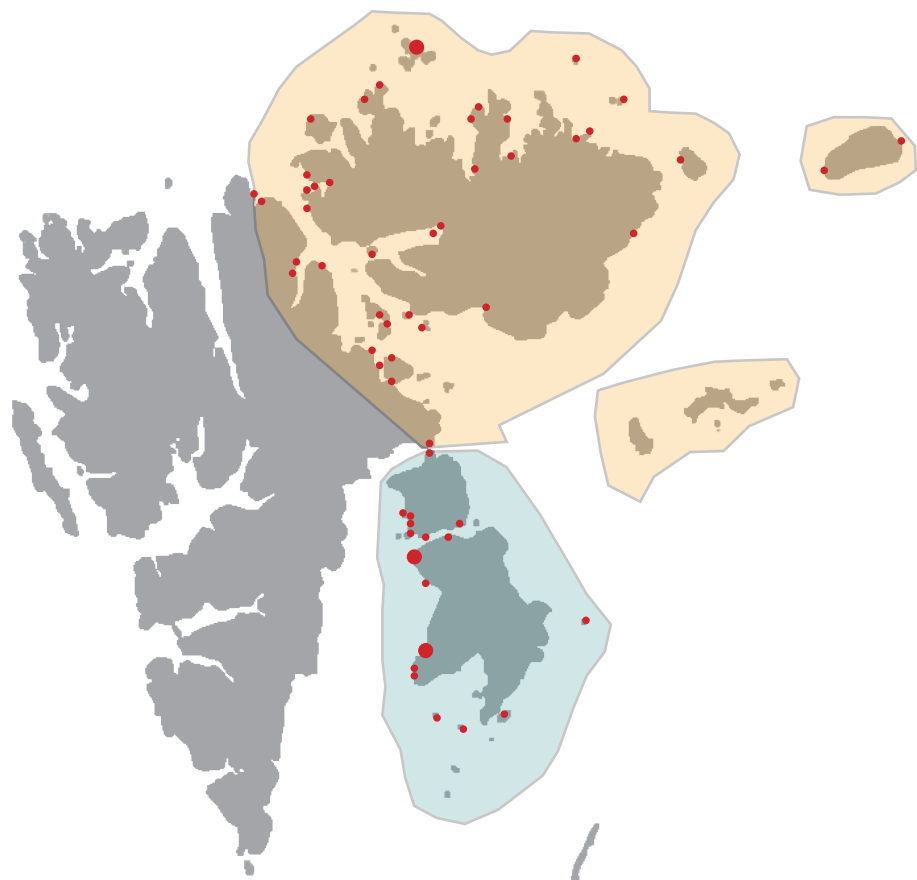
Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard naturreservater

Figur 6: Oversikt over Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard naturreservater

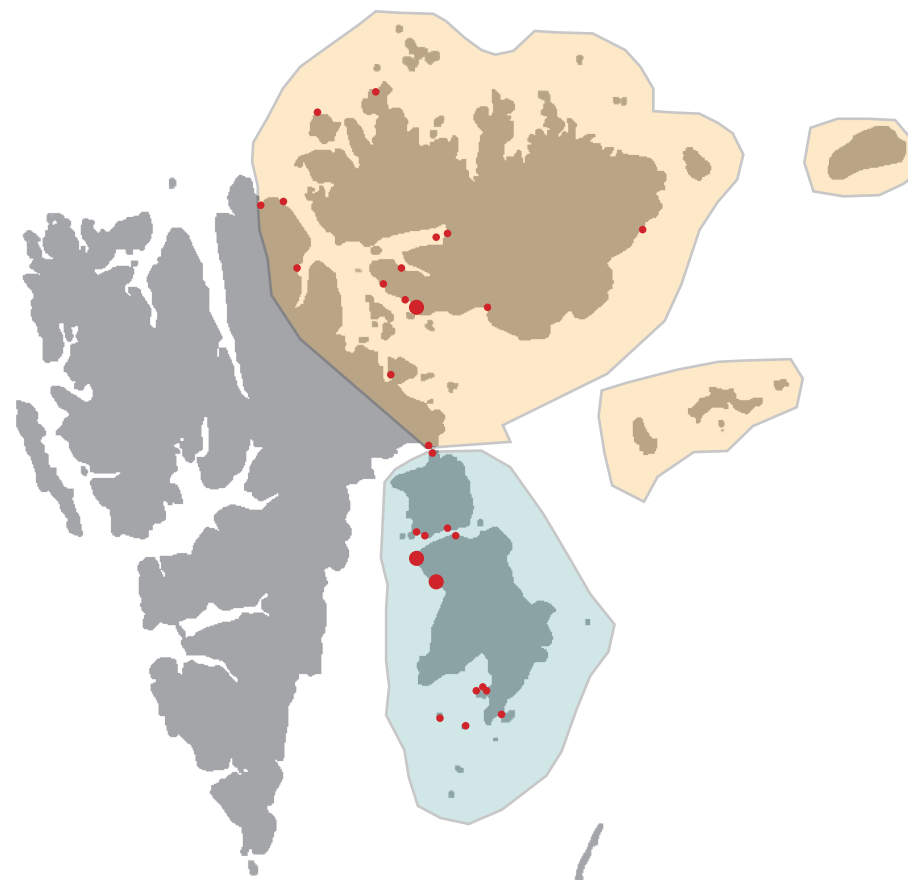
5.4 Turisme i reservatene

Det har siden 1980-tallet vært skips- og båtbasert turisme innenfor naturreservatene. Til å begynne med var ekspedisjonene en kombinasjon av forskning og cruise, så de første turistene i reservatene var gjester på båter og skip som i utgangspunktet var på Øst-Svalbard i forskningsøyemed. (FPØS, 2015 s. 60). Ilandstigninger i Øst-områdene utgjør 12,5 % av alle ilandstigningene på Svalbard totalt i perioden 2001-2013. Dersom man bare regner ilandstigningene ut i fra villmarkspregede områder utgjør ilandstigningene i naturreservatene 21,7 %. Høyest var det i 2013 da ilandstigningene utgjorde 29,0% av totalen. (MOSJ, 2015). Av antallet turister som dro på cruise i samme periode var 8,7%, eller 47 662 personer, på tur i Øst-områdene. De oversjøiske cruiseskipene har gjerne bare en-to ilandstigninger i løpet av sin seiling på Svalbard.

Restriksjonene i forskrifter og lovverket som forbyr tungolje og passasjerbegrensningene gjør at disse skipene i all hovedsak bare besøker Magdalenefjorden utenom de faste bosettingene (MOSJ, 2015). På figur x kan man se at fra 2001 til 2013 vokste antall ilandstigningssteder med nesten 70 punkter, fra 120 til 189 i villmarksområder (hele Svalbard). I følge MOSJ (2015) kan dette begrunnes med en ny form for naturbasert turisme, sail and ski, hvor toppetur er formålet med ekspedisjonscruiset. I de årene prosessen med forvaltningsplanen foregikk var det om lag 7000 passasjerer årlig i sesong. Hvilke ilandstigninger som benyttes under de ulike cruisene varierer fra år til år. Dette med bakgrunn i klimatiske forskjeller, hvor det noen år er mer is enn andre år. Ilandstigningspunktene for år med henholdsvis mye og lite sjøis er fremstilt i figur 7 og 8 på neste side.



Ilandstigninger innenfor reservatene,
2005, år med lite sjøis



Ilandstigninger innenfor reservatene,
2008, år med mye sjøis

Figur 7 + 8 : Ilandstigninger 2005 og 2008

6 – FORVALTNINGSPLAN FOR ØST-SVALBARD

I denne delen av oppgaven vil jeg gjøre rede for rammeverket forvaltningsmyndighetene kan handle innenfor i en forvaltningsplanprosess, de overordnede målene i forvaltningsplanen og hvordan arbeidet har vært organisert.

6 – Forvaltningsplan for Øst – Svalbard

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for det rammeverket forvaltningsmyndighetene på Svalbard kan handle innenfor i prosessen med å utarbeide forvaltningsplaner, de overordnede målene i forvaltningsplanen, organiseringen av planarbeidet samt aktørene og aktørenes rolle. Jeg vil avslutningsvis si noe om hvilke virkemidler forvaltningen har for å regulere reiseliv og annen virksomhet i reservatene.

6.1 Rammeverk for forvaltningen

Svalbardloven og Svalbardmiljøloven er lovhjemmel for forvaltning av Svalbard. Verneområdene fastsettes av Kongen ved forskrift, jf. §12 i Svalbardmiljøloven. Dette bidrar til at verneområdet får en styrke og en varighet som skiller det fra det vernet som gis gjennom for eksempel kommuneplaner (Bugge, 2011 s. 232). I forskriften angis grenser, formål og bestemmelser om bruk av området, og vedtaket som fattes er juridisk bindende. Dersom en forvaltningsplan innebærer at det foreligger forslag til en eller flere forskriftsendringer skal Sysselmannen etter §13 på et tidlig stadium i prosessen sikre samarbeid med offentlige myndigheter og organisasjoner som har interesse i vedtaket, og ellers gjelder reglene gitt i §37 om utredningsplikt, forhåndsvarsling og uttalelser fra interesserte og §16 om forhåndsvarsling i Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Som en motsetning til fastlandet, hvor naturreservater ofte ligger på privat grunn, er *all grunn som ikke er tilkjent nogen til eiendom etter Svalbardtraktaten statsgrunn og er derfor undergitt statens eiendomsrett*, jf. Svalbardloven §22. I forskriften beskrives de bestemmelser og avgrensninger som gjelder for området og hva forskriften særlig skal sikre. Et av de viktigste punktene i forskriften

er de ulike restriksjonene på bruk av området, herunder ferdsel (Bugge, 2011 s. 233). Etter §4 er Kongen, departementet, direktoratet etter departementets nærmere bestemmelser og Sysselmannen miljøvernmyndigheter. Med hjemmel i loven kan myndighet som i loven er lagt til et underordna organ utøves av en overordna miljøvernmyndighet når dette anses påkrevd. Dette betyr i praksis at selv om Sysselmannen er tillagt forvaltningsmyndighet for alle verneområdene på Svalbard (FPØS, 2015 s. 9), kan likevel departementet eller direktoratet gå inn å utøve myndighet i de tilfeller de anser dette til å være nødvendig.

