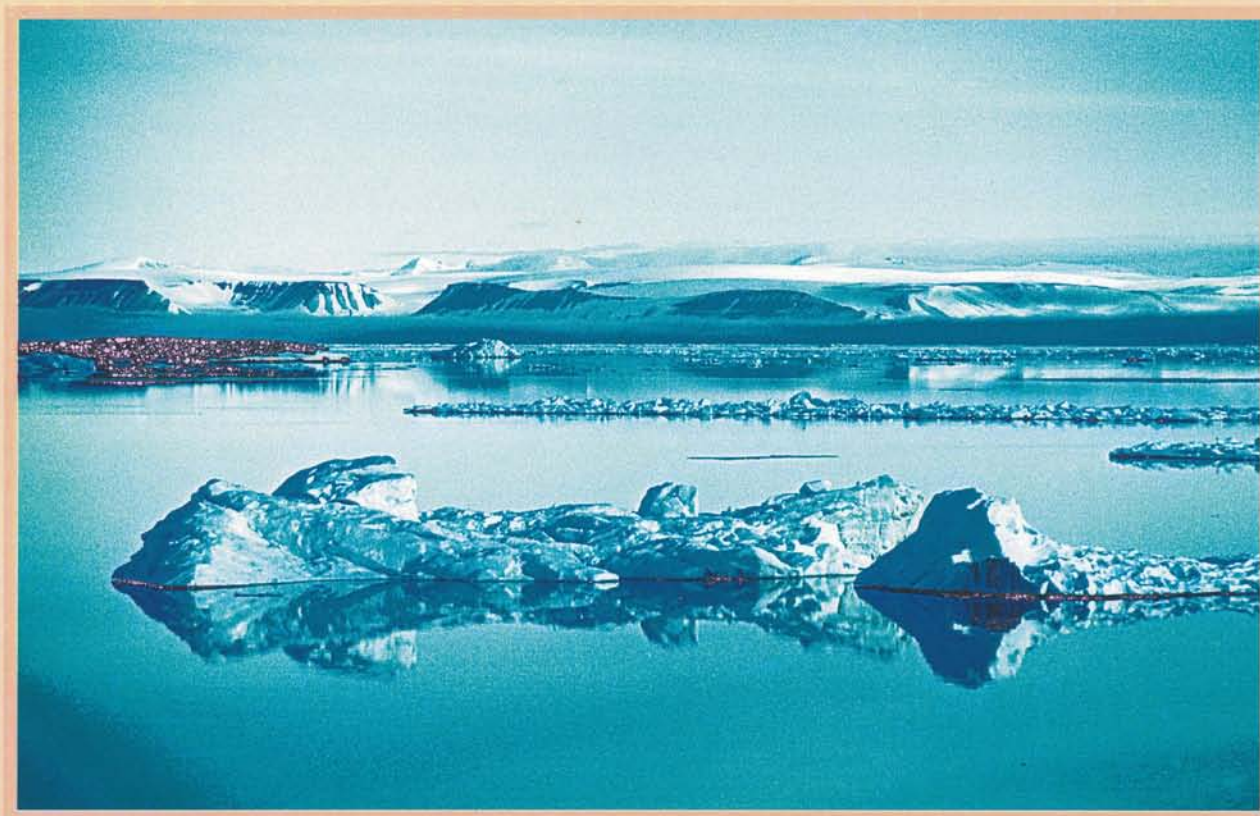


Øystein Overrein



Svalbard - et av de best forvaltede villmarksområder i verden?

Prinsipper for god villmarksforvaltning



Rapport nr. 116

Øystein Overrein

Svalbard - et av de best forvaltede villmarksområder i verden?

Prinsipper for god villmarksforvaltning

Norsk Polarinstitut er Norges sentrale statsinstitusjon for kartlegging, miljøovervåking og forvaltningsrettet forskning i Arktis og Antarktis. Instituttet er faglig og strategisk rådgiver i miljøvernsaker i disse områdene og forvaltningsmyndighet i norsk del av Antarktis.

The Norwegian Polar Institute is Norway's main institution for research and topographic mapping in the Norwegian polar regions. The Institute also advises the Norwegian authorities on matters concerning polar environmental management

Norsk Polarinstitut 2001

Adresser:

Øystein Overrein
Norsk Polarinstitut
Polarmiljøsentret
N-9296 Tromsø
oystein.overrein@npolar.no

©Norsk Polarinstitut, Polarmiljøsentret, N-9296 Tromsø
www.npolar.no

Forsidefoto: Bjørn Fossli Johansen
Teknisk redaktør: Dag Rydmark
Cover design: Jan Roald
Trykt: Norsk Polarinstitut 2001
ISBN: 82-7666-182-3

Forord

Ved behandling av egne stortingsmeldinger om Svalbard har Stortinget lagt lista høyt for forvaltning av Svalbards natur. En gjentatt målsetting har vært at:

«Svalbard skal fremstå som et av de best forvaltede villmarksområder i verden». Målsettingen er imidlertid så langt ikke blitt skikkelig konkretisert. I denne rapporten er dette forsøkt. Det foreslås et sett av prinsipper som bør legges til grunn for en forvaltning som kan forsvare en slik karakteristikk.

Den ambisiøse «villmarks målsettingen» for Svalbard var, inntil siste Svalbardmelding ble fremlagt høsten 1999, i begrenset grad forsøkt konkretisert. Både Sysselmannen og Norsk Polarinstitut hadde signalisert behov for å belyse villmarks målsettingen ved flere anledninger. Først i tildelingsbrev for år 2000 ga Miljøverndepartementet (MD) Norsk Polarinstitut (NP) i oppdrag, i fellesskap med Direktoratet for naturforvaltning (DN), Riksantikvaren (RA) og Sysselmannen på Svalbard (SMS), å vurdere hvilket sett av prinsipper god villmarksforvaltning bør bygge på. Forut for dette hadde Norsk Polarinstitut i 1999 fått i oppdrag å lage et notat omkring villmarksforvaltning. Et foreløpig utkast ble fremlagt i mai 1999. Dette notatet ble luftet overfor representanter fra de samme etater i et utvalg som arbeidet med en miljøforvaltningsplan for Svalbard. En egen arbeidsgruppe for oppfølging av villmarksarbeidet ble nedsatt i mars 2000 under ledelse av NP. Arbeidsgruppen har bestått av Reidar Hindrum fra DN, Lyder Marstrander fra RA og Carl Erik Kilander fra SMS. Gruppen har hatt to møter. NP arrangerte også i mai 2000 et dagsseminar der inviterte kapasiteter på området ga innspill til prosessen. Disse var Rasmus Hansson fra WWF-Norge/Verdens Naturfond, Tom Dybwad fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Gustav Rossnes og Susan Barr fra Riksantikvaren og Fredrik Juell Theisen, MD. Kollegaer i NP, Forvaltningsseksjonen takkes for innspill underveis i arbeidet med rapporten.

Tromsø, juni 2001

Øystein Overrein

Innholdsfortegnelse	side
Forord	3
1. Sammendrag.	5
Summary.....	6
2. Innledning	8
3. Politiske målsettinger for Svalbard	9
4. Villmarksbegrepet	11
5. Kulturminner – en del av Svalbards villmark	14
6. Prinsipper for forvaltning av villmark	15
6.1 Generelt	15
6.2 Amerikanske prinsipper for villmarksforvaltning	17
6.3 Norske retningslinjer for forvaltning av nasjonalparker	20
6.4 Villmarksforvaltning i Sverige, Finland og Russland	23
7. Forslag til prinsipper for forvaltning av Svalbards villmark	24
8. Beskrivelse av status og bakgrunn for villmarksprinsippene for Svalbard	25
8.1 Forvaltning med langsiktig perspektiv	26
8.2 Helhetlig forvaltning uten fragmentering	30
8.3 Bevaring av biologisk mangfold overordnet menneskelig virksomhet	34
8.4 Føre-var-prinsippet	36
8.5 Vektlegging av miljøhensyn. Streng kontroll av kommersiell virksomhet	38
8.6 Forvaltningsplaner	41
8.7 Fokus på sårbare områder og skadelige aktiviteter. Streng styring av motorferdsel	42
8.8 Minimum av tilrettelegging, reguleringer og virkemidler	44
8.9 Dialog med lokal befolkning og lokal aksept	45
8.10 Koordinert forvaltning med tilgrensende områder	46
8.11 Bevaring av intakte økosystemer i havområdene rundt Svalbard	46
8.12 Overvåking	48
9. Litteratur	50

1. Sammendrag

Norsk Polarinstitutt har på oppdrag fra Miljøverndepartementet foretatt en vurdering av hvilke prinsipper som bør legges til grunn for forvaltningen av Svalbard som villmarksområde. I slutfasen har en arbeidsgruppe med representanter fra Riksantikvaren, Sysselmannen på Svalbard og Direktoratet for naturforvaltning bistått i utformingen av rapporten. I dette arbeidet er det bl.a. tatt utgangspunkt i prinsipper for forvaltning av «Wilderness areas» i USA og retningslinjer for forvaltning av norske nasjonalparker. Det foreslås 12 ulike prinsipper for villmarksforvaltning på Svalbard, foruten de rammer Svalbardtraktaten og prinsippene for norsk suverenitetshevdelse gir. Prinsippene er:

1. Svalbards villmark skal forvaltes med sikte på å sikre villmarks kvalitetene for fremtidige generasjoner og derfor i et langsiktig perspektiv på minst 200 år.
2. Svalbards villmark skal forvaltes helhetlig og ikke som fragmenterte separate deler. Fragmentering og nye inngrep i villmarksområdet må ikke tillates.
3. På Svalbard skal menneskelig virksomhet underordnes hensynet til bevaring av det biologiske mangfold, kulturminner og områdets bæreevne.
4. Forvaltninga av Svalbards villmark skal bygge på føre-var-prinsippet. Fokus skal settes på menneskelig påvirkning.
5. På Svalbard skal miljøhensyn veie tyngst og kommersiell virksomhet være under streng kontroll. Mulighetene for utøvelse av villmarksrelaterte aktiviteter der utøveren bare bruker egne krefter, og ikke er avhengig av tilrettelegging, skal sikres også i villmarkspregede områder som er lett tilgjengelige fra bosettingene.
6. Forvaltningsplaner med klare målsettinger for bevaring av villmark skal utarbeides for alle deler av Svalbard.
7. Forvaltning av villmark skal fokusere på glede, verdi og nytte av villmark, på sårbare områder og skadelige aktiviteter. Motorisert ferdsel må styres innenfor strenge rammer og reduseres.
8. På Svalbard skal tilrettelegging, reguleringer og virkemidler som tas i bruk for å nå oppsatte mål for bevaring av villmark, begrenses til det strengt nødvendige.
9. Villmarksforvaltninga skal utformes i dialog med lokalbefolkningen og ha lokal aksept
10. Forvaltninga av bosettingene skal ta hensyn til og koordineres med forvaltninga av de tilgrensende villmarksområdene.
11. Regulering og forvaltning av aktivitetene i havområdene rundt Svalbard, inkludert de tilgrensende havområder utenfor territorialgrensa, må skje slik at Svalbard og Barentshavet bevares som intakte økosystemer og at de marine verdier ikke settes i fare.
12. Villmarksområdenes kvalitet og status skal overvåkes slik at nødvendige tiltak kan iverksettes.

De ulike prinsipper, og begrunnelsen for valget av dem, er belyst gjennom en bakgrunnsbeskrivelse av status på Svalbard for de forhold prinsippene berører. Denne beskrivelsen er ikke uttømmende. Ytterligere bakgrunnsdokumentasjon finnes i siste stortingsmelding om Svalbard, forslaget til Svalbardmiljøvernlov og rapport fra det såkalte MIFOS-utvalget - «Oversikt og vurdering av miljøforvaltningens virkemidler og måloppnåelse for Svalbard».

English summary

The Norwegian Polar Institute has, at the request of the Ministry of Environment, conducted an evaluation aimed at identifying the principles that should constitute the basis for the management of the Arctic archipelago of Svalbard as a wilderness area. Representatives from the Directorate for Cultural Heritage, the office of the Governor of Svalbard and the Directorate for Nature Conservation has assisted in the final phase of this task. In developing this report the principles for management of US “wilderness areas” and guidelines for Norwegian national parks have been taken into account.

Twelve principles for the management of the Svalbard wilderness are suggested herein. These principles come in addition to the framework defined by the Svalbard Treaty and the principles for Norwegian assertion of sovereignty over the archipelago. The principles are as follows:

1. The Svalbard wilderness should be managed with the aim of securing its wilderness quality for future generations, and should therefore be managed in a long-term perspective of at least 200 years.
2. The Svalbard wilderness should be managed as a whole, not in fragmented, separate entities. Fragmentation of, and new encroachments in the wilderness areas are not to be allowed.
3. In Svalbard, human activities are to be considered secondary to the need to conserve the biological diversity, cultural heritage and carrying capacity of the area.
4. The management of the Svalbard wilderness should be founded upon the precautionary principle. Containment of human impacts is to be in focus.
5. In Svalbard, environmental considerations are to be prioritised, and commercial activity should be under strict supervision. The opportunity to carry out wilderness related activities are to be secured even in wilderness areas that are easily accessible from the settlements.
6. Management plans that include clear objectives for the conservation of the wilderness are to be developed for all parts of Svalbard.
7. In managing the Svalbard wilderness focus should be given to aspects such as the pleasure, the value and benefit of having the wilderness, vulnerable areas and harmful activities. Motorised traffic should be conducted within a strict framework and should be reduced in extent.
8. In Svalbard, direct physical interventions, legal regulations and other instruments effectuated to attain conservation objectives are to be limited to that which are absolutely necessary.
9. The wilderness management strategy is to be formulated in close dialogue with the residents of Svalbard and should have local acceptance.
10. In managing the settlements the management strategy for the surrounding wilderness areas should be taken into account and the two should be co-ordinated accordingly.

11. Regulation and management of activities in the marine areas surrounding Svalbard, including the adjoining areas outside the territorial waters, must be conducted so that Svalbard and the Barents Sea are preserved as intact ecosystems and so that marine values are not imperilled.
12. The quality and status of the wilderness areas are to be monitored so that necessary actions and initiatives can be initiated accordingly.

The principles and the reason for their choice are examined through a basic evaluation of the aspects that the various principles touch upon with respect to Svalbard, in some detail. However, the discussion is not exhaustive. Additional documentation is found in the latest Parliamentary 'White Paper' on Svalbard (*St.meld. nr. 9, 1999-2000*), in the proposal for new environmental legislation for Svalbard and in the report from the so-called MIFOS Committee: 'Overview and evaluation of the environmental management instruments available to obtain environmental objectives for Svalbard'.

2. Innledning

Menneskets kjente historie på Svalbard går tilbake til 1596 da Willem Barents oppdaget Svalbard. Menneskers bruk av øygruppen var i de påfølgende århundrer preget av rovdrift på de biologiske ressurser som fantes der. Ved omfattende fangst av grønlandshval og hvalross ble disse arter nesten utryddet. Høsting av svalbardrein og isbjørn antok også sist på 1800-tallet og utover 1900-tallet et omfang som gikk langt utover et bærekraftig høstingspotensiale. Etterhvert ble fangstepoken avløst av utvinning av kull og senere også leting etter andre mineraler, gass og olje. Interessen for utmål og leting etter «jordens sorte gull» (olje) utløste behov for vern av større områder og etterhvert strengere bestemmelser for inngrep i den sårbare arktiske naturen. Turismen på Svalbard startet opp i organiserte former så tidlig som i 1871. Turismen som gradvis økte i omfang, var inntil 1975, da flyplassen i Longyearbyen ble åpnet, basert på cruiseskip og andre båter. Turismen har etter 1980 blitt en betydelig næring på Svalbard. Et økende press på arealene nødvendiggjorde egne miljøvernforskrifter. Disse kom i 1980- og 90-årene. Interessen for Svalbard er økende både fra reiseliv, forskning og kulldrift. Behovet for et strengt lovverk for styring av fremtidig virksomhet på øygruppen er åpenbart. Forslag til en egen miljøvernlov for Svalbard ble derfor fremmet som offentlig utredning i juni 1999.

Svalbard er i de siste 10-15 år i ulike politiske dokumenter og faglige rapporter fremstilt å inneha særegne naturverdier og villmarks kvaliteter. Disse er enestående ikke bare i Europa, men også i verdensmålestokk. Enkelte har betegnet Svalbard som et arktisk Galapagos hvor natur, planteliv og dyreliv kan studeres i uforstyrret tilstand. Svalbard kan bli et nordområdenes Antarktis, et internasjonalt anerkjent villmarksområde med enestående muligheter for naturvitenskapelig forskning (Norderhaug 1982). I St.meld.nr. 22 (1994-95) «Om miljøvern på Svalbard» ble det fastlagt at vern av Svalbards naturverdier er ett av de overordnede mål for Norges politikk på øygruppen. «*Svalbard skal fremstå som ett av de best forvaltede villmarksområder i verden*». Denne målsettingen er gjentatt i St.meld nr. 58 (1996-97) «Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling» og i den siste Svalbardmeldinga som ble fremlagt i fjor høst, St.meld. nr. 9 (1999-2000) «Svalbard». Sistnevnte melding ble behandlet i Stortinget i vårsesjonen 2000. Både i regjeringens innstilling og ved stortingsbehandlingen videreføres de føringer som Stortinget la på miljøvernet på Svalbard ved behandling av St.meld. nr. 22 (1994-95).

Villmarks målsettinga er også opprettholdt med samme styrke i de nasjonale resultatmål for Resultatområde 8 «Internasjonalt miljøvern samarbeid, -bistand, nord- og polarområdene» i St.prp. nr. 1 (1999-2000). Høringsutkastet til Lov om miljøvern på Svalbard (Anon 1999:21) er også tuftet på forannevnte målsettinger for forvaltninga.

I St.meld. nr. 8 (1999-2000) «Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand» er følgende strategiske mål satt for miljøvernarbeidet i polarområdene:

«De store, sammenhengende villmarksområdene på Svalbard og i Antarktis skal sammen med kulturminnene sikres mot vesentlige inngrep og påvirkninger. Svalbard skal fremstå som et av de best forvaltede villmarksområder i verden, og bosetningene skal drives på en miljøforsvarlig måte for å sikre miljø og trivsel. Norge skal arbeide for at våre nære arktiske havområder bevares som noen av verdens reneste, og at ressursutnyttelsen foregår innenfor rammer som sikrer at det biologiske mangfoldet opprettholdes på kort og lang sikt».

Til dette strategiske målet er det knyttet fem nasjonale resultatmål som ytterligere presiserer målsettingen og forsterker den.

Norsk Polarinstitutt og arbeidsgruppen, med representanter fra DN, RA og SMS, ønsker med denne rapporten å gå lenger i å foreslå konkrete mål for «villmarksbegrepet» og skisserer ett sett av prinsipper å tuftes fremtidig forvaltning på. Det bør tilføyes at siste Svalbardmelding (St.meld. nr. 9, 1999-2000) skisserer flere forslag til oppfølging av villmarks målsettinga både hva gjelder arealforvaltning og naturinngrep, motorisert ferdsel, områdevern, forvaltning av kulturminner, artsforvaltning, avfall og forurensning m.m. Målsettinga har derfor med årene fått et gradvis mere konkret innhold (jfr. kap. 3).

3. Politiske målsettinger for Svalbard

Svalbardtraktaten setter overordnede rammer for norsk forvaltning og suverenitetshevdelse på Svalbard. Det vises til en grundigere gjennomgang av historien vedrørende de politiske målsettinger for Svalbards forvaltning i NOU 1999:21, Svalbardmiljøloven.

I Stortinget er det i de siste 10-15 år i ulike sammenhenger slått fast at Svalbards særegne villmarksnatur skal bevares og at hensynet til naturverdiene skal være overordnet andre interesser. Noen sentrale dokumenter nevnes:

I St.meld. nr. 40 (1985-86) «Om Svalbard» ble bevaring av områdets særegne villmarksnatur fastsatt som ett av de overordnede målene for norsk svalbardpolitikk.

