



Fylkesmannen i Hordaland
Miljøveravdelinga v/ Trond Aalstad
Postboks 7310
5020 Bergen

Biologisk Institutt
Finse Alpine Forskningscenter
Postboks 1066, Blindern
0316 Oslo
Telefon: 22 85 73 11
Telefaks: 22 85 44 38
<http://www.finse.uio.no>

Kopi:

- Miljøverndepartementet
- Direktoratet for Naturforvaltning

Dato: 30. oktober 2009

Deres ref.: 2006/11314 432.3

Høringsuttalelse om Forvaltningsplan for Hardangervidda nasjonalpark med landskapsvernområde

Vi viser til deres brev datert 24.07.2009 der dere ber om kommentarer på revidert Forvaltningsplan for Hardangervidda nasjonalpark med landskapsvernområde (Høringsutgåve av 24. Juli 2009).

Finse Alpine Forskningscenter eies av universitetene i Bergen og Oslo. Senteret benyttes av forskere fra mange norske og utenlandske forskningsinstitusjoner innen et bredt spekter av biologiske og geovitenskaplige disipliner. Vi har bedt om innspill på forvaltningsplanen fra våre brukere og diskutert saken med faglige representanter i senterets styre. Vi ønsker her å sammenfatte synspunktene som har kommet fram i denne prosessen.

Hardangervidda nasjonalpark rommer et av Europas mest unike og utstrakte fjellområder. Den foreliggende forvaltningsplanen er i så måte et særdeles viktig forvaltningsdokument som burde ha stor nasjonal og internasjonal interesse. Den foreliggende forvaltningsplanen bærer imidlertid ikke preg av at Norges spesielle ansvar for å drive overvåking og kunnskapsbasert forvaltning av dette verdifulle naturområdet blir tatt seriøst av nasjonale myndigheter.

Vi mener at forvaltningsplanen er alt for lite konkret når det gjelder verneformålet og målsettingen med forvaltningen. Vi støtter fullt ut målsettingen om en kunnskapsbasert forvaltning (kap. 7.4) og overvåking (kap. 8.1), men vi mener planene for å nå disse målsettingene er mangelfulle. Vi innser at mye av vår kritikk ikke bare bør rettes til Fylkesmennene som har utarbeidet forvaltningsplanen, men er vel så relevant for arbeidsprosessene i Miljøverndepartementet (MD) og Direktoratet for naturforvaltning (DN). Vi tillater oss derfor også å kommentere på prosessen rundt utarbeidelsen av forvaltningsplanen, og sender kopi av denne høringsuttalelsen til MD og DN.

Vi utdyper her våre synspunkter, som vi håper vil være konstruktive, under følgende overskrifter:

1. Prosessen rundt utarbeidelse av forvaltningsplanen
2. Definerings av verneformål og målsetting
3. Overvåking, forskning og kunnskapsbasert forvaltning
4. Diverse konkrete kommentarer til teksten



1. Prosessen rundt utarbeidelse av forvaltningsplanen

Fylkesmennene i Buskerud, Hordaland og Telemark har vært ansvarlige å utarbeide forvaltningsplanen, og det har blitt nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra de statlige tilsynsutvalgene i de tre fylkene, Hardangervidda grunneigarsamskipnad, Samarbeidsorganet for fjellstyra på Hardangervidda, Den norske turistforening, kommunene ved ordførerutvalget, fylkeskommunene og Fylkesmennene. Tatt i betraktning av at forvaltningsplanen gjelder en *nasjonalpark* med store nasjonale og internasjonale verneverdier, er det bemerkelsesverdig at statlige myndigheter ikke er sterkere representert i arbeidet med forvaltningsplanen. Etter vår mening burde både Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning hatt en aktiv rolle i selve utarbeidelsen av forvaltningsplanen, og ikke bare fungere som godkjenningssinstans. Sett i lys av nasjonalparkens internasjonale verneverdi og våre folkerettslige forpliktelser gjennom Bern-konvensjonen burde utenlandske representanter og rådgivere vært involvert i arbeidsgruppen. I det minste en kortversjon av forvaltningsplanen burde også foreligge på engelsk.

Videre er det påtakelig at økologiske fagmiljøer ikke er representert i arbeidet med forvaltningsplanen. Naturmiljøet på Hardangervidda består av svært dynamiske, og til dels sårbare, økosystemer, som er under en sterk påvirkning fra globale klimaendringer (hvilket er forventet å gi store endringer i naturmiljøet). En fornuftig overvåkning og kunnskapsbasert forvaltning er derfor avhengig av at også forskning på økologiske prosesser integreres i overvåkningsprogrammene.