6.1.1 De miljørettslige prinsippene

De miljørettslige prinsippene i Svalbardmiljøloven er gitt i §7-10. §6 sier at ved myndighetsutøvelse etter loven skal §§ 7-10 legges til grunn, og myndighetene skal særlig påse at myndighetsutøvingen etter loven og etter den enkelte bestemmelse samlet sett er i samsvar med disse retningslinjene. Som nevnt omhandler §§ 7 og 8 føre-var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning (se kap 4.1 og 6.2). Særlig dersom verneinteressene legger sterke føringer for forvaltningen, men kunnskap om faktiske miljøeffekter av aktivitet mangler, gir §7 grunnlag for å forvalte etter føre-var-prinsippet. §9 sier at kostnadene ved å hindre eller begrense skade på natur eller kulturminner skal dekkes av den som er eller ville være årsak til skaden. §10 sier at i virksomhet på Svalbard skal det anvendes den teknikk som gir minst mulig belastning på miljøet, om ikke vesentlig økonomiske hensyn til igangværende virksomhet tilsier at en annen teknikk blir brukt, og dette er forsvarlig etter en samlet miljømessig vurdering.

6.1.2 Utgangspunkt for forvaltningsplanen

I 2007 mottok Sysselmannen et oppdragsbrev fra Direktoratet for Naturforvaltning om å regulere reiselivet og ilandstigninger innenfor naturreservatene på Øst-Svalbard. Dette var det offisielle oppdragsbrevet, hvorpå Sysselmannen åpnet for dialog med organisasjoner som har hatt interesse i vedtaket. I oppdragsbrevet var det gitt klare føringer for endringer i verneforskriften for naturreservatene på Øst-Svalbard. Sysselmannen mottok i dette oppdragsbrevet et oppdrag som skulle utføres som allerede hadde klare føringer og beslutninger som var fattet allerede før brevet var hos Sysselmannen. Dette var en konfliktfylt prosess, hvor mange aktører mente den involveringen ikke ga noen reell mulighet til å påvirke. I prosessen hadde Norsk Polarinstitutt, som er en viktig kunnskapsleverandør, en rolle i arbeidet med forslaget. Resultatet var et resultat av en intern arbeidsgruppe hvor Norsk Polarinstitutt sammen med Direktoratet for Naturforvaltning og andre presenterte et forslag til forslagsendringer for naturreservatene på Øst-Svalbard. Da oppdragsbrevet fra departementet om å utarbeide forvaltningsplaner for verneområdene på Svalbard ble gitt til Sysselmannen i brev av 3 juni 2009, ble det påpekt at forslag til forskriftsendringer som innebar ferdselsbegrensninger på Øst-Svalbard var til behandling hos Direktoratet for naturforvaltning. Forslag til sonering og andre former for ferdselsbegrensninger i forvaltningsplanen skulle derfor forventes til regjeringen hadde tatt stilling til forslagene (FPØS, 2015 s.136). Ved en presisering av oppdraget gitt til Sysselmannen konkluderte departementet at de etter en samlet vurdering hadde besluttet at det ikke på nåværende tidspunkt ville bli fremmet et forslag om forskriftsendringer (FPØS, 2015 s. 140). Departementet påpekte videre at forslag om nødvendig regulering av ferdsel eller annen aktivitet som ville kreve forskriftsendringer bør inngå som en del av arbeidet med forvaltningsplanen (FPØS, 2015 s. 141).

6.2 Overordnede mål i forvaltningsplanen

Forvaltningsplan for Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard bidrar til å utfylle de retningslinjene og bestemmelsene som verneforskriften gir. Jeg vil i dette kapitlet gi en oversikt over bakgrunnen for forvaltningsplanen og overordnede mål i forvaltningsplanen. Bakgrunnen for at det skulle utarbeides en forvaltningsplan for naturreservatene på Øst-Svalbard fulgte av tildelingsbrev gitt Sysselmannen fra departementet. I tildelingsbrevet beskrev departementet de strategiske utfordringer, mål og utfordringer som skulle ligge til grunn for forvaltningsplanen. Videre ble oppdragsbrev gitt Sysselmannen hvor de føringene departementet legger for videre arbeid med planarbeidet signaliseres og utdypes. De overordnede målene for forvaltningsplanen er at den skal sikre en helhetlig styring av ferdsel som begrenser den samlede belastningen på miljøet i tråd med vernets formål. Videre skal planen gi føringer for håndtering av kryssende interesser (FPØS, 2015 s. 134). For Øst-Svalbard var et særlig viktig formål med planen å avklare eventuelle konflikter som ville kunne oppstå mellom forskningen og reiselivets bruk av områdene. Forvaltningsplanen skal derfor gi føringer, og sette et rammeverk som sikrer at de to brukerinteressene foregår innenfor de rammene verneformålet setter, og at konfliktene også kan håndteres innenfor disse rammene (FPØS, 2015 s. 135). Planen beskriver status og forvaltningsmål for de ulike områdene som er omfattet av naturreservatene. Områdebeskrivelsene deles inn i landskap og geologi, planteliv, dyreliv, marine områder, kulturhistorie og klimaendringer. Videre beskriver planen hvilke forvaltningsmål som skal oppnås gjennom saksbehandling av enkeltbestemmelsene og utfordringer ved dagens bruk av reservatene. For denne oppgaven er det enkeltbestemmelser som angår ferdselsforbud og sonering av reservatene som er av særlig interesse da disse gir en direkte virkning.

De overordnede målene for forvaltning av naturreservatene på Øst-Svalbard er så langt det er rimelig, bygge beslutninger på kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, kulturminners tålegrense, samt effekten av påvirkninger, sikre viktige funksjonsområder for dyrelivet i sårbare perioder, sikre gode referanseområder for forskning, legge vekt på informasjon og holdningsskapende arbeid, legge vekt på samarbeid med forskningsmiljøer, turistaktører, andre brukere, kystvakta, kystverket og andre berørte parter, ta initiativ der det trengs for å ivareta verneformålet, kreve bruk av best tilgjengelig teknologi, legge prinsipper om føre-var og samlet belastning til grunn i all forvaltning av verneområdene, overvåke naturmiljøet i verneområdene for å følge utviklingen over tid, begrense samlet lokal belastning av ferdsel, aktiviteter og redusere den samlede belastningen for naturmiljøet og/ eller kulturminnene når klimaet endrer seg. De overordnede målene for forvaltning av reiselivet innen naturreservatene er at reiselivets ferdsel og aktiviteter skal ikke redusere natur- og kulturverdiene i verneområdene eller områdenes verdi som referanseområde for forskning, den samlede miljøpåvirkningen fra reiselivet skal begrenses, alle turister skal kjenne og følge retningslinjene for aktsom ferdsel på Øst-Svalbard.

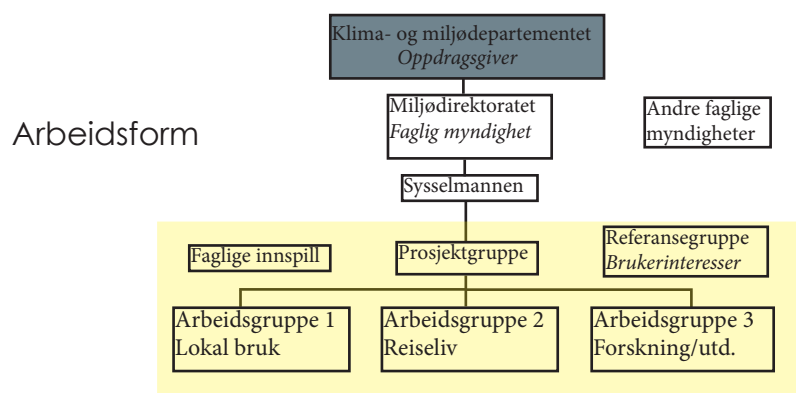
Retningslinjene for aktsom ferdsel baserer seg på at den ferdselen som foregår på Øst-Svalbard i all hovedsak skal etterlate minst mulig fotavtrykk og foregå på miljøets premisser (FPØS, 2015 s. 40). Eksempelvis skal all ferdsel som hovedregel ikke etterlate spor eller forstyrre pattedyr og fugl. Alt plante- og dyreliv er fredet, jf. Verneforskriftens §25, døde dyr og deler av disse skal ikke fjernes jf. Svalbardmiljøloven §94.

To av forvaltningsplanens overordnede mål for forvaltning av naturreservatene er prinsippet om føre-var og prinsippet om samlet belastning. De to prinsippene har særlig betydning der både lokal aktivitet og ytre påvirkning øker (FPØS, 2015 s. 10). Sysselmannens forståelse av føre-var prinsippet sier at dersom man er i tvil om aktivitet/ tiltak får negative konsekvenser for naturmiljø eller kulturminner i verneområdene, skal tiltaket som utgangspunkt ikke gjennomføres. Videre sier prinsippet at utgangspunktet er at forvaltningen skal bygge beslutningene på så god kunnskap som mulig. Når det likevel er usikkerhet om konsekvensene for miljøet, skal myndigheten utøves med sikte på å unngå mulige skadevirkninger (FPØS, 2015 s. 10). Prinsippet om samlet belastning defineres av Sysselmannen til å motvirke at naturverdier gradvis forringes fordi hvert enkelt inngrep vurderes isolert og ikke samlet. All virksomhet som iverksettes skal vurderes ut fra den samlede belastningen som naturmiljøet og kulturminnene da vil bli utsatt for (FPØS, 2015 s. 10). Som aktivitet/tiltak slik som nevnt i Sysselmannens forståelse av føre-var prinsippet menes også ferdsel. I forvaltningsplanen er det opprettet soner med ferdselsreguleringer, som et ledd i å sikre verneverdier og en forvaltning som er i tråd med verneformålet. De fem sonene har ulike formål og reguleringer for ferdsel og er vist i figur 10, se kap 6.3.

6.2.1 Organisering

I oppdragsbrevet spesifiserte departementet at det er viktig i en slik prosess at berørte aktører og interesser trekkes inn i arbeidet med forvaltningsplanen på et tidlig stadium i prosessen. Spesielt gjaldt dette lokalbefolkningen, reiselivsnæringen og forskningsmiljøene. Dialogen mellom de ulike aktørene og interessentene ble ansett som viktig for å ivareta og identifisere behov og ønsker. Organisering av arbeidsform

i forbindelse med forvaltningsplanarbeidet er illustrert i figur 9. Som det fremgår av figuren ble det organisert tre arbeidsgrupper i tillegg til en referansegruppe. Arbeidsgruppene og referansegruppa ga innspill til Sysselmannen om brukerinteresser, hvor det i referansegruppa var deltakere fra de ulike arbeidsgruppene, samt andre faglige myndigheter. Den endelige forvaltningsplanen skal derfor være et produkt av dialog mellom aktørene gjennom møter og skriftlige prosesser (FPØS, 2015 s. 8).