Det overordnede målet om bevaring av Svalbards villmarksnatur ble presisert og utdypet i St.meld. nr. 22 (1994-95). Her sies bl.a.:

«Etter regjeringens oppfatning bør Norge ha et høyt ambisjonsnivå for miljøforvaltningen på Svalbard. Svalbard bør på bakgrunn av sine dokumenterte miljøverdier, fremstå blant de best forvaltede villmarksområder i verden. En slik målsetting stiller krav innenfor følgende områder:

- a) Opprettholdelse av miljøets tilnærmede uberørthet når det gjelder sammenhengende villmark, flora og fauna.*
- b) Et uttømmende og strengt regelverk som setter klare rammer for all virksomhet på øygruppa.*
- c) En velordnet registrering og overvåkning av sentrale miljøkomponenter.*
- d) Aktive vernetiltak overfor en del prioriterte kulturminner.*
- e) Et effektivt håndhevelsesapparat for oppdagelse og straffefølgelse av overtredelser.*
- f) En forvaltningsrettet miljøforskning for å øke kunnskapen om sammenhengene i miljøet.*
- g) Et internasjonalt samarbeid for å beskytte trekkende arter og hindre langtransportert forurensning.*
- h) Opprydding og oppretting av tidligere inngrep og ødeleggelse av miljøet med hensyn til forurensning, forsøpling og ressursødeleggelse».*

I Innst.S.nr. 11 (1995-96) vises det til at Norge gjennom Svalbardtraktaten har påtatt seg et internasjonalt ansvar for forvaltningen av dette sårbare området. Komiteen uttalte videre at «- ved konflikt med andre interesser på Svalbard, mener komiteen at miljøvern hensyn skal veie tyngst».

På dette tidspunkt ble det erkjent at miljøvernlovgivninga på Svalbard på mange områder var blitt hengende etter utviklingen på fastlandet og en oppdatering av enkelte miljøvern forskrifter pågikk. Det ble foreslått at det skulle utarbeides en egen miljøvernlov. Utkastet til ny Svalbardmiljøvernlov, som ble overlevert miljøvernministeren i juni 1999,

representerer et langt skritt i riktig retning. I loven foreslås samlet alle bestemmelser som på fastlandet ivaretas av ulike lover som forurensingslov, naturvernlov, kulturminnelov, motorferdselslov, viltlov, laks- og innlandsfiskelov og plan- og bygningslov.

I St.meld. nr. 58 (1996-97) «Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling» ble det på ny slått fast at «Regjeringen vil at Svalbard skal fremstå som ett av de best forvaltede villmarksområdene i verden». Arbeidet med nytt regelverk skal ta utgangspunkt i bevaring av villmarksnaturen og at miljøhensynene skal veie tyngst ved konflikt med andre interesser.

Ovennevnte målsetting er inntatt i St.meld. nr. 9 (1999-2000) «Svalbard» med uforminsket styrke. Meldingen ble behandlet i Stortinget i juni år 2000. Som tidligere nevnt er villmarks målsettingen også inne i St.meld. nr. 8 (1999-2000) «Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand».

Ved Stortingets behandling av siste Svalbardmelding understrekes at de føringer for forvaltningen av miljøet på Svalbard som Stortinget ga i Innst.S.nr.11 (1995-1996), fortsatt står ved lag og at målet om å bevare Svalbards særegne villmarksnatur ligger til grunn for miljøpolitikken på Svalbard. Innenfor rammen av Svalbardtraktaten skal miljøhensyn veie tyngst dersom det oppstår konflikt med andre interesser. Av de føringer som nå er lagt på fremtidig forvaltning av Svalbards naturmiljø (Innst.S.nr.196 (1999-2000)), siteres følgende fra innstillingen:

- *Miljøvernet på Svalbard skal sikre at menneskelig tilstedeværelse og aktivitet holdes innenfor de rammer som hensynet til bevaring av øygruppas særegne villmarksnatur setter.*
- *Komiteen mener at «føre-var»-tenkningen må være det bærende prinsippet for forvaltningen av området.*
- *Komiteen støtter Regjeringens mål om å søke å opprettholde omfanget av villmarkspregede områder på Svalbard.*
- *Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, ønsker å unngå at sammenhengende villmarksområder blir delt opp av gjennomløpende naturinngrep.*
- *Komiteen vil peke på at økosystemene på land sammen med omkringliggende hav- og drivisområder, utgjør en tett integrert økologisk enhet. Vern på land og i Svalbards territorialfarvann må derfor sees i sammenheng med vern og forvaltning av de omkringliggende havområdene.*
- *Komiteen er fornøyd med at Regjeringen om kort tid vil fremme en verneplan for Svalbard.*
- *Målet om å bevare Svalbards flora og fauna tilnærmet uberørt setter klare rammer for jakt, fangst og fiske. Komiteen er enig i at det gjør det lite aktuelt å øke utnyttningen av viltressursene på Svalbard i næringsøyemed.*
- *Komiteen støtter regjeringens forslag om at alle typer tekniske inngrep utenfor planområdene som omgir bosettingene, krever tillatelse fra sysselmannen og at miljøkonsekvensanalyser må utarbeides i forhold til inngrep som kan antas å ha merkbar virkning på naturmiljøet. Komiteen er imidlertid opptatt av at villmarkspregede områder skal kunne brukes og oppleves, men slik at bruk og ferdsel i dag, ikke reduserer områdenes omfang eller kvalitet på lengre sikt.*
- *En ny miljølov for Svalbard vil, etter komiteens mening bli et sentralt virkemiddel for fremtidig regulering av all motorisert ferdsel på Svalbard. Komiteen er bekymret for omfanget og den store geografiske utbredelsen av snøscootervirksomheten. Komiteen slutter seg til at Regjeringens intensjon om ytterligere regulering av ferdsel på tint og bar mark, og videre at det skilles mellom fastboende og tilreisende sin kjøring når det*

gjelder terrengkjøring på snødekt og frossen mark. Komiteen mener forøvrig det bør legges vekt på hvilket formål kjøringen har når det gis tillatelse til snøscooterkjøring i nasjonalparkene.

- Komiteen er enig i at det foretas en skjerping av de generelle aktsomhetsreglene i forhold til naturmiljø og kulturminner. Komiteen er opptatt av en best mulig kulturminneforvaltning på Svalbard. Overvåking, informasjonstiltak, stedstilpasset tilrettelegging på utsatte lokaliteter, arealplanlegging i bosettingene, vurdering av nye verneområder og adgangsbegrensning på noen av de mest utsatte lokalitetene, er sentrale virkemidler i forvaltningen av kulturminner.
- Komiteen støtter Regjeringens arbeid med å etablere nødvendige rammebetingelser og virkemidler for å sikre en avfallshåndtering på Svalbard som minst er på høyde med fastlandet og samsvarer med de nasjonale miljømålene for øygruppa.
- Cruisebåtene utgjør i dag den største potensielle kilden til akutt forurensning. Fiskeriene utenfor Svalbard, og kanskje særlig i Hinlopen, representerer også en fare for uhell som kan føre til akutte oljeutslipp. Derfor er det etter komiteens oppfatning viktig at det gjennomføres tiltak for å forebygge uhell og styrking av sjøsikkerheten.
- Et differensiert og moderne næringsliv er med på å gjøre det attraktivt å bo på Svalbard. Samtidig er bevaring av Svalbards særegne villmarksnatur et av de overordnede målene for Svalbard-politikken. Derfor må all menneskelig aktivitet holdes innenfor de rammer hensynet til bevaring av naturen og miljø setter.

Det vises også til sitater fra komiteinnstillingen gjengitt under kap. 8.

4. Villmarksbegrepet

Går vi langt tilbake i tid hadde villmarksbegrepet et religiøst tilsnitt. Uttrykket finnes første gang i år 1400 e.Kr. i en engelsk oversettelse fra latin. Siden den tid har begrepet endret innhold og religiøs tilnærming. Det tematiske innhold i begrepet villmark ble nærmere konkretisert i tilknytning til de første nasjonalparker i verden – bl.a. Yellowstone nasjonalpark i USA opprettet i 1872. Tre tema fremstår som sentrale for villmarksbegrepet (Hendee et al. 1990):

- a) Opplevelsesverdi (nærhet til natur, glede, læring, frihet, ensomhet, enkelhet, åndelige stimuli, estetikk, mystikk – alle utgjør viktige elementer)
- b) Vitenskapelig verdi
- c) Symbolverdi/åndelig verdi

Den amerikanske definisjon av *villmark* i «Wilderness Act» av 1964 er tilnærmet slik:

«Et område der jorda og dens økosystemer er upåvirket av mennesket, hvor mennesket er en gjest som ikke oppholder seg der over tid. Et område med sin opprinnelige karakter i behold, uten inngrep og bosetting, et område som bare påvirkes av naturkreftene. Et område som gir mulighet for å søke ensomhet og hvor mennesket kan utøve en primitiv og ubegrenset form for rekreasjon. Et område som består av minimum 5.000 acres (tilsvarende ca. 20,23 km²) sammenhengende areal».

Den amerikanske definisjon i Wilderness Act er ikke direkte anvendelig for norske forhold. Menneskelig bruk av natur ved høsting (jakt, fiske, beiting) har lang tradisjon i Norge – også i villmarksområder. På Svalbard finnes mange spor etter ulike kulturminner knyttet til aktiviteter som jakt, fangst, forskning og næringsvirksomhet (jfr. kap. 5). Norsk

tradisjon innebærer også å legge til rette for bruk av naturen ved merking av stier, bygging av bruer, klopper o.l.

I det norske begrepet *villmark* eller *villmarkspregede områder* legger vi vanligvis:

«Naturområder som er lite påvirket av menneskelig aktivitet, som er fri for tyngre tekniske inngrep, der det biologiske mangfoldet stort sett er intakt og der de økologiske prosessene får virke uten vesentlig menneskelig inngripen og styring». (Jf.Svalbardmiljøloven (Anon 1999))

I Direktoratet for naturforvaltning sitt arbeide med kartlegging av villmarkspregede/inngrepsfrie områder i 1995 (DN-Rapport 1994-95), ble begrepet villmark definert som:

«Alle områder som befinner seg mer enn 5 km fra tyngre tekniske naturinngrep».

Tyngre tekniske inngrep omfatter bl.a. bosettinger, veier og jernbaner (unntatt tunneler), traktorveier, kraftlinjer, magasiner, rørgater og regulerte vassdrag. Denne definisjonen er bygd på et vurderingssystem utarbeidet av Australian Heritage Commission for bruk ved vurdering av villmarksområder i Australia.

Sierra Club, Verdensbanken og UNEP (1989) definerer store villmarksområder som:

«Områder som ligger mer enn 6 km fra vesentlige menneskeskapt inngrep og som er større enn 4.000 km²». (DN-Rapport 1994-95)

De to sistnevnte definisjoner, som tar utgangspunkt i fysiske terrenginngrep/tyngre tekniske naturinngrep, har det fortrinn at inngrepene er enkle å kartfeste. Inngrepenes lokalisering og omfang gir et greit utgangspunkt for å vurdere menneskeskapt påvirkning i tilgrensende områder gjennom motorisert ferdsel, overbeskatning, forurensning og intensiv arealbruk.

I det opprinnelige australske systemet var også en annen dimensjon tatt inn: - *biofysisk naturlighet* – dvs. i hvor stor grad naturmiljøet er upåvirket av biofysiske forstyrrelser forårsaket av påvirkninger fra samfunnets moderne teknologi. Dette ble besluttet ikke tatt med i DN sin villmarksdefinisjon av praktiske årsaker. Denne beslutningen har bl.a. som konsekvens at naturområder skadet av forurensning (kort- eller langtransportert), overbeiting av husdyr eller tamrein, moderne skogsdrift (ekskl. veier) o.l., likevel kan klassifiseres som villmarksområder. Dette er imidlertid ikke problemer som kjennetegner Svalbard med unntak for langtransportert forurensning (PCB og andre miljøgifter).

For Svalbard er en villmarksdefinisjon som ensidig tar utgangspunkt i tyngre, tekniske inngrep mulig å bruke. Ut fra en slik definisjon er fortsatt hele 98 prosent av landarealene på Svalbard villmarkspregede, mens andelen av slike områder på fastlandet er redusert fra 48 prosent i 1900 til ca. 12 prosent i 1994. Med unntak av nærområdene rundt de fem bosettingene på Svalbard, har Svalbards områder alt overveiende et sterkt villmarkspreg. Ferdselen av fastboende og turister påvirker imidlertid villmarkspreget negativt til visse tider på året og for visse lokaliteter – f.eks. i Magdalenefjorden, Sassendalen og Tempelfjorden.

De inngrepsfrie, villmarkspregede naturområdene på Svalbard er både vesentlig større i areal og vesentlig mindre påvirket av menneskelig arealbruk og ressursutnyttelse i dag enn de gjenværende villmarkspregede områdene på fastlandet både i Norge og i øvrige deler av

Skandinavia. Tilsvarende store og større uberørte naturområder må vi til Russland og Grønland for å finne, samt i nordlige deler av USA og Canada på den nordlige halvkule. Det største, mest intakte og uberørte villmarksområdet finner vi i dag i Antarktis.

Den norske allmenne oppfatning av villmarksbegrepet utelukker imidlertid ikke mennesket og dets aktiviteter. Svalbard er rik på spor etter menneskelig virksomhet. Sikring av kulturminner som gir verdifull informasjon om tidligere tiders utnyttelse, vil ikke være i strid med god villmarksforvaltning. Fastlandsdefinisjonen vurderes å være godt egnet til å identifisere/kartfeste villmarkspregede områder også på Svalbard. Målene for bevaring av villmark gjelder omfanget og kvaliteten av disse områdene. Vi vil understreke viktigheten av at en innenfor disse områdene søker å opprettholde også andre karaktertrekk ved villmark enn det som er nødvendig for å unngå tekniske inngrep/terrengskader.

Som basis for villmarks målsettingene må følgende spesielle trekk ved Svalbard nevnes:

- Ingen urbefolkning. Alle kjente kulturspor stammer derfor fra moderne tid (yngre enn ca. 400 år).
- Med unntak av inngrep rundt dagens og tidligere bosettinger har menneskeskapt naturinngrep ikke endret Svalbard sitt naturlandskap i nevneverdig grad. Alle spor er av lokal karakter.
- Ingen veier eller tilsvarende kommunikasjonsanlegg (jernbaner, sleper e.l.) som knytter bosettingene sammen.
- Svalbard befinner seg i sentrum av signifikante luft- og havstrømmer som medfører en del vesentlige påvirkninger utenfra (f.eks. langtransport av luft- og havforurensning og søppel fra skipsflåten og annet fra havstrømmene).
- Økologisk og fysisk stor avhengighet/kobling mellom hav og land.

Med utgangspunkt i den tekniske beskrivelse av villmark som DN har gitt, bør følgende kriterium kunne gjelde for villmark på Svalbard:

Store, sammenhengende naturområder som i ubetydelig grad er påvirket av menneskelig aktivitet, som er fri for tyngre, tekniske inngrep og skade på naturen i form av lokal forurensning*, der det biologiske mangfoldet er intakt og hvor dyr og planter reguleres av naturlige, økologiske prosesser, og hvor kulturminner sikres som viktige vitnesbyrd om tidligere tiders utnyttelse.

(*Svalbard er berørt av langtransportert forurensning. Omfanget av dette må søkes redusert ved multilaterale og internasjonale avtaler og prosesser.)

Dette kriteriet harmoniserer godt med de omforente mål som regjeringen har fremmet i siste Svalbardmelding, St. meld. nr. 9 (1999-2000). De viktigste mål nevnt der er:

1. Svalbard skal fremstå som et av verdens best forvaltede villmarksområder
2. Miljøhensyn skal veie tyngst ved konflikt mellom miljømålene og andre interesser (innenfor de rammer traktatmessige og suverenitetsmessige hensyn setter).
3. Miljøets tilnærmede uberørthet skal opprettholdes når det gjelder sammenhengende villmark, flora, fauna og kulturminner. Økosystemene skal bevares intakte. De naturlige økologiske prosessene og det biologiske mangfoldet skal få utvikle seg tilnærmet upåvirket av menneskelig aktivitet.

Det vises også til sidene 10 og 11 i denne rapporten hvor komiteinnstillingen er referert.

5. Kulturminner – en del av Svalbards villmark

Generelt er ingen naturområder helt upåvirket av menneskelig virksomhet, selv i polarområdene. Menneskelig utnyttelse av naturressursene gjennom lang tid har i de fleste polarområder påvirket f.eks. bestander av fisk, fugl og pattedyr. For Svalbard sitt vedkommende gjelder dette både hvalfangstepoken, fangstfolkenes jakt og fangst og safarijakt rettet mot rein, isbjørn og sjøpattedyr. I nyere tid har utnyttelse av mineralske ressurser som olje, gass, kull og metaller ført til omfattende tekniske naturinngrep og forurensning i stadig større deler av Arktis. Kommersielle fiskerier påvirker både de marine næringskjedene og miljøet på havbunnen i de produktive arktiske havområder.

På Svalbard finnes mange steder spor etter menneskelig virksomhet. Menneskets kjente historie på Svalbard går 400 år tilbake i tid. Det er også framsatt hypoteser om spor etter mennesker fra eldre perioder, bl.a. steinalder i Grønnfjorden, gravrøyser fra vikingtid/tidlig middelalder på Tusenøyane og spor etter pomorer fra tidlig 1500-tall. Hittil er ikke disse hypoteser bekreftet (Lyder Marstrander, RA, pers. medd.). De hittil eldste kulturminner på Svalbard skriver seg fra hvalfangstperioden fra ca. 1600-1750, bl.a. rester av fangststasjoner med spekkovner og hustufter samt graver. Senere fulgte russisk overvintringsfangst (ca. 1700-1850). Den norske overvintringsfangsten tok til ca. 1800 og opprettholdes fortsatt av to-tre fangstmenn årlig. I følge Jon Ove Scheie, Sysselmannen på Svalbard (pers. medd.), er det vinteren 2000/2001 bare to fangstmenn i aktivitet. Kulturminnene etter de nevnte virksomhetene er fangststasjoner med hytter eller hustufter, båter, graver, spekkovner m.m. Av nyere kulturminner finnes etterlatenskaper etter vitenskapelige ekspedisjoner, mineralutvinning m.m. (Norderhaug 1982; Rossnes 1998)

Villmark, villmarkspreget og uberørt natur er, med bakgrunn i nevnte forhold, relative, og ikke absolutte begreper på Svalbard.

Velger en å se spesifikt på kulturminnene fra fangstperioden henger disse uløselig sammen med forekomsten av naturressurser til de ulike årstider. Kulturminner fra denne perioden har historisk kildeverdi – kulturminnene representerer et kunnskapspotensiale om fortiden. Disse kulturminnene knytter seg uløselig til egenskaper ved naturmiljøet/villmarka. Tilknytningen mellom kulturminner og landskap belyser økologiske sammenhenger og det fysiske aspektet ved næringsvirksomheten. Menneskets bruk av naturressursene påvirker og former landskapet. Arten av utnyttelse påvirker samtidig forståelsen av naturen. Det førindustrielle landskapet var et *produksjonslandskap*. Fangstmannen måtte ha kunnskap og evne til å tolke, klassifisere og utnytte det lokale økosystem. Hver økonomisk aktivitet hadde sine egne måter å se og lese landskapet på. Språkbruken avspeiler fangstmannens landskapsorientering og oppfatning av produksjonsegenskaper ved landskapet: fuglefjell, egg-og dunvær, reveterreng, rekvedstrand, hvalrossfjære osv. De fysiske installasjonene på et fangstfelt er uttrykk for fangstfolkenes kunnskap og forståelse av egenskaper ved naturmiljøet. Fangstteknologien (bygninger og fangstinnretninger) er ledd i en systematisk handlingsrekke for å overleve/drive næringsvirksomhet. Med utgangspunkt i hovedstasjon og bistasjoner foregikk det en ekstensiv ressursutnyttelse. Fra disse basene ble arealene organisert og utnyttet. Basene representerer «levebrødsposisjoner», dvs. lokaliteter fra hvilke en fangstmann kunne nå de ressursene som ble utnyttet. Levebrødsposisjonenes antall og distribusjon gir i stor grad kulturlandskapet dets grunnleggende karakter. Mellom disse punktene i landskapet vil en finne forbindelser mellom de ulike funksjonelle og økologiske systemer. I et slikt perspektiv kan de materielle levningene etter fangstvirksomheten oppfattes som økologiske indikatorer som sier noe om egenskaper ved landskapet. Videre utgjør de kilder til vår forståelse av menneskets evne til å overleve

under marginale forhold ved å kunne tolke og forholde seg til naturen i kraft av sin kulturbetingete kunnskapskapital. Disse forhold er godt belyst i en rapport til sysselmannen vedrørende Nordfjorden fangstfelt, nord for Isfjorden. (Rossnes 1998).



