

Sysselmesteren på Svalbard

Vår ref.
[vår ref]Dato
11.10 2023

Uttalelse verneplan for Adventdalen

Sysselmesteren på Svalbard har sendt på høring forslag til vern av nedre Adventdalen. Høringsfristen er 15. oktober d.å.

Sysselmesteren foreslår å gi nedre Adventdalen status som naturreservat, som er den strengeste form for vern. Det er ikke tillatt å foreta seg noe som kan forringe verneverdiene. Et naturreservat kan totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel. På vegne av styret i Svalbard Reiselivsråd vil Visit Svalbard uttrykke bekymring for konsekvensene av dette forslaget, samt komme med konkrete innspill og innvendinger på de områder styret mener er problematisk og/eller kritikkverdige.

Adventdalen er ett av de viktigste naturområdene for lokalbefolkningen, lokalsamfunnet, lokal reiselivsnæring og næringsliv for øvrig i Longyearbyen. Området er nært byen og er arena for allsidig bruk gjennom hele året. Adventdalen er det viktigste området for utvikling av naturbaserte opplevelser og kortreiste og bynære attraksjoner. Dagens og fremtidens adgang, bruk og utvikling i Adventdalen er svært viktig for fremtiden i reiselivsnæringa i Longyearbyen.

For lokal reiselivsnæring er saken om vern av Adventdalen svært viktig for by-, steds- og opplevelsesutvikling. Området er en viktig forutsetning for å utvikle Longyearbyen som opplevelsesarena og utvikling av bynær turisme. I tillegg er Adventdalen et viktig område for lokalbefolkninga. Vi vil i innspillet vårt forøke å argumentere slik at dagens og fremtidig bruk sikres.

Innvendinger oppsummert

1. Verneforslaget er mangelfullt utredet. Verneforslaget mangler vurdering av de samfunnsmessige og menneskelige sidene ved å verne et byområde som naturreservat.
2. Konsekvenser av etablering av naturreservat i det viktigste området for utvikling av Longyearbyen som lokalsamfunn og reisemål må vurderes før området rundt Longyearbyen eventuelt båndlegges som naturreservat.

3. Begrunnelse, vurdering og argumentasjon for alternative vernekategorier enn naturreservat er svak og fremgår ikke av forslaget.
4. Oppdraget endret karakter fra å vurdere vern til å foreslå vern. Dette er mer enn en ordlydsendring, dette er en ny definisjon av oppdraget.
5. Det er avvik og målkonflikt mellom forarbeidene til Svalbardmiljøloven (SML) og Stortingsmelding nr 32 2015-2016, og verneforslaget fra Sysselemesteren
6. Paradoks: det foreslås et strengt vern som naturreservat, på tross av at negative konsekvenser for fuglelivet er av mindre betydning og dagens ferdsel kan videreføres. Forslag om naturreservat oppfattes som en overreaksjon, og målsettingen er utydelig.
7. Vernegrensene og verneform blokkerer potensielt for utviklinga av dagens og morgendagens naturbaserte opplevelser og område for rekreasjon. Hele området som er foreslått kan ikke båndlegges som naturreservat.
8. Vurdering av naturreservat som den mest eigna verneformen for Adventdalen er svak.
9. Forslaget forstås som for restriktivt og det må gjøres en ny vurdering.
10. Adventdalen er ikke et uberørt område. Adventdalen er et bynært område, innenfor areaplanområdet og berørt av dagens aktivitet og ferdsel. Det er gap mellom den faktiske tilstanden på området i Adventdalen og definisjonen på naturreservat.
11. Konkret avgrensing for et verneområde må legges utenfor områder med aktivitet, og verneområdet må avgrenses til de fuglerike områdene midt i Adventdalen. Biotopvern må vurderes på andre fuglerike områder.
12. Konsekvenser for fremtidig utvikling av Longyearbyen som lokalsamfunn og reisemål ved å ha naturreservat som nærområde; mulige goder og ulemper må utredes.
13. Kunnskapsgrunnlaget må omfatte konsekvenser for andre type verdier, som ferdsel, opplevelser og utvikling i et fremtidsperspektiv, samt konsekvenser for helhetlig by- stedsutvikling, næringsutvikling og potensialet for utvikling og bruk av ressurser for fremtiden.