Figur 9: Arbeidsform

6.2.2 Aktørene og deres rolle

Sysselmannen på Svalbard er regjeringens øverste representant på Svalbard og skal iverksette norsk svalbardpolitikk, ivareta Norges rettigheter og plikter etter Svalbardtraktaten og være en premissleverandør overfor sentrale myndigheter i utviklingen av norsk svalbardpolitikk (Sysselmannen, 2016). Sysselmannen er som nevnt administrativt underlagt Justisdepartementet, men utfører oppgaver for andre departementer, blant annet Klima- og miljødepartementet. Å forvalte verneområder omfatter blant annet saksbehandling etter verneforskriften og gjennomføring av

av forvaltningstiltak, i tillegg til tilsyn med verneområdene. Det er også en praktisk forvaltning, i form av informasjon, registrering og gjennomføring av tiltak som er nødvendig for å opprettholde verneformålet. På Svalbard er Sysselmannen forvaltningsmyndighet for alle verneområdene. Sentrale forvaltningsorgan er Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet. Riksantikvaren er overordna kulturminnemyndighet (FPØS, 2015 s. 9). Klima- og miljødepartementet (daværende Miljøverndepartementet) var oppdragsgiver i forbindelse med forvaltningsplanen, hvorpå faglig godkjenning var tillagt Miljødirektoratet (daværende Direktoratet for Naturforvaltning). Departementet utpekte Norsk Polarinstittutt til å være kunnskapsleverandør i forbindelse med forvaltningsplanarbeidet, og dersom det skulle være slik at Polarinstittuttet ikke innehadde kunnskap på noen fagfelt, skulle de innhente denne fra kunnskapsinstitusjoner som hadde denne kompetansen. Norsk Polarinstittutt er kunnskapsleverandør og rådgiver for Norske myndigheter i polarområdene og forvaltningsmyndighet for all norsk aktivitet i Antarktis (Norsk Polarinstittutt, 2016). Polarinstittuttet var også en del av arbeidsgruppa for forskning/utdanning og i referansegruppa. Reiselivet var representert gjennom arbeidsgruppa for Reiseliv og gjennom referansegruppa. I referansegruppa var også blant annet Sysselmannen, Longyearbyen lokalstyre, Svalbard reiselivsråd, Norges forskningsråd, UNIS og Statens kartverk representert. I tillegg var Miljødirektoratet, Riksantikvaren, Kystverket, Fiskeridirektoratet, Oljedirektoratet og Sjøfartsdirektoratet observatører i referansegruppa.



Figur 10: Soneinndeling

Sysselmannens forvaltningssoner for kanalisering av ferdsel

Sone A - Referanseområde for forskning. Ferdsel i disse områdene er melde- og rapporteringspliktig

Sone B - Et avgrenset område vest på Lågøya ut til 500 meter fra land, samt et område rundt Tusenøyane.

Ferdsel med båt, ilandstigning, ferdsel på land og overflyging skal ikke foregå i perioden 15. mai - 15. August i denne sonen.

Sone C - Storøya (Polarstarodden), Kvitøya (Andrèeneset og Kræmerpynten), Kapp Lee og Andrèetangen på Edgeøya. For i landstigning i organiserte grupper på disse lokalitetene forutsettes det at turoperatøren har utarbeidet stedspecifiske retningslinjer for hver lokalitet som skal være egnet til å beskytte naturmiljøet og kulturminner på stedet i samsvar med vernebestemmelsene og Svalbardmiljøloven.

Sone D - Kulturminnelokalitetene på Halvmåneøya, ved Andrèetangen, i Habenichtbukta og rundt bygningene på Haugegen. Ilandstigning og ferdsel kan foregå utenom ferdselsforbudet.

Sone E - Ferdselsforbudsone på Kong Karls Land. Omfatter Svenskøya, Kongsøya og Abeløya samt omkringliggende øyer, samt sjøområder ut til 500 meter fra land. Ferdselsforbud hele året.

6.2.3 Sonering som virkemiddel

Det å bruke soneinndeling som virkemiddel for å ivareta verneformålet er vanlig praksis på fastlandet, og departementet fremmet ønske om å dele reservatene på Øst-Svalbard inn i ulike soner med forskjellige strategier for å oppnå og ivareta verneformålene også på Svalbard (FPØS, 2015 s. 142). Som et resultat av dette ble det utarbeidet 4 soner, i tillegg til det eksisterende ferdeselsorbudet på Kong Karls Land. Totalt 5 soner skal nå bidra til å regulere ferdsel og sikre verneformålet på Øst-Svalbard. (Se figur 10). Ved sonering på denne måten, hvor verneformålet er det samme, men praktiseringen er ulik for de fem sonen, vil det nødvendigvis gis visse restriksjoner for bruk av områdene.

Sone A, som er den strengeste sonen, er markert i rødt og omfatter store deler av Østsiden av Nordaustlandet og deler av Edgeøya. Området inkluderer også store deler av Norges største bre, Austfonna. Sone A har melde- og rapporteringsplikt etter forvaltningsplanen og verneforskriften. Det vil si at dersom noen skal ferdes innenfor denne sonen skal det meldes fra til Sysselmannen seinest 4 uker før. Selv om det meldes fra og søkes, har Sysselmannen likevel myndighet til å be om at turopplegget endres eller stille nye krav til turopplegget, eller legge ned et totalforbud mot turopplegget i sin helhet, med hjemmel i §19 i verneforskriften. Det er reiselivsrådgiver hos Sysselmannen som behandler søknadene, og som vurderer om aktiviteten vil ha innvirkning på områdets verdi som referanseområde (FPØS, 2015 s. 47). Sone A skal som nevnt fungere som et referanseområde for klima- og miljøforskning, og soneinndelinga er gjort for å kunne opprettholde en nord-sør klimagradiant med få eller ingen inngrep. (FPØS, 2015 s. 47). Sone A er ment å dekke en type forskning som har et særlig behov for områder uten, eller tilnærmet uten, lokal påvirkning på naturmiljøet (FPØS, 2015 s. 45).

I sone B er det forbud mot ferdsel på land, og i sjøen nærmere enn 500 meter fra land, i perioden 15. mai til 15. august. Sone B inkluderer som vist på figur x Tusenøyane og deler av Lågøya. Sone C, som inkluderer Storøya (Polarstarodden), Kvitøya (Andrèeneset og Kræmerpynten), Kapp Lee og Andrèetangen på Edgeøya, setter krav til steds spesifikke retningslinjer ved ferdsel. Det vil si at dersom organiserte grupper skal foreta ilandstigninger på noen av punktene markert med gult på figur x skal disse følge retningslinjer godkjent av myndighetene. AECO har utarbeidet egne *Site Specific Guidelines* for visse ilandstigningspunkter. Disse er godkjent av myndighetene og utarbeidet med støtte fra Svalbards miljøvernfond (FPØS, 2015 s.). Hver guideline inneholder en oversikt over vegetasjon, kulturminner og fauna på stedet, i tillegg til et kart som viser hvordan man bør bevege seg i området, hvor kulturminnene er og hva man må ta hensyn til (Svalbardposten, 2013). Andre turoperatører som ikke er underlagt AECO kan benytte de samme retningslinjene som de turoperatørene som er underlagt interesseorganisasjonen. Kravet er at disse retningslinjene meldes inn samtidig som turopplegg som også skal inkludere besøk og ilandstigning i sone C. Sone D omfatter flere kulturminnelokaliteter. Kulturminnene er fredet med hemmel i §18 i Svalbardmiljøplogen, og sier at det er forbudt hele året å gå iland og ferdes i nærmere avgrensede områder ved de automatisk fredede kulturminnene ved punktene vist i figur x. Forbudssonene er ikke markert i terrenget, og stedene kan fortsatt oppleves - men på avstand, altså utenfor ferdselsforbudssonen. Det påpekes likevel i forvaltningsplanen at *når man etterhvert har høstet erfaring med reiselivsnæringens egne steds spesifikke retningslinjer, bør det vurderes om krav om slike retningslinjer kan erstatte dagens ferdselsforbud på noen av lokalitetene* (FPØS, 2015 s. 45).

Sone E omfatter som nevnt Kong Karls Land, samt alle øyer og holmer ut til 500 meter fra land. Forbudet mot ferdsel kom allerede gjennom egen verneforskrift i 1985, og ble videreført også i denne forskriftsendringen og i forvaltningsplanen.

En slik sonering bidrar til å sikre soner med begrenset lokal påvirkning. De steds spesifikke retningslinjene og de generelle retningslinjene for ferdsel sikrer at ferdselen i reservatene er aktsom og ivaretar miljøverdiene (FPØS, 2015 s.33)

7 – RESULTATER

I denne delen av oppgaven vil jeg klargjøre informantenes synspunkter rundt reiselivets rolle i forvaltningsplanarbeidet, i hvilken grad forvaltningen opererte med en føre-var holdning og hvordan verneforvaltningen søker å balansere bruk og vern i naturreservatene. Kapittelet er en sammenstilling av empiriske resultater fra intervjuer og dokumentanalyser.

7 - Resultater

Dette kapitelet har som formål å klargjøre informantenes synspunkter rundt reiselivsnæringens rolle i forvaltningsplanarbeidet og på hvilken måte medvirkning fra reiselivsnæringen har gjort seg gjeldende i innholdet i forvaltningsplanen. I tillegg skal dette kapitelet redegjøre for i hvilken grad forvaltningen opererte med en føre-var holdning i planarbeidet og hvordan verneforvaltningen søker å balansere bruk, i form av turisme, og vern i naturreservatene på Øst-Svalbard. For å supplere til informantenes synspunkter vil dette kapitelet være en sammenstilling av resultater fra intervjuer og dokumentanalyse.

Reiselivets rolle

Reiselivsnæringen er en av få store aktører på Svalbard, og utgjør sammen med kulldriften og FoU-virksomheten en av tre grunnpilarer i Svalbardsamfunnet. I forvaltningsplanprosessen ble det lagt opp til at reiselivet skulle representeres gjennom blant annet en arbeidsgruppe og en referansegruppe, hvorpå begge gruppene skulle komme med innspill og til dels også bidra med faglig grunnlag for forvaltningsplanen. Mandatet til gruppa var i hovedsak å beskrive dagens bruk av referansene og forventede utviklingstrekk de neste ti årene. Denne måten å organisere et forvaltningsplanarbeid på fulgte de samme prinsippene som en verneplanprosess for et verneområde i Nordland fremgår det av en av informantene. Dialogen mellom de ulike aktørene ble ansett som viktig for å ivareta og identifisere behov og ønsker. Under intervjuene synes det å være en nokså bred enighet blant informantene om at denne måten å jobbe på hadde vært en åpen og inkluderende prosess. Departementet uttrykte også dette som et tydelig mål i oppdragsbrevet, hvor de påpeker at det er viktig at berørte brukergrupper og andre interesser trekkes inn i arbeidet med forvaltningsplaner for Svalbard på et tidlig stadium i prosessen.