Bilde 1. Fangsthytte og kjøttstativ ved Krosspynten, Wijdefjorden. Oppført opprinnelig i 1910 som hovedstasjon i fangstfelt Vestre Wijdefjorden. Feltet hadde flere bistasjoner (Rossnes 1993). Foto: Winfried Dallmann.

I miljøvern- og forvaltningssammenheng fokuseres det i stor grad på de naturfaglige verdiene/egenskapene i forbindelse med forskning og estetisk/visuell opplevelsesverdi. Selv om Svalbard i all hovedsak preges av store, sammenhengende områder med tilnærmet uberørt villmark, vil sporene etter menneskelig virksomhet som f.eks. fangstvirksomheten være en del av villmarka i et kulturteoretisk perspektiv. Dette fordi sporene belyser relasjonene mellom natur og kultur. Menneskets tilstedeværelse på Svalbard fram til og delvis ut i det forrige århundret bar forøvrig preg av eksploatering og høsting av hval, svalbardrein, hvalross og isbjørn i et omfang som gikk ut over «biologisk forsvarlige grenser». Konsekvensen var at både grønlandshval og hvalross ble nesten utryddet (Norderhaug 1982). Hvalrosspopulasjonen er nå vesentlig styrket siden fredninga i 1952 (Born et al. 1995) og er i svak økning, mens grønlandshvalen fortsatt observeres svært sjelden og må anses som sterkt truet.

6. Prinsipper for forvaltning av villmark

6.1 Generelt

Det finnes et utall av bøker, artikler, brosjyrer og rapporter som beskriver villmarksområdenes verdier (bakgrunn for vern, publikums appell, politiske motiver,

lokaliteter for villmark og villmarksaktiviteter), men når det gjelder *villmarksforvaltning* er det langt mindre å finne.

Villmark brukes i dag bl.a. for personlig utvikling, lederutvikling, terapi og miljøvernopplæring. Mange naturområder markedsføres i reiselivssammenheng som den siste eller største villmark. En villmarksforvaltning kan ta utgangspunkt i to ulike typer filosofi:

- Den antropo-sentriske. Den tar utgangspunkt i mennesket og dets behov. For sterk tilrettelegging vil kunne ødelegge naturens opprinnelige verdi. Irreversible tiltak må unngås.
- Den bio-sentriske. Her står artene i sentrum og det fokuseres på naturtilstand. Det søkes opprettholdt en energiflyt i økosystemene som er tilnærmet hva en ville finne i fravær av mennesket.

I USA er den bio-sentriske retning valgt. I Norge bør vi bruke det beste i begge. For sterk tilrettelegging vil erfaringsmessig trekke til seg brukergrupper som kanskje ellers ikke ville oppsøke villmarksområder (f.eks. turister som søker områder for fri ferdsel med snøscooter). En slik filosofi vil ikke låse for fremtidige valgmuligheter. Den må kobles til sunn fornuft og teft for lokale forhold. En streng bio-sentrisk villmarksforvaltning forutsetter at det finnes tilgang på alternative lokaliteter for utøvelse av utendørsaktiviteter. Et vern som adskiller mennesket fra naturen vil feile på lang sikt. Menneskets nærvær må inkluderes i planlegginga av bevaring av natur (Meffe et al. 1997)

Begrepet *villmarksforvaltning* er et paradoks. Villmark skal i realiteten være uten innvirkning fra mennesker, men en forvaltning vil kunne innebære at mennesket i større eller mindre grad kontrollerer naturen. Hvis en da ikke setter en grense rundt et område og lar naturen styre seg selv innenfor denne slik som f.eks. i noen få større villmarksområder på Alaskas vestkyst.

De minst håndgripelige fordeler av villmark er i folks sinn, følelsen av/gleden ved ensomhet, frihet, oppdagelse, eventyr, utfordring og opparbeidelse av selvtillit. Slike verdier har alltid stått sentralt i villmarksopplevelsen i USA, og gjør det også for mange nordmenn. «Sporløs ferdsel» bør være et mål. Folk som besøker villmarksområder, bør ikke etterlate seg varige spor/slitasjespor.

Villmarksforvaltning skal ikke forme naturen til å passe mennesket. I stedet bør den styre *menneskelig bruk og påvirkning* slik at denne ikke er til hinder for naturlige prosesser. Hendelser som f.eks. sultedød hos svalbardrein p.g.a. nedisede beiter skal forløpe uhindret. Forvaltninga skal bare gjøre det som er nødvendig for å nå de mål som er satt. Bare det strengt nødvendige av håndgrep og reguleringer må brukes for å nå disse mål. Utgangspunktet må være å søke og bevare områdenes naturtilstand. Det inkluderer alt som gjøres for å administrere området, all politikk, formuleringer av strategier og mål, standarder og tiltak i felten som settes inn for å nå målene. Opplæring av brukere, reguleringer av ferdsel og informasjon inngår også.

Behovet for forvaltning av villmarksområder tvinger seg frem fordi det har vært en formidabel økning i antall brukere både i våre villmarksområder og i andre deler av verden (også på Svalbard, jfr. cruiseturister og utleie av snøscootere.) Antall cruiseturister har i perioden 1975 til 1998 økt fra ca. 5.000 (noe usikker statistikk) til ca. 27.000. Fra 1993 til 1998 har det skjedd en firedobling av antall utleiedøgn for scootere - ca. 1.300 til over

5.000 (St.meld. nr. 22 (1994-95) og St.meld. nr. 9(1999-2000)). Dette er resultat av en bevisst satsing på reiseliv og turisme og det forhold at Svalbard er det lettest tilgjengelige reisemålet i Arktis

Det er viktig i planleggingen av fremtidig forvaltning å huske at - «*det er ikke villmarka som trenger forvaltning – det er brukerne*». Villmarksforvaltning dreier seg derfor i stor grad om forvaltning av mennesker. Et sitat fra Wilderness Management bør vekke ettertanke:

«Jo mere mennesket lærer om villmark, jo mere det besøker den, kartlegger den, forvalter den, skriver om den – desto mindre vill blir den».

6.2 Amerikanske prinsipper for villmarksforvaltning

I Hendee et al. (1990), Wilderness Management, redegjøres for prinsipper for forvaltning av villmark/wilderness. Selv om forholdene i USA er noe ulike våre, kan de fleste av disse prinsippene med noe omarbeiding til norske forhold, legges til grunn også ved forvaltning av norske villmarksområder. De samme avveininger synes å ligge bak de amerikanske og norske prinsipper. Årsaken til at vi skjeler til det amerikanske settet av kriterier, er at dette er en eksponent for den mere ekstreme tolkning av villmarksbegrepet. De amerikanske prinsippene gjøres kort rede for her. I påfølgende underkapitler presenteres vedtatte retningslinjer for forvaltning av våre nasjonalparker og jevnførbare rammer for forvaltning av villmarksområder/større vernede områder i våre naboland Sverige, Finland og Russland.

Prinsipper for villmarksforvaltning (Etter Hendee et al. 1990).

1. Forvalte villmark som en ekstrem miljøverdi	Villmark kjennetegnes ved uforstyrret, naturlig tilstand, ensomhet. Bruk som endrer disse kvalitetene må unngås. Fundamentalt viktig å opprettholde de kvalitetene som skiller villmark fra andre naturtyper/arealer. Viktig: Motstå press på arealene
2. Forvalte villmark som en komplett ressurs/helhet, ikke som fragmenterte, separate deler	Verdien av villmark kan ikke fastsettes i penger. Villmark har i folks oppfatning endret verdi til å bli en ressurs. Alle deler av økosystemene må tas i betraktning; flora, fauna, geologi, vann. Eks.: Effekten av sportsfiske må ikke bare måles på fiskebestander, men også på jordsmonn, vegetasjon, vannkvalitet. Villmark er bare fornybar til en viss grad.
3. Villmark må forvaltes etter et konsept som hindrer kvalitetsforringelse	Forvaltningen og definisjonen av villmark endres med tilstanden for de områder som omgir den. Miljøbetingelsene må opprettholdes dersom de er like eller over minimumsstandarder, men forbedres dersom de er under.

4. Forvalte menneskelig innflytelse/påvirkning – en nøkkel til villmarksbeskyttelse	Svært viktig å styre ferdsel. Mange eksempler på skade finnes - også indirekte skade. Styring av ferdsel er et nøkkelpunkt for å bevare naturlige prosesser. Brukere må guides, ledes eller som siste utvei – kontrolleres for å minimalisere skade.
5. Forvalte villmark for å skape menneskelige verdier og fordeler	Flora og fauna skal beskyttes, men villmark skal også gi brukere opplevelse, læring, terapi, åndelig fornyelse, også ved å lese om eller se villmark på fjernsyn. Vitenskapelig kunnskap viktig.
6. Favorisere villmarksavhengige aktiviteter	Villmarksuavhengige aktiviteter kan utøves andre steder – eks. scootersafarier, brevandring, fjellklatring, jakt.
7. Utarbeide forvaltningsplaner med klare målsettinger for spesifikke områder	Forvaltningsplaner, som fastsetter mål og tiltak, må lages. I klartekst må beskrives hvordan disse skal nås. Disse må være i tråd med lovbestemte mål og nasjonal politikk. Folkelig engasjement viktig! Planer sikrer kontinuitet ved skifte av forvaltere.
8. Sette bæreevne først for å unngå unaturlige forandringer	Naturlige, økologisk betingede endringer må tillates å skje. Økosystemer må ikke fryses i bestemte tilstander/suksesjoner.
9. Fokuserer forvaltningen på sårbare lokaliteter og skadelige aktiviteter	De aktiviteter som har størst innvirkning må først tåle regulering. Fokus på sårbare lokaliteter, sårbare tider på året. Restriksjoner må være selektive og målrettet.
10. Ta i bruk bare det nødvendige minimum av reguleringer og virkemidler for å oppnå satte mål	Villmarksopplevelse kjennetegnes ved: frihet, spontanitet, flukt fra hverdagen. Reguleringer må ikke overdimensjoneres slik at villmarksopplevelsen ødelegges. Informasjon og veiledning viktig: - Hvor ferdes? Hvor campe?
11. Involvere folk/brukere som en nøkkel for å vinne aksept for villmarksforvaltning	Publikums engasjement. Frivillige innen forvaltning av verneområder. Oppryddingsaksjoner, vedlikehold. Gjenkjennelse og verdsetting!
12. Overvåke indikatorer på villmarks karakter	Et monitoringssystem som kan evaluere graden av måloppnåelse er viktig. Innsamling, sammenligning, evaluering av data. Biologiske indikatorer: - flora, fisk, pattedyr Fysiske indikatorer: - vann, jord, luft Sosiale indikatorer: - brukere Hvordan har den menneskelige aktivitet påvirket naturlige prosesser ?

	forurensninger, klimaendringer. Informasjon kan finnes i villmarksområder – endringer kan kanskje lettest spores der?
13. Forvalte villmark koordinert med forvaltningen av tilgrensende områder	Aktiviteter utenfor villmarksområder påvirker også tilstanden innenfor. F.eks - skogsdrift helt opp til nasjonalpark, reketråling, kommersielt fiske, baser for turistcamping o.l. Bufferoner trengs.

I Alaskas nordøstre del finner vi et enestående område i sitt slag både i Nord-Amerika og på den nordlige halvkule – Arctic National Wildlife Refuge. Området, som ble vernet i 1960, er totalt på ca. 81.000 km², av dette er ca. 32.000 km² såkalt «Wilderness Area». Fra forvaltningsplanen for reservatet er følgende av interesse for villmarksforvaltning generelt:

- Viltbestandene skal forsøkes holdt på nivåer nært bæreevnen for reservatet.
- Det naturlige mangfold innenfor hver art skal beholdes.
- Det skal opprettholdes et variert dyreliv. Forvaltning skal unngå at enkelte arter blir begunstiget på andre arters bekostning.
- Forvaltningsplaner skal lages for utvalgte arter. Disse skal oppdateres jevnlig og utformes i fellesskap med lokale brukere/innfødte (indianere og eskimoer).
- Naturlige prosesser skal få gå sin gang. Dette gjelder også brann, men i visse soner iverksettes tiltak for å begrense branner.
- Sjøppel skal tas med ut og deponeres på godkjente steder.
- Kulturminner skal beskyttes.
- Ikke motorisert adgang til området tilstrebes. I tilknytning til innfødtes tradisjonelle aktiviteter tillates bruk av snøscootere, motorbåter, fly m.m., men i forbindelse med rekreasjon er bruk av slike motorkjøretøyer og -fartøyer forbudt. Unntak er gjort i avgrensede områder.
- Rekreasjon som jakt, fiske, fotturer, enkel camping, elvepadling/-rafting, skigåing o.l. tillates. Ved overbelastning av områder vil forvaltningen forsøke å spre ferdselen.
- Forvaltningen vektlegger informasjon og opplæring gjennom turoperatører eller direkte til tilreisende turister, lokale innbyggere m.fl.
- Etter grundig vurdering kan det gis tillatelse til leting etter mineraler, olje og gass. (U.S. Fish & Wildlife Service 2000).



*Bilde 2. Isbjørnen – et varemerke for Svalbards villmarksområder
Foto: Carl Erik Kilander, Sysselmannen*

6.3 Norske retningslinjer for forvaltning av nasjonalparker

På bakgrunn av St.meld. nr. 62 (1991-92) «Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge» ble det nedsatt ei arbeidsgruppe som skulle utarbeide et opplegg for forvaltningsplanlegging for nasjonalparker og andre store verneområder. Arbeidet er presentert i DN- rapport 1996-3 «Forvaltning av nasjonalparker». Her er det skissert generelle og overordnede retningslinjer for forvaltninga av nasjonalparkene. Fellestrekkene med de amerikanske prinsippene for villmarksforvaltning er mange.

Siktemålet med vern av natur er å ta vare på naturområder og –typer for all framtid. For å gjøre dette mere håndterlig har en valgt et perspektiv med en tidshorison på 200 år. Ser en 200 år tilbake i tid har utviklinga vært enorm. Dersom utviklingen holder fram, med tilsvarende vekst i forbruk og press på naturressurser, er framtida usikker og store utfordringer ligger i:

- Nye naturinngrep, trusler mot biologisk mangfold
- Økt behov for matproduksjon
- Klimaendringer med følger for naturmiljøet

De retningslinjer som er foreslått i rapporten har tatt utgangspunkt i naturvernloven av 1970 og forskrifter hjemlet i loven. De er også fastsatt med bakgrunn i Stortingets behandling av St.meld. nr. 62 (1991-1992), tidligere utredninger og stortingsdokument. Internasjonale forpliktelser, forvaltningspraksis og lignende har også stått sentralt.

De retningslinjer som er foreslått i DN-rapport 1996-3 er i store trekk sammenfallende med de prinsipper som er presentert i Wilderness Management. Retningslinjene formulert i 13 punkter er følgende:

1. Forvaltninga av nasjonalparkene må ha et langsiktig perspektiv på minst 200 år. (Vi må særlig være oppmerksomme på små gradvise endringer som over tid reduserer eller ødelegger naturverdiene.)
2. Forvaltninga av nasjonalparkene skal ta hensyn til det biologiske mangfoldet. (Urørt natur er en viktig forutsetning for å opprettholde biologisk mangfold. Nasjonalparkene utgjør i dag samfunnets beste mulighet til å opprettholde store sammenhengende naturområder både som typeområde og som referanseområde for forskning. Om nødvendig må derfor menneskene sine ønsker om bruk vike.)
3. Forvaltninga av nasjonalparkene skal bygge på føre-var-prinsippet. (Dersom et tiltak/inngrep kan ha uheldige virkninger, skal det ikke tillates. Prinsippet må spesielt tillegges vekt ved planer om irreversible inngrep.)
4. Nasjonalparkene må forvaltes ut fra at natur har en egenverdi. (Vi har et moralsk ansvar for å ta vare på naturen – og må erkjenne at natur med plante- og dyreliv har en egenverdi og en eksistensrett som er hevet over menneskets tradisjonelle nyttetenking.)
5. Nasjonalparkene må forvaltes i et nasjonalt og internasjonalt helhetsperspektiv. (Vi må - ut fra våre tradisjoner, nasjonale mål og strategier – prøve å leve opp til IUCN sine kriterier ved forvaltning av naturvernområder. Ulike nasjonalparker kan og bør ha noe ulike funksjoner ut fra naturkvalitet, lokalisering, tilrettelegging, bruk osv.)
6. Hver enkelt nasjonalpark må forvaltes helhetlig. (Verneområdene består av mange element og representerer ulike økosystem. Forvaltninga må ikke ensidig fokusere på enkelttiltak, men skje ut fra et helhetsperspektiv. Tiltak eller inngrep i ett område kan ha virkning for naturmiljøet i andre deler av verneområdet – eller utenfor verneområdet.)
7. Verneverdiene må sikres ved å styre menneskelig påvirkning. (Ofte påvirker menneskelig bruk de økologiske prosessene. Hovedoppgaven blir derfor å styre menneskelig adferd samtidig som en tar vare på menneskelege goder og verdier. Menneskelig bruk skal tilpasses naturmiljøet og verneformålet og ikke omvendt.)
8. Fritidsaktiviteter som i liten grad påvirker naturmiljøet, bør gå foran andre aktiviteter. (Vi bør prioritere aktiviteter som bygger på det tradisjonelle enkle friluftslivet og som er lite avhengig av tilrettelegging. Fritidsaktiviteter som ikke har urørt natur som viktigste grunnlag for sin utøvelse, bør drives utenfor verneområdene. Det samme gjelder aktiviteter som medfører motordur eller annen sjenerende støy.)
9. Forvaltninga skal ta hensyn til tradisjonell bruk så lenge det ikke går ut over verneformålet. (I alle nasjonalparker har det fra gammelt av vært en eller annen form for menneskelig bruk. Det kan gjelde jakt, fiske, beite, reindrift, bær- og sopplukking. Slik bruk kommer normalt bare i konflikt med verneformålet dersom en gjør seg avhengig av inngrep og tiltak som ødelegger naturverdiene, f.eks. veibygging og motorisert ferdsel.)
10. Forvaltninga skal hindre inngrep og slitasje på kulturminner. (Slitasje og inngrep er den største trusselen mot kulturminner i naturvernområdene. Forvaltninga må være bevisst hva som skal tas vare på og hva som skal tilbakeføres til natur («forfalle»). Mange kulturminner blir tatt vare på ved at de får et vegetasjonsdekke.)
11. Kommersiell virksomhet skal være under streng kontroll i nasjonalparkene. (Erfaringene viser at kommersiell virksomhet ofte fokuserer på attraktive enkeltelementer uten hensyn til helheten. Kommersiell virksomhet i nasjonalparkene må ikke være til ulempe eller skade for naturmiljøet.)
12. Forvaltning av nasjonalparker må ta utgangspunkt i å styre, tilrettelegge og ikke unødig legge ned forbud. (Forvaltninga bør ikke bruke flere regler eller tiltak enn det som er nødvendig for å opprettholde verneformålet. Vi må prøve å oppnå nødvendige endringer i bruk og adferd gjennom arbeid med holdninger, forståelse og positive tiltak.)