2. Definerings av verneformål og målsetting

Vi mener at forvaltningsplanen er alt for lite konkret når det gjelder verneformålet og målsettingen med forvaltningen. Hvilke arter og samfunn er det en først og fremst ønsker å bevare, og hva er planene for å få dette til? På side 25 står det for eksempel at det er "eit mål å bevare intakte plantesamfunn med typiske og karakteristiske planter", men det er ikke spesifisert hvilke arter og hvilke plantesamfunn det er snakk om. Hvordan et område skal forvaltes avhenger av hvilke arter som skal prioriteres¹. Forvaltningsplanen tar for eksempel ikke for seg hvor stort beitetrykk en ønsker av sau og rein i ulike områder, noe som vi vet påvirker vegetasjonen og plantesamfunnene i sterk grad. Det er underlig at forvaltningsplanen ikke omtaler rapporten "Vegetasjon og beite på Hardangervidda" fra Norsk institutt for skog og landskap (2009)² i denne sammenhengen. Ideelt sett burde de ulike økologiske og landskapsmessige verdiene på Hardangervidda gjennomgås systematisk i en dialog med fagmiljøene (jf kommentarer over) for å sikre at de viktigste verdiene blir prioritert i forvaltningsplanen og at dagens beste kunnskap kan legges til grunn for forvaltningen av de prioriterte verdiene. I mangel av en slik helhetlig analyse vil vi nedenfor kun peke på noen utvalgte biologiske verdier som ikke synes å være godt nok dekket i planutkastet. Her kan det imidlertid også være andre verdier som burde vært prioritert.

¹ I denne sammenhengen ville det vært naturlig å referere til den nye naturmangfoldloven som tredde i kraft 1. juli i år: <http://www.lovdatab.no/all/hl-20090619-100.html>.

² Se

http://www.skogoglandskap.no/filearchive/topic_oppdragsrapport_11_09_vegetasjon_og_beite_pa_hardangervidda.pdf



Norge er folkerettslig forpliktet gjennom Bern-konvensjonen til å følge direktivene fra Emerald Network om vern av biologisk mangfold³. Selv om Norges ansvarsfelt innen dette nettverket ennå er under utredning, er det all grunn til å tro at arter og naturtyper hvor Norge vil bli gitt et spesielt ansvar for å bevare finnes i Hardangervidda nasjonalpark. Det er bemerkelsesverdig at dette overhode ikke er nevnt i forvaltningsplanen. Siden verneformålet er lite spesifisert i forvaltningsplanen på dette tidspunktet, og den nødvendigvis må gjøres mer konkret innen få år for at vi skal imøtekomme våre internasjonale forpliktelser, bør det i dagens forvaltningsplan legges inn en klausul om at en konkretisering av verneformålet vil finne sted og at dette vil ha konsekvenser for forvaltningen.

Selv om det ennå er under utredning hvilke arter og naturtyper som skal prioriteres i forvaltningen, er det flere arter og naturtyper som ubetinget bør gis spesiell oppmerksomhet av forvaltnings- og oppsynsmyndighetene. Vi tenker spesielt på truede dykkender og fisketomme vann hvor store verneverdier står på spill.

Selv om en ikke med sikkerhet vet årsaken til nedgangen til dykkender som sjøorre og bergand, er det all grunn til å tro at drukning i fiskegarn virker negativt inn på bestandsutviklingen. Den enkelte garnfiske vil kanskje ikke oppfatte situasjonen som prekær hvis det går flere år mellom hver gang en får en dykkand i garnet, men for en liten bestand med relativt langlivde arter med en lav årlig rekrutteringssuksess kan det være kritisk at selv et lite antall med voksne individer omkommer årlig. Andre årsaker til bestandsnedgangene kan være spredning av ørekyt som konkurrerer med dykkendene om føde, eller overlevelse i overvintringsområdene. Dette er et eksempel på at overvåkning og kartlegging må gjøres i sammenheng med forskning på populasjonsdynamikk og de økologiske systemene. Som en del av et føre-var-prinsipp bør en, inntil mer detaljerte studier foreligger, umiddelbart forby garnfiske i områder som er antatt å være viktige lokaliteter for truede arter av dykkender og storlom. Videre må det lages en integrert plan for forvaltning, overvåkning og forskning på disse truede bestandene. Forvaltningsmyndighetene vil miste troverdighet, både nasjonalt og internasjonalt, dersom de ikke greier å motstå lokale særinteresser og umiddelbart tar tak i den tilsynelatende akutte situasjonen. Den foreliggende forvaltningsplanen tyder imidlertid ikke på at dette blir gjort.