Prosessen skulle på denne måten identifisere synspunkter på hvordan ferdselen best kunne styres for å ivareta brukerinteresser og håndtere kryssende interesser. En informant fra forvaltningen sier videre at *prosessen var slik jeg oppfattet det nokså åpen, og det var stort engasjement blant de langtidsboende i Longyearbyen, reiselivsnæringen og i forskningsmiljøene*. En annen informant fra samme instans stiller seg bak dette og påpeker at bidraget fra arbeidsgruppene og referansegruppa var viktig og avgjørende for prosessen, at man har en kanal å spille på er avgjørende. *Det at man gir medvirkningstanken og kunnskapsgrunnlaget fritt spillerom, at det ikke var noen restriksjoner på tid eller møtevirksomhet mellom arbeidsgruppene og referansegruppene var viktig i prosessen* påpekte informanten. Den samme oppfatningen gjør seg synlig i blant annet Svalbardposten, hvorpå flere reiselivsaktører ytret sin positivitet i forbindelse med organiseringen. Eksempelvis peker Svalbard reiseliv på at den positive lokale prosessen initiert av Sysselmannen sikrer forankring for fremtidige tiltak for Øst-Svalbard og næringslivet på Svalbard. Basecamp Spitsbergen, et mindre selskap berømmer også Sysselmannen for en god prosess gjennom sin høringsuttalelse.

Sonering av reservatene fungerte som et ledd i å styre ferdsel og aktivitet. Sonering av reservatene var et ønske fremmet av departementet for å ivareta verneformålet. På spørsmål om hvordan denne soneringen ville påvirke reiselivsarrangørens evne til å drive sin virksomhet i fremtiden svarer en av reiselivsinformantene at virksomheten i mindre grad vil påvirkes av planen. Reiselivsnæringen mener også at “det er lite trolig at det vil skje en massiv økning i cruiseskipturismen i disse områdene, da det er få skip på verdensbasis som fyller de høye miljøkravene som er satt til skip som ferdes i disse områdene” (Rapport arbeidsgruppe reiseliv, 2012). En forvaltningsaktør påpeker også at sone A, som krever søknad og tillatelse fra Sysselmannen, ikke vil stenge området for all aktivitet. Likevel påpekes det av en reiselivsinformant at *sone A var en problematisk del av planarbeidet da det var manglende dokumentasjon og en definisjon på hva et referanseområde for forskning egentlig var*. Flere reiselivsaktører pekte derfor på andre områder, som allerede var stengt for ferdsel, kunne fungere som et referanseområde for forskning. Ved reise innenfor sone A fikk reiselivet gjennomslag for at rapportering av ferdsel kunne skje i etterkant av sesongen. Med dette fulgte en endring i verneforskriften.

Selv om det påpekes at reiselivet i mindre grad vil bli berørt av den nye forvaltningsplanen var det likevel flere momenter i planen som har vært oppe til stadig diskusjon i prosessen. Blant annet flere lokaliteter omtalt i sone B, med tidsavgrensede ferdselsrestriksjoner fra 15. mai til 15. august, inkluderer flere viktige ilandstigningspunkter for cruisenæringen. Eksempelvis var det et sterkt ønske fra reiselivsnæringen at Purchaneset på Lågøya skulle kunne være mulig å besøke også i tidsrommet mellom 15. mai og 15. august dersom det ble benyttet stedsspesifikke retningslinjer slik som i sone C. Lågøya er et viktig ilandstigningspunkt med kulturminner, hvalross og fugleliv sier en reiselivsinformant. Som et svar til dette vurderte Sysselmannen at området hadde et rikt og bakkehekkende fugleliv med arter som var sårbare for alle former for ferdsel, og derfor vurderte det dithen at ferdselsforbudet i hekketida var et viktig forvaltningsgrep for å skjerme disse artene. For reiselivsnæringen betyr dette at området i praksis blir stengt for ilandstigninger i sesongen. Drivis og klimaforhold bestemmer når og hvor cruiseskipene kan seile, og dette endres fra sesong til sesong påpekes det. Reiselivsnæringen ønsket også at det kunne åpnes for at sertifiserte guider kunne søke om

tillatelse til å ta med små grupper av turister iland på Tusenøyane. Sysselmannen fant at dette ikke var i tråd med verneformålet.

På spørsmål om hvilke verneverdier som anses som de mest nødvendige å ivareta på Øst-Svalbard svarer en av informantene fra forvaltningen at *fuglelivet på Lågøya og hekking av rødlistearter på Tusenøyane var av særlig interesse*. En annen informant fra samme instans påpeker også at *isbjørnen er i en særstilling, men også hvalross ble ansett som sårbare*. Noen kulturminner, som *lyttestasjonen Haudegen fra andre verdenskrig inne i Rjipfjorden ble ansett som en sårbare lokalitet for ferdsel og tråkk* påpekes videre. Haudegen er et viktig kulturminne, og er en del av Sone D, med tilhørende restriksjoner. Det vil si at Haudegen kan oppleves, men på avstand.

Selv om prosessen var åpen og inkluderende tok den også lang tid påpekes det av flere av informantene. En informant fra reiselivet peker på at *denne prosessen tok lang tid, man har sett mange eksempler på forvaltningsarbeid hvor interesseaktørene rett og slett ikke makter å holde tritt med forvaltningsorganene fordi de går tom for tid og ressurser. Dette var delvis tilfelle her.* Sitatet som følger er fra Svalbardposten, og viser noe frustrasjonen som utspilte seg i forbindelse med den tidkrevende planen; «Omfanget av prosessen og måten den har trukket ut på i tid, er høyst kritikkverdig. Det blir et demokratisk problem at slike prosesser re-startes flere ganger og i dette tilfellet strekker seg over fem år. Selv de mest engasjerte interessenter vil etter hvert gå lei. Dermed sitter forvaltningen igjen med en liten gruppe som «holder ut», og til syvende og sist får større innflytelse på sluttresultatet enn meningsmangfoldet skulle tilsi. Det er dessverre en kjensgjerning at dette i stor grad vil være forvaltningens egne folk, som jo er de eneste som har som hovedoppgave å følge prosessen» (Østreng, 2012)

På spørsmål om hvordan reiselivsnæringen selv mente de hadde bidratt i planarbeidet svarte en av informantene *at de mente deres viktigste bidrag var å få i gang en prosess som var i tråd med god norsk forvaltningspraksis, og at de sammen med andre reiselivsaktører bidro til at pipa fikk en annen lyd og at de fikk lov til å bidra. At de la ned ressurser i få stoppet prosessen med å stenge Øst-Svalbard for ilandstigninger med unntak av 16 ilandstigningspunkter.* Reiselivsbedriftene bidro også med mye faglig grunnlag, som også påpekes av flere av informantene fra forvaltningen. En informantene *sier at reiselivsnæringen er og bør sees på som en ressurs for forvaltningen*

Føre-var-prinsippet

Svalbardmiljøloven regulerer miljøspørsmål og er lovhjemmel for forvaltning av Svalbard. Føre-var-prinsippet er nedfelt som et miljørettslig prinsipp som skal legges til grunn for forvaltningen. Sysselmannens forståelse av prinsippet er nedfelt i forvaltningsplanen som et sentralt begrep som i en situasjon der både lokal aktivitet og ytre påvirkning øker skal ha en særlig betydning. Prinsippet sier etter sysselmannens definisjon at dersom man er i tvil om aktivitet/tiltak får negative konsekvenser for naturmiljø eller kulturminner i verneområdene, skal tiltaket som utgangspunkt ikke gjennomføres. Videre sier prinsippet at utgangspunktet er at forvaltningen skal bygge sine beslutninger på så god kunnskap som mulig. Kunnskapsgrunnlaget til denne forvaltningsplanen er bygget på rapporter, notater og sammenstillinger fra flere forskningsinstanser, reiselivet og Sysselmannen selv. Norsk Polarinstitutt, NINA og Akvaplan-Niva sto for mye av kunnskapsgrunnlaget i forbindelse med sårbarhet og verneverdier. Også Sysselmannen utarbeidet en rapport med sårbarhetsvurderinger for de 31 mest besøkte stedene på Svalbard. Denne rapporten kritiseres av flere av informantene for å være for dårlig begrunnet, hvor det ikke forelå kildehenvisninger til at det hadde foregått noen

reell forskning. At man derfor skulle basere en forvaltningsplan på noe som ikke var av kvalitet ble derfor kritisert. En informant fra forvaltningen hevder at *denne rapporten ikke var noen fagpublikasjon, men en måte å vise de andre aktørene hva Sysselmannen hadde tenkt*. En reiselivsinformant påpeker at det faglige grunnlaget var for dårlig, spesielt da det kom frem at forskere ved Norsk Polarinstitutt hevdet at de ikke hadde sagt det som var publisert i grunnlagsdokumentene. Det ble derfor hevdet fra flere aktører at det ble handlet med en føre-var holdning selv om det forelå kunnskap om at det ikke var skjedd negative konsekvenser av et tiltak. En reiselivsinformant stiller seg bak dette og peker på at *på visse lokaliteter var det ikke grunnlag for å bruke føre-var-prinsippet som forvaltningsverktøy, fordi det forelå et kunnskapsgrunnlag som sa at det ikke var skjedd en negativ konsekvens*. Videre blir det til gjengjeld påpekt av flere av informantene at det var Svalbardmiljøloven sammen med forskriften som skal legges til grunn ved forvaltning av områdene. Det å benytte sonering som et virkemiddel for å ivareta verneformålet er en måte å handle føre-var dersom kunnskapsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig.

Soneringen er blitt kritisert for å være for streng i sin rammesetting. Sone B, som har forbud mot ferdsel på land og i sjøen nærmere enn 500 meter fra land, inkluderer som nevnt Tusenøyane og Lågøya. Det å stenge av sjøområdene rundt Tusenøyane har blitt kritisert av reiselivsnæringen, da de mener det av sikkerhetsmessige årsaker bør være åpent for at skip kan passere i området. De mener videre at det ikke bør være nødvendig å stenge av så store sjøområder for å verne om bakkehekkende fugler på land. Denne oppfatningen deles også av andre aktører, hvorpå blant annet Svalbardpostens redaktør uttaler at verneforvaltningen på Svalbard legger opp til at forvaltningen på Øst-Svalbard skal være kunnskapsbasert altså at vern skal begrunnes faglig. Bedraget slår tydeligst igjennom når det gjelder Tusenøyane, sør for Edgeøya. Her har de samme byråkratene valgt å stenge oss fullstendig ute. Ikke bare fra de mange øyene, men også fra havområdene mellom øyene. De kaller det ferdselsforbud. Ingen kommer seg inn i området før 15. mai, og svært få etter 15. august. I realiteten blir derfor området stengt» (Amundsen, 2012).