13. Åpen framferd i forvaltninga. (Brukerne av nasjonalparkene skal aktivt involveres i kunnskapsinnsamling, planlegging og høringsprosesser. Det er viktig å etablere en fast dialog og ta brukerinteressene med på råd gjennom kontaktutvalg, arbeid med forvaltningsplaner m.m. Direkte kontakt vil ofte være konfliktdempende og tillitskapende.)

Fremtidig forvaltning av nasjonalparker i Norge (inkl. Svalbard) forutsettes å skje etter disse retningslinjer.

I en rapport vedrørende turisme på Svalbard utarbeidet i tilknytning til The Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) (Kaltenborn og Hindrum 1996), foreslås følgende basisprinsipper som bør følges i arbeidet med bærekraftig turisme i Arktis:

1. Arktiske naturmiljøer og villmarksområder bør forvaltes som integrerte ressurser, ikke separate elementer
2. Beskyttelse av naturmiljøet oppnås best gjennom forvaltning av menneskelig aktivitet
3. Miljøforvaltningen bør samtidig som naturområder vernes, også legge til rette for menneskelige fordeler ved opplevelse av natur
4. Forvaltningen bør styres av planer som fastsetter mål for spesifikke områder
5. Begrensninger på bruk eller på bæreevne må defineres slik at uønskede forandringer ikke skjer
6. Bare et minimum av reguleringer og forvaltningstiltak bør iverksettes for å nå målsettingene.
7. Alle som blir berørt av en forvaltningsprosess bør involveres i planprosess og beslutningstagning.
8. Miljøparametre og muligheter for rekreasjonsaktiviteter bør overvåkes som del av en langsiktig forvaltning

I rapporten anbefales disse prinsippene innarbeidet i framtidige policyarbeide og forvaltningsbeslutninger. Disse prinsippene har klart relevans til villmarksforvaltning. Det samme gjelder WWF's vedtatte 10 prinsipper for arktisk turisme – jfr. kap. 8.5 s. 41 (Humphreys et al. 1998).

Norsk tilslutning til internasjonale konvensjoner legger viktige føringer på forvaltning av norsk natur og vernede områder. Av aktuelle konvensjoner kan nevnes:

- Konvensjonen om biologisk mangfold.
- Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bern-konvensjonen).
- Konvensjonen om trekkende arter av ville dyr (Bonn-konvensjonen).
- Konvensjonene om internasjonal handel med truede dyre- og plantearter (Washington-konvensjonen – CITES).
- Konvensjonen om våtmarksområder – RAMSAR-konvensjonen.
- Konvensjonen om ivaretagelse av verdens kultur- og naturarv (World Heritage UNESCO).

I tillegg kommer Verdens naturvernunion (IUCN) sine kriterier og retningslinjer for vern og forvaltning av områder.

6.4 Villmarksforvaltning i Sverige, Finland og Russland

I Sverige hjemler naturressursloven av 1987 opprettelse av såkalte «*obrotna fjällområden*». Intensjonen er å avveie ulike interesser innenfor disse områdene og ivareta hensynet til langsiktighet i bruk av naturressurser. Utvalgte områder kan være for rekreasjon eller vern av natur. Områdene gis en form for beskyttelse mot inngrep. Loven setter forbud mot fysiske inngrep som bygninger og andre større konstruksjoner (veier o.l.). Andre virksomheter tillates imidlertid dersom de ikke endrer områdets karakter. Nasjonalparkene i Nord-Sverige har et mye sterkere vern, men det tillates reindrift, folk kan ferdes fritt til fots, men ikke med snøscooter og motorbåt annet enn i næring. Jakt og fiske tillates ikke, annet enn for lokale oppsittere. Kommersiell virksomhet er forbudt. Naturovervåking er lagt til noen av nasjonalparkene/naturreservatene (Huberth Hansen 1993).

I Nordbotten län er 23 prosent av arealet vernet som nasjonalparker, naturreservat, domänreservat eller djurskyddsområde. Totalt vernet areal er 24.000 km². Store deler av länet berøres av naturressurslovens bestemmelser for områder av riksinteresse. Mye av dette ligger i de veiløse/ubrutte fjellområder. Områder som er av riksinteresse, skal beskyttes mot inngrep som kan forstyrre de interessante verdiene. Om ulike riksinteresser kommer i konflikt med hverandre, sier loven at det er de interesser som fremmer en langsiktig god naturressurshusholdning som skal veie tyngst. Bevaringsinteresser skal prioriteres foran eksploateringsinteresser i hele fjellområdet. Det skal også drives miljøovervåking. Det kan nevnes at nasjonalparkene i Norrbotten totalt har ca. 90.000 besøkende i året. Den mest besøkte Abisko har 50.000-60.000 besøkende, mens Sarek har bare 2.000-3.000 besøkende i året. Med ca. 45.000 snøscootere i länet er scootertrafikken en stor utfordring for miljøforvaltningen (Anon 1995 og Ronny Edin, pers. medd.).

I finsk Lappland er 12 områder lagt ut som såkalte *villmarksområder* hjemlet i Villmarksloven av 1991. De fleste av disse områdene grenser opp til Norge. Hvert enkelt område er på minimum 150 km². Samlet utgjør de et areal på ca. 14.000 km². Grunnlaget for villmarksvernet er en avveining mellom tradisjonell bruk av arealene, skogbruk og rekreasjon. Ingen permanente veier tillates bygd innen villmarksområdene. Gruvedrift tillates ikke. Byggevirkosomhet er forbudt med unntak for det som har tilknytning til tradisjonell bruk og utøvelse av friluftsliv. Skogbruk tillates ikke i de villmarksområder som har størst verdi med hensyn til naturvern og rekreasjon. Ingen ekstensiv hogst tillates og skogsdrifter skal begrenses til furudominerte bestander på de beste markslag/boniteter. I verneområder i Finland tillates reindrift. Lokalbefolkningen tillates å jakte i de fleste verneområder. I villmarksområdene er det merkede leder og hytter. Forskningsaktiviteter er lagt til tre av nasjonalparkene, mens tverrfaglig miljøovervåking er lagt til tre naturreservater i Lappland. Her er all menneskelig aktivitet forbudt uten spesiell tillatelse. (Huberth Hansen 1993).

De viktigste prinsipper for forvaltning av naturtyper og arter innenfor vernede områder i Finland er kort gjengitt (Metsähallitus 2000):

1. Den naturlige tilstand skal bevares og naturgitte prosesser ikke hindres.
2. Ferdselsrestriksjoner skal om nødvendig innføres.
3. Oppsyn/kontroll skal føres med besøkende innenfor vernede områder.
4. Det skal gis veiledning, instruksjon og informasjon.
5. Forskning og overvåking skal prioriteres.
6. Habitatrestaurering tillates i naturtyper påvirket av landbruk.
7. Truede arter og arter med strengt vern skal gis spesiell oppmerksomhet.

8. Arkeologiske forekomster skal vernes om.
9. Friluftsliv skal tillates dersom det ikke kommer i konflikt med verneformål. Alpinbakker, konkurranseidrett og terrengkjøretøyer skal ikke tillates innenfor vernede områder.
10. Jakt tillates unntaksvis etter streng vurdering.
11. Økoturisme tillates unntaksvis etter streng vurdering og i tilfelle pålegges den strenge krav.

I Russland er vernebestemmelsene meget strenge i naturreservatene (såkalte zapovedniker). Her tillates ikke besøk av turister. Jakt, fiske, geologiske ekspedisjoner, jordbruk og alle typer økonomisk bruk er forbudt. Ingen tillates å bo innenfor et reservat, ta seg inn i det eller krysse det. Bare vitenskapelig arbeide med tillatelse fra reservatets administrasjon kan utføres. I 1993 var det totalt 84 zapovedniker i Russland. Disse utgjorde 250.000 km² eller 2,0 prosent av hele Russland. Målet ved utgangen av forrige århundre var å nå opp i 3,0 prosent (Victor V. Nikiforov i Solheim 1994). I 1999 var antallet zapovedniker økt til 99 (inkl. 4 biosfæreservater) og samlet areal økt til 331.520 km². I tillegg var det 34 nasjonalparker, 65 føderale og > 4000 regionale zakazniker (reservater) og 20 naturparker. Samlet representerer disse sistnevnte (nasjonalparkene m.v.) et areal på ca. 779.000 km². Den statlige zakaznik «Zemlia Frantsza Iosifa» (på Frans Josef Land) er med sine 42.000 km² en av de største verneområder i Russland (N.P. Vassilieva i DN-notat 2000-6).

7. Forslag til prinsipper for forvaltning av svalbards villmark

Visse elementer fra de prinsipper/retningslinjer som ble nevnt i kap. 6 er selvsikre deler av prinsippene som bør legges til grunn for villmarksforvaltning. Dette gjelder bla langsiktighet i forvaltninga. Føre-var-prinsippet går som en rød tråd gjennom all miljøforvaltning i dag og hører hjemme også her. Å bevare helheten i forvaltninga vil være viktig. Fragmentering av naturområder er i dag en av de store truslene mot biologisk mangfold og bevaring av villmarks karakterer. Skal dette unngås, må miljøhensyn veie tyngst og kommersiell virksomhet være under streng kontroll. Villmark skal ikke preges av tilrettelegging for bruk. Villmarkene bør for all fremtid kjennetegnes av uberørthet. I den grad ferdsel skjer, bør den være mest mulig «sporløs». Etter en grundig vurdering av de ulike prinsipper/strategier for forvaltning av villmark som er redegjort for tidligere i rapporten, har arbeidsgruppen kommet frem til følgende prinsipper/retningslinjer som bør legges til grunn for forvaltning av villmarksområdene på Svalbard:

1. *Svalbards villmark skal forvaltes med sikte på å sikre villmarks kvalitetene for fremtidige generasjoner og derfor i et langsiktig perspektiv på minst 200 år.*
2. *Svalbards villmark skal forvaltes helhetlig og ikke som fragmenterte separate deler. Fragmentering og nye inngrep i villmarksområdet må ikke tillates.*
3. *På Svalbard skal menneskelig virksomhet underordnes hensynet til bevaring av det biologiske mangfold, kulturminner og områdets bæreevne.*

4. *Forvaltninga av Svalbards villmark skal bygge på føre-var-prinsippet. Fokus skal settes på menneskelig påvirkning.*
5. *På Svalbard skal miljøhensyn veie tyngst og kommersiell virksomhet være under streng kontroll. Mulighetene for utøvelse av villmarksrelaterte aktiviteter der utøveren bruker bare egne krefter, og ikke er avhengig av tilrettelegging, skal sikres også i villmarkspregede områder som er lett tilgjengelige fra bosettingene.*
6. *Forvaltningsplaner med klare målsettinger for bevaring av villmark skal utarbeides for alle deler av Svalbard.*
7. *Forvaltning av villmark skal fokusere på glede, verdi og nytte av villmark, på sårbare områder og skadelige aktiviteter. Motorisert ferdsel må styres innenfor strenge rammer og reduseres.*
8. *På Svalbard skal tilrettelegging, reguleringer og virkemidler som tas i bruk for å nå oppsatte mål for bevaring av villmark, begrenses til det strengt nødvendige.*
9. *Villmarksforvaltninga skal utformes i dialog med lokalbefolkninga og ha lokal aksept.*
10. *Forvaltninga av bosettingene skal ta hensyn til og koordineres med forvaltninga av de tilgrensende villmarksområdene.*
11. *Regulering og forvaltning av aktivitetene i havområdene rundt Svalbard, inkludert de tilgrensende havområder utenfor territorialgrensa, må skje slik at Svalbard og Barentshavet bevares som intakte økosystem og at de marine verdier ikke settes i fare.*
12. *Villmarksområdenes kvalitet og status skal overvåkes slik at nødvendige tiltak kan iverksettes.*

8. Beskrivelse av status og bakgrunn for villmarksprinsippene for Svalbard

Gjennomgangen av status er ikke ment å være en grundig og total gjennomgang av dagens forvaltning på Svalbard. Vi finner det naturlig å gi prinsippene et innhold og knytte de opp til dagens situasjon på Svalbard. Samtidig gir denne gjennomgangen en begrunnelse for hvorfor de ulike prinsipper er valgt.

Omfanget av vern på Svalbard utmerker seg både i norsk og i global sammenheng. De første forslag om vern av arealer på Svalbard ble fremmet av den norske regjering på den internasjonale Spitsbergenkonferansen i 1914. Men det skulle gå lang tid før vernet ble realisert. Sterke eksploateringsinteresser satte for alvor fart i vernearbeidet rundt 1970 og en verneplan omfattende nasjonalparker, naturreservater og fuglereservater ble vedtatt i 1973 (Norderhaug 1982). I dag er 35.013 km² landareal vernet på Svalbard. Dette utgjør en andel på 56 prosent av Svalbard sitt landareal og ca. 9 prosent i forhold til totalt landareal i Norge. I tillegg er 31.438 km² av Svalbards territorialfarvann vernet (Sissel Aarvik, sysselmannen pers. medd. Korrigert i forhold til Theisen et al. 1998). Det meste av de vernede landarealene består av store områder med breer og fjell utenfor de sentrale deler av Spitsbergen der bosettingene og den menneskelige aktiviteten er konsentrert. (Theisen et al. 1998)

Vern av områder på fastlandet etter naturvernloven utgjør i Norge i dag 6,4 prosent. Målet når barskogsplanen, nasjonalparkplanen og fylkesvise verneplaner er gjennomført, er å nå opp i ca. 13 prosent (St.meld. nr. 8 (1999-2000)).

Sammenligner vi omfanget av vern på Svalbard med forholdene i andre land som deltar i samarbeidet i Arktis finner vi følgende:

En rapport utarbeidet av CAFF (Conservation of Arctic Flora and Fauna) i 2000 viser at de åtte land som deltar i samarbeidet under Arktisk Råd har kommet ulikt langt i å verne områder i Arktis. For Norges del er det i denne sammenheng snakk om arealer på fastlandet nord for Polarsirkelen pluss Svalbard. I oppstillingen er bare tatt med områder som svarer til kategori I-V i IUCN sin klassifisering (International Union for Conservation of Nature/Verdens Naturvernunion). Totalt vernet areal i km² og prosentandelen vernet areal for de respektive land i Arktis er:

	Km ²	Prosent
Canada	500.842	9,5
Finland	24.530	30,8
Grønland	993.070	45,6
Island	12.397	12,0
Norge	41.380	25,3
Sverige	21.707	22,8
Russland	356.985	5,6
USA (Alaska)	296.499	50,2

Bare områder med et areal > 10 km² er tatt med i denne oversikten. Samlet vernet areal i Arktis for disse åtte land utgjør ca. 2,25 mill. km² (Conservation of Arctic Flora and Fauna 2000). Dette er en økning på ca. 0,47 mill. km² jevnført med en tilsvarende oversikt laget i 1993 (Huberth Hansen 1993). På dette tidspunkt var det også forslag på vern av ytterligere flere store områder i Arktis – bl.a. Caribou Commons Biocultural Reserve, Beringia Heritage International Park, Arctic Ring of Life International Marine Biocultural Reserve, Bering Sea Ecosystem (Solheim 1994).

I Russland utgjør vernede områder bare 5,6 prosent av den russiske kontinentale del av Barentsregionen (Tømmervik et al. 1999 in press.) I 1997 var 2,6 prosent av Russlands totale landarealer vernet (Amirkhanov et al. 1997). En av de største verneområder i Russland er det statlige zakaznik (reservat) på Frans Josef Land med et areal på 42.000 km².

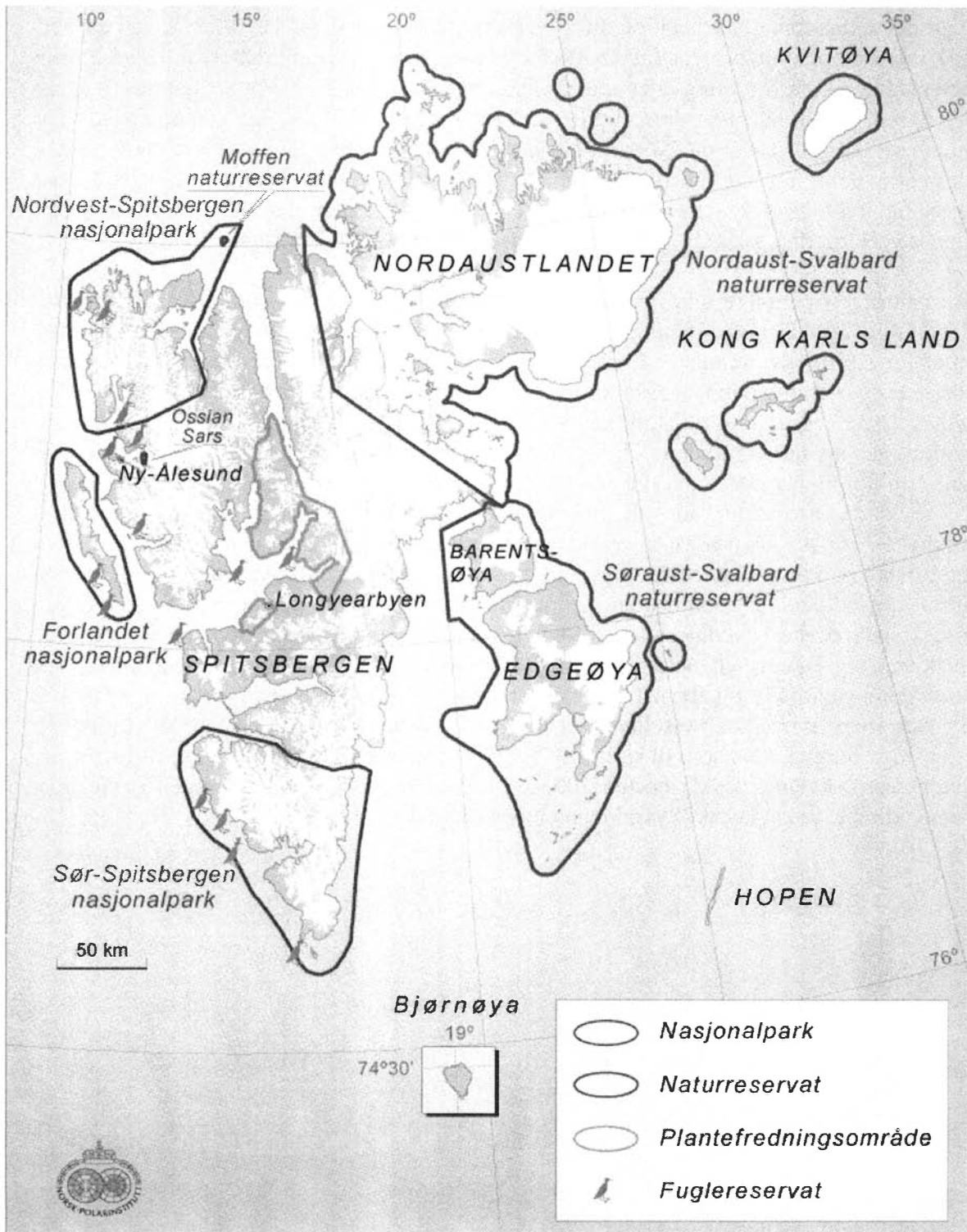
8.1 Forvaltning med langsiktig perspektiv

Prinsipp 1: Svalbards villmark skal forvaltes med sikte på å sikre villmarkskvalitetene for fremtidige generasjoner og derfor i et langsiktig perspektiv på minst 200 år

I dag har en på Svalbard tre nasjonalparker, to store naturreservater, 15 mindre naturreservater/fuglereservater, ett naturreservat for vern av en liggeplass for hvalross og lokalitet for fugleliv på Moffen, ett plantefredningsområde og to større områder med plantefredning. Nasjonalparkene utgjør et samlet landareal (inkl. bre) på 9.406 km² og de to store naturreservatene utgjør 25.573 km² landareal. Fuglereservatene (som for størstedelen ligger innenfor nasjonalparkene) og Moffen naturreservat utgjør samlet 16,47 km², mens plantefredningsområdene utgjør et samlet landareal på 2.515,4 km² (Theisen et al. 1998).