Hovedpunkt

Styret i Svalbard Reiselivsråd mener verneforslaget er mangelfullt utredet. Verneforslaget mangler vurdering av de samfunnsmessige og menneskelige sidene ved å verne et byområde som naturreservat.

Konsekvenser av etablering av naturreservat i det viktigste området for utvikling av Longyearbyen som lokalsamfunn og reisemål må vurderes før dette svært sentrale området rundt Longyearbyen eventuelt båndlegges som naturreservat.

I forslaget fra Sysselemesteren er vurdering og argumentasjon for alternative vernekategorier svak.

Styret i Svalbard Reiselivsråd opplever at vernegrensene og verneform potensielt blokkerer for utviklinga av dagens og morgendagens naturbaserte opplevelser og område for rekreasjon. Styrets standpunkt er at hele området som er foreslått ikke kan båndlegges som naturreservat.

Prioritering

Innspillene som gis er overordnede og knytter seg til naturreservat som verneform og verneområde.

Styret i Svalbard Reiselivsråd kommenterer på det vi mener er de overordnede, prinsipielle og verdimeslige sidene ved forslaget, og vi kommenterer på mangler i forslaget. Vi fokuserer på de prinsipielle sidene ved forslaget knyttet til verneform for Adventdalen som et aktivt, sentralt og potent område for Longyearbyen.

De overordnede forholdene om verneform er det viktigste å spille inn til denne høringen. Styret prioriterer å kommentere på naturreservat som verneform, og kommentere ikke på alle de konkrete detaljene i forslaget. Styret gir likevel konkret innspill til avgrensning av verneområde.

Styret legger til at når det gjelder detaljer så viser vi til hva som er sendt inn i en tidligere fase av prosessen, før det var kjent at det er naturreservat som er Sysselmesterens forslag til verneform.

Sysselmesterens bakgrunn for forslaget

«Sysselmesteren ble i tildelingsbrevet for 2018 fra Klima- og miljøverndepartementet gitt i oppdrag å igangsette et arbeid for å *vurdere behovet for et stryket vern av områder med særlig rikt fugleliv i nedre Adventdalen*. Oppdraget var en oppfølging av Svalbardmeldinga Meld. nr. 32 (2015-2016) som framhever verdien av Adventdalen som et av de viktigste områder på Svalbard for vadere og ferskvannsfugl. Sysselmesteren varslet oppstart av arbeidet i 2019, men oppdraget ble utsatt av Klima- og miljøverndepartementet i 2020 for å prioritere arbeidet med å utarbeide og foreslår endinger i miljøregelverket.

I 2022 fikk Sysselmesteren gjennom tildelingsbrevet i oppdrag å *videreføre arbeidet og oversende verneforslag for nedre Adventdalen til faglig gjennomgang til Miljødirektoratet*. I 2023 har Sysselmesteren i oppdrag å sende forslag på høring. Formålet er å styrke vern av områder med særlig rikt fugleliv i nedre Adventdalen.»

Innledende kommentarer til bakgrunnen

Oppdraget fra 2018 var å **vurdere vern** av Adventdalen. I 2020 ble oppdraget omformulert til å **oversende forslag til vern**.

Styret reagerer på at oppdraget endret karakter fra å vurdere vern til å foreslå vern. Dette er mer enn en ordlydsendring, dette er en ny definisjon av oppdraget.

Begrunnelsen for endringen burde vært forklart og kommunisert tydelig til offentligheten.

Mulighet for godt lokalt prosessarbeid er gått tapt. Dersom det først var **vurdert** behovet for vern hadde det trolig i en slik prosess vært mulig å svare ut kommentarene styret i Svalbard Reiselivsråd her kommer med til verneforslaget.