Det samme mener flere reiselivsaktører, hvorpå en uttaler i Svalbardposten at «Å frede havområdene mellom alle Tusenøyane er det heller ingen saklig eller faglig begrunnelse for. Dette er særdeles spesielt og en fredningsform det ikke eksisterer maken til på Svalbard». I forbindelse med planarbeidet uttaler Sysselmannen at *Sysselmannen har basert seg på kunnskap der denne er tilgjengelig, føre-var-prinsippet er nedfelt i Svalbardmiljøloven §7, men er ikke eksplisitt lagt til grunn for enkelttiltak i planforslaget*.

Rollekonflikt

Norsk Polarinstitutt er som nevnt kunnskapsleverandør og rådgiver for norske myndigheter i polare områder. De har også forvaltningsmyndighet for norsk aktivitet i Antarktis. For Svalbard skal instituttet være en kunnskapsleverandør og rådgiver, og skulle etter departementets oppdragsbrev bistå Direktoratet for Naturforvaltning i forbindelse med faglig gjennomgang og før endelig godkjenning av forvaltningsplanen (FPØS, 2015 s. 139). Under prosessen var instituttet en del av arbeidsgruppa for forskning og utdanning, samt i referansegruppa. Instituttets rolle i forvaltningsplanen var gjenstand for kritikk, blant annet fordi instituttet var en del av den interne arbeidsgruppa som hadde jobbet frem et forslag om strenge ferdselsrestriksjoner i reservatene på midten av 2000-tallet, som nevnt i kapittel 6.1.2. I prosessen med forvaltningsplanen var instituttet representert gjennom arbeidsgruppa for forskning/utdanning, og i referansegruppa, og er i tillegg Sysselmannens viktigste rådgiver i miljøspørsmål. Det ble hevdet av flere at *Norsk Polarinstitutt er slik vi ser det både forslagsstiller, faglig ansvarlig og høringspart i saken. Dette gjør det vanskelig å se at habiliteten er ivarettatt.*

Gjennom intervjuene kom det frem at flere av informantene var kritiske til hvordan det var lagt opp til at Norsk Polarinstitutt skulle fungere som både en forskningsinstitusjon og forvaltningsinstitusjon på denne måten. En av informantene fra forvaltningen uttaler at dette var veldig uheldig for det videre arbeidet og en annen informant fra samme instans som sa at Norsk Polarinstitutt hadde ikke noen definisjonsrolle. *De strevde med rolleforståelse, og hadde mye å si om hva som var faglig begrunnet og ikke, ikke sikkert de skjønnte at de ikke hadde forvaltningsansvar på Svalbard.* Noe av problemet lå også i at det var ulikheter mellom hva forskerne og administrasjonen i instituttet mente. I tilfeller ble det lagt frem rapporter fra administrasjonen som tilsa at områder var sårbare for ferdsel, hvorpå forskerne i instituttet senere sto frem og sa at dette hadde de verken sagt eller ment. Dette var et frustrasjonsmoment for flere aktører. I en høringsuttalelse fra oktober 2012 uttaler AECO at «When at the same time there are difference of opinions between the researchers (who has not identified needs to close the areas to others than researchers) and the administration (who would like to keep it to researchers only) it becomes even more problematic».

Polarinstituttet kritiseres for ulike meninger innad i instituttet selv, hvor forskerne og administrasjon har ulike oppfatninger av hvor sårbare områdene er for aktivitet og bruk. «Direktoratet for Naturforvaltning og Norsk Polarinstitutt står i kontrast til Sysselmannens arbeidsgruppe for forskning og utdanning, som for øvrig har vært ledet av en av polarinstituttets forskere, som sier at man ikke er kjent med at nåværende eller fremtidig forskningsaktivitet påvirkes negativt av annen lokal aktivitet i området (les: turisme) slik den er i dag. Det at Øst-Svalbard er et naturreservat setter i seg selv en sterk regulering av ferdsel i området» påpeker Østreng (2012) i Svalbardposten.

Balansegang

Verneforskriften for de to reservatene har som formål å bevare store, sammenhengende og urørte områder. Verneforskriften er felles for de to reservatene, hvor dagens forskrift er et resultat av prosessen med å utarbeide forvaltningsplan for Øst-Svalbard. Formålene med de to naturreservatene skal etter forskriften bevare store, sammenhengende og det vesentligste urørte områder på land og i sjø. Herunder intakte naturtyper, naturlige økologiske prosesser, landskap, kulturminner og kulturmiljøer som referanseområder for forskning. Formålet i verneforskriften sier ingenting om reiseliv, som en motsetning til for eksempel formålsparagrafen for Vest-Spitsbergen hvor opplevelse av Svalbards natur- og kulturmiljø er en del av formålet (Forskr. om større naturvernområder på Svalbard). Reiselivet er i mindre grad en del av bruken på Øst-Svalbard enn andre deler av øygruppa, hvor eksempelvis Vest-Svalbard hadde 89 199 ilandstigninger i 2013 mot Øst-Svalbards 19 290 ilandstigninger i samme periode.

Å balansere bruk og vern i reservatene oppleves tidvis konfliktfylt av informantene, da det selv om det er få aktører er det sterke meninger blant aktørene. Forskerne og reiselivet vil ha sin del av kaka i reservatene i den grad dette kan tillates. I tillegg miljøet i Longyearbyen ressurssterkt og Sysselmannen ble satt i en vanskelig situasjon mellom direktoratet og lokalsamfunnet, Sysselmannen måtte balansere formidlingen begge veier sier en informant fra forvaltningen. Medvirkning i planprosessen var et ledd i å forsøke å balansere ønsker fra de ulike instansene. En informant fra forvaltningen påpeker at ettersom det i utgangspunktet er få aktører på Svalbard, og ingen grunneiere å ta hensyn til, *at dersom man ikke får til å lage gode forvaltningsplaner på Svalbard, da gjør man en dårlig jobb.*

8 – Diskusjon

I denne delen av oppgaven vil jeg diskutere funnene fra den empiriske tilnærmingen i form av dokumentanalyse og intervjuer i lys av teorien. Mine egne refleksjoner vil også fremmes i dette kapittelet, og en kombinasjon av nevnte vil gi en konklusjon på problemstillingene oppgaven har hatt som utgangspunkt.

Føringer

Ut ifra plandokumenter og litteraturen ellers ser vi at det er Regjeringen som fastsetter de overordnede målene for forvaltning av Svalbard og svalbardpolitikken. Forvaltningsplanen for Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard naturreservater ble utarbeidet på oppdrag fra Miljøverndepartementet, som gjennom oppdragsbrev til Sysselmannen la føringer for hvordan forvaltningsplanen skulle utformes og hvilke mål og strategier som skulle legges til grunn ved utformingen av planforslaget. Forvaltningsplan for verneområdene skal bidra til å konkretisere verneformålet, og videre bidra til en enklere og mer helhetlig forvaltning av naturreservatene. Sysselmannens mandat i forbindelse med dette ligger i å utvikle forvaltningsplaner, utfylle de retningslinjene og bestemmelsene verneforskriften gir og legge til rette for en prosess som inkluderer interesseaktører tidlig i arbeidet. I følge Bugge (2011) har verneforskriften en styrke og varighet som skiller den fra vern i for eksempel kommunale planer, og bestemmelsene i forskriften legger føringene for det handlingsrommet verneforvaltningen har ved forvaltning av verneområdene.

Også gjennom oppdragsbrevet legges føringer fra Departementet om hva forvaltningsplanen skal søke å oppnå. Gjennom de overordnede målene for forvaltningsplanen har vi sett at reiselivet ikke er en del av de overordnede målene, snarere tvert i mot. Verneforskriften selv sier heller ingenting om reiselivets rolle innenfor naturreservatene. Gjennom forvaltningsmålene for reiselivet i planen ønskes reiselivets samlede belastning å reduseres, at ferdselen fra reiselivet ikke skal bidra til å redusere natur- og kulturverdiene i verneområdene, eller områdenes verdi som referanseområde for forskning. Det blir også påpekt av Departementet at det er et behov for å styre og regulere ferdsel i reservatene. At verneområdene på Øst-Svalbard er naturreservater, som en motsetning til fastlandsnorge hvor de fleste større verneområder er nasjonalparker, kan være grunnen til at restriksjonsnivået med tanke på ferdsel er høyere for naturreservatene. At Svalbard er i en særstilling hva angår klimaforhold er selvfølgelig en faktor.

Reiselivet

At flere og flere vokser opp i byer og tettbebygde strøk øker ønsket om å komme seg ut og bruke naturen påpeker Fredman (2016). At vi helst vil ha flere tilrettelagte og organiserte turopplegg for naturopplevelsen gjør at det naturbaserte reiselivet stadig utvikles. Naturbasert reiseliv har som nevnt i kapittel 4.3 mange definisjoner. En gjennomgående trend i definisjonene er likevel at naturbasert reiseliv er aktiviteter som foregår i områder som er utenfor ens vanlige omgivelser og aktiviteter som i en eller annen form er avhengig av naturen. En turist på Svalbard defineres etter min tolkning av Turistforskriften til å være en deltager på en organisert tur som av turoperatør mot betaling organiserer reiser eller som i turistøyemed frakter personer rundt på Svalbard. Det vil i all hovedsak bety alle som reiser til Svalbard og deltar på organiserte turer. Gjennom et intervju med en reiselivsaktør kommer det frem at de turistene som deltar på reiser med cruiseskip i reservatene gjerne er pengesterke folk med en genuin interesse for naturmiljøet. Forvaltningsplanen definerer ikke naturbasert reiseliv eller reiselivet i seg selv, men har et eget kapittel rettet mot reiselivsvirksomhet og beskriver i dette kapitlet overordnede mål for forvaltning av reiselivet innenfor reservatene.

Ettersom reiselivet på Øst-Svalbard i all hovedsak er organiserte turer med cruiseskip – eller båt som har som eneste mål å oppleve Svalbards natur er det tydelig at man også må betegne denne formen for reiseliv til å være naturbasert, ettersom opplevelsene turistene tar del i er utenfor deres daglige omgivelser. At reiselivsnæringen besitter mye faglig kunnskap påpekes det av flere av informantene. Det poengteres også gjennom stortingsmeldingene at reiselivet er en viktig aktør med tanke på informere turistene om miljøutfordringer i Arktis og spiller en viktig rolle i arbeidet med å begrense virkninger på miljøet gjennom arbeidet med å utarbeide site specific guidelines. Dette kan argumentere for at det naturbaserte reiselivet cruiseturismen representerer kan oppleves til å være økoturisme. At turisten får kunnskap om reisemålets natur og kultur anses å være et viktig premiss i økoturismen, og spesielt cruiseturismen er en viktig aktør med tanke på dette. Opprettholdelse av naturmiljøets kvaliteter er cruiseoperatørene avhengige av, for å kunne fortsatt tilby de opplevelsene de gjør i dag til sine reisende. I følge Fredman et al (2009) er kunnskapsberikelse et viktig kriterium innenfor økoturismen, og cruiseoperatørene anses å bidra til dette.