Bakgrunnen for opprettelsen av de store verneområdene først på 1970-årene var ønsket om å sikre store områder med upåvirket arktisk natur for fremtiden bla mot tekniske inngrep. Interessen for leting etter spesielt gass og olje var stor i 60- og 70-årene og faren for inngrep tilsvarende (Norderhaug 1982; Theisen et al. 1998). Et gjennombrudd for naturvernet kom i 1966 da Norsk Polarinstitutt fremla «Utredning om aktuelle tiltak vedrørende naturvern og viltstell på Svalbard». I årene etter valgte imidlertid ikke Miljøverndepartementet å fremme verneinteressene i områder der det var økonomiske interesser (Norderhaug 1982). De første verneområder kom derfor først i 1973.

Store naturlige og intakte økosystemer ble vurdert å ha stor verdi som referanseområder for forskning og dels undervisning. Vern ble besluttet som den beste løsning kontra andre former for sikring av arealene. I tillegg til de naturvitenskapelige verdier var områdenes sårbarhet og naturskjønnhet også motiver for vern. Verneforskriftene fra 1973 har imidlertid vist seg å være utilstrekkelige i forhold til de utfordringer en nå står overfor i forvaltningen av disse områdene. Forskriftene mangler formålsparagraf og burde vært noe bedre strukturert jevnført med dagens krav. Sysselmannen utarbeidet i 1998 forslag til nye, reviderte forskrifter for alle nasjonalparker, naturreservater og fuglereservater. Framdriften for denne prosessen er noe usikker fordi det nå prioriteres å arbeide frem verneforslag og konsekvensutredninger for vern av biologisk sett høyproduktive arealer på Sentral-Spitsbergen. Sysselmannen sendte høsten 1998 ut på høring melding om konsekvensutredning vedrørende et forslag om vern av ni ulike områder på sentrale Spitsbergen og Hopen. I meldingen foreslås to nye nasjonalparker, tre naturminner, ett plantefredningsområde og tre naturreservater. Samlet utgjør disse et areal på ca. 4.100 km². Det arbeides nå hos sysselmannen med en justering av verneplanen m.o.t. endelig avgrensning. Samlet areal som til slutt foreslås vernet, er derfor uklart. Høring på forslaget til verneplan forventes å skje høsten 2001 og planen legges frem for Kongen i statsråd i løpet av 2002 (Sissel Aarvik, Sysselmannen pers. medd.)



Figur 1. Kart over eksisterende verneområder på Svalbard.

Hovedformålet med Svalbards nasjonalparker er:

- *Bevare området villmarkspreget med det naturlige tilhørende plante- og dyrelivet og sikre den nære sammenheng mellom kulturhistorien og naturmiljøet*
- *Gi mulighet for friluftsliv og naturopplevelse i området*

Etter opprettelsen av nasjonalparkene har delmålene på sine steder kommet i konflikt. Konfliktene er grundig beskrevet i utkast til forvaltningsplan for Nordvest-Spitsbergen nasjonalpark. De kvaliteter som skal kjennetegne villmarksområder, er i ferd med å forringes i takt med en økende turisme på øygruppen bl.a. ved større oversjøiske cruiseskip og kystcruisebåter. På mange felter er gjeldende regelverk på Svalbard meget bra – bl.a. gjelder dette turistforskriften. I Virgohamna har ferdselsbelastningen tvunget fram ferdselsreguleringer hjemlet i Forskrift om kulturminner på Svalbard.

Naturvernforskriften gir gode generelle rammevilkår for regulering av ferdselen i naturen som utøves av friluftinteresserte turister og fastboende på Svalbard. Men forskriften er dårlig tilpasset den store endringen en har hatt i ferdselsformer, næring og infrastruktur på øygruppen de siste ti år. I nasjonalparkene var det i utgangspunktet intensjonen å tillate enkelt friluftsliv uten bruk av motorkjøretøy. Presset på Svalbards arealer er betydelig endret og økt etter at parkene ble opprettet i 1973. I takt med en midlertidig nedtrapping av gruvedriften i 1990-årene skjedde det en politisk styrt og sterk økning av satsingen på reiseliv og turisme. Denne satsingen medfører en økt slitasje på plante-, dyreliv og kulturminner. Den delen av denne aktiviteten som skjer til sjøs, innebærer også en fare for akutt forurensning ved skipshavari. Eventuelle skipsvrak vil også være et problem å fjerne. Tross at en så betydelig andel av Svalbard er vernet, er det derfor utfordringer nok med hensyn til å sikre villmarks-kvalitetene. De tiltak som besluttes gjort, må ha et langsiktig perspektiv.

SNSK sin kulldrift i 2000 er nesten tredoblet i mengde brutt kull jevnført med 1996 (ca. 650.000 tonn mot 229.000 tonn) og hovedtyngden av kulldriften er lagt til Svea (Svalbardposten nr. 41-2000 og Statistisk Sentralbyrå 1999). Fremtidig kulldrift her avgjøres av Regjering og Storting våren 2001 når prøvedriften er gjennomført. SNSK har planer om en ytterligere kraftig økning av kullproduksjonen i Svea til 1,9 mill. tonn dersom klarsignal gis for ordinær drift (Svalbardposten nr. 2-2001). Svalbard har også fått en sterk oppbygging av infrastruktur for forskning og undervisning. Dersom en ser 50 år frem i tid vil nye inngrep kunne true Svalbards natur. Dette gjelder både leting og utvinning av kull, mineraler og olje/gass, men kanskje ikke minst forurensning, forskning og turisme. Øygruppas dyreliv vil kunne påvirkes negativt av høsting, forstyrrelser, miljøgifter, klimaendringer m.m. Klimaendringer er i dag gjenstand for stor oppmerksomhet og økende forskningsinnsats. Slår de verste scenarier til, vil miljøet i Arktis endre seg dramatisk.

Oppfølgingen av de vernede områdene er også en betydelig oppgave. Etablering av feltinspektørtjenesten fra og med 1994 har vært et viktig tilskudd på oppfølgings-sida. Det bør tenkes alternativt med hensyn til kontroll med ferdsel i vernede områder. Sertifisering av guider er ikke i dag obligatorisk, men burde vurderes innført.

De to store naturreservatene Nordaust-Svalbard med Kong Karls Land (19.030 km²) og Sør-aust-Svalbard (6.450 km²) samt fuglereservatene og Moffen naturreservat har et vern som ivaretar de naturlige kvaliteter på en tilfredsstillende måte vurdert ut fra ut fra strenge kriterier. I naturreservatene skal naturlige økologiske prosesser foregå mest mulig uberørt av mennesker. Beliggenheten av disse områdene, klimatiske forhold og vanskelige farvann gjør dem også bedre beskytta. Unntaket er stedvis stor tilførsel av strandet søppel tilført via

havstrømmene og fiskeflåten. Nordaust-Svalbard naturreservat hadde tidligere en internasjonal status som biosfære-reservat. Denne er nå tatt bort etter beslutning av MAB-sekretariatet i Paris for 2-3 år siden. Årsaken var at naturreservatet ikke tilfredsstilte kravene til slike reservat, bl.a. manglet bosetting og øvrig menneskelig aktivitet i området (Nils Chr. Stenseth, pers. medd.).

I kjølvannet av meldingen om ny verneplan for Svalbard har det dukket opp to interessante initiativ. Først ute var Verdens naturfond (WWF Norge) med et forslag om å legge ut hele Svalbard som en stor, sammenhengende nasjonalpark med sonering. Bosettings- og aktivitetsområder skulle unntas fra dette vernet. En slik speilvendning ville tvinge næringsinteressene til å føre tungtveiende argumentasjon i de tilfeller hvor områder skulle tas ut av det strenge vern og overføres til flerbrukssone.

I notat til Miljøvernministeren datert 01.09.00 tok Riksantikvaren (RA) initiativ for å få Svalbard innskrevet på UNESCO's liste over verdens viktigste natur- og kulturminner, relatert til World Heritage-konvensjonen fra 1972 (ratifisert av Norge i 1977). En slik innskriving forutsetter ikke strengere vernetiltak enn de som ligger innenfor allerede etablerte og foreslåtte verneområder og i forslag til lov om miljøvern på Svalbard. Riksantikvarens forslag vil sikre en kombinasjon av vern og næringsvirksomhet som er helt i tråd med de gjeldende politiske retningslinjer, men vil samtidig synliggjøre internasjonalt Norges vilje til både suverenitetsutøvelse og miljøvern i nordområdene. Hele Svalbard ønskes av RA innskrevet som et kombinert natur- og kulturminne (såkalt *mixed site*). Den videre oppfølging av Riksantikvarens initiativ er uvisst, men utspillet har fått positiv respons bl.a. i Direktoratet for naturforvaltning.

8.2 Helhetlig forvaltning uten fragmentering

Prinsipp 2: Svalbards villmark skal forvaltes helhetlig og ikke som fragmenterte, separate deler. Fragmentering og nye inngrep i villmarksområdet må ikke tillates.

Kravet til helhet i forvaltningen kan også gå på de lover og forskrifter som ligger til grunn for den forvaltning som drives. Utenom Svalbardloven forvaltes Svalbard etter ulike regelverk/forskrifter vedrørende miljøvern (opplistinga er ikke uttømmende):

- forskrift om forvaltning av vilt og ferskvannsfisk på Svalbard og Jan Mayen (1978)
- forskrift om røye og ferskvannsorganismer (1997)
- forskrift om forvaltning av vilt (1996)
- forskrift om jakt og fangstutøvelse på Svalbard (1997)
- forskrift om kulturminner (1992)
- forskrift om ferdselsforbud på Kong Karls Land (1985)
- fredningsbestemmelser for Ossian Sars (1984)
- forskrift om vern av naturmiljøet (1983)
- forskrift om opprettelse av fuglereservater og større naturvernområder (1973)
- forskrift om turisme og annen reisevirksomhet (1991)
- forskrifter gitt i medhold av forurensningsloven (1997)
- diverse andre forskrifter gjeldende spesielle arter og lokaliteter.

En oppsplitting i særforrifter kan lett få som konsekvens at forvaltninga mister helheten og at økosystem-tankegangen ikke alltid legges til grunn ved veivalg. Et utkast til en egen miljøvernlov for Svalbard ble framlagt i juni 1999. Hensikten med lovforslaget er å sikre helheten i forvaltninga. I Innst.S. nr.196 (1999-2000) er det fastlagt at lovforslaget skal

behandles i Stortinget i vårsesjonen 2001. Miljøverndepartementets tilråding avviker i liten grad fra lovutvalgets forslag (Ot.prp. nr. 38 (2000-2001)). Stortinget behandlet loven 05.06.01. Lovforslaget ble vedtatt kun med små endringer.

Forvaltningen må også være helhetlig *geografisk sett*. I siste Svalbardmelding (St.meld. nr. 9 (1999-2000)) presenteres kart som viser omfanget av tyngre tekniske naturinngrep og sporskader i områder med sammenhengende vegetasjonsdekke på sentrale Spitsbergen (jf. fig. 2, s. 32). Kartet viser at en fragmentering har skjedd i betydelig grad på denne del av øygruppen. Store Norske Spitsbergen Kullkompani (SNSK) sine tidligere planer om vei mellom Longyearbyen og Svea var en konkret trussel hva angikk ytterligere fragmentering. Dette gjelder også russernes planer om vei Barentsburg-Colesbukta samt kulldrift i Colesbukta og oppstart av oljeleting i Billefjorden. I følge avisa «Nordlys» (09.01.01) planlegger Norwegian Petroleum Group ASA leteboring etter olje vest i Van Mijenfjorden i juni 2002.

I midten av 1990-årene var det en debatt omkring SNSK planer om å bygge en 80 km lang vei gjennom Reindalen. Flertallet i stortingskomiteen som behandlet saken konkluderte slik:

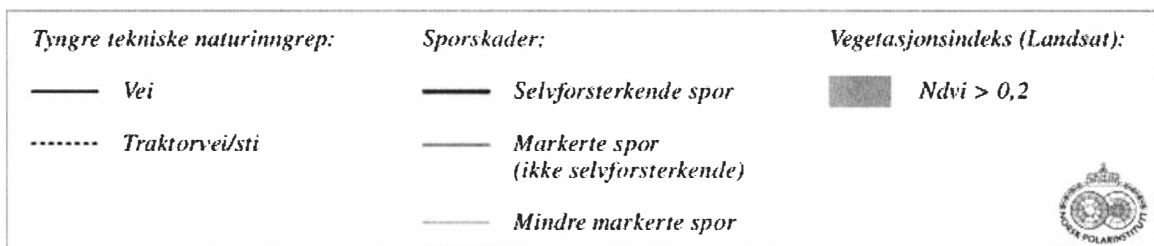
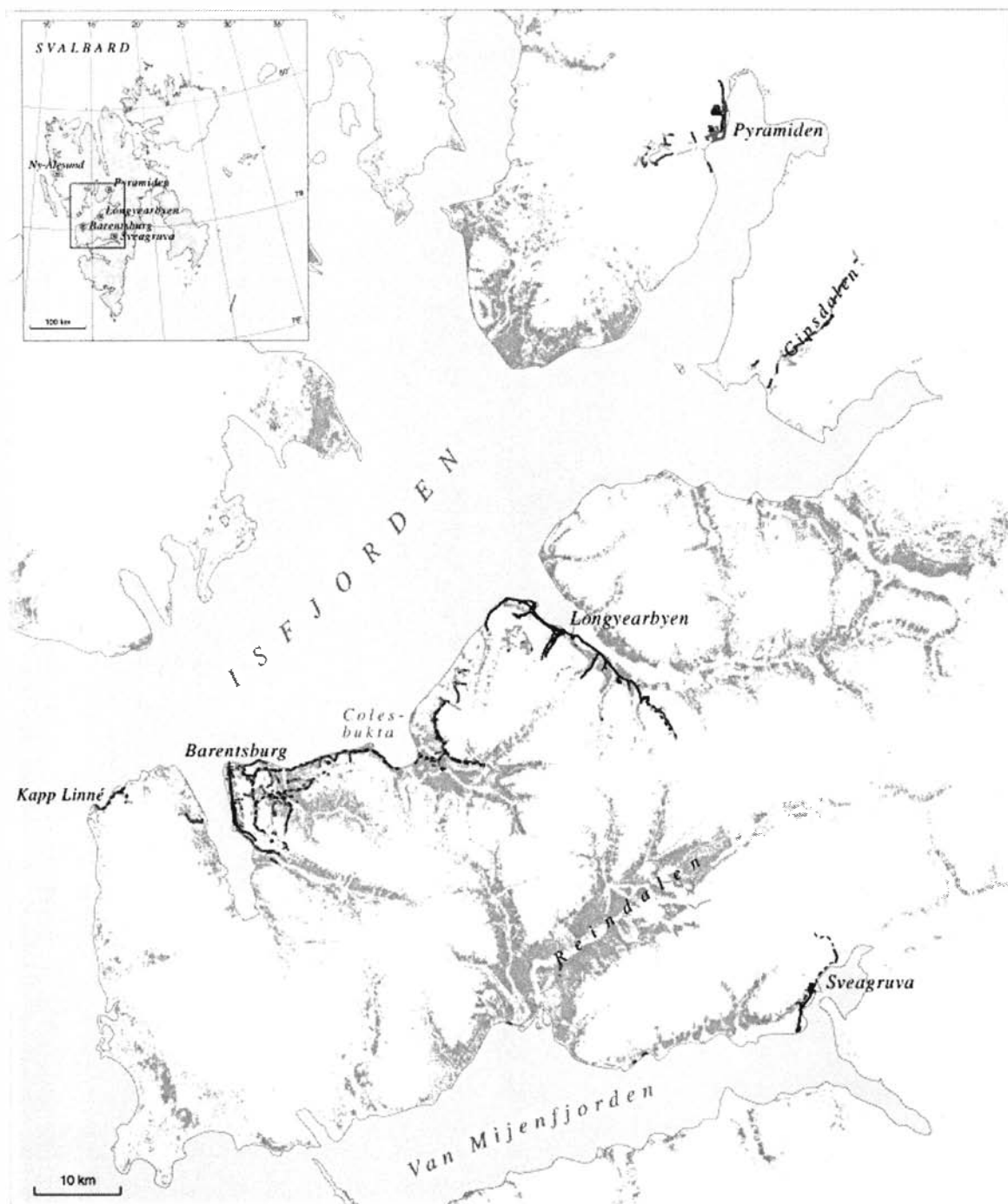
«Utbyggingsplaner av denne type i dette området vil etter flertallets vurdering være skadelig for miljøet, og kan føre til ytterligere uheldig aktivitet. En slik utbygging ville være i strid med målsettingen om å bevare villmarksnaturen på Svalbard». (Innst. S. nr 11, 1995-96). Dette synet ble gjentatt i juni 2000. Gjennom Stortingets behandling av siste Svalbardmelding er planene om vei mellom Longyearbyen og Svea gitt ny stoppordre. I innstillinga sies bl.a.:

«Det har hele tiden vært en forutsetning at drift av Svea Nord er basert på at gruvepersonellet ukependler og at det ikke bygges vei mellom Svea og Longyearbyen. Dette har ledelsen i Store Norske nylig bekreftet overfor komiteen.» Videre; *«Flertallet vil peke på at SNSK i styrevedtak har slått fast at Svea-Nordprosjektet ikke er avhengig av vei og kraftlinje. Dette ligger til grunn for myndighetenes tillatelse til det arbeidet selskapet nå driver i Svea».*

SNSK har flyttet Hovedadministrasjonen fra Longyearbyen til Svea, samtidig er det lagt opp til ukependling mellom de to stedene basert på flytransport. Flere arbeidere bruker også snøscooter til og fra Svea.

Når det gjelder veiplaner på Svalbard var et av de siste utspill fra SNSK å tilby et sveitsisk-basert forskningssenter kalt CERN lokalisering i fjell innerst i Bolterdalen. En lokalisering der vil kreve en veiutløsning for området (Svalbardposten nr. 2-2001). Etter den tid har imidlertid ledelsen i Store Norske bekreftet at vei til Svea er uaktuelt og at gruveplanene i Bolterdalen er skrinlagt (Svalbardposten nr. 11-2001).

Utfallet med hensyn til russernes planer om vei til Colesbukta/Grumant er mere uavklart.



Figur 2. Tyngre, tekniske naturinngrep og sporskader i områder med sammenhengende vegetasjonsdekke på sentrale deler av Spitsbergen. Grønnfarge angir områder med sammenhengende grønn vegetasjon.

Nye veier på Svalbard vil øke fragmenteringa også utenfor det areal de direkte båndlegger ved at de vil åpne for økt turisme og annen ferdsel med utgangspunkt i veiene. Faste installasjoner og veier er ikke de eneste typer inngrep som fragmenterer naturområder og dyrs leveområder. Turismen vil også kunne bidra til fragmentering ved den ofte konsentrerte ferdselsbelastning den gir opphav til. For å unngå skadevirkninger vil begrensninger og kanalisering av turismen raskt kunne tvinge seg gjennom. I følge Svalbardposten (nr. 3-2001), har Basecamp Spitsbergen i 2001 fått tillatelse for ett prøveprosjekt med å la båten «Origo» fryse inn i Tempelfjorden. Båten skal brukes i forbindelse med overnatting og bespisning av selskapets kunder. Resultatet vil bli økt ferdselsbelastning i området rundt Tempelfjorden og langs traseen fra Longyearbyen.

Svalbards hyttefelt kan også føre til fragmentering. Flertallet av disse ligger i nærheten av Longyearbyen. I år 2000 ble det vedtatt en fortetting av flere av disse. Reaksjonene var blandete. Mange av dagens hytteeiere ønsket ikke fortetting. Det å ha private hytter på Svalbard har tradisjon. Svalbardmiljøloven foreslår imidlertid strenge begrensninger i hvem som kan sitte som eiere av hytter på øygruppen. Det er naturlig å rette oppmerksomheten på den effekt slike hyttefelt har for fragmentering av naturområder. Ett felt, Vindodden, ligger langt unna Longyearbyen nært munningen av Sassendalen. Feltet sprenger en kile inn i omkringliggende villmark. I dag ville neppe et felt her blitt tillatt oppført. Nye hyttefelt må ikke tillates etablert på Svalbard og eksisterende bør ikke utvides geografisk. Langt riktigere er det i tilfelle å basere seg på strengt behovsprøvde felles hytter, f.eks. i regi av Longyearbyen JFF innenfor forvaltningsområde 10. Foreningen har allerede i dag seks hytter innenfor område 10 og i tillegg to hytter på østkysten. Foreningen «To-takteren» og Store Norske har også flere egne hytter.