Nå er oppgaven er å ta stilling til naturreservat - den strengeste verneformen. Det er trolig at innspillene fra berørte parter hadde vært annerledes formulert dersom prosessen var lagt opp slik som oppdraget først var formulert i 2018.

Naturreservat som verneform ble først kjent da Sysselmesteren presenterte anbefalingen 13.06.2023.

Forarbeidene til Svalbardmiljøloven (SML)

I forarbeidene til SML omtales de fjerntliggende områdene på Svalbard. Styret forstår forarbeidene slik at de fjerntliggende områdene kan tåle et stengt vern, og at områdene rundt Isfjorden og Adventfjorden skal kunne tilrettelegges for aktivitet og opplevelser.

Skillet i forvaltningspraksis er omtalt flere steder i forarbeidene til svalbardmiljøloven. Det står ikke eksplisitt at det skal være "ledigere" inne i planområdene, men at det skal være vesentlig strengere utenfor.

På side 208 i Ot.prp. nr. 38 (2000-2001) er det en formulering ved omtale av foreslått §49 pkt 9. Denne er ikke i samsvar med det som nå foreslås:

«Nr. 9 vil fange opp områdevern etter kapittel III. Denne kategorien vil i realiteten bare ha informasjonsmessig betydning på plankartet, siden nærmere bestemmelser vil følge av vernevedtaket. I planområdene vil det nok helst bli tale om biotopvernområder og geotopvernområder etter § 18 eller kulturmiljøområder etter § 19.»

Vi understreker den siste setninga over. Naturreservat er noe annet enn hva som står i Ot.prp. nr 38.

Stortingsmelding nr. 32 2015-2016

I stortingsmelding nr. 32 2015-2016 står det at bl.a at «Adventdalen vurderes som ett av de viktigste områder for vadere og ferskvannsfugl på Svalbard. Særlig er nedre del av Adventdalen et svært viktig hvile- og rasteområde for et stort antall gjess og vadere. Det vil bli igangsatt et arbeid for å vurdere behovet for et styrket vern av disse områdene i nedre Adventdalen».

I stortingsmeldingen står det også i et av de oppsummerende punktene, at regjeringen vil innenfor rammene av regelverk på miljøområdet, og i nær dialog med reiselivsaktørene ta et samlet grep for å legge bedre til rette for reiselivet innenfor det såkalte Forvaltningsområde 10, som bl.a. omfatter Isfjord-området og nærområdene rundt lokalsamfunnene. Oppsummeringen avsluttes med at det vil i

denne sammenheng bli igangsatt et arbeid for å vurdere behovet for et styrket vern av områder med særlig rikt fugleliv i nedre Adventdalen

I stortingsmeldingen står det videre at reiselivet er viktig for sysselsettingen i Longyearbyen og regjeringen vil legge til rette for flere lokale arbeidsplasser i denne næringen. Det vil bl.a. bli lagt til rette for å gjøre Longyearbyen og nærområdene rundt lokalsamfunnene (Forvaltningsområde 10) mer attraktive i reiselivssammenheng.

Utvikling av reiselivsprodukter på Svalbard må omfatte både utvikling av nye tilbud og produkter, og mer og bedre tilpasset informasjon. Dette gjelder særlig de områdene som ligger nærmest Longyearbyen med planområdet og tilgrensende områder.

Videre; utvikling av reiselivsprodukter på Svalbard må omfatte både utvikling av nye tilbud og produkter, og mer og bedre tilpasset informasjon. Dette gjelder særlig de områdene som ligger nærmest Longyearbyen med planområdet og tilgrensede områder.

Vi viser videre til kapittel 6.2.1 Reiselivet – Longyearbyen og nærområdene i Stortingsmeldinga.

I dette kapittelet er føringene som er lagt til grunn i Masterplanen Destinasjon Svalbard 2025, i utvikling av konsepter, i produktutvikling av bynære opplevelser og attraksjoner. Strategisk markedskommunikasjon for Longyearbyen som destinasjon er også etablert med fokus på utvikling av Longyearbyen som opplevelsesarena, med et variert tilbud av aktiviteter og opplevelser. Utvikling av opplevelser i nærområdene til Longyearbyen vil gi et viktig supplement til eksisterende aktivitetstilbud.

Vi opplever målkonflikt mellom føringene i Stortingsmeldinga og forarbeidene til Svalbardmiljøloven, og verneforslaget.

Om aktivitet og ferdsel i verneforslaget

I verneforslaget skriver Sysselmasteren at «verneforslaget begrenser ikke ferdsel til fots verneområdet, hverken på vinterstid eller i hekkesesongen. Det vil, som i dag, være fri, ikke motorisert ferdsel. Videre at «hekketiden (15. mai til 15. august) er det relativt få som går utenfor veinettet i området som er foreslått vernet, da det ofte er vått i marka».

Sysselmasteren skriver også at «hensynet til lokalbefolkningens mulighet til å kunne utøve helårlig, ikke motorisert ferdsel i nærområdet til Longyearbyen er vektlagt. Denne type ferdsel er relativt beskjeden i hekketiden i dag, og hensynet til lokalbefolkningens ferdselsmuligheter i nærområdet har derfor veid tungt. Videre er de negative konsekvensene for fuglelivet vurdert som av mindre betydning i de aktuelle områdene».

Sysselmannen skriver at «Verneforslaget medfører ikke endringer for motorferdsel. Svalbardmiljøloven og forskrift om motorferdsel på Svalbard vil regulere motorferdselen, slik som i dag».

Paradoks

I forslaget skriver Sysselmasteren at forslaget ikke begrenser ferdsel til fots og det medfører ikke endringer for motorferdsel.

Styret tolker dette som at forstyrelsen for fuglelivet er små, fuglerike områder har vern og er uforstyrret og at dagens ferdsel kan derfor videreføres.

Inntrykket er at fugleliv har vern ettersom det er lite trafikk i våtmarksområdene i hekketiden, og inntrykket forsterkes av at dagens aktivitet kan videreføres.

Spørsmålene er: Hvorfor foreslås da den strengeste verneformen, når dagens ferdsel kan opprettholdes? Kan formålet oppnås med mildere form for vern?

Dette er et paradoks: det foreslås et strengt vern som naturreservat, på tross av at negative konsekvenser for fuglelivet er av mindre betydning. Forslag om naturreservat oppfattes derfor som en overreaksjon, og målsettingen utydelig.

Konkrete kommentarer og spørsmål

Det viktigste spørsmålet som stilles er:

Er naturreservat den mest egna verneformen for Adventdalen? Dette er et relevant spørsmål basert på beskrivelser i forslaget fra Sysselmasteren og våre merknader over.

Sysselmasteren skriver at verneforskriften skal regulere aktivitet som skader eller kan skade verneverdiene, men skal ikke være mer restriktiv enn nødvendig for å ivareta formålet med vernet.

Forslaget oppfattes av styret i Svalbard Reiselivsråd som for restriktivt og at det må gjøres en ny vurdering.

Forslag til vern

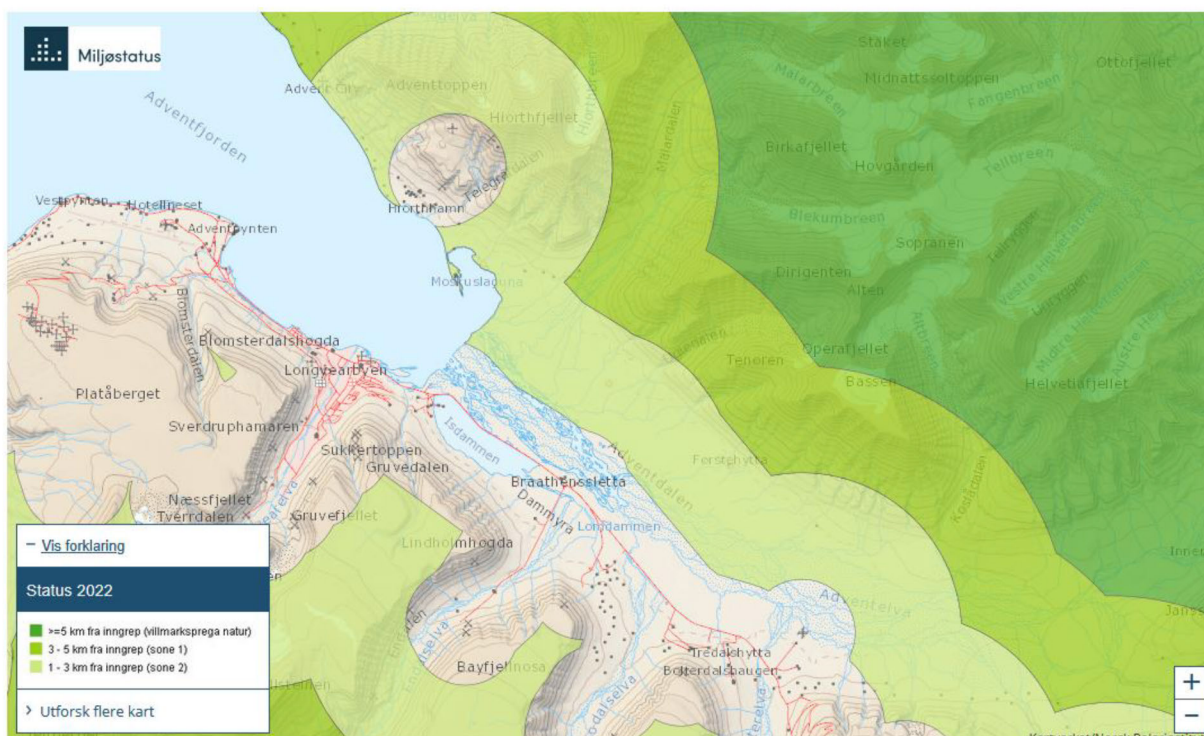
Ifølge svalbardmiljølovens § 18 kan «områder som har særlig betydning for flora eller fauna eller som inneholder viktige eller særpregede geologiske forekomster fredes som verneområde for biotoper eller geotoper. I slike verneområder skal virksomhet unngås dersom den kan påvirke eller forstyrre floraen eller faunaen eller skade geologiske forekomster i strid med vernevedtakets formål. I forskriften kan det gis bestemmelser om vern av kulturminner i verneområdet.»

Svalbardmiljølovens § 17 fastsetter at for å verne et område som naturreservat så må det være «uberørt eller tilnærmet uberørt, og i tillegg bokstavene a-d.

Uberørt eller tilnærmet uberørt er en beskrivelse som ikke kan gis Adventdalen. Dette området er bynært, innenfor areaplanområdet og berørt av dagens aktivitet og ferdsel. Adventdalen kan ikke kjennetegnes som et uberørt område.

Styret viser til et utsnitt på miljøstatus.no hvor status og utvikling i areal av villmarksområdet på Svalbard fremgår. Styret bruker denne illustrasjonen for å argumentere for at Adventdalen ikke er uberørt eller tilnærmet uberørt, som

definisjonen for naturreservat sier. Styret mener derfor at naturreservat ikke er egne eller korrekt verneform til et område som er berørt av allerede inngrep.



Vurdering av andre verneformer

I verneforslaget skriver Sysselmasteren også at «biotopvern ble også vurdert som en aktuell verneform, fordi denne verneformen beskytter leveområdet til bestemte dyrearter eller planter. Naturreservat er imidlertid vurdert som en mer passende verneform her, fordi området omfatter et større helhetlig økosystem med sjelden og sårbar natur og landskap, fremfor avgrensede biotoper for dyrelivet».

Styret mener det er svakhet ved verneplanforslaget at begrunnelsen og vurderingen av andre verneformer ikke fremgår av forslaget. Vurderinger og begrunnelser burde vært gjort forståelig, tilgjengelig og vært tydelig kommunisert.

I tillegg mener styret det er et gap mellom den faktiske tilstanden på området i nedre Adventdalen og grøftekantene langs Gruve 7-veien, og definisjonen av naturreservat jf illustrasjonen over.

Avgrensninger

I verneforslaget står det at den endelige avgrensingen av nytt verneområde vil vurderes og avgjøre gjennom prosess.

Konkret må grensene for verneområde legges utenfor områder med aktivitet i dag. Områder der det allerede er aktivitet i dag må ikke begrenses.

«Adventdalen er et svært viktig utfartsområde og rekreasjonsområde for Longyearbyens befolkning og næringsliv, samt et viktig forsknings og undervisningsområde», skriver Sysselmesteren i verneforslaget.

Styret understreker den beskrivelsen, og disse viktige verdiene må ivaretas og vektlegges.

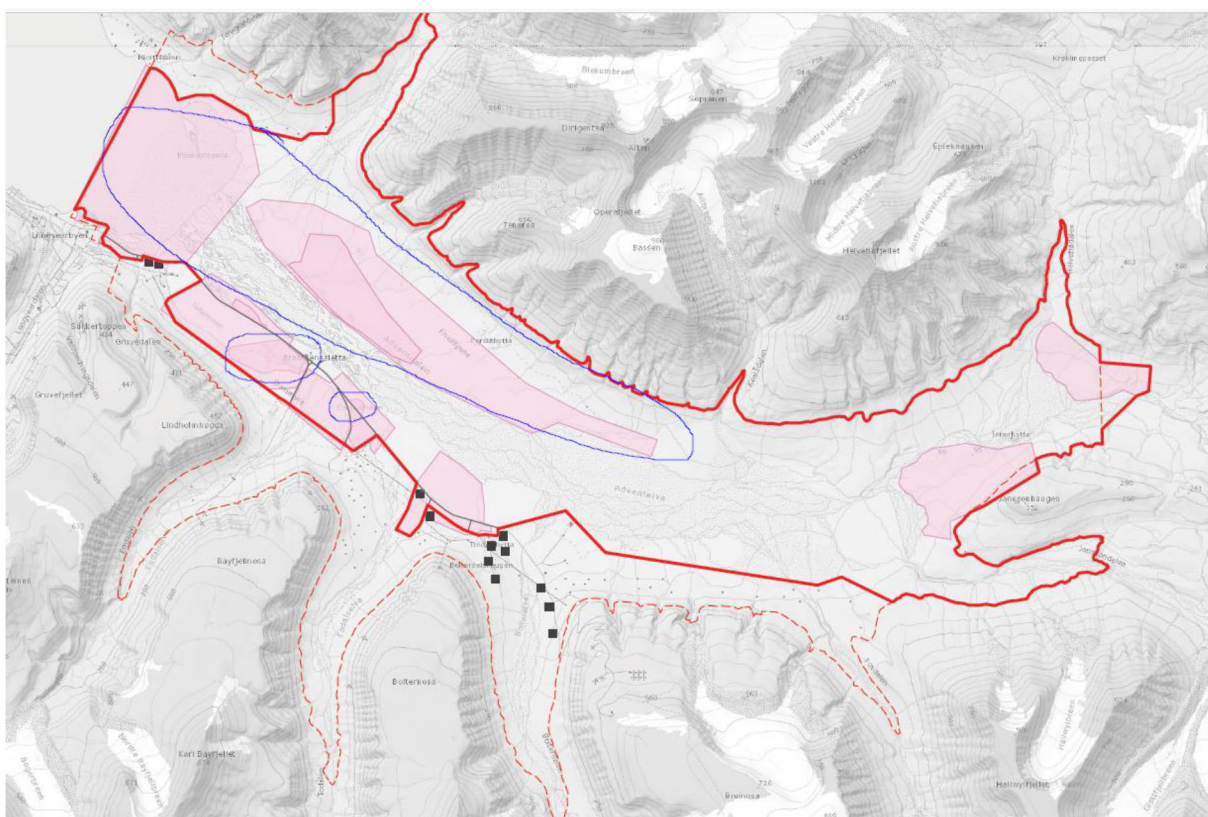
Styret foreslår at verneform vurderes på nytt og avgrenses til de fuglerike områdene i de midtre områdene i Adventdalen.

De fuglerike områdene ved Isdammen og Lomdammen må utredes og vurderes løst med muligheten som ligger i biotopvern.

Vernegrense og verneform må tilpasses dagens og morgendagens aktivitet og utvikling av opplevelser og for rekreasjon. Styret vil anbefale at mulighetsrommet for bruk og vern utforskes og tas i bruk.

Prinsipp og poengene er enkelt illustrert med blå streker i kartutsnittet nedenfor, og oppsummeres i tre punkt:

1. Verneform må vurderes på nytt.
2. Områder med allerede inngrep og aktivitet må ikke båndlegges med vern
3. Fuglerike områder må avgrenses, og løsninger med biotopvern må vurderes for enkelte områder langs Isdammen og Gruve 7-veien.



Svakheter med forslaget

Hvilke konsekvenser får det for fremtidig utvikling av Longyearbyen som lokalsamfunn og reisemål å ha et naturreservat som nærområde? Hvilke potensielle goder og ulemper har det? Problemstillingene er ikke vurdert i forslaget, og styret i Svalbard Reiselivsråd ber om at det utredes.

Styret er bekymret for muligheten for gjennomføring av eksisterende og utvikling av nye naturbaserte opplevelser og bynær aktivitet i et fremtidsperspektiv, jf bestemmelsene i forskriften som sier at det forbud mot tiltak og inngrep.

Det er en svakhet at verneplanforslaget mangler vurdering av det menneskelige perspektivet. Kunnskapsgrunnlaget til verneplanarbeidet baserer seg nesten utelukkende på forskning på natur og miljø. Konsekvenser for andre type verdier, som ferdsel, opplevelser og utvikling i et fremtidsperspektiv er ikke ivarettatt i forslaget.

Konsekvenser en etablering av naturreservat i Longyearbyen vil ha for samfunnsutvikling og det menneskelige perspektivet bør inkluderes i arbeidet når vern og verneform av Adventdalen gjøres.

Konservering av dagens tilstand mener styret vanskeliggjør fremtidig opplevelsesutvikling, samt videreutvikling av langsiktige og bærekraftige opplevelseskvaliteter.

Det er et problem at kompleksiteten med menneskelig aktivitet ikke er vurdert, og at det mangler slik kunnskap.

Mulighetsrommet kommer ikke tydelig frem slik verneforslaget er presentert.

Styret mener det er for svakt at vernet selges inn med at ferdsel til fots, ikke motorisert og motorisert ferdsel fortsatt skal være tillatt.

Det er svært viktig at et fremtidig vern av Adventdalen er troverdig begrunnet og at motivene er transparente og kjente!

Balansegang

Hvordan vi skal balansere hensyn til miljø, samfunn og økonomi er det sentrale spørsmålet når vi snakker om bærekraftig utvikling på Svalbard (se Hovelsrud et al. 2021). Kunnskapsgrunnlaget til verneplanarbeidene på Svalbard baserer seg nesten utelukkende på forskning på natur og miljø. Men for å forstå helheten, herunder konsekvensene av verneplaner og reguleringer, trengs det en forståelse av betydningen av Svalbards landskap også for menneskene som ferdes der. Dette kunnskapsgrunnlaget er fortsatt tynt, men kunnskapen som eksisterer må anvendes.

Naturen på Svalbard er kilden til det gode liv og en viktig kilde til meningsfulle opplevelser. Dette er en verdi som vanskelig lar seg måle kvantitativt, men som er grunnleggende for menneskelig velvære og det gode liv på Svalbard. Meyer & Salem 2023: 20 viser i sin forskning at tilgang til Svalbardnaturen er grunnleggende for bolyst på Svalbard, den er viktig for Svalbardianernes identitet, og er en viktig arena for å etablere og leve sosiale relasjoner.

Høringsslitasje

Styret vil gjøre myndighetene oppmerksom på at vi opplever en generell høringsslitasje blant organisasjoner og lokalbefolkninga i Longyearbyen. Det er en utbredt tretthet i reiselivsnæringa ettersom det oppleves som en stor belastning at høringene har pågått i samme periode som pandemien, samtidig som gjenoppbyggingen etter denne har krevd mye energi. I tillegg kommer de lokale konsekvensene av Russlands krigføring mot Ukraina. Samlet sett fører dette til en stor totalbelastning, og muligens et redusert og svakt engasjement for verneplanprosessen, og de potensielt inngripende konsekvensene forslaget kan ha.

Det er derfor avgjørende for styret å understreke de mulige negative konsekvenser som innføring av naturreservat i arealplanområdet for Longyearbyen vil kunne ha for en helhetlig by-og stedutvikling, næringsutvikling samt potensialet for utvikling, og bruk av ressurser for fremtiden.

Styret mener at alle nødvendige og viktige sider og konsekvenser ikke er kommet fram via forslaget fra Sysselmeisteren. Det er ikke opplyst godt nok til å trygge oss på at mulighetene for fremtiden er ivaretatt.

Demokratiske og inkluderende prosesser er viktig. Mye av misnøyen og skepsisen mot verneprosesser på Svalbard kommer av at folk føler at deres perspektiv ikke blir inkludert i prosessene. Mange har brukt mye tid og ressurser på å komme med innspill til de nylige høringsprosessene rundt miljøregelverk og feltsikkerhetsforskriften, men sitter igjen med inntrykket at det nesten er forgjeves arbeid, at de ikke blir hørt. En virkelig demokratisk prosess er nødvendig dersom tiltak skal være lokalt forankret og også være sosialt og økonomisk bærekraftig (se Meyer 2023 og Saville 2019: 301).

Samfunnsmessige kostnader

I verneforslaget står det at «en samlet vurdering av de økonomiske og samfunnsmessige forhold blir gjort etter at høringen er avsluttet. Det er derfor viktig å understreke at de berørte partene i høringen påpeker hvilke konkrete konsekvenser vernet vil medføre for den enkelte».

Styret i Svalbard Reiselivsråd vil med denne uttalelsen være konkret på uavklarte konsekvenser for lokalsamfunn og innbyggere, samt reisemål, med kommentarer på verneform, utstrekning, målkonflikt og svakheter ved forslaget. Styret legger til at verdier som bo-lyst og bli-lyst for lokalbefolkninga i Longyearbyen må også inngå i vurderingsgrunnlaget når de samfunnsmessige kostnadene skal vurderes.

Avslutning

Grensesnittet mellom naturreservat og lokalsamfunn er komplekst, og det er en utfordrende balanse mellom bevaring av økosystemer og ivaretagelse av lokale samfunnsbehov i kombinasjon med nærings- og reisemålsutvikling. Muligheten for å finne bærekraftige og langsiktige løsninger som tar hensyn til både natur og mennesker må tas i bruk.

Selv om et naturreservat opprettes for å bevare naturområder og økosystemer, må lokalsamfunnets bruk og behov integreres. Balansen mellom bevaring av naturen og ivaretagelse av lokalsamfunnet behov er en utfordring.

Styret opplever verneforslaget som uavklart mht til utfordringer og konsekvenser for lokalsamfunnet, og at verneforslaget har en slagside.

Styret i Svalbard Reiselivsråd er bekymret at verneforslaget setter stopper for muligheten for fremtidens langsiktige utvikling av naturbaserte opplevelser.

Dette er styret i Svalbard Reiselivsråds uttalelse og er behandlet i styremøte 11.10.23.

Med vennlig hilsen
Visit Svalbard



Ronny Brunvoll
daglig leder