Reiselivsnæringen var en viktig aktør i arbeidet med forvaltningsplanen. Medvirkning er beskrevet i kapittel 4.2, hvor medvirkning i en planprosess som nevnt bygger på demokratiske prinsipper som bidrar til at befolkningen selv skal kunne være med på å bestemme sin egen fremtid. De demokratiske verdiene bunner i ideologien om at alle har lik rett til å bli hørt, og at disse verdiene bidrar til å skape mer engasjement i samfunnet ved at en inviterer interessegrupper inn i planprosessen. Hvordan det tilrettelegges for medvirkning er derfor avgjørende for å sikre velfungerende planprosesser og derfor også utfall av disse prosessene. I arbeidet med forvaltningsplan for Øst-Svalbard var det etter Miljøverndepartementets initiativ lagt opp til at lokal bruk, reiseliv og forskning/ utdanning skulle representeres gjennom ulike arbeidsgrupper. Denne måten å jobbe på synes å være en åpen og inkluderende prosess blant informantene, og Sysselmannen får skryt for sin måte å tilrettelegge for medvirkning på. Det er tydelig at Sysselmannen igangsatte en god og saklig prosess hvor reiselivsaktørene fikk mulighet til å innvirke på det endelige planforslaget.

Økt press på verneområder som destinasjon kan være grunn til at medvirkning i planprosesser for verneområder er blitt mer aktuelt enn tidligere. Gjennom undersøkelsene kommer det frem at det er få større reiselivsbedrifter som opererer i Øst-områdene. De fleste selskapene opererer ut fra Longyearbyen og tilbyr organiserte turer i områdene rundt. De fleste aktørene som er operer i reservatene er underlagt AECO, en paraplyorganisasjon for cruiseoperatører. Det var tydelig at denne aktørene hadde blant de sterkeste meningene, og de fleste mindre reiselivsselskapene stilte seg bak AECO's høringsuttalelser under høringsrundene. Dette kan være fordi de representerer et større omfang av selskaper enn enkeltstående reiselivsbedrifter, og derfor hadde større tilgjengelige ressurser enn de mindre selskapene. Det kommer frem gjennom intervjuene at reiselivets rolle i planarbeidet ble ansett som viktig og avgjørende for prosessen, hvilket tyder på at reiselivet er en viktig aktør på Svalbard. Medvirkning på denne måten bidrar til å skape legitimitet også på lokalt nivå, og vernevedtaket vil bli mindre konfliktfylt.

Medvirkning

Medvirkningsstigen, som vist i kapittel 4.2 viser en måte å dele inn grad av medvirkning på i en planprosess. Nederst på stigen er offentlighet. I denne sammenheng representerte dette at planprosessen var igangsatt da oppstartsbrev og tildelingsbrev ble gitt til Sysselmannen og da Sysselmannen varslet oppstart av arbeid med forvaltningsplanen. Informasjon er som nevnt de tilleggsopplysninger av planarbeidet som blir gitt, og etterfølges av diskusjon og innspill. Dette trinnet representerer folkemøter og høringsordninger, og er en viktig del av en medvirkningsprosess, der aktører og interessenter kan komme med innspill, kommentarer og fremme tilbakemeldinger. Nest øverst på stigen er medbestemmelse. I følge Falleth et al (2012) innebærer dette en større grad av innflytelse, eksempelvis ved arbeidsgrupper, sammensatt av noen eller flere berørte interesser som jobber sammen for å komme frem til en løsning. Reiselivsnæringen var som nevnt representert gjennom både en arbeidsgruppe og en referansegruppe, og etter medvirkningsstigen tilsier dette at reiselivet hadde en større grad av innflytelse. Reiselivet fikk gjennom arbeids- og referansegruppene spillerom til å ytre sine interesser på lik linje som andre aktører, også aktører som representerte forskningsinstitusjonene.

Informantene påpeker likevel at det var flere momenter, spesielt i sone B, hvor reiselivet ønsket mindre restriksjoner på bruk av områdene. I flere høringer fremmet reiselivet et ønske om å redusere restriksjonene, men på Tusenøyane og Lågøya nådde de ikke frem i sine høringsuttalelser. Reiselivet opplevde det faglige grunnlaget til stengning av disse områdene i perioder til å være for dårlig, og etterlyste dokumentasjon på at det faktisk var skjedd negative konsekvenser. Spesielt utvalgte rapporter, eksempelvis sårbarhetsvurdering av de 31 mest besøkte stedene på Øst-Svalbard, synes å ha et for dårlig faglig grunnlag. Også flere av rapportene til Norsk Polarinstitutt ble hevdet å ha en for dårlig faglig begrunnelse. Det blir et problem for legitimiteten til planen når den bygger på faglig grunnlag som ikke anses av alle aktørene til å være godt nok. Sysselmannen understreket at det var Norsk Polarinstitutt som er kunnskapsleverandør for Svalbard og at beslutningene skulle fattes på grunnlag av den kunnskapen som forelå.

Føre-var-prinsippet

Føre-var-prinsippet har som nevnt ulike definisjoner. Den gjennomgående oppfatningen av prinsippet sier at dersom det mangler kunnskap om tiltaket som treffes vil ha negative innvirkninger, skal det tas sikte på å unngå vesentlig skade på naturmiljøet. Videre er det en felles oppfatning i definisjonen om at manglende kunnskap ikke skal brukes som en begrunnelse til å unngå å treffe tiltak. Som nevnt er det Svalbardmiljøloven som regulerer miljøspørsmål på Svalbard og lovhjemmel til de forskriftene som fattes. De miljørettslige prinsippene er gitt i Svalbardmiljølovens §§7-10 og hvorpå lovverket sier at disse prinsippene skal legges til grunn ved myndighetsutøvelse. Det blir understreket av Departementet at prinsippet skal legges til grunn ved forvaltning av verneområdene. At føre-var-prinsippet derfor har blitt lagt til grunn ved utarbeidelse av forvaltningsplanen kan derfor sies å være naturlig nok. Konfliktene i forhold til dette lå likevel i når føre-var-prinsippet ble benyttet som et forvaltningsverktøy også i tilfeller hvor det forelå kunnskap om at det ikke var skjedd en negativ konsekvens.

Vi har sett at rollekonflikt har syntes å være et problem i arbeidet med denne forvaltningsplanen. At Sysselmannens viktigste kunnskapsleverandør har operert med "doble roller" har etter informantenes syn vært grunnlag for konflikt og det har blitt stilt spørsmål ved Norsk Polarinstitutt's habilitet i forbindelse med planarbeidet. At en viktig aktør oppleves å operere med doble roller kan bidra til at prosessen settes i et dårlig lys, at de andre aktørene føler seg tilsidesatt og at prosessen blir mer konfliktfylt. Et alternativ til dette kunne være å sette kunnskapsgrunnlaget ut på anbud, slik at kunnskapsgrunnlaget blir legitimt ovenfor de andre aktørene.

Balansegang

For at en balansegang mellom vern og turisme skal bli vellykket er det viktig at samarbeidet mellom forvaltningen og reiselivsnæringen er godt. Selv om det tilrettelegges for samhandling mellom ulike aktører kan det være grunnleggende motsetninger som vanskeliggjør en prosess. Som nevnt av March og Olsen (2009) drives passendelogikker et perspektiv om at handlingene man foretar er hensiktsmessige eller eksemplariske regler som er organisert i institusjoner. Som vi har sett kan reiselivsnæringen og verneforvaltningen sees på som to ulike institusjoner, som derfor påvirkes av sine egne verdier og mål. Slike passendelogikker kan være et hinder for en kollektiv samhandling i planprosessene. For å skape en kollektiv samhandling mellom reiselivet og verneforvaltningen er man derfor avhengig av å identifisere behov og ønsker. Medvirkningsprosessen kan bidra til dette, og gjennom en slik prosess kan en balansere aktørenes ønsker i større grad.

9 – Konklusjon

I denne oppgaven ønsket jeg å belyse de utfordringer verneforvaltningen på Svalbard står ovenfor i en forvaltningsplanprosess og hvordan man håndterer forholdet mellom reiseliv og vern av sårbare naturområder på Øst-Svalbard. Jeg ønsket også å belyse hvordan disse utfordringene ble håndtert, hvilke premisser og prinsipper forvaltningsplanen bygger på og hvordan medvirkning fra reiselivet har gjort seg gjeldende i endelig forvaltningsplan. Innledningsvis formulerte jeg følgende problemstilling: "Hvordan makter verneforvaltningen på Svalbard å balansere hensynet til de sårbare verneverdiene på Øst-Svalbard med en stadig økende turisme?". Som underproblemstillinger formulerte jeg følgende: "På hvilken måte har medvirkning fra reiselivsnæringen gjort seg gjeldende i innholdet og prioriteringene i forvaltningsplan for Øst-Svalbard?" og "Hvordan har føre-var-prinsippet blitt anvendt og tolket i forvaltningsplanarbeidet?" Jeg vil i det følgende konkludere for disse problemstillingene.

Et overordnet mål for den norske svalbardpolitikken er å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskap, flora, fauna og kulturminner. Samtidig åpnes det for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift. Gjennom stortingsmeldingen fremmes reiselivet som et viktig satsingspunkt innen næringslivet, men det påpekes at denne veksten må skje innen strenge miljø- og sikkerhetsmessige rammer. I arbeidet med forvaltningsplanen ble reiselivsnæringen invitert til å bidra tidlig i prosessen gjennom både arbeidsgruppe og referansegruppe, noe som opplevdes positivt både fra forvaltnings- og reiselivssiden. Reiselivets viktigste bidrag til planen slik de så det selv var de ressursene de la ned i å igangsette en demokratisk prosess hvor forskriftsendringene skjedde gjennom forvaltningsplanen, og ikke slik prosessen med forskriftsendringer var organisert på midten av 2000tallet. Oppsummert kan man si at medvirkning fra reiselivet ble ansett som et viktig og nødvendig bidrag i forvaltningsplanen, og dersom man også ser på prosessen i forkant av dette planarbeidet har medvirkning, selv om det ikke direkte var lagt opp til dette, var reiselivet vært en særs viktig bidragsyter i å tilrettelegge for en planprosess i tråd med

god norsk forvaltningspraksis. Reiselivet bidro til at forskriftsendringene som skulle stenge Øst-Svalbard med unntak av 16 ilandstigningspunkter ble stoppet av Departementet, og deres ressurser i forbindelse med dette gjorde at innholdet og prioriteringene i Forvaltningsplan for Øst-Svalbard i dag åpner i større grad for reiselivet enn hva det ville ha gjort dersom første utkast til forskriftsendringer ville blitt vedtatt. Føre-var-prinsippet er nedfelt som et miljørettslig prinsipp som skal legges til grunn ved myndighetsutøvelse. Det var uenigheter blant informantene om hvorvidt prinsippet skulle være et forvaltningsverktøy og dette tydeliggjøres også gjennom dokumentanalysen. Det virker å være en uenighet om hva prinsippet faktisk innebærer og i hvilke tilfeller det skal benyttes. Like fullt er det et ønske om at forvaltningen av Svalbard skal være kunnskapsbasert, så dersom det foreligger mangler eller kunnskapsgrunnlaget ikke er godt nok bør det kanskje iverksettes noen tiltak som kan øke kunnskapsgrunnlaget. Likevel er prinsippet nedfelt i lovverket som regulerer miljøspørsmål på Svalbard, og som det påpekes av flere av informantene skal prinsippet legges til grunn i de tilfeller der kunnskapsmangler foreligger.