Habitatfragmentering gir seg i prinsipp flere utslag og styrken av disse avhenger av inngrepene sin art og omfang:

1. Det totale areal habitattyper reduseres.
2. Gjenværende habitater oppsplittes i mindre isolerte deler.
3. Redusert heterozygositet (variasjon i arvematerialet) og genetisk polymorfisme (variasjon i former) kan bli utfallet.
4. Habitatfragmentering kan midlertidig føre til økt individtetthet, men i de fleste tilfeller vil dette ende i kollaps i bestanden («crowding on the ark»).

Isolasjon av habitater (leveområder) med barrierer, er en viktig side ved fragmentering. Antallet arter avtar med minkende areal leveområde. Dette gjelder såvel på øyer som ellers. Fragmentering rammer bl.a. sterkt store rovdyr. Flere fuglearter er også arealfølsomme, dvs. de krever større arealer enn territoriestedtørrelsen skulle tilsi (Meffe et al. 1997). Fragmentering i Arktis vil gi seg andre utslag enn i en tropisk regnskog, men prinsipielt sett virker fragmentering på samme måte også i nordområdene.

8.3 Bevaring av biologisk mangfold overordnet menneskelig virksomhet

Prinsipp 3: På Svalbard skal menneskelig virksomhet underordnes hensynet til bevaring av det biologiske mangfold, kulturminner og områdets bæreevne.

Dette prinsipp er godt forankret i St. meld. nr. 9 (1999-2000). Prinsippet vil imidlertid bli satt under hardt press i de kommende år i forbindelse med politiske beslutninger om fremtidig næringsvirksomhet på øygruppen. I så måte gikk Stortingets behandling av siste stortingsmelding i miljøvernets favør. Utenrikskomiteen sin innstilling (Innst.S. nr. 196 (1999-2000)) sier bl.a.:

«Komiteen viser til de føringene for forvaltningen av miljøet på Svalbard som Stortinget ga i Innst.S.nr.11 (1995-1996). Komiteen mener at disse fortsatt står ved lag og at målet om å bevare Svalbards særegne villmarksnatur ligger til grunn for miljøpolitikken på Svalbard. Komiteen viser videre til at det i samme innstilling ble slått fast at Svalbard skal fremstå som ett av verdens best forvaltede villmarksområder – og at innenfor rammen av Svalbardtraktaten skal miljøhensyn veie tyngst dersom det oppstår konflikt med andre interesser. Komiteen bekrefter at dette fortsatt gjelder. Komiteen mener at «føre-var»-tenkningen må være det bærende prinsippet for forvaltningen av området. Komiteen støtter Regjeringens mål om å opprettholde omfanget av villmarkspregede områder på Svalbard. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, ønsker å unngå at sammenhengende villmarksområder blir delt opp av gjennomløpende naturinngrep».

Presset på Svalbards villmarksområder er økende fra mange hold og denne økningen må møtes med nødvendige reguleringer. Det må forhindres at ferdsel, næringsvirksomhet, forskning og annen bruk forårsaker forstyrrelser på det sårbare dyrelivet og at slitasje og skade skjer på plantevekster og kulturminner. Bruken av de områder som i dag ikke er vernet, vil klart innvirke på forvaltninga også av de vernede områdene.

Forskning i villmarksområder kan anta former og et volum som gjør at de kommer i konflikt med villmarksverdiene. I utgangspunktet må forskningsaktivitetene reguleres slik at den forskning som like godt kan drives utenfor vernede områder, styres dit. Dette etterlevs i dag, i følge Sysselmannen. Forskningsprosjekter som kunne vært aktuelt å gjennomføre på Svalbard, legges også til dels utenfor øygruppen for å minimalisere konfliktene. Det arbeides forøvrig med å lage en miljøhåndbok for Norsk Polarinstituttets forskningsaktivitet på Svalbard. Etablering av store, arealkrevende forskningsinstallasjoner som antenner o.l. gir en berettiget debatt om hva som skal tillates av inngrep og hvor. En strategi basert på at all forskning skal mottas rimelig ukritisk og med åpne armer på Svalbard er ikke forenlig med villmarks målsettinga. Slik er det da heller ikke i dag. Forskning innenfor eksisterende og fremtidige verneområder må strengt behøvsprøves.

Etableringa av Svalbard Science Forum (SSF) i 1998 har bidratt til samordning av forskninga på øygruppen og bedre statistikk. I følge SSF, er det registrert i alt 568 forskningsaktiviteter på Svalbard i 1999. Dette er over en firedobling av antall jevnført med 1998 da SSF påbegynte arbeidet med å få en bedre registrering. I 1998 ble det innmeldt 137 prosjekter. Hele 20 ulike nasjoner er involvert i forskning på øygruppen. I alt 49 prosent av forskninga skjer innenfor fagområdene klimaendringer og geofysikk. Statistikken viser forøvrig at Ny-Ålesund fortsatt er hovedforskningsstasjonen på Svalbard. (Svalbardposten nr. 29-2000, Statistisk Sentralbyrå 1999).



*Bilde 3. EISCATs forskningsstasjon ved Longyearbyen.
Foto: Carl Erik Kilander, Sysselmannen.*

Foreliggende melding om en ny verneplan for Svalbard omfatter ni nye områder. Flertallet av disse ligger på de sentrale deler av Spitsbergen og kjennetegnes bl.a. av høy planteproduksjon. De nye verneområdene er derfor av stor betydning for verneområdenes representativitet og for dyreliv. Etter planen skal vern av disse områdene være slutført i år 2002. Et utvidet vern vil bidra til å sikre villmarks kvaliteter over større deler av Svalbard og også innenfor eksisterende verneområder, bl.a. ved at viltbestander som bruker store arealer gjennom året, får en langt større del av sine bruksområder sikret ved vern. Dette gjelder f.eks. gjess og våtmarksfugl.

Den linje en har lagt seg på vedrørende forvaltninga av vilt- og fiskeressurser på Svalbard er samstemt med dette prinsipp. Viltet skal forvaltes slik at kvaliteten på Svalbards villmarksnatur opprettholdes og sikres for framtidige generasjoner. Økosystemenes naturlige utvikling skal sikres. Dette er det overordnede mål, innenfor denne rammen kan det finne sted en kontrollert og begrenset høsting av viltproduksjonen. Primært som et rekreasjonstilbud for de fastboende, men også de tilreisende kan jakte på alle jaktbare arter med unntak av svalbardrein. Jakten skal ikke ha et slikt omfang at den påvirker bestandenes størrelse eller struktur. Jakta på rein er derfor kvotebegrenset og styrt til kjønns- og aldersgrupper av dyr. Det samme gjelder rypejakta for tilreisende med en baglimit på 5 ryper pr. sesong. For fastboende er kvoten 10 ryper pr. dag. Jakta er også strengt regulert ved jakttider og jegerne er pålagt rapportering. Jakt på Svalbard ønskes ikke å få et preg av sportsjakt. Å opprettholde eller markedsføre en liberal jaktordning for tilreisende er derfor ikke noe mål. Forvaltninga av svalbardrøye er tuftet på de samme prinsipper.

Utenrikskomiteen uttaler i Innst.S. nr. 196 (1999-2000):

«Målet om å bevare Svalbards flora og fauna tilnærmet uberørt setter klare rammer for jakt, fangst og fiske. Komiteen er enig i at det gjør det lite aktuelt å øke utnyttningen av viltressursene på Svalbard i næringsøyemed».

8.4 Førre-var-prinsippet

Prinsipp 4: Forvaltninga av Svalbards villmark skal bygge på førre-var-prinsippet. Fokus må settes på menneskelig påvirkning.

Stortingsbehandlninga av siste Svalbardmelding, jfr. Innst.S. nr. 196 (1999-2000), understreker at «førre-var-prinsippet» fortsatt skal legges til grunn på Svalbard (jfr. kap. 8.3, s. 34).

Viktigheten av å styre ferdsel bedre har blitt mere åpenbar med økende interesse for Svalbard. Satsingen på reiseliv og turisme har bl.a. ført til en økning i antall tilreisende, antall reiselivsbedrifter og overnattingssteder. Dette har medført krav om verktøy for styring av aktivitetene. Vi har fått:

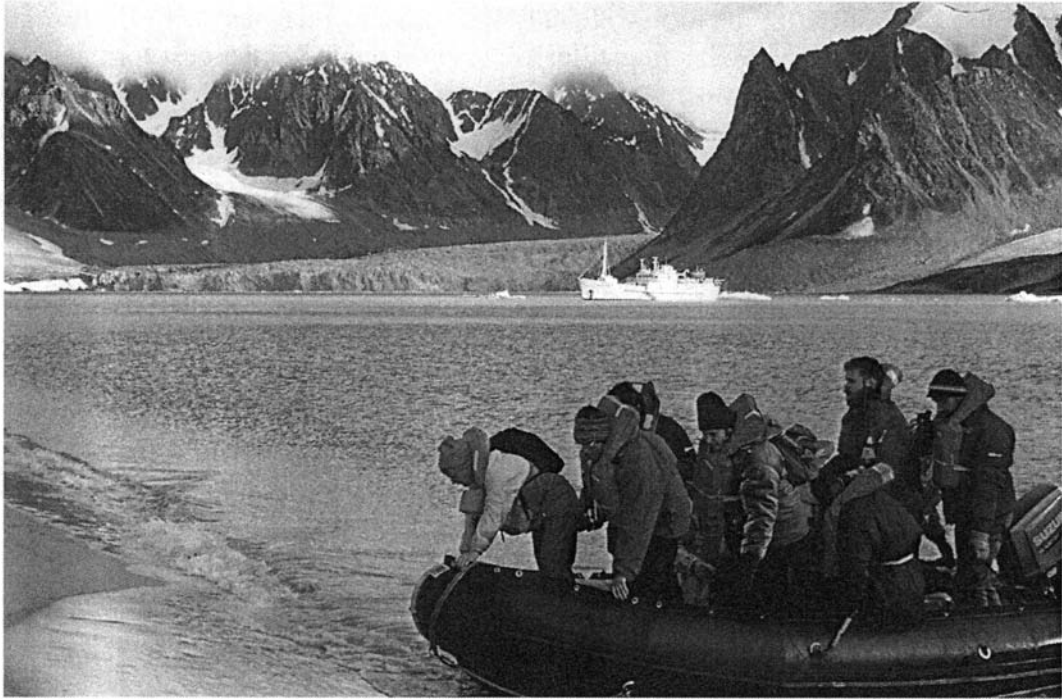
- Forvaltningsplan for turisme og friluftsliv 1995-1999
- Utkast til Handlingsplan for friluftsliv og turisme 1998-2000
- Svalbard reiselivsråd m.m.

Reiselivsrådet, som bl.a. samarbeider godt med Sysselmannen, har som visjon:
«Svalbard skal være det ledende og best bevarte høy-arktiske reisemålet i verden. Dette skal oppnås gjennom styrt utvikling som tar utgangspunkt i og hensyn til den sårbare nature».

Ønsket om bevaring av villmarkskvalitetene kan fort tape dersom tilstrømminga av turister fortsetter å øke og en mislykkes i å styre de. En undersøkelse gjort av Vestlandsforskning viser at Svalbard sammen med Lofoten og Hurtigruta står høyest på nordmenns ferieønskeliste. (Svalbardposten nr. 32-2000). Overnattingsbedriftene i Longyearbyen rapporterte ved utgangen av juni i år 2000 totalt 32.025 gjestedøgn, 9.184 flere enn i første halvår i 1999. (Svalbardposten nr. 29-2000). Det totale antall gjestedøgn i 1998 på Longyearbyens overnattingssteder var 46.201 (Statistisk Sentralbyrå 1999), mens det til sammenligning var 31.311 gjestedøgn i 1994 (Kaltenborn og Hindrum 1996). I 1999 var antall gjestedøgn 43.577 (Sissel Aarvik, pers. medd.)

Villmarkspregede områder på Svalbard oppsøkes lettest med bruk av snøscooter, helikopter eller båt. Utenom verneområdene og de to scooterforbudsområdene (frivillige områder) er regelverket for ferdsel med snøscooter liberalt jf. med fastlandet. Det åpner for en ferdsel som helt klart vil påvirke villmarkspreget negativt og redusere tilreisende og fastboende sin opplevelse av villmark. De fastboende kan søke Sysselmannen om dispensasjon for å ferdes med snøscooter i nasjonalparkene. I praksis gis alle som søker slik dispensasjon, i følge Sissel Aarvik (pers. medd.) Det er ikke opprettet traséer for slik kjøring i nasjonalparkene. Ferdsel med snøscooter omtales grundigere under kap. 8.7.

Mange opplever villmarksområdene på vestkysten av Svalbard fra båt, det være seg store oversjøiske cruiseskip, mindre kyst-cruisebåter, gummibåter eller kajaker. Omfanget av slik ferdsel er etterhvert blitt så pass omfattende at dette reduserer områdenes villmarksprege. Dette gjelder spesielt deler av Nordvest-Spitsbergen nasjonalpark (3.560 km²) der årlig antall besøkende cruiseturister er anslått til ca 25.000 i 1997. Disse gjør bl.a. strandhogg i Magdalenefjorden, som er betydelig påvirket av ferdselsslitasje, men en del andre lokaliteter er også utsatt for økende ferdsel. Til sammenligning kan nevnes at en av de største nasjonalparkene i Alaska – Gates of the Arctic National Park & Preserve med et areal på 34.287 km² i 1999 hadde 8.926 besøkende (data hentet over Internett).



*Bilde 4. Ilandsetting av turister fra Nordbris i Magdalenefjorden.
Foto: Oddvar Hagen.*

Turistfartøy har meldeplikt av seilingsplaner og ilandstigningspunkter ved turer utenfor bebodde områder. Denne trafikken representerer imidlertid flere ulike potensielle problemer både i form av ferdselspress på ilandstigningsplasser, fare for grunnstøting, forsøpling og forurensning (Anon 1999). Ut fra Sysselmannens vurdering utgjør sannsynligvis de store cruiseskipene den største miljø- og sikkerhetsfaren av alle turistaktivitetene. Kyst-cruisetrafikken innebærer også problemer og utfordringer fordi denne har relativt mange anløpssteder i tilknytning til opplevelse av sårbar villmarksnatur og kulturminner. I følge Sysselmannens statistikk, ble det i 1996 rapportert landing av cruise- og kystcruisebåter på 60 steder på Svalbard. I år 2000 var antallet ilandstigningsplasser økt til 120. Økningen/spredningen i ilandstigningsplasser skyldes kystcruisebåtene (Sissel Aarvik, pers. medd.) Guiding og informasjon er viktig for å minimalisere konflikter med natur og kulturminner. Det må nevnes at flere cruiseskip sommeren 1999 valgte å overse Sysselmannens henstilling om ikke å gå inn i eller seile gjennom Hinlopenstredet. Sommeren 2000 trosset cruiseskipet Hanseatic henstillingene selv om den grunnstøtte i Hinlopenstredet i 1997.

Rekefiske tillates innenfor verneområdenes sjøarealer og på større dyp enn 100 m. Dette fisket kan virke inn på andre deler av økosystemet. Fiskeflåtens tilstedeværelse utgjør også et sekundært forsøplingsproblem og fare for forurensning ved grunnstøting og forlis. Det kan nevnes at Sysselmannen over flere år (10-15 år) har gjennomført en kartlegging av forsøpling i strandsonen. Sommeren 1999 var det bl.a. flere episoder med hvalross, storkobbe og rein som hadde viklet seg inn i trålraster o.l. Det foreligger observasjoner som kan tyde på at dette kan være et langt større problem for dyrelivet på Svalbard enn tidligere antatt.

Helikoptertrafikk for transport av turister ut i terrenget og sightseeing har i dag ikke noe stort omfang. I dag kan det flys og landes fritt utenfor verneområdene bare miljøforskriftene respekteres. Strengere regulering er foreslått i handlingsplanen for turisme. Her bør en være «føre-var». Svalbardmiljølovutvalget foreslår forbud mot

landing og start med luftfartøy utenfor godkjent landingsplass uten særskilt tillatelse gitt av Sysselmannen. I vurdering av landingstillatelse skal følgende vektlegges: formålet med flygingen, risikoen for miljøulemper og målet om en begrenset motorferdsel. Utvalget anbefaler at det vedtas forskrifter om påbudte trasévalg og minstehøyder under flyging mellom bosettingene. Dette for å unngå helikoptersightseeing. (Anon 1999). I dag sier Sysselmannen nei til leie av etatens helikoptre. Unntak gjøres kun for forskningsformål og offentlige oppdrag (Carl Erik Kilander, pers. medd.) Mange er kritiske til omfanget av bruk av helikoptre innenfor forskning og forvaltning.

8.5 Vektlegging av miljøhensyn. Streng kontroll av kommersiell virksomhet

Prinsipp 5: På Svalbard skal miljøhensyn veie tyngst og kommersiell virksomhet være under streng kontroll. Muligheten for utøvelse av villmarksrelaterte aktiviteter skal sikres også i villmarkspregede områder som er lett tilgjengelige fra bosettingene.

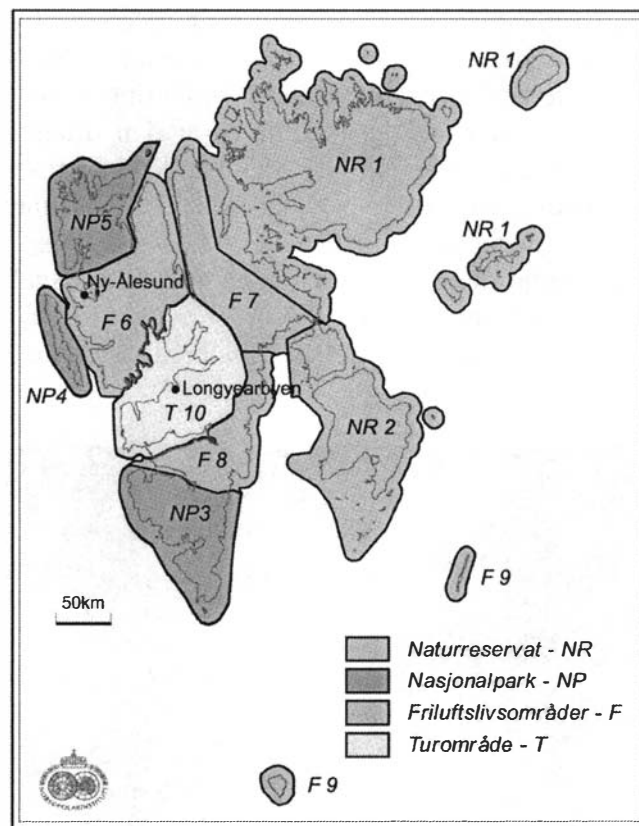
Dette prinsippet kompletterer prinsipp 3, jfr. kap 8.3 s. 34. Begge er godt forankret i stortingsbehandlingen av siste Svalbardmelding (jfr. utdrag fra komiteinnstillingen på s. 10 og 11).