All fisk på Hardangervidda er satt ut av mennesker. Noe ble gjort for tusener av år siden, men utsetninger har vært foretatt helt opp i våre dager. Til tross for dette er det fremdeles noen høyereliggende vann på Hardangervidda og andre steder som er fisketomme. Det er stort sett snakk om mindre innsjøer og tjern, men enkelte større innsjøer finnes som for eksempel Flakavann i Hallingskarvet nasjonalpark. Å holde slike lokaliteter fri for fisk er viktig av rene verne hensyn fordi fisk påvirker og endrer ferskvannsøkosystemer dramatisk. Mange sjeldne evertebrater, særlig krepsdyr- og insekter, finner refugier i innsjøer og tjern uten fisk. For biologisk forskning er slike lokaliteter av spesiell betydning fordi de representerer kontroll økosystemer som forteller hvordan dynamikken i økosystemet er uten fisk. De artene som man finner i fisketomme vann er gjerne former som er store og karakteristiske og derfor et lett bytte for fisk.

Kunnskapen om fisketomme tjern og innsjøer er meget spredt og det eksisterer ingen systematisk oversikt over hva som finnes av slike lokaliteter. Det er også begrenset viten om

³ Se DN rapport på <http://www.dirnat.no/attachment.ap?id=3208>



hva disse inneholder av interessante dyre og plantesamfunn. Å sette i gang en kartlegging av fisktomme vann og deres biologiske samfunn er en stor forskningsmessig utfordring som det burde være satset på. I og med at det gjenstår mye for å få oversikt over fisketomme vann er spesielt viktig at forvaltningsplanen understreker verning av slike. Fisk må ikke under noen omstendigheter settes ut der man tror det er tomt for fisk. Dette er en sak som forvaltnings- og oppsynsmyndighetene burde gi høy prioritet.

Gitt de sterke konfliktene mellom bruksinteresser og verneinteressene i nasjonalparken bør en vurdere å gjøre en ytterligere differensiering mellom brukssoner og vernesoner. Norge burde ha råd til å kunne sette av et større naturområde med absolutt vern med hensyn til jakt, husdyrbeite og garnfiske. Nasjonale myndigheter har mulighet til sette av et slikt område på statsgrunn – i de fleste land er det dette som ligger i begrepet "Nasjonalpark".

3. Overvåkning, forskning og kunnskapsbasert forvaltning

Vi støtter fult ut målsetningen om en kunnskapsbasert forvaltning (kap. 7.4) og overvåkning (kap. 8.1), men vi mener planene for å nå disse målsettingene er mangelfulle og noe naive i forhold til de utfordringene en står ovenfor.

Naturlige økosystem er svært dynamiske og det er store naturlige fluktuasjoner i populasjoners størrelse, struktur og utbredelse fra år til år og over tidsskalaer på flere år og tiår. Dette er i særdeleshet tilfelle for økosystemer i fjellområder som er sterkt påvirket av klimatiske forhold slik som snømengde og –kvalitet, eller værforholdene i en kort og kritisk periode når for eksempel insekter svermer eller rypeunger forlater redet. At gyting av fisk misslykkes i enkelte år kan for eksempel være viktig for vellykket reproduksjon av vannfugl som vil nyte godt av lavere konkurranse over føderessursene. Smågnagersvingninger er et annet fenomen som har store innvirkninger på hele næringsnett i fjellet. Når man skal lage et overvåkningsprogram er det derfor essensielt at en bygger på den kunnskapen man har om de systemene og prosessene som skal overvåkes. Det er spesielt en utfordring å designe et overvåkningsprogram som gjør det mulig å si noe om hva endringene som observeres skyldes. Overvåkningsprogram vil *alltid* avdekke endringer, men hvis man ikke kan si noe vitenskaplig om hva disse endringene skyldes er man heller ikke i stand til å gjøre noe med disse endringene gjennom forvaltningstiltak, og en vil ikke en gang være i stand til å vurdere om noe *bør* gjøres. Det er videre en utfordring å designe overvåkningsprogrammene for å få robuste estimater på biologisk relevante parametere, som gjør en i stand til å skille mellom underliggende dynamiske endringer, prosesstøy, målestøy og måleskjevheter. Uten en godt gjennomtenkt vitenskapelig studiedesign vil en som regel ikke være i stand til å si om de endringene som observeres skyldes vesentlige endringer i de økologiske systemene eller irrelevante artefakter⁴. For å få til et overvåkningsprogram som både forvaltning og økologisk forskning kan ha nytte av er det derfor essensielt med et tett samarbeid mellom forvaltere, biologer med inngående kunnskap om de aktuelle artene, systemorienterte økologer, samt statistikere og matematikere. Miljøovervåkning kan derfor ikke sees på som en isolert aktivitet⁵.

⁴ Se Yoccoz, Nichols & Boulinier (2001), *Monitoring of biological diversity in space and time*, 16(8): 446-453.

⁵ Se Nichols & Williams (2006), *Monitoring for Conservation*, Trends in Ecology and Evolution, 21(12):668-673.



I kapittel 8.1 henvises det til at en overvåkningsplan for Hardangervidda må basere seg på erfaringene fra DN's pilotstudier på Dovrefjell. Dette er selvsagt bra, men langt fra tilstrekkelig. Gitt at en har svært begrensede erfaringer med prosessorienterte og forvaltningsrettede terrestriske overvåkningsprogram i Norge, burde man se til de land hvor man har lange erfaringer med ekstensive overvåkningsprogram slik som i USA. I USA har US Fish and Wildlife Service og National Park Service i lang tid implementert større overvåkningsprogram, mens US Geological Survey, Biological Resource Division (med hovedbase ved Patuxent Wildlife Research Center) har ansvaret for analyse, forskning og vitenskaplig veiledning. Erfaringene her viser at en kan si svært lite om hva endringer og fluktuasjoner representerer, og enda mindre om de økologiske årsakene, fordi en har basert overvåkningen på indeksregistreringer med liten tanke på økologisk teori og statistisk studiedesign⁶. Etter flere tiår med ekstensiv datainnsamling må en derfor innse at en må designe nye studier for å kunne si noe om årsakssammenhengene. Nytt av dataene som er innsamlet hadde vært enormt mye større dersom en hadde tenkt på økologisk teori og statistisk studiedesign for å kunne estimere økologiske relevante parametere fra starten av. Vi må prøve å unngå de samme feilene i Norge.

DN har tradisjon for indeksbaserte registreringer med liten tilknytning til grunnforskningsmiljøer. En burde lære av hvordan forvaltningsrettet overvåkning av marine økosystemer og fiskeriresurser, hovedsakelig i regi av Havforskningsinstituttet, fungerer. Her er grunnforskningsmiljøer sterkt involvert, og det er fokus på kvantitative økologiske modeller. Vi kan ikke forvente at det bevilges like mye ressurser til terrestrisk naturovervåkning som overvåkning av marine fiskeriresurser, men den vitenskaplige fagligheten bør være på et tilsvarende nivå.

Den svake koblingen mellom grunnforskningsmiljøer og terrestrisk overvåking og forvaltning i Norge er ikke bare forvaltningsmyndighetenes feil. Grunnforskningsmiljøene har i liten grad blitt stimulert til å engasjere seg i problemstillinger knyttet til overvåking og forvaltning. Norges Forskningsråd har i de siste årene hatt store programmer for å stimulere til anvendt økologisk forskning, men finansiering har bare blitt gitt til prosjekter med 3-4 års varighet der en søker å teste konkrete hypoteser. I overvåkningssammenheng, hvor grunnforskning integreres, trenger en langsiktig finansiering. Det er viktig at forvaltningsplaner signaliserer behovet for dette, og Miljøverndepartementet har et ansvar for at det stimuleres til forskning på langsiktige økologiske prosesser i nær tilknytning til overvåkning og forvaltning.

Til slutt vil vi argumentere for at selve verneverdien av nasjonalparken øker med kunnskapen man har om naturen i området – jo mer befolkningen vet om de vernede områdene jo større verdi har det for samfunnet, noe som i seg selv styrker vernet. Det bør derfor også av denne grunn stimuleres til både formidling og forskning i nasjonalparken. Dette bør nevnes i forvaltningsplanen.

⁶ Se for eksempel Bailey, Sauer, Nichols & Geissler (2005), *General constraints on sampling wildlife on FIA plots*, Proceedings of the fourth annual forest inventory and analysis symposium, 225: 1-5, USDA forest service general technical report.



4. Diverse konkrete kommentarer til teksten

Vi vil til slutt komme med noen flere konkrete kommentarer til teksten i forvaltningsplanen som vi håper vil være til nytte under revideringen av forvaltningsplanen.

- Kap. 3 - Mål, utfordningar, strategiar: masse flotte ord, men utan å definere skikkeleg kva som ligg i det (t.d. s. 19, kva meinas med "naturvenleg bruksform", kva er "grundleggjande behov" for godkjende bruksformål osv.). Deretter står det mykje om kva ein skal gjere framover (men eg ser gjerne ein tidsplan, samt klar fordeling av kven som skal gjere kva, ellers kan det fort bli att ulike kommunar, fylke mm. berre skuldar på kvarandre)
- s. 18 står det "Likevel viste det seg at fagorgana si kunnskap om stammestorleiken, som var basert på forskarane sine tal, var feil i åra 2000-2002". Dette er en type formulering som en kan forvente å finne i en dårlig tabloidavis, og ikke i et seriøst offentlig dokument. Påstanden er naiv og blir hengende i løse lufta. Hvem er disse forskerne det refereres til? Og hvordan vet man at estimatene deres var feil? Alle statistiske estimater er forbundet med en usikkerhet, men er det grunn til å tro at estimatene var forventningskjevne?
- s. 18: "Det skal gjerast konsekvensutgreiingar av alle irreversible tiltak". Det hadde vært bra med en spesifisering av hva som menes med irreversible tiltak.
- s. 19: Det står bl.a. at "Det skal leggjast opp til samarbeid med aktuelle brukargrupper, interesseorganisasjonar og andre forvaltningsstyresmakter." Det ville vært naturlig å også nevne forskningsinstitusjoner i denne sammenhengen.
- Det kjem fram litt motstridande informasjon når det gjeld kva type landskap vi her har. På den eine sida (side 11) er det eit landskap som vi menneske, i ulik grad, har utnytta i fleire tusen år. Andre stader er det skildra som "naturlandskap" (t.d. s 23) eller "haustingslandskap" (t.d. s 23). All den tid beite av hest, sau, ku og geiter i høgste grad påverkar landskapet er det kanskje naturleg å kalle, i det minste desse områda, for "kulturlandskap". Å tru at denne utnyttinga har etterlatt seg eit "urørt" ("det urørte preget" s 23) landskap blir litt i overkant naiv nasjonalromantikk.
- s. 27: Påstander som "Storlom synest å vere i ein viss framgang dei aller seinaste åra" bør ha en kildehenvisning. En rekke påstander av denne typen er med på å gi forvaltningsplanen et useriøst preg. Det er heller ikke gitt noen kildehenvisning til bestandsestimatene for villrein lengre nedpå siden.
- s. 27: "Forvaltningsmålet er ein vinterstamme [av Rein] på 11.000 dyr i løpet av 2-3 år." Bør en ikke sette en nedre og en øvre grense for ønsket bestandsstørrelse? Hvilke vurderinger ligger til grunn for dette forvaltningsmålet? Hvor stor er usikkerheten i disse bestandsestimatene? Hvordan skal forvaltningen forholde seg til usikkerheten i estimatene? Skal forvaltningen for eksempel basere seg kun på punktestimater, eller en nedre konfidensgrense?
- Det refereres gjennomgående til både "Hardangervidda" og "Vidda" om hverandre. Dette er forvirrende. Vi går ut fra at det refereres til det samme området (?). En bør i så fall kun benytte navnet "Hardangervidda". Dersom en mener noe forskjellig med disse benevnelsene så burde dette forklares.
- s. 84: "NINA-NIKU" eksisterer ikke lengre, men bli i 2003 delt i to selvstendige forskningsinstitutt – se <http://www.ninaniku.no/ninaniku/finito/default.asp>



- s. 84 i avsnitt 7.6: ” Ambisjonsnivået for forvaltninga må stå i forhold til tilgjengelege ressursar for forvaltnings- og oppsynsarbeid.” Dette er en svært så defensiv holdning som ingen er tjent med. Man kan også snu på det og si at ressursbevilgningene må stå i samsvar med nasjonale og internasjonale målsettinger (jfr. kommentarene fra riksrevisjonen referert til på side 8 og 85). Dersom de lokale forvaltningsmyndighetene ikke blir gitt nok ressurser for å gjennomføre de forvaltningsoppgavene som er pålagt dem, så har de plikt til å varsle om dette – og ikke redusere ambisjonsnivået på grunnlag av bevilgninger.

I oppsummering ønsker vi en forvaltningsplan med større faglig tyngde – en plan som er langt mer konkret på hva som skal vernes, hvordan en skal få til en vitenskaplig basert overvåkning og hvordan forvaltningsmyndighetene skal oppnå vernemålsetningene. Vi håper at våre innspill kan bidra til en utvikling i denne retning.

Vennlig hilsen,

Torbjørn Ergon (sign.)
Styrer for Finse alpine forskningssenter
Førsteamanuensis ved Universitetet i Oslo

Petter Larsson (sign.)
Styreleder for Finse alpine forskningssenter
Professor ved Universitetet i Bergen