En balansegang mellom bruk og vern i reservatene kan tidvis synes å være konfliktfylt. Statlige myndigheter ønsker et strengere regime for hvordan ferdselen skal håndteres innenfor reservatene enn hva som var tilfellet, og det er tydelig at reiselivet ikke ønskes i noen større grad enn hva som er tilfellet i dag. Vernehensynene står sterkt, og det at Øst-Svalbard er naturreservater stiller nødvendigvis strengere krav til bruk og aktivitet enn for eksempel nasjonalparker. Gjennom medvirkningsprosesser og reiselivsinformantenes meninger om at forvaltningsplanen i liten grad vil påvirke virksomhetenes evne til å fortsatt drive reiselivsvirksomhet i områdene, kan tyde på at Sysselmannen har brukt forvaltningsverktøykassa si på en demokratisk riktig måte og at forvaltningen har evnet å balansere vern og bruk i form av reiseliv innenfor reservatene i den grad dette er mulig innenfor vernebestemmelsene.

Oppsummert kan man si at reiselivsnæringen og deres ønsker gjorde seg gjeldende i planarbeidet ved at de bidro til å at ferdselsreguleringer og sonering av området skulle være et resultat av en forvaltningsplanprosess som la opp til medvirkning fra andre aktører, og ikke slik Direktoratet og Departementet først hadde foreslått.

Det synes å være uenigheter om blant informantene om hvorvidt føre-var-prinsippet skal fungere som et forvaltningsverktøy og i hvilken grad og også når. Sysselmannen påpeker likevel at prinsippet er nedfelt i lovverket. At planen har basert seg på kunnskap der denne er tilgjengelig, men at prinsippet ikke er lagt til grunn for enkelttiltak i planen.

Balansen mellom bruk og vern synes å være konfliktfylt, men Sysselmannen har evnet å balansere vern og bruk i form av reiseliv innenfor reservatene i den grad dette er mulig innenfor vernebestemmelsene. Dette underbygges ved reiselivsaktørens meninger om at planen i liten grad vil påvirke reiselivets evner til å drive virksomhet i framtida.

Avsluttende refleksjoner

Det å være ute i naturen har alltid vært en interesse, og det var naturlig for meg å ønske å skrive en oppgave som kunne utforske nettopp dette. Denne oppgaven har utviklet seg underveis i prosessen, og mengden informasjon har til tider vært stressende. Det har ved flere anledninger dukket opp ulike andre problemstillinger som kunne være interessante å se nærmere på, men for denne oppgaven fikk det nøye seg med det som er blitt. For en senere anledning kunne det likevel være interessant å se på Vest-Spitsbergen nasjonalpark, hvor verneformålet også åpner for opplevelse av Svalbards natur- og kulturmiljø, og i hvilken grad reiselivet ivaretas og/eller fremmes på denne delen av Svalbard. I denne oppgaven har jeg sett på bruk i form av reiseliv. Et annet aspekt det derfor kunne være interessant å se på er i hvilken grad reiselivet balanseres med forskningsaktivitet på øygruppa.

10 - Kilder

Litteratur

- Apon, J.C. Baardsen, S. Fossgård, K. Fredman, P. Haukeland, J.V. Grubben, I. Røren, A.M.E (2014) *Naturbaserte reiselivsbedrifter i Norge*. Frekvens- og metoderapport. INA fagrappport nr. 25. Ås: NMBU. 136 s.
- Arnstein, S. (1969). *A ladder of citizen participation*. Vol. 35. 4:69. 216 – 224. Tilgjengelig fra: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>
- Aarsether, N. Falleth, E. Kristiansen, R. Nyseth, T. (2012). *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati*. Cappelen Damm. 334 s.
- Amdam, R. (2003) Legitimerande regional planlegging. Forskningsrapport nr. 50. Volda og Høgskulen i Volda: Møreforskning. 199 s.
- Bay-Larsen, I. Sandersen, H. (2005). *Medvirkningsorientert partnerskap i verneplanprosesser – eksempelet Junkerdal nasjonalpark*. Utmark 1:05. Tilgjengelig fra: http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2005-1/art/Bay-Larsen_og_Sandersen_Utmark_1_2005.html
- Bratt, C. (1997). *Når tvilen skal komme miljøet til gode. Førre-var-prinsippet i møte med kommunale beslutningstakere*. Særtrykk. NIBR. 199-223
- Bugge, H.C (2011). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget. 337 s.
- Drivenes, E-A. Jølle, H.D. (2004). *Norsk Polarhistorie*. Bd. 3. Rikdommene. Gyldendal. 595 s.
- Falleth, E. Hovik, S. (2013) *Regional planlegging i villreinens rike i Setesdalsheiene*. Utmark 2:13. Tilgjengelig fra: http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2013-2/fagfelle/Falleth_Hovig_2_2013_Utmark.html
- Fredman, P. Tyrväinen, L. (2010). *Introduction: Frontiers in Nature-Based Tourism. Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*. 10:3. 177-189
- Fredman, P. Reinius, S.W. Lundberg, C. (2009) *Turism i natur – Definitioner, omfang, statistikk*. ETOUR. R 2009:23. 126 s.
- Fredman, P. (2016). *Det grønne skiftet*. Trykksak. NMBU.
- Holden, T. (2008) *Environment and Tourism*. New York: Routledge. 274 s.
- Jaklin, G.S. (2016). *Longyearbyen*. Cruisehåndbok for Svalbard. Tilgjengelig fra: <http://www.polarhistorie.no/geografi/Longyearbyen>

- Johannessen, A. Christoffersen, L. Tufte, P.A (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag. 490 s.
- Kaltenborn, B.P. (2012) *Bruk og vern i utmarksområder*. Sluttrapport. Strategisk instituttprogram for perioden 2009-2011. NINA. Temahefte nr. 50. 46 s.
- Lindhjem, H. Magnussen, K. (2015). *Grunnlag for en nærmere utredning av en naturavgift*. Vista Analyse. 20:2015. 86 s.
- March, J. Olsen, J. (2006). *The logic of appropriateness*. Kap. 34. The oxford handbook of public policy. New York: Oxford university press.
- Miljøovervåkning Svalbard og Jan Mayen - MOSJ (2015). *Cruiseturisme*. Tilgjengelig fra: <http://www.mosj.no/no/pavirkning/ferdsel/cruiseturisme.html>
- Naturhistorisk museum. (2009). *Miljø og trusler*. Tilgjengelig fra: <http://www.nhm.uio.no/fakta/zoologi/pattedyr/isbjorn/trusler/>
- Norsk Polarinstitutt (2016). *Arktis*. Tilgjengelig fra: <http://www.npolar.no/no/arktis/>
- Rio-erklæringen. (1992). *Rio declaration on Environment and Development*.
- Reymert, P.K. (2016). *Longyearbyens historie*. Tilgjengelig fra: <https://www.svalbardblues.com/longyearbyen/historie-longyearbyen/>
- Schmidt, L. Guttu, J. Knudtzon, L. (2011). *Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune*. Oslo: NIBR. 181 s.
- Silverman, D. (2011) *Interpreting Qualitative Data. A guide to the Principles of Qualitative Research*. 4th edition. London: Sage publications.
- Singsaas, M. (2015a). *Regional planlegging som redskap for helhetlig arealforvaltning i villrein fjellene*. Doktorgradsavhandling. Ås: NMBU 71 s.
- Singsaas, M. (2015b). *Regional planlegging som institusjon for kollektiv handling i fjellområdene*. Utmark 1-2:14.
- Store norske leksikon. (2015). *Institusjon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/institusjon>
- Sysselmannen på Svalbard. (2012a). *Bosetninger på Svalbard*. Tilgjengelig fra: <http://www.sysselmannen.no/Toppmeny/Om-Svalbard/Bosetninger/>

Sysselmannen på Svalbard. (2012b). *Om Svalbards historie*. Tilgjengelig fra: <http://www.sysselmannen.no/Toppmeny/Om-Svalbard/Historie/>

Sysselmannen på Svalbard. (2016). *Sysselmannen på Svalbard*. Trykksak fra nettsiden. Tilgjengelig fra: http://www.sysselmannen.no/Documents/Sysselmannen_dok/Trykksaker/Sysselmannen_p%C3%A5_Svalbard_norsk_web-versjon_tnn0z.pdf

TIES (2015). *The International Ecotourism Society. What is ecotourism?* Tilgjengelig fra: <https://www.ecotourism.org/what-is-ecotourism>

Yin, R.K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. 4th edition. Sage publications. 219 s.

Planer

(FPØS, 2015). Forvaltningsplan for Øst-Svalbard naturreservater 2015-2023 (2015). Svalbard: Sysselmannen på Svalbard, miljøvernnavdelingen.

(Sysselmannen, 2006). Turisme og friluftsliv på Svalbard. Politiske føringer, rammebetingelse, utfordringer og strategier. 1:06. 124 s.

Forelesning

Aarset, B. (2014) AOS340. Forelesning i Reliabilitet og Validitet. NMBU

Medieoppslag

Østreng, W. (2012). Prosessen rundt Øst-Svalbard. Kunnskapsbasert forvaltning eller føre-var? Svalbardposten. Publisert 02.11.2012. Tilgjengelig fra: http://svalbardposten.no/index.php?page=vis_nyhet&NyhetID=2735&sok=1

Amundsen, B. (2012). Ubehag. Svalbardposten. Publisert 14.09.2012. Tilgjengelig fra: http://svalbardposten.no/index.php?page=vis_nyhet&NyhetID=2546&sok=1

Lovverk, forskrifter og stortingsmeldinger

Justisdepartementet, St.meld. nr. 40 (1985-1986) Svalbard.