Spørsmålet om omfang og geografisk lokalisering samt eventuell utbygging av infrastruktur i tilknytning til videre kullgruve drift på Svalbard vil også kreve innsats fra miljøvernmyndighetenes side. I dag drives kullgruvene i Longyearbyen, Barentsburg og Svea. Kullgruvene i Ny-Ålesund og Pyramiden er nedlagt. Det er startet opp prøvedrift i Svea Nord, mens Svea Vest er besluttet nedlagt. Etablering av nye gruver innenfor Gruve 7 er under planlegging i SNSK. Russerne har også planer om oppstart i tilknytning til Coles Bay/Grumant. SNSK sendte sommeren 2000 ut melding om konsekvensutredning vedrørende Svea Nord. Gruvedrift her dreier seg om langt mer enn de inngrep som skjer under bakkenivå. Det er stilt klare krav til utredninger som skal belyse alle sider vedrørende utskipning av kull gjennom Van Mijenfjorden /Bellsund, utslipp av avfall, klimagasser, innvirkning på fauna og flora, scenarier for drift under ulike krav til økonomi, ferdsel mellom Longyearbyen og Svea m.m. SNSK har også interesser i påviste gullforekomster ved Ny-Ålesund. Sentrale politiske føringer vil avgjøre fremtiden for norsk kulldrift på Svalbard. Spørsmålet dreier seg i dag ikke primært om hevdelse av norsk suverenitet og opprettholdelse av bosetting på Svalbard, men i sterkere grad enn før også om innvirkninger på miljøet på Svalbard og miljøkonsekvensene lokalt og globalt ved bruk av kull som energibærer. (Det vises også til omtale av kulldrift under kap. 8.2.)

Turismen på Svalbard er underlagt spesielle forskrifter som skal beskytte naturmiljøet, kulturminner og ivareta de reisende sin sikkerhet. I 1995 ble Svalbard inndelt i ti ulike geografiske *forvaltningsområder* med fire *forvaltningskategorier*. Inndelinga var basert på miljø- og forvaltningskriterier og hvilken bruk som var akseptabel med hensyn til å bevare villmarkskvalitetene. Tiltaket har den positive effekt på miljøet at påvirkninga fra turistvirksomheten begrenses til avgrensede områder, mens en lar øvrige områder forbli mere skjermet eller tilgodesett mildere former for påvirkning. Turisttrafikken søkes styrt inn i områder med en høyere tålegrense. Det åpner samtidig muligheten for at turister med ulike motiver for sitt besøk til Svalbard kan få sine ønsker oppfylt. Ett eksempel på dette er de to nasjonalparkene Nordvest-Spitsbergen og Sør-Spitsbergen som gir fotturister fred til å oppleve villmark og urørt natur (forutsatt at en styrer unna cruiseturismens mest brukte lokaliteter på Nordvest-Spitsbergen). Store områder her er mindre tilgjengelige og dette begrenser ferdselen generelt. Området Nordenskiöldland og Isfjorden er i forvaltningsplanen utpekt som satsingsområder for turisme. Sysselmannens statistikk viser

at forvaltningsområde 10 har klart flest turister, deretter følger områdene 5 (Oscar II Land) og 6 (Nordvest-Spitsbergen). Men selv i område 10 er det begrenset hvor stort press som kan tåles før turistenes villmarksopplevelse reduseres og det oppstår konflikter mellom ulike brukere. De ulike reiselivsoperatørene må derfor utvise smidighet og ta hensyn til hverandres bruk av område 10 i tid og rom (Bergheim et al. 2000).

Den sterke økningen av tilreisende til Svalbard, økt overnattingskapasitet og flere store aktører innenfor reiselivsnæringa setter miljøet under hardt press. En stor del av aktivitetene i forbindelse med rekreasjon, friluftsliv og turisme, som i dag tillates innenfor vernede og ikke vernede områder på Svalbard, kunne prinsipielt sett like godt utøves innenfor et mere begrenset område på Sentral-Spitsbergen. For å sikre villmarksverdiene, må aktiviteter i fremtida, som kan utøves uavhengig av villmarks karakter, legges til avgrensede soner i turområde 10. Mange mener imidlertid at presset i område 10 allerede er stort nok og reiselivsoperatører ser på mulighetene for å spre aktivitetene i tid og rom. Bl.a. forsøkes utviklet reiselivstilbud i mørketida og i mai-juni (Bergheim et al. 2000).



Figur 3. Avgrensning av de ti forvaltningsområder for turisme og reiseliv på Svalbard.

På Svalbard vil prinsipp 5 ha som konsekvens at fokus settes på de største utfordringene innen turisme og reiseliv – snøscooterturisme og cruiseturisme. Strengt tatt hører ingen av disse hjemme innenfor villmark etter den strengeste definisjon. Det er imidlertid vanskelig å reversere utviklinga på Svalbard vedrørende cruisefart med både store og små skip samt reiselivsprodukter basert på snøscooter. Ei strengere regulering er nødvendig, slik foreslått

i utkast til Svalbardmiljøvernlov og i utkast til handlingsplan for friluftsliv og turisme (Sysselmannen på Svalbard, ikke publisert).

I utkastet til handlingsplanen foreslås flere viktige tiltak:

- *Turoperatører som selger turopplegg med snøscooter eller som leier ut snøscooter må gis adgang til nærmere avgrensa områder der aktiviteten ikke kommer i konflikt med sårbare naturverdier og områder med villmarkskarakter. Organiserte turer med grupper av personer må prioriteres fremfor utleie av snøscootere til enkeltpersoner. Det bør også opprettes flere scooterfrie områder.*
- *Turopplegg basert på hundespenn bør stimuleres slik at de får større omfang og at de kan bruke områder skjernet for snøscooterturisme eller fastboendes kjøring med scooter. Også de fastboende må tåle strengere reguleringer av scooterbruk skal villmarksverdiene sikres.*

Hensynet til vern må balanseres mot brukernes mulighet til å oppleve villmark. Dersom brukerne blir mange nok og bruken ikke er styrt i form av adgangsbegrensning/guidede grupper e.l., vil ferdselen anta et omfang som spolerer folks villmarksopplevelse, jf. konflikter mellom de store cruiseskipene og kyst-cruisebåtene på vestkysten av Svalbard i 1998. Det må også nevnes at enkelte turoperatører som selger turkonsepter basert på hundespenn, hevder å ha store problemer med andre brukerinteresser. Årsaken er dels utbygginger i Adventdalen, men den viktigste grunnen er den tiltagende ferdselen med snøscooter. Det blir stadig verre å finne områder der kunder kan tas med på turer med hundespenn uten at en møter snøscootere og scooterspor. Kunder som forventer villmarksopplevelser reagerer negativt på dette. Først etter et par dagers reise med hundespenn ned til Van Keulenfjorden kommer en unna trafikken. (Svalbardposten nr. 37-2000). Info-Svalbard er nå klaget inn til Forbrukerrådet for å drive villedende markedsføring av Svalbard og villmarksopplevelser (Svalbardposten nr. 3-2001).



Bilde 5. Hundespenn – en skånsom ferdselsform og et godt alternativ til snøscootersafarier. Foto: Oddvar Hagen.

Sysselmannen merker en økning i pågangen fra reiselivet for å få avtaler med bruk av flere hytter til turisme. Fram til nå har Sysselmannen gitt åpning for turistopplegg med hundespenn, men scooterturismen ønsker også innpass på hyttene (Sissel Aarvik, pers. medd.).

Skal villmarksverdiene sikres må ferdsel begrenses/reguleres enten i form av restriksjoner på visse former ferdsel (forbud eller begrensnings), krav om guidete grupper isteden for individuelle turister osv. Reiselivsprodukter som etter streng vurdering kan klassifiseres som *økoturisme*, vil kunne bidra til å sikre villmarksverdiene og gi ringvirkninger i form av inntjening og sysselsetting. Dette vil bety innskrenkninger på dagens tyngre, mekaniserte former for turisme basert på avansert teknologi og infrastruktur.

Turismen/reiselivsproduktene på Svalbard bør utformes i tråd med WWF's prinsipper laget for turisme i Arktis (Humphreys et. al. 1998). Disse fokuserer på å:

- forene turisme og vern av natur
- støtte vern av villmark og biodiversitet
- bruke naturressursene på en bærekraftig måte
- minimalisere forbruk, søppel og forurensning
- vise respekt for lokale kulturer
- vise respekt for historiske og vitenskapelige lokaliteter
- gi lokalsamfunn fordeler av turisme
- gjennomføre opplæring av mannskap
- lage turopplegg som gir deltakere opplæring om Arktis
- følge sikkerhetsregler

8.6 Forvaltningsplaner

Prinsipp 6: Forvaltningsplaner med klare målsettinger for bevaring av villmark skal utarbeides for alle deler av Svalbard.

Det er tidligere nevnt at verneforskriftene for Svalbard fra 1973 ikke fullt ut tilfredsstiller dagens krav. På Svalbard har en ikke kommet langt nok når det gjelder utarbeidelse av forvaltningsplaner som fastsetter klare mål og tiltak. Først i 1998 ble det igangsatt arbeid med en forvaltningsplan for Nordvest-Spitsbergen nasjonalpark. Et utkast til plan ligger for tiden hos Sysselmannen. Planen ferdigstilles vinteren 2000/2001 og sendes deretter på høring. Denne planen gir en grundig situasjonsbeskrivelse og foreslår konkrete tiltak for parken.

I St.meld. nr. 22 (1994-95) «Om miljøvern på Svalbard», ble det foreslått utarbeidet en Miljøforvaltningsplan for Svalbard. En slik plan skulle bygge på føre-var-prinsippet og være basert på målsettingen om å bevare Svalbards særegne villmarksnatur og økosystemer intakte. Underveis er oppdraget blitt noe endret.

Direktoratet for naturforvaltning nedsatte i 1999 en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Riksantikvaren, Statens forurensningstilsyn, Sysselmannen på Svalbard, Norsk Polarinstitutt og Direktoratet for naturforvaltning. Gruppen skulle utarbeide en oversikt over, og foreta en vurdering av miljøforvaltningens virkemidler og måloppnåelse for Svalbard, samt vurdere behovet for en samlet miljøforvaltningsplan for Svalbard.

Gruppen ble gitt følgende mandat:

- Utarbeide en samlet oversikt over internasjonale og nasjonale mål og føringer for miljøforvaltningen på Svalbard og ved behov konkretisere disse i forhold til de ulike forvaltningsområdene.
- Utarbeide en oversikt over vedtatte/eksisterende og foreslåtte planer, lover og forskrifter av betydning for naturmiljøet på Svalbard. Når det gjelder lover og forskrifter skal tilsvarende oversikter i utredningen i ny miljøvernlov for Svalbard benyttes.

- Vurdere i hvilke grad eksisterende og foreslåtte planer, reguleringer og andre tiltak er dekkende og tilstrekkelige for å oppfylle de vedtatte miljømålsettingene for Svalbard. Herunder inngår å identifisere eventuelle mangler innenfor de enkelte forvaltningsområdene.
- Foreslå nye tiltak for å rette opp identifiserte mangler. Forslag om nye lover/forskrifter skal i hovedsak bare fremsettes dersom behovet er så stort at man ikke kan avvente behandlingen av forslaget til ny miljøvernlov for Svalbard.
- Vurdere behovet for en samlet miljøforvaltningsplan for Svalbard.

Arbeidsgruppens resultater ble oversendt DN som en rapport 20.10.00. Gruppen konkluderer med at de ikke ser behovet for utarbeidelse av noen egen miljøforvaltningsplan nå. I stedet avvantes oppfølgingen av alle tiltak som er foreslått i de siste to stortingsmeldinger om Svalbard. I gruppens oppsummering foreslås ulike tiltak innenfor de ulike forvaltningsområdene områdevern, artsforvaltning, kulturminner, ferdsel, forurensning og naturinngrep (DN Utredning 2000-10).

Forvaltningsplanen for turisme og friluftsliv fra 1996 gir klare føringer for fremtidig utvikling. Denne er fulgt opp av en egen handlingsplan. I «Handlingsplan for turisme og friluftsliv på Svalbard 1998-2000» setter Sysselmannen som mål at forvaltningsplaner for alle de større verneområdene skal være på plass innen utløpet av år 2001. Dette vil likevel ta lengre tid.

8.7 Fokus på sårbare områder og skadelige aktiviteter. Streng styring av motorferdsel

Prinsipp 7: Forvaltning av villmark skal fokusere på glede, verdi og nytte av villmark, sårbare områder og skadelige aktiviteter. Motorisert ferdsel må styres innenfor strenge rammer og reduseres.

Svalbard er det lettest tilgjengelige høyarktiske område i verden. Det har også vært en sterk satsing på reiseliv/turisme i Longyearbyen de siste 10-15 år. Dette forklarer langt på vei den økning en har sett i turisme på øygruppen.

Miljøvernmyndighetene har vært flinke til å fokusere på problemfelter i de senere år, men det er en viss reservasjon med hensyn til å iverksette reguleringer av de aktiviteter som har eller kan få størst negativ innvirkning på villmarksverdiene. Vi har tidligere nevnt snøscooterbruken og cruiseturismen (jfr. kap 8.4), kulldrift (jfr. kap. 8.5) og forskning (jfr. kap.8.3). I problemfokuseringen må likevel ikke glemmes å holde fokus også på den glede, verdi og nytte som ligger i å opprettholde store villmarksområder mest mulig uberørt av menneskelig bruk - det være seg turisme, ferdsel, forskning m.m.

Utkastet til ny verneplan for Svalbard tar sikte på vern av ytterligere områder - inkl. Hopen (jfr. kap. 8.1). Siktemålet er å få et mere representativt utvalg av verneområder ved at de biologisk høyproduktive og sårbare «grønne» områder på øya gis et vern. Flere av disse ligger sentralt på Spitsbergen og er p.g.a. sin frodighet meget viktige for dyrelivet og plantelivet. Arbeidet med endelig utforming av områder og forskriftsutkast foregår hos Sysselmannen. Det søkes her å finne forslag til løsninger i forhold til dagens bruk av områdene knyttet til etablerte hytter, reiselivsnæringa, kulldrift og lokalbefolkningas snøscooterferdsel. Områdenes sentrale beliggenhet gjør at de lett kan bli berørt negativt av fysiske inngrep i forbindelse med gruvedrift eller ferdsel i tilknytning til turisme.

Sikring av villmarksverdiene skjer også gjennom det ferdselsforbud som håndheves i fuglereservatene i tiden 15. mai – 15. august. Moffen har ferdselsforbud på øya og i en sone 300 m rundt øya i tiden 15. mai – 15. september. Flyging i en høyde under 500 m er forbudt. Dette siste gjelder også for Kong Karls Land, men der går vernet ut til 500 m fra land og her er det ferdselsforbud hele året.

Sysselemanden er ansvarlig for kartlegging, sikring, restaurering, vern og informasjon om kulturminnene på Svalbard. Av disse er det mange fra hvalfangstepoken på 1600-tallet og frem til og med dette århundrets fangstepoke. Kulturminner er klart meget sårbare ikke bare av naturlige årsaker (klima, erosjon), men også ved den generelle ferdsel både av turister og fastboende. Det er ferdselen som kanskje er den største trussel mot kulturminnene, og det er viktig å styre denne, spesielt i verneområdene. Over tid vil naturkreftene bryte ned og av og til fjerne kulturminner helt. Dette er en naturlig prosess som det for mange kulturminner sitt vedkommende verken er mulig eller ønskelig å sette iverk tiltak mot. Alle kulturminner har imidlertid krav på vern. På Svalbard må derfor kulturminner som ikke er prioritert for istandsetting, tillates å brytes ned (en såkalt «død i skjønnhet»). Forvaltningas oppgave blir da å påse at menneskelig aktivitet (f.eks. ferdsel) ikke akselererer denne prosessen (Lyder Marstrander, pers. medd.).

Ferdsel med snøscooter vinterstid både av tilreisende og fastboende er konfliktfylt i forhold til villmarks målsettinga. Denne ferdselen må komme inn i mere ordnede former. Bestemmelsene på Svalbard er langt mer liberale enn på fastlandet, noe som gjør sitt til at utøvere av det moderne motoriserte «friluftsliv» ser på Svalbard som et fristed. Dette trekker også til seg brukergrupper som kanskje ikke kommer til Svalbard utelukkende for villmarksopplevelsens skyld, men også for fart, spenning og fri utfoldelse på et motorkjøretøy. Svært mange grupper kombinerer møter og konferanser på Svalbard med scooterturer av kortere eller lengre varighet, med eller uten guide. Slike aktiviteter bør reguleres strengere. Det foreslås da også innskjerper m.o.t. tilreisendes ferdsel med snøscooter i St.meld. nr. 9 (1999-2000). Tross krav om dispensasjonssøknad for hver tur og meldeplikt er det legitimt å stille spørsmål ved de fastboende sin adgang til å ferdes med snøscooter i nasjonalparkene, selv om denne ferdselen i dag ikke er noe problem, i følge Sysselemanden (Carl Erik Kilander, pers. medd.). Registrerte søknader/meldinger årlig for individuelle reisende med snøscooter utenom forvaltningsområde 10 har i perioden 1996-1998 vært henholdsvis 32, 22 og 26 (Statistisk Sentralbyrå 1999).

De mest brukte snøscooterløyper på Svalbard er gjengitt på kart i Theisen & Brude (1998). Bruken er klart hyppigst på Nordenskiöld Land samt nordøstover fra Longyearbyen mot Sassendalen og Tempelfjorden, dvs. innen forvaltningsområde 10. Mindre brukte løypetraseer ligger innenfor forvaltningsområdene 8, 6 og 3 (jfr. figur 3, s. 39).

I forslaget til Svalbardmiljøloven foreslås primært betydelige innskjerper på tilreisende sin ferdsel med snøscooter, men det foreslås også noen innstramminger vedrørende lokalbefolkningas bruk av snøscooter. Lovforslaget tar til orde for en strengere regulering dersom hensynet til naturmiljøet på Svalbard tilsier det. I tillegg hjemler lovutkastet begrensinger av lokalbefolkningas snøscooterferdsel begrunnet i behovet for å separere motorisert og ikke motorisert ferdsel. Det ikke-motoriserte friluftslivet basert på bruk av ski og hundespann må gis muligheter for å utvikle seg uten at utøverne av tradisjonelt friluftsliv får villmarksopplevelsen forringet av tilstedeværelsen av snøscootere og støyen fra disse, eller snøscooterspor. Lovutvalget mener at tilreisendes snøscooterkjøring bør begrenses til bestemte korridorer /traseer i avgrensede områder innenfor turområde 10. Utenfor slike traseer og turområde 10 bør tilreisende og reiselivsnæringen bare få adgang til snøscooterkjøring etter særskilt tillatelse fra Sysselemanden eller når det skjer til

særskilte formål fastsatt i forskrift. Utvalget mener at tilreisende sin snøscooterkjøring i størst mulig grad bør skje i organiserte former med lokalkjente operatører. Dette vil bedre kontrollen og ivareta sikkerheten på en bedre måte. (Anon 1999). Vi innser også at de særskilte klimatiske og kommunikasjonsmessige forhold på Svalbard begrenser ferdsel og uteliv og at dette taler for en noe mer liberal regulering av snøscooterkjøring i terrenget for de fastboende enn for øvrige personer. Bruken av snøscooter i forbindelse med ulike forskningsprosjekter bør også sees nærmere på og begrenses til det strengt nødvendige.



Bilde 6. Motorisert friluftsliv er en viktig fritidssysse for fastboende og tilreisende på Svalbard. Fra Gipsdalen. Foto: Eva Fuglei, NP.

Ved stortingets behandling av St. meld. nr. 9 (1999-2000) sies, sitat:

«En ny miljølov for Svalbard vil, etter komiteens mening, bli et sentralt virkemiddel for fremtidig regulering av all motorisert ferdsel på Svalbard. Komiteen er bekymret for omfanget og den store geografiske utbredelsen av snøscootervirksomheten. Komiteen gir sin tilslutning til at det blir vurdert å stille krav om å bruke mindre forurensende, mindre energikrevende og mer støysvake scootere. Komiteen slutter seg til Regjeringens intensjon om ytterligere regulering av ferdsel på tint og bar mark, og videre at det skilles mellom fastboendes og tilreisendes kjøring når det gjelder kjøring på snødekt og frossen mark. Komiteen mener det forøvrig må legges vekt på hvilket formål kjøringen har når det gis tillatelse til snøscooterkjøring i nasjonalparkene».

8.8 Minimum av tilrettelegging, reguleringer og virkemidler

Prinsipp 8: På Svalbard skal tilrettelegging, reguleringer og virkemidler som tas i bruk for å nå oppsatte mål for bevaring av villmark, begrenses til det strengt nødvendige.

Enkelte vil framstille det som at Svalbard og aktivitetene der er gjennomregulert på alle felter. Det er ikke tilfelle. På enkelte områder er regelverket ikke oppdatert og derfor mangelfullt. Dette er påpekt under tidligere prinsipper. En skal imidlertid være

oppmerksom slik at reguleringsiveren ikke tar overhånd og at reguleringene mister aksept hos berørte næringer og brukere av villmarksområdene.

Informasjon og veiledning om de rette tema til rette tid og til de rette målgrupper er svært viktig og må ikke undervurderes. Det finnes mye god informasjon tilgjengelig på flere språk og Sysselmannen driver aktiv og utadrettet informasjon. Behovet for et samordnet informasjonssenter i Longyearbyen har vært merkbart i flere år.

For Svalbard har tilrettelegginga hatt lite omfang. Det som er gjort, er gjennomtenkt. Informasjon er brukt som et sentralt virkemiddel.

Som en parallell til Svalbard kan nevnes noen forhold vedrørende en av de største verneområder i Arktis – Arctic National Wildlife Refuge i nordøstre del av Alaska . Dette området er ca 81.000 km². Et tilsvarende mangfold på viltarter finnes ikke i noe annet sirkumpolart verneområde. Her tillates besøkende å komme inn pr. fly, da det ikke finnes veier inn i området. Men det er ingen tilrettelegging i form av stier eller offentlige husvære. Ferdselen i området skal være sporløs. Forvaltninga fokuserer på registreringer, forskning, overvåking og opplæring/undervisning av brukere.

8.9 Dialog med lokalbefolkning og lokal aksept

Prinsipp 9: Villmarksforvaltninga skal utformes i dialog med lokalbefolkninga og ha lokal aksept.

Et aktivt, positivt engasjement fra folk flest og brukere av villmarksområdene er viktig for i størst mulig grad å vinne aksept for forvaltning av villmark. Ulike brukergrupper må tas med på råd og der det er mulig, også trekkes direkte inn i utførelse av tiltak – f.eks undersøkelse og vedlikehold av kulturminner, oppryddingsaksjoner av søppel i fjæra, faunaregistreringer o.l. Dette krever faglig dyktighet i kommunikasjon, respekt for andres syn og evne til å ta folk på alvor. Lokalbefolkninga på Svalbard brukes aktivt i dag bla i kartlegging av fauna ved at det stimuleres til innrapportering av observasjoner. Longyearbyen JFF gjennomfører jegerprøvekurs og skyteprøve for reinsdyrjakta. Lokale håndverkere brukes også ved restaurering av kulturminner. Sysselmannen organiserer også søppelaksjoner langs kysten hvor lokal befolkning deltar. En kan også tenke seg utvidet bruk av lokale organisasjoner til å bistå sysselmannen i praktiske forvaltningsoppgaver i forbindelse med lokalbefolkningas utøvelse av jakt og fiske. Involvering av lokale krefter skjer til en viss grad i dag, men kan sikkert økes. Svalbard med sin lokale bosetting er spesiell i arktiske områder. På Svalbard er det ingen urbefolkning, slik tilfellet er i mange av de andre nasjoners landområder i Arktis, men lokalbefolkninga på Svalbard har sterke meninger og ønsker om fremtidig utvikling på øygruppen. Å få lokalbefolkningen til å spille på lag med forvaltninga på en positiv måte og mot de samme mål, vil være en stor utfordring.

Turisme og rekreasjon er blant de viktigste hjelpemidler for å skape bred støtte for miljøvern siden mulighetene for slik naturopplevelse også gjør store grupper av mennesker oppmerksom på fordelene ved villmarksprega natur (Kaltenborn og Hindrum 1996).

I kjølvannet av St.meld. nr. 9 (1999-2000) vil det komme et sterkere innslag av lokalt demokrati. Longyearbyen Lokalstyre vil ha Longyearbyen arealplanområde som geografisk myndighetsområde. Vi skal imidlertid ikke se bort fra at lokalstyret også vil ytre seg vedrørende utviklinga i villmarksområdene og at lokalt demokrati vil utløse et sterkere miljøvernengasjement blant Longyearbyens befolkning. Det vil være positivt.

Det nære samarbeidet mellom Sysselmannen og reiselivsnæringa om utformingen av et miljøvennlig reiseliv er positivt. Grunnlaget er lagt for en ytterligere stimulering og utvidelse av dette samarbeidet ved tilsetting av en egen reiselivskonsulent hos Sysselmannen i november 2000.

8.10 Koordinert forvaltning med tilgrensende områder

Prinsipp 10: Forvaltninga av bosettingene skal ta hensyn til og koordineres med forvaltning av de tilgrensende villmarksområder.

Bosettingene på Svalbard utvikles og endres raskt. De siste år har det vært en betydelig byggevirkosomhet både i Ny-Ålesund, Longyearbyen og Svea. Dels har dette medført behov for nye byggeområder, men også arealbrukskonflikter. Både Longyearbyen og Svea står foran store utbygginger som krever utbyggingsarealer. Dette får i neste omgang innvirkning på de tilgrensende områder i form av ferdsel, forskning, undervisning og annen virksomhet. Siden 1997 har en hatt en egen forskrift om arealplanlegging i bosettingene. Denne gjelder innenfor avgrensede planområder i alle fem nåværende bosettinger på Svalbard. Planansvaret er fordelt på ulike aktører. Forskriften legger opp til en bred samordning av ulike interesser og ivaretagelse av hensyn til landskap, kulturminner, forurensning, rekreasjon, biotopvern, ressursutnytting, næringsutvikling og utbygging m.m.

Aktiviteten som bosettingene skaper, bør også gi en begrenset og akseptabel miljøbelastning utenfor bosettingene. Svalbardmiljøvernloven foreslår at en egen tillatelse må gis virksomheter som er etablert i samsvar med godkjent arealplan, dersom de har virkning for miljøet utenfor planområdet. De overordnede mål for Svalbardpolitikken bør også være styrende for arealplanlegginga.

8.11 Bevaring av intakte økosystemer i havområdene rundt Svalbard

Prinsipp 11: Regulering og forvaltning av aktivitetene i havområdene rundt Svalbard, inkludert de tilgrensende havområder utenfor territorialgrensa, må skje slik at Svalbard og Barentshavet bevares som intakte økosystem og at de marine verdier ikke settes i fare.

Dette prinsippet er forankret både i det strategiske mål og de nasjonale resultatmål i St.meld. nr. 8 (1999-2000) «Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand». De fremtidige utfordringer rundt Svalbard og i Barentshavet er store både hva angår fiskeriene, skipsfart og aktivitetene knyttet til olje-/gassleting og eventuell senere utvinning.

For store deler av Svalbard styres utviklinga i økosystemene av naturlige betingede prosesser. Normalt er ikke slike økosystemer i dynamisk likevekt i klimakssamfunn. Vi har ikke lukkede systemer med selvregulerende strukturer og funksjoner. Bevaring av natur innenfor lukkede systemer ville vært relativt enkelt dersom en bare kunne velge ut naturområder for vern, la de forbli uforstyrret og de vil gjenvinne sin artssammensetning og funksjon for evig tid. (Meffe et al. 1997). Svalbard er ikke et lukket system, men sterkt avhengig av omkringliggende havområder. Vernetiltak på Svalbard er derfor også avhengig av en oppfølging av forvaltninga i disse havområdene. Fokus må også rettes mot

de fjerntliggende områder som tilfører Svalbard langtransportert forurensning via hav- og luftstrømmer.

Det kommersielle fisket - dvs. rekefiske i kystnære farvann og fisket etter spesielt lodde, blåkveite og torsk i havområdene rundt Svalbard - forvaltes ikke i tråd med forskernes anbefalinger i dag. De samme havområder har store bestander av de viktigste næringsdyr for de store sjøfuglforekomstene på Spitsbergen og Bjørnøya. Siden 1950-/60-årene har fiskeriene i Barentshavet forårsaket periodevis kraftig nedgang i bestandene av norsk-arktisk torsk og lodde (Havforskningsinstituttet 1999). Bortfall av lodde har i enkelte år og områder ført til ungedødelighet for sjøfugl. Fiskeriene bør forvaltes slik at de årlige uttak er i tråd med ICES sine kvoteanbefalinger og ikke slik at de i uheldig sterk grad reduserer næringsgrunnlaget for sjøfugl og sjøpattedyr som livnærer seg av fiskebestandene. Negative endringer i den biologiske produksjon i havet vil på lang sikt slå negativt ut på den biologiske produksjon på landområdene ved at den næringstransport fra sjø til land som sjøfugl sørger for, svekkes. Tross uttalte politiske målsettinger har en så langt ikke lyktes med å opprettholde en større grad av stabil avkastning og en bedre «økologisk balanse» i Barentshavet.

Fiskekvotene for 2001 ble i november 2000 fastsatt i forhandlinger med russerne. Kvotene ble satt langt over de kvoteanbefalinger forskerne hadde gitt. Forskernes anbefaling var på 263.000 tonn torsk. Kvoten for 2001 ble satt til 395.000 tonn. I tillegg ble den låst til dette nivå for de kommende tre år. Faren for overfiske og en utarming av Barentshavets torskebestand er overhengende stor (Nordlys 20.11.00).

I sammenheng med prinsipp nr. 11 nevnes det interessante initiativ WWF tok i 1997 ved oppstart av sitt arbeide med økoregion-basert tilnærming til naturvern og forvaltning. En økoregion er et større land- og/eller havområde som inneholder naturlige samfunn og populasjoner som alle i større eller mindre grad påvirkes av de samme miljøforhold og økologiske faktorer. Målet med økoregion-basert naturvern i et område er å bevare hele spekteret av arter, samfunn, habitater og økologiske prosesser som er karakteristiske for økoregionen. Totalt er 200 slike økoregioner definert globalt sett. Økoregion Barentshavet omfatter både Barentshavet og en del av Karahavet, Svalbard, Frans Josef Land og Novaja Semlja. I sør avgrenses regionen av Polarsirkelen og kystlinja av Nord-Norge og Russland østover til Yamalhalvøya og 70. lengdegrad. Inntil nylig var Arktis sett på som en av de siste intakte økosystem på jorda. I dag vet vi bedre. Miljøgiftbelastningen i nordområdene er vel dokumentert og de to største trusler mot biodiversiteten i regionen er fiskeriene og olje-/gassvirksomheten. WWF har siden 15.09.99 hatt en egen prosjektkoordinator tilsatt og plassert ved Polarmiljøsenenteret i Tromsø (Peter Prokosh i DN-notat 2000-6).

Til slutt må nevnes at det for tiden pågår en kartlegging av marine natur- og kulturminneverdier i havområdene rundt Svalbard. Arbeidet ledes av en styringsgruppe med representanter fra hvert av departementene Miljø-, Justis-, Fiskeri-, Olje- og energi- og Utenriks-. Arbeidet er organisert i to prosjektgrupper. Den ene (prosjekt a) med ansvar for kartlegging av marine naturverdier og marinarkeologiske forekomster i det nordlige Barentshav ledes av Norsk Polarinstitutt. Den andre prosjektgruppa ledes av Direktoratet for naturforvaltning og har ansvar for kartlegging av eksisterende virkemidler for vern og andre forvaltningstiltak i det nordlige Barentshavet, evaluering av eksisterende vern og andre forvaltningstiltak på bakgrunn av resultater i prosjekt a. samt fremme forslag til nye tiltak. De to prosjektgruppene har representanter fra aktuelle forskningsinstitusjoner og forvaltningsmyndigheter.

8.12 Overvåking

Prinsipp 12: Villmarksområdenes kvalitet og status skal overvåkes slik at nødvendige tiltak kan iverksettes.

Det drives i dag og har gjennom årene blitt drevet en omfattende forskning og registreringsvirksomhet på Svalbard. En del av de data som er innsamlet er imidlertid ikke bearbeidet tilstrekkelig og i en slik form at de kan avspeile trender i utviklingen. En bedre samordning av aktivitetene har derfor vært påkrevet.

Å etablere et overvåkingssystem som kan evaluere graden av måloppnåelse i villmarksområdene gjennom indikatorer/parametre, er viktig. I så måte har en kommet et langt skritt i riktig retning på Svalbard ved etableringen av Miljøovervåkingssystem for Svalbard og Jan Mayen (MOSJ) som ble iverksatt i 2000. MOSJ tar sikte på å gi svar på i hvilken grad en har lyktes i å bevare Svalbards villmarkskvaliteter og hvilken påvirkning villmarksområdene utsettes for i form av menneskelig aktivitet, forurensninger, klimaendringer m.m. Kanskje nettopp i villmarksområdene i Arktis vil slik informasjon lettest spores?

For tiden arbeides det med å utarbeide en felles norsk-russisk overvåking i Barentshavet (MONRA – miljøovervåkingssystem/program for norske og russiske arktiske havområder).

En evaluering av forvaltningsplanene for verneområdene bør også komme på plass og være en del av selve planverktøyet.

Den systematiske innsamling av statistikk vedrørende turisme og friluftsliv som har pågått de siste år gir et grunnlag for å vurdere endringer i presset på øygruppens villmarksområder, men statistikken har fortsatt betydelige svakheter.

I forbindelse med utformingen av nasjonale resultatmål for miljøvernarbeidet og rapportering til de årlige Stortingsmeldinger om Rikets miljøtilstand, er det fastsatt et sett av nøkkeltall som det skal innhentes data på for å måle graden av måloppnåelse. Disse nøkkeltallene er også en del av overvåkinga.

SLUTTORD

I dag vil kanskje enkelte konkludere med at Svalbard allerede fremstår som et av de best forvaltede villmarksområder i verden.

Etter vår oppfatning er målsettinga om dette ikke nådd i dag. Før Svalbard kan gis en slik karakteristikk, må etter vår mening både foreslåtte verneplaner, Svalbardmiljøvernloven, reviderte verneforskrifter, forvaltningsplaner for verneområder og oppfølgingspunkter i siste Svalbardmelding være på plass. Rammene for videre kulldrift, såvel norsk som russisk, må også foreligge.

Uansett vil det være en vanskelig og arbeidskrevende oppgave å fastslå ved sammenligning med andre lands villmarksforvaltning i hvilken grad målsettingen for Svalbard kan sies å være oppnådd. Det vil være et arbeide av betydelig større omfang enn intensjonen med denne rapporten var.

9. Litteratur

Amirkhanov, A.M. 1997: Biodiversity Conservation in Russia, The State Committee of Russian Federation for Environment Protection. The first national report of Russian federation. 157s. Moskva

Anon 1995: Miljø 2000. Länstyrelsen i Norrbottens län. Rapportserie nr. 9/1995. 258s.

Anon 1999: NOU 1999:21 Lov om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven)

Bergheim, A.K., Brovold, E., Hovland, M.B., Lauritzen, H. & Lyngstad, K. 2000: Turisme på Svalbard – ei næring med fremtid? I Haavik, T. (red.) 2000: Feltkursrapport nr. 22 Svalbard. Feltkursrapport Geografi hovedfag, Geografisk Institutt, Universitetet i Trondheim, 1-33.

Born, E.W., Gjertz, I. & Reeves, R.R. 1995: Population assessment of Atlantic Walrus. *Norsk Polarinstitutt Meddelelser* No. 138, Oslo

Conservation of Arctic Flora and Fauna 2000: Arctic Flora and Fauna: An introduction to biodiversity, status and conservation. CAFF International Secretariat, Akureyri, Iceland

DN-notat 2000-6: Report from the first meeting of the International Contact Forum on Habitat Conservation in the Barents region, Trondheim, Norway 1999. 42 s + Appendix.

DN-rapport 1995:4 Wilderness Quality Mapping in the Euro-Arctic Barents Region. 28 s.

DN-rapport 1996:3 Forvaltning av nasjonalparker. 72 s.

DN-utredning 2000-10: Oversikt og vurdering av miljøforvaltningens virkemidler og måloppnåelse for Svalbard. 98 s.

Havforskningsinstituttet 1999: Toresen, R. (red.) Havets ressurser 1999. *Fisken og havet*, særnummer 1-1999. 153 s.

Hendee, J.C., Stankey, G.H. & Lucas, R.C. 1990: Wilderness Management. 2nd Rev. North American Press. Colorado. USA

Huberth Hansen, J-P. (ed.) 1993: The state of Habitat Protection in the Arctic, Conservation of Arctic Flora and Fauna, Report no. 1, 200s.

Humphreys, B., Pedersen, Å.B., Prokosch, P., Smith, S. & Stonehouse, B. 1998: Linking tourism and conservation in the Arctic. *Norsk Polarinstitutt Meddelelser* No. 159, Tromsø

Innst.S.nr. 196 (1999-2000) Innstilling fra Utenrikskomiteen om Svalbard.

Kaltenborn, B.P. & Hindrum, R. 1996: Opportunities and problems associated with the development of arctic tourism – a case study from Svalbard. *DN-notat*. 1996-1

Meffe, G.K, Carroll, C.R. & contributors 1997: Principles of Conservation Biology, 2nd Edition. Sinauer Associates, Inc. Sunderland. Massachusetts, 729s.

Metsähallitus 2000: The Principles of Protected Area Management in Finland. Guidelines of the Aims, Function and Management of State-owned Protected Areas. 2nd Edition, 50s.

Miljøverndepartementet 1995: Forvaltningsplan for turisme og friluftsliv på Svalbard. Veileder T-1096

Norderhaug, M. 1982: Svalbard. Mennesket i den siste villmark. Universitetsforlaget.

Nordlys 20.11.00: Økte torskekvota - og låste den i tre år. Artikkel s. 6

Nordlys 09.01.01: Nye oljeindikasjoner på Svalbard. Artikkel s.11

Ot.prp. nr. 38 (2000-2001): Om lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)

Rossnes, G. 1993: Norsk overvintringsfangst på Svalbard 1895-1940. *Norsk Polarinstitutt Meddelelser* nr. 127, Oslo 1993, 195s.

Rossnes, G. 1998: Isfjorden N. Rapport – kulturminneregistrering 1998. Arkiv, Sysselmannen på Svalbard.

Solheim, R. (ed.) 1994: Strategies for Protecting Arctic Wilderness. Proceedings from a symposium at the 5th World Wilderness Congress, Tromsø 1993, 63s.

Statistisk Sentralbyrå 1999: Svalbardstatistikk 1999 C 537

St. meld. nr 22 (1994-95) Om miljøvern på Svalbard

St. meld. nr. 58 (1996-97) Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling

St. meld. nr.8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

St. meld. nr. 9 (1999-2000) Svalbard

Svalbardposten nr. 29-2000: Femdobling i Svalbardforskningen

Svalbardposten nr. 32-2000: Svalbard som turistmål

Svalbardposten nr. 37-2000: Robin Buzza vil ikke mer

Svalbardposten nr. 41-2000: Utgiftsmell i Svea

Svalbardposten nr. 2-2001: Forskning kan utløse veikrav i Bolterdalen

Svalbardposten nr. 3-2001: Ber Forbrukerrådet stoppe Info-Svalbard

Svalbardposten nr. 3-2001: Venter på is i Tempelfjorden

Svalbardposten nr. 11-2001: Paddeflat for miljøkrav

Svalbard Næringsutvikling 1994: Reiselivsplan for Svalbard

Svalbard Næringsutvikling 1997: Reiselivsplan for Svalbard. Utfordringer og strategier

Sysselembannen på Svalbard (ikke publisert): Handlingsplan for turisme og friluftsliv for Svalbard 1999-2001.

Sysselembannen på Svalbard (1998) Ferdsel knyttet til turisme på Svalbard, 1997.
Sysselembannens rapportserie nr. 3/98

Theisen, F. & Brude, O.W. 1998: Evaluering av områdevernet på Svalbard. *Norsk Polarinstitutt. Meddelelser nr. 153*

Tømmervik, H., Vassilieva, N.P., Gutarsky, M.L., Erikstad, K.E., Tømmerraas, B.Å., Karaban, R.T. 2000 (ikke publisert): Biodiversity monitoring in areas included by the Norwegian- Russian environmental cooperation

U.S. Fish & Wildlife Service 2000: Arctic Wildlife Refuge. Leaflet. Comprehensive Conservation Plan. Fairbanks.