Justis- og beredskapsdepartementet, LOV 1814-05-17: Grunnloven av 1814

Justis- og beredskapsdepartementet, LOV 1925-07-17-11: Lov om Svalbard (Svalbardloven) av 1925

Justis- og beredskapsdepartementet, LOV-1967-02-10: Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 1967

Justis- og beredskapsdepartementet, FOR-1991-10-18-671: Forskrift om turisme, feltopplegg og annen reiselivsvirksomhet på Svalbard

Justis- og beredskapsdepartementet, St.meld. nr. 9 (1999-2000) Svalbard.

Justis- og beredskapsdepartementet, St.meld. nr. 22 (2008-2009) Svalbard.

Klima- og miljødepartementet, LOV-2009-06-19-100: Lov om forvaltning av naturens mangfold (Naturmangfoldloven) av 2009

Klima- og miljødepartementet, LOV-2008-06-27-51: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven) av 2008

Klima- og miljødepartementet, LOV-2001-06-15-79: Lov om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven) av 2002

Klima- og miljødepartementet, FOR-2014-04-04-377: Forskrift om større naturvernområder og fuglereservater på Svalbard videreført fra 1973 av 2014

Næringsdepartementet (1991). St.meld. nr. 50 (1990-1991) Næringstiltak for Svalbard.

Vedlegg

Vedlegg 1 - Mail til informanter

Vedlegg 2 - Intervjuguide

Vedlegg 3 - Oversikt over ilandstigninger og cruisetrafikk

Vedlegg 4 - Forvaltningssoner Øst-Svalbard

Vedlegg 1 - Mail til informanter

Hei!

Jeg skal våren 2016 levere min masteroppgave i by og regionplanlegging ved institutt for landskapsplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Som et avsluttende arbeid i min utdanning ønsker min masteroppgave å belyse forvaltningsplanprosessen med Øst-Svalbard. Gjennom dette prosjektet ønsker jeg å se på hvordan verneforvaltningen på Svalbard makter å balansere de sårbare verneverdiene på Øst-Svalbard med en stadig økende turisme. Jeg ønsker også å se på hvordan føre-var prinsippet og prinsippet om minimale konsekvenser har blitt anvendt og tolket i forvaltningsplanarbeidet.

I den forbindelse ønsker jeg å komme i kontakt med noen hos sysselmannen som har hatt eller har oversikt over dette temaet. Jeg skal være i Longyearbyen en måned fra mandag 11. januar, og i denne perioden ønsker jeg å foreta intervjuer i forbindelse med min masteroppgave. Jeg kommer gjerne innom for en uformell prat i forkant av et eventuelt intervju.

På forhånd takk for svar!

Mvh

Karianne Andersen

Vedlegg 2 - Intervjuguide

Intervjuguide - Forvaltning

1. Innledning

Presentere meg selv og min utdanning, samt hva prosjektet mitt omhandler. Hvorfor og betydningen av å være med på intervjuet for informanten. Be om å tillatelse til å kunne ta opp intervjuet på lydopptak. Videre informere om at lydopptak vil transkriberes og slettes etter prosjektslutt. Informere om at informanten kan bryte intervjuet når som helst, samt senere i prosjektfasen kreve at informasjonen gitt under intervjuet utelates i endelig prosjektoppgave.

2. Nøkkelspørsmål

Hvilke verneverdier anses som mest nødvendig å ivareta på Øst-Svalbard? Hvilket regelverk regulerer dette, hvordan fungerer det i praksis? Er det strengt nok/fanger det opp aktuelle problemstillinger? For eksempel i forhold til hvordan reiselivsnæringen ønsker å bruke området, er det gode nok muligheter til å følge opp regelverket i møtet med reiselivsnæringen? Hvordan anser dere samarbeidet mellom forvaltning og reiselivsnæring til å være? På hvilken måte ble andre aktører invitert til å bidra i prosessen? Ble interesseaktørenes interesser ansett til å være et viktig bidrag i prosessen? Hvordan forsøker forvaltningen å balansere bruk og vern?

3. Avsluttende kommentarer

Oppsummere det som har kommet frem gjennom intervjuet. Er det noe mer han/hun ønsker å tilføye? Spørre om det er i orden å ta kontakt igjen dersom jeg ønsker mer informasjon, og vice versa.

Intervjuguide – Reiselivsaktører

1. Innledning

Presentere meg selv og min utdanning, samt hva prosjektet mitt omhandler. Hvorfor og betydningen av å være med på intervjuet for informanten. Be om tillatelse til å kunne ta opp intervjuet på lydopptak. Videre informere om at lydopptak vil transkriberes og slettes etter prosjektslutt. Informere om at informanten kan bryte intervjuet når som helst, samt senere i prosjektfasen kreve at informasjonen gitt under intervjuet utelates i endelig prosjektoppgave.

2. Nøkkelspørsmål

Omfanget av reiselivsbedriften, antall reisende per år, når er sesongen. Hvordan bidro (på hvilken måte) dere i arbeidet med forvaltningsplanen? Ble dere invitert, eller måtte dere selv ta initiativ til bidra i prosessen? Hvordan følte dere at dere ble mottatt underveis i prosessen? Vil den nye forvaltningsplanen påvirke bedriftens måte eller evne til å bedrive turistvirksomhet på Øst-Svalbard? I så fall, på hvilken måte? På hvilken måte anser du at deres arbeid har påvirket det endelige resultatet? Ble deres interesser hensyntatt?

3. Avsluttende kommentarer

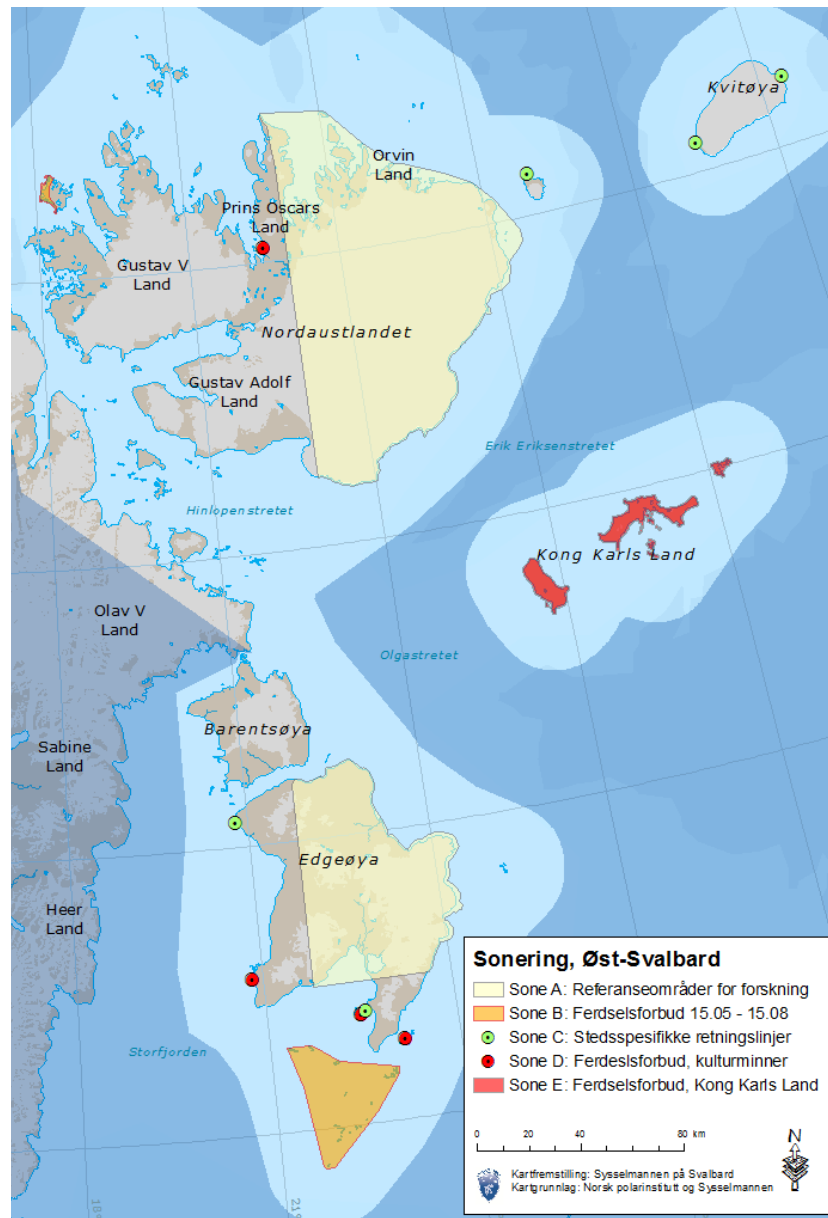
Oppsummere det som har kommet frem gjennom intervjuet. Er det noe mer han/hun ønsker å tilføye?

Spørre om det er i orden å ta kontakt igjen dersom jeg ønsker mer informasjon, og vice versa.

Vedlegg 3 - Tabell 1. Oversikt over ilandstigninger og cruisetrafikk

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Besøkte steder hele Svalbard	139	147	163	164	192	164	161	160	164	166	198	240	241
Besøkte steder i villmarka (MOSJ)	120	119	135	139	165	137	136	134	139	142	153	176	189
Besøkte steder på Øst-Svalbard	53	38	29	39	71	58	35	17	31	31	53	81	78
Ilandstigninger hele Svalbard	70 067	74 974	71 890	77 866	95 925	96 551	99 107	97 704	101 938	100 242	90 881	121 189	136 479
Ilandstigninger i villmarka (MOSJ)	42 166	44 566	43 703	42 762	55 393	57 143	57 044	61 099	53 951	52 732	58 233	76 135	66 523
Ilandstigninger på Vest-Svalbard	62 200	67 592	63 699	70 176	86 230	85 260	86 817	87 216	91 348	84 716	74 955	102 632	89 199
Ilandstigninger på Øst-Svalbard	7 867	7 382	8 221	7 690	9 695	13 847	9 734	10 488	10 590	15 556	15 926	18 483	19 290
Ilandstigninger i snitt/ turist på Øst-Svalbard			3,86	3,29	2,97	3,70	2,64	2,43	2,76	2,45	2,95	3,15	2,87
Cruiseturister på Svalbard	31 069	30 292	30 936	36 628	47 210	46 842	52 467	52 143	53 063	48 810	48 191	66 351	64 337
Cruiseturister på Øst-Svalbard	2 300	2 100	2 132	2 339	3 269	3 744	3 682	4 313	3 834	6 345	5 399	5 876	6 729
Skip på Øst-Svalbard (Alle typer)	5	12	22	21	23	22	21	23	18	15	15	19	16

Vedlegg 4 - Forvaltningssoner Øst-Svalbard





Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway