

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Trondheim, 20.12.2023

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2022/11754

Saksbehandler:
Karen Lone

Forslag til tiltaksplaner for syv villreinområder

Norge har de siste bestandene av villrein i Europa. Vi har derfor et stort ansvar for å ta vare på arten og dens leveområder. Vi har god kunnskap om påvirkningsfaktorer som påvirker villreinen negativt. Dette inkluderer blant annet menneskelig ferdsel og naturinngrep. For å bevare villreinen for fremtiden må vi i sterkere grad regulere og begrense de negative påvirkningsfaktorene, og gjennomføre tiltak som bidrar til å gjenopprette gode livsbetingelser for villreinen.

Det siste året har prosjektgrupper ledet av statsforvalterne gjort et omfattende arbeid med å lage utkast til seks tiltaksplaner for sju villreinområder. Norsk villreinsenter har som sekretariat for prosjektene bidratt med villrein faglig kompetanse. Statsforvalterne har gjennomført gode prosesser der det har vært vektlagt bred involvering og gode innspillmuligheter.

Det er behov for flere tiltak som virker sammen for å bedre situasjonen for villrein. På samme måte som vi må se påvirkninger i sammenheng, må påvirkningene nå reduseres samlet. Derfor er det en styrke at tiltakene også er vurdert samlet og opp mot hverandre i tiltaksplanene.

Å bedre forholdene for villrein krever kraftfulle tiltak som kan være både inngripende og kostbare. Mange aktører vil bli berørt, og flere av tiltakene vil kreve ytterligere utredninger før de kan besluttes eller innføres. Dialog med særskilt berørte parter og en ordinær høring vil bidra til å belyse positive og negative konsekvenser av forslagene før tiltaksplanene fastsettes. Samtidig fører dagens situasjon også til store samfunnskostnader, blant annet ved arealinngrep som fører til tap av naturmangfold og som forverrer forholdene for villreinen.

Alle må ta sin del av ansvaret. Privatpersoner, organisasjoner, lokalsamfunn og kommunestyre, så vel som Storting og stat, må dra i samme retning. Ivaretagelse av villreinen er en nasjonal interesse, og staten har et spesielt ansvar for å sette de økonomiske og politiske rammene for dette. Planen er at stortingsmeldingen om villrein legges frem slik at Stortinget kan behandle den i 2024. I stortingsmeldingen må det legges fram ny politikk som gjør oss i stand til å gjennomføre tiltak som sikrer sterk nok samlet effekt, også når man har mer kunnskap om konsekvensene av de foreslåtte tiltakene.

Det haster med tiltak som bedrer situasjonen for villreinen. Der kunnskapsgrunnlaget, forståelsen og dialogen er etablert, og regelverket er på plass, mener Miljødirektoratet at aktørene må begynne å jobbe med tiltak allerede nå.

Om oppdraget fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet og oppdraget fra Miljødirektoratet til Statsforvalteren

Denne leveransen utgjør en del av oppdrag 15 i Miljødirektoratet sitt tildelingsbrev for 2023:

"Levere klassifisering av de 14 resterende villreinområdene etter kvalitetsnormen, og levere utkast til tiltaksplaner for åtte nasjonale villreinområder." Frist 15. desember 2023.

En justering i oppdraget fra åtte til syv områder ble avtalt høsten 2022, og en utsettelse av formell oversendelse til 20. desember ble avtalt med KLD 28. november i år.

Bakgrunnen for oppdraget er kvalitetsnormen for villrein som ble vedtatt av regjeringen i 2020 og den tilhørende klassifiseringen av de nasjonale villreinområdene i 2022. Kvalitetsnormen fastslår at dersom en fastsatt kvalitetsnorm ikke blir nådd, eller det er fare for dette, bør Klima- og miljødepartementet i samråd med andre berørte myndigheter utarbeide en plan for hvordan kvaliteten likevel kan bli nådd. Slike planer skal avveies mot hensynet til igangværende virksomhet av stor samfunnsmessig betydning i området. Oppdraget gjelder i denne omgang syv av de nasjonale villreinområdene fordelt på seks ulike planprosesser; Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei, Hardangervidda, Nordfjella, Rondane, Snøhetta og Knutshø.

Fem statsforvaltere har fått ansvar for å lede prosessen med å utarbeide utkast til tiltaksplaner innen 1. desember 2023. Norsk villreinsenter har fungert som sekretariat for planprosessene. Vi viser til brev av 2. november 2022 og 3. februar 2023 om oppdraget, og til punkt 3.1.4.2.4 i tildelingsbrevet til statsforvalterne for 2023.

I disse brevene signaliserte vi også ambisjonen for Miljødirektoratets gjennomgang.

"Miljødirektoratet vil gå gjennom alle innsendte utkast til tiltaksplaner og videresende dem til Klima- og miljødepartementet med våre råd og vurderinger. Herunder vil vi også vekte tiltakene mot hverandre, og vurdere om det er grunnlag for å komme med en overordnet samfunnsøkonomisk anbefaling."

Om organisering av arbeidet og prosessene ledet av statsforvalteren

Arbeidet med tiltaksplanen er ledet av den hovedansvarlige statsforvalteren for vedkommende villreinområde.

Norsk villreinsenter nord og sør har fungert som sekretariat for tiltaksplanarbeidet. Sekretariatet utarbeidet sammen med Miljødirektoratet en felles mal for struktur og innhold i tiltaksplanene. Miljødirektoratet laget en veileder for hvordan tiltaksplanene bør håndtere samfunnsøkonomiske vurderinger og kravene i utredningsinstruksen, for å svare ut kvalitetsnormen artikkel 3 og 5.

Løsningen med felles sekretariat og felles mal har bidratt til at det i flere områder ble valgt lik tilnærming for organisering av arbeidet og fremstilling av dokumentasjon. De ulike arbeidsgruppene og prosjektgruppene har likevel gjort litt ulike valg, både underveis i prosessen og til dels også gjennom ulike måter å legge fram sluttproduktet.

Representasjon i faggrupper og prosjektgrupper har som hovedregel vært fra administrativt nivå hos de berørte aktører. Det har fra en del kommuner vært framført kritikk mot at det politiske nivå ikke har vært aktivt involvert i prosessen fra starten av. Ettersom det har vært forutsetningen at regjeringen skal sende planutkastene på høring og gjennomføre politisk behandling på et senere tidspunkt, mener Miljødirektoratet at dette har vært en ryddig og hensiktsmessig måte å organisere arbeidet på. Det har også vært lagt til rette for innspill og medvirkning fra allmennheten, gjennom åpne møter og etablerte kanaler for skriftlige innspill. Tidsrammen for oppdraget har videre lagt noen begrensninger for organiseringen av arbeidet.

Om denne leveransen

Leveransen består av Miljødirektoratets vurdering av tiltaksplanene i dette oversendelsesbrevet. Vedlegg 1 er vår sammenfatning av innsatsområdene og tiltakene som er foreslått i de seks tiltaksplanene. De øvrige vedleggene er forslagene til tiltaksplaner med vedlegg, og statsforvalterens anbefalinger i deres oversendelsesbrev til oss 1. desember 2023.

Miljødirektoratet har hatt et helhetlig blikk på forslagene til tiltaksplaner, og har forsøkt å gjøre sammenligninger og anbefalinger på tvers av områdene. Omfanget på faggrunnlagene som er levert til oss, og tiden vi har hatt til rådighet, begrenser hvor detaljerte anbefalinger Miljødirektoratet kan gi på dette tidspunktet. Faggrunnlagene (med vedlegg) som statsforvalterne har levert til oss er på totalt ca. 1500 sider. Vi har derfor ikke gjennomført grundige vurderinger og vekting av de enkelte tiltakene mot hverandre, men peker på behovene som knytter seg til dette i den videre prosessen mot å vedta endelige tiltaksplaner.

Miljødirektoratet vurderer at det ikke er mulig å gjøre en overordnet samfunnsøkonomisk vurdering i forbindelse med denne oversendelsen. I utkastene til tiltaksplaner er det gjort kvalitative vurderinger av effekt på villrein for de enkelte tiltakene. Noen av tiltakene er fulgt av grove anslag på direkte kostnader ved å gjennomføre tiltaket (hovedsakelig administrative kostnader) og plan for finansiering. I tillegg er det for mange tiltak beskrevet hvilke aktører som berøres. Innenfor rammen av oppdraget, har vi ikke gjort vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av de enkelte tiltak eller tiltakspakker. I del 3 og 4 har vi gjort noen overordnede kvalitative vurderinger av effekt av tiltak og, basert på informasjon fra tiltaksplanene, gitt beskrivelser av mulige konsekvenser for noen berørte samfunnsaktører.

Oversikt over tiltak i de enkelte villreinområdene

Her følger en kort beskrivelse av de viktigste tiltakene som er foreslått i hver enkelt tiltaksplan. Vi viser vår oppsummering av innsatsområder og tiltak i planforslagene (vedlegg 1), og til statsforvalterne sine oversendelser av planforslagene i sin helhet (vedlegg 2-24).

Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei

Denne planen har ikke tematiske tiltakspakker, men har gjort en geografisk inndeling av anbefalingene. Det foreslås flere langsiktige restaureringstiltak, herunder å fjerne en del autovern og parkeringsplasser. Det foreslås også å legge deler av Brokke-Suleskardvegen i tunell

og å tilbakeføre veg inn til Vetringsåne kraftverk, noe som er i henhold til gjeldende konsesjon. Av andre tyngre og langsiktige tiltak foreslås å flytte Storsteinhytta og Øyuvsbu samtidig med at en legger ned / endrer tilhørende løypenett. Av tiltak som krever endringer i regelverk / forskrift foreslås det å revidere verneforskriftene for Hovden landskapsvernområde og Vidmyr naturreservat slik at hensyn til villrein blir en del av verneformålet.

Spesifikt for Setesdal Ryfylke foreslås det en rekke tiltak som har til hensikt å fremme en mer villreinvennlig ferdsel, herunder bomming av en del veger samt omlegging av enkelte merka løyper mm. Det foreslås også å redusere forstyrrelsene i forbindelse med reinsjakt og småviltjakt gjennom flere tiltak, f.eks. etablering av fredningszone rundt Storsteinen og i tilknytning til området som allerede har et generelt ferdselsforbud gjennom Steinbuskardet.

På overordna nivå, og felles for de to Setesdalsområdene, foreslås det å etablere en lang tunell på E134 over Haukeli, alternativt kortere tunneller i kombinasjon med ferdselsrestriksjoner for å lette trekkmulighetene mellom Setesdalsområdene og Hardangervidda. Det foreslås også å beskytte trekkområdene nord for Hovden mot ytterlig utbygging når situasjonen rundt CWD er avklart. I tillegg til dette legger fellesdelen av planen opp til en nærmere gjennomgang av hytte- og løypenett, og at det bør organiseres en oppfølging av planen gjennom fellesmøter i forbindelse med den årlige Heiplansamlinga. Planen tar også opp en rekke tiltak i forbindelse med kunnskapsøkning og formidling. Planen har også flere punkter som angår bestandsforvaltning og overvåkning.

Spesifikt for Austheia foreslås det å kjøpe opp ubebygde tomter, kjøpe opp og rive utvalgte hytter i trekkorridoren ved Bjørnevann, samt enkelte tiltak retta mot kvista løyper i spesielt sårbare områder.

Hardangervidda

Denne planen har i likhet med planen for Setesdalsområdene definert geografiske innsatsområder. Når det gjelder restaurering og langsiktige tiltak, foreslår planen å stenge utvalgte DNT-hytter med tilhørende løypenett (herunder Torehytta, Hadlaskar, Lågaros og Hellevassbu). Det foreslås også å opprette en erstatningshytte for Torehytta. Av andre større restaureringstiltak foreslås det tunell(er) på Rv7 over Hardangervidda og tunell på E134, med tilhørende ferdselsrestriksjoner. Det foreslås også at det utredes muligheter for å etablere landbruer ved Mår, Strengen og Graveide. I tillegg til dette har planen flere andre forslag som har til hensikt å legge til rette for villreinvennlig ferdsel.

Planen inneholder flere tiltak som trolig vil kreve endringer i regelverk eller forskrift, herunder speilvendingsprinsipp for enkelte ferdselsformer som i dag er uregulerte, hjemmel for å innføre ferdselsforbud i utvalgte sesonger, vurderinger av å utvide nasjonalparken eller enkelte verneområder, ny forvaltningsmodell for Hardangervidda, revisjon av rammevilkårene for nasjonalparkforvaltningen mm. Planen har også en del forslag retta mot bestandsforvaltningen, informasjon og overvåkning.

Nordfjella

Av større og langsiktige restaureringsforslag foreslås det å bedre reinens vandringsmuligheter gjennom å etablere en lengre tunell ved Geitryggen og å etablere landbruer ved Kongshellersundet og Harbakkspranget. Det foreslås å fjerne autovern ved Geitryggen på FV50. Planen foreslår også at åpningstidspunktet endres for Geitrygghytta og Kongshelleren, og at det innføres begrensninger på bruken av en del veger, og at en del merka løyper legges om.

På kunnskapssiden framheves behovet for lokale dialogprosesser.

Rondane

I planen for Rondane skilles det mellom enkelttiltak for Rondane nord og sør, samtidig som det er en del forslag til tiltak som gjelder hele området.

Spesifikt for nordområdet foreslås det å lage en helhetlig plan for restaurering. En slik plan vil kreve innsats og medvirkning fra en rekke ulike brukere av området. I nordområdet foreslås det også å flytte nasjonalparkgrensen ut fra Spranget til Tjønnbakken, og at det gjøres innskrenkninger i mulighetene for å bruke sykkel inn til Rondvassbu. Ut over dette har planen flere spesifikke forslag til omlegging av stier og styring av ferdsel. Når det gjelder bestandsforvaltningen, påpekes det at andelen voksen bukk skal øke og at en bør undersøke mulighetene for at det trekker dyr mellom nordområdet og Sølnekletten.

I sørområdet foreslås det å etablere en regional sti- og løypeplan, samt gjennomføre en delvis revisjon av regional plan for Rondane og Sølnekletten villreinområde for å utvide nasjonalt villreinområde. Spesifikt for Rondane sør foreslås det at nye og eksisterende landbruksveger skal stenges med låste bommer. For å redusere ferdsel ønsker en å fjerne flyvraket som ligger ved Øverlihøgda da dette skaper en del ferdsel i sårbart område i dag.

Felles for de to områdene anbefales det nye kommunale forskrifter for motorferdsel i utmark og at det lages obligatoriske sertifiseringsordninger for arrangører av guida turer. Når det gjelder helse, påpekes behovet for å håndheve forbud mot bruk av saltslikkesteiner til vilt, og at det utarbeides veiledningsmateriell for utplassering av slike til beitedyr. Det foreslås også at jaktorganiseringen gjennomgås for å minimere stress på villrein.

Snøhetta

For Snøhetta er det fremmet flere overordna tiltak som trolig vil kreve endringer i regelverk/forskrifter. Dette gjelder muligheter for å forby en del ferdsel (fuglehundprøver, campingforbud), men også forbud mot en del utbygging som sol- og vindkraft, samt mineralletting. Planen foreslår også en del langsiktige restaureringstiltak, herunder rivning av turisthytta Reinheim og eventuelt også Snøheim, tilbakeføring av Snøheimvegen, oppkjøp og rivning av hytter. En del av forslagene som går på å fremme villreinvennlig ferdsel vil også kreve regel- eller forskriftsendringer. Eksempler her er regulering av organisert ferdsel, antall bussavganger til Snøheim, samt forbud mot bruk av sykkel på Sandgrovbotnvegen. I likhet med Knutshø foreslås det også i Snøhetta å etablere ett GPS-merkeprosjekt og gjennomføre en grundig bestandsdynamisk analyse som skiller mellom øst- og vestområdet.

Under temaet helse foreslås det å ha et fokus på å redusere smittetrykk, og behovet for å sikre ressurser til tellinger og lokal forvaltning og oppsyn påpekes.

Av tyngre restaureringsforslag foreslås det å sanere deler av Aursjøvegen, samt legge E6 og jernbane i tunell for å gjenåpne reinens trekkmuligheter mellom Snøhetta, Knutshø og Rondane, samt å legge vegegen over Torbuhalsen i tunell. Dette for å bedre trekkmulighetene mellom øst- og vestområdet.

Knutshø

Fra Knutshø er det også fremmet flere overordna tiltak som trolig vil kreve endringer i regelverk/forskrifter. Eksempler er strakstiltak om midlertidig bygging- og deleforbud i nasjonalt villreinområde, statlige planbestemmelser, endret vernestatus på Knutshø landskapsvernområde, forbud mot villreinsafari og bruk av kite. Det foreslås også forbud mot mineralling og bygging av vindkraft innen villreinområdet.

Knutshø-området er i liten grad tilrettelagt for ferdsel gjennom merking av løyper og lignende. Forslaget til tiltaksplan inneholder likevel en del tiltak som er ment å fremme villreinvennlig ferdsel. De fleste av disse er rettet mot bruk av vegegen og tilgang til camping- og parkeringsplasser.

Det foreslås blant annet en tretrinns plan for å redusere bruken av vegegen og dermed lette reinens vandringsmuligheter innen området. Det foreslås også å endre på noen stier og løyper, deriblant deler av pilegrimsleden gjennom Drotningdalen og noen av løypene for hundekjøring.

Det er omfattende beiting med husdyr i Knutshø, og da særlig sau. Planen påpeker (uspesifiserte) tiltak for å redusere smittefare til villrein og etterspør mer kunnskap om dette. I lys av bestandsutviklingen i området etterspørres det også et GPS-merkeprosjekt (som videreføring av tidligere datainnsamling) og en grundig bestandsdynamisk analyse.

Planen påpeker behovet for å forbedre datainnsamling fra jegere med å innføre digitale jaktkort, samt å bedre rutineene for innsamling av slaktevekter. Behovet for å sikre ressurser til nødvendig oppsyn og forvaltningen lokalt påpekes også.

Når det gjelder restaurering og langsiktige tiltak, peker planen på mulighetene som ligger i å legge E6 i tunell for å gjenskape det gamle trekket mellom Snøhetta og Knutshø villreinområder. Planen foreslår også å legge ned campingplassen ved Langtjønn.

Gjennomgang av tiltak gruppert etter tema

Det er mange fellestrekk blant tiltakene som er foreslått. Påvirkningsfaktorene de retter seg mot går igjen i flere av villreinområdene, og kan sorteres grovt tematisk under de fem hovedtemaene som KLD har lagt fram i forbindelse med innspillsmøter om stortingsmelding villrein. Vi kommenterer her på påvirkningsfaktorer, sentrale tiltak og hva man bør forsøke å oppnå innenfor hvert av disse fem områdene.

Å begrense klimaendringer vil være et viktig tiltak for all villrein i Norge, men det inngår ingen tiltak eller virkemidler for dette da det er et eget, nasjonalt politikkområde. Å få på plass gode helhetlige tiltaksplaner som bidrar til at reinen får større sammenhengende leveområder og mer ro, er imidlertid måten forvaltningen kan legge til rette for klimatilpasning i forvaltning av arten.

Helhetlig og restriktiv arealforvaltning i villreinfjellet

Helhetlig og restriktiv arealforvaltning handler om å stoppe nedbygging og tap av leveområder. Infrastruktur og de aktiviteter de genererer (under og/eller etter utbygging) fører til tap av areal/leveområder. Effekten kan være direkte eller indirekte fordi villreinen unnviker disse områdene eller fordi det skapes barrierer for villreinen slik at den mister tilgangen til viktige funksjonsområder. Bolig- og fritidsbebyggelse medfører særsilt indirekte tap som følge av menneskelig aktivitet, både stedbunden aktivitet (f.eks. støy ved eiendommene) knyttet til bebyggelsen, og ferdsel/aktivitet ut fra bebyggelsen. Også bebyggelse i randområdene gir utfordringer av samme årsak. Store arealer er regulert til bebyggelse i villreinens leveområder, men ennå ikke bygd ut. Blir dette realisert vil den samlede belastningen på villreinområdene øke.

Tiltaksplanene skal bidra til en **forbedring** av den nåværende tilstanden, samtidig må den pågående negative utviklingen stanses. Det er viktig at påvirkning fra utbygging ikke øker. God arealplanlegging er viktig fordi inngrep og endret arealbruk i praksis ofte er irreversibelt.

Det er et generelt behov for å styrke ivaretagelse av villreinhensyn i arealforvaltning etter plan- og bygningsloven og sektorlovverk. Miljødirektoratet vil fra tiltaksplanene spesielt framheve forslagene om å innføre en statlig planretningslinje for villreinfjellene/fjellområder, bindende regionale planer utformet med krav til hva de skal oppnå, krav til kommunal planrevisjon i tråd med regional plan, og midlertidig bygge- og deleforbud til dette er på plass.

I Rondane, Knutshø og Snøhetta er det å få kontroll på den store urealiserte hyttetomt-reserven framhevet som et viktig tiltak. Miljødirektoratet mener dette er et svært viktig tiltak og vurderer at problemstillingen ikke bare gjelder disse områdene, men er felles for alle de norske villreinområdene. Behovet for å gjennomgå vedtatte planer og oppheve de urealiserte planene som åpner for nye tiltak i villreinområdene er i samsvar med det økte fokuset på revisjon av arealplaner i lys av natur- og klimakrisen. Nedbyggingen av leveområder for villrein må stanses, og tidligere forringet areal må restaureres.

Flere av tiltaksplanene framhever som delmål det å bevare trekk og leveområder som er under press, men som ennå fungerer.

Det er i flere av tiltaksplanene pekt på behovet for å fastsette en klar ambisjon om å styrke villreinhensyn innenfor enkeltsektorer og på tvers av sektorer. Det er blant annet foreslått stopp for kraftprosjekter og mineralling- og utvinning i villreinområdene.

Begrensninger på bruk av eksisterende infrastruktur er også et tiltak som kan ha god effekt. Flere av tiltaksplanene peker på behovet for begrensninger eller opphør av bruk av veier som ikke har en samfunnskritisk funksjon. Slike tiltak kan redusere barriereeffekten av veiene i seg selv, og de kan bidra til å flytte aktiviteter til randsonene og dermed redusere mengden ferdsel og forstyrrelse i de sentrale deler av områdene. Der veier stenges for allmennheten så er det typisk flere aktører og formål som er unntatt, slik som grunneiere, landbruksnæring, nødvendig tilsyn

og vedlikehold på vannkraft anlegg, og lignende. Vurderinger omkring dette er ikke synliggjort, men vi antar at en total stenging er vurdert som for inngripende overfor disse aktørene, sett opp mot effekten for villrein.

Villreinvennlig ferdsel

Menneskelig forstyrrelse er en påvirkningsfaktor som har stor betydning for at kvaliteten er klassifisert som dårlig i mange av villreinområdene i dag. I flere villreinområder utgjør summen av ferdsel et betydelig problem med tanke på villreinens utnyttelse av leveområdene, og alle tiltaksplanene inkluderer tiltak som handler om indirekte og direkte regulering av både motorisert og umotorisert ferdsel. Det er foreslått ulike tilnærminger til hvordan man kan redusere negativ påvirkning fra ferdsel, herunder regulering og stenging av veier og tilgang til for eksempel camping- og parkeringsplasser, regulering av allmenn ferdsel i områder hvor ferdsel åpenbart vil være skadelig for villreinen, samt flytting eller stengning av hytter, stier, løyper, parkerings- og campingplasser, og andre informasjonstiltak og tilretteleggingstiltak.

Flere av tiltaksplanene peker også på manglende hjemmelsgrunnlag for å regulere ferdselsformer som kan ha spesielt stor påvirkning på villreinens atferd, blant annet aktiviteter med lang rekkevidde som kiting, hundespenn og sykkel/elsykel. Det er foreslått flere ulike måter å håndtere dette på gjennom verneområdeforvaltning, blant annet ved endring av verneforskrifter og nye hjemler i friluftsløven eller naturmangfoldloven.

Noen av tiltakene som har som mål å begrense ferdsel i friluftlivssammenheng vil berøre allmennhetens rett til fri ferdsel i utmark. I tilfeller der informasjon, kanalisering, redusert tilgjengelighet mv. ikke er nok for å gi villreinen tilstrekkelig ro trenger vi å forsterke hjemmelsgrunnlaget til å innføre ferdselsbegrensninger, der dette er nødvendig. På den ene siden er viktig at allmennhetens rett til fri ferdsel i utmark består, men på den andre siden er det også et premiss at denne ferdselen ikke skal være til skade. I enkelte områder hvor ferdsel åpenbart vil være skadelig for villreinen, bør det kunne åpnes opp for å innskrenke ferdselsretten, eksempelvis i perioder av året. Vi har imidlertid ikke tilstrekkelige juridiske virkemidler i verktøykassa i dag for å gjøre dette. I en utredning av konkrete virkemidler vil man gå nærmere inn på de prinsipielle spørsmålene knyttet til innskrenkinger i muligheten til fri ferdsel.

Det er flere foreslåtte tiltak som ikke berører allemannsretten. Tiltak som begrenser motorferdsel i utmark og på veier som fører inn i fjellet, vil endre tilgjengeligheten til et område og vil bidra til å redusere den totale mengden ferdsel i villreinområdene. Det er behov for bedre samordning mellom kommunene og verneområdestyrene som er motorferdsel-myndighet for å skaffe felles oversikt og gjennomføre en felles strategi for å styre og begrense motorferdselen. I villreinområdene er det behov for å lage helhetlige planer for stier, løyper og hytter, der virkemidler som å flytte eller legge ned stier og hytter kan bli nødvendig for å fjerne barrierer for villreinens bruk av leveområder og trekkveier. Dette bør søkes oppnådd gjennom samarbeid med aktuelle aktører, men villreinens behov må legges til grunn for planleggingen og ta utgangspunkt i at dette i flere tilfeller ikke er ivarettatt i dag. Flere av tiltaksplanene foreslår reduserte åpningstider eller eventuelt stenging av turisthytter. Fordi dette gjelder flere villreinområder, bør man ha en felles strategi når det kommer til å søke avtaler og samarbeid med DNT og andre aktører om gjennomføring av slike tiltak.

Tilrettelegging for friluftsliv har ei samfunnsmessig nytte, og tiltak som innebærer å begrense utøvelsen av friluftsliv vil dermed ha en kostnad for samfunnet. I noen tilfeller er det likevel så stort utvalg av alternative tilrettelagte turer i området, at tiltak med stenging eller flytting av hytter og/eller nedlegging eller flytting av stier ikke nødvendigvis trenger å få veldig store konsekvenser for folks mulighet til å utøve friluftsliv. Områder med lite tilrettelegging har dessuten også en egen verdi for friluftslivet, i tillegg til fordelene det bringer for villreinen. Det kan imidlertid være andre grupper i befolkningen som søker til områder uten tilrettelegging enn de som ønsker å benytte tilrettelagte områder.

Bedre villreinelse inkludert skrantesjuka

Relevante påvirkningsfaktorer her er spesielt beite/dyrehold og faktorer som påvirker spredning av sykdommer. Sykdommer, bl.a. skrantesjuka og nematoder/parasitter, kan påvirke helsetilstanden og om bestandene er livskraftige. Kraftige forvaltningstiltak for å bekjempe skrantesjuka har videre stor innvirkning på villreinbestandene (fragmentering, størrelse, genetikk, bukkeandel, mm). Gjennom arbeidet mot skrantesjuka har vi fått mer kunnskap om hvordan ulike sykdommer og parasitter kan smitte via steder som salteplasser for sau i fjellet. For å forebygge sykdommer på villrein, må vi stoppe smittespredningen fra slike steder, og flere av planene peker på aktuelle tiltak.

Beitenæring omtales her samlet med sykdomsutfordringer, fordi både sauebeiting og tamreindrift kan påvirke villreinen også på andre måter, blant annet ved konkurranse om beiteressurser. Omfanget og betydningen av påvirkningen er ikke kjent, men potensialet for konkurranse er til stede og størst der det er stort beitepress fra sau i samme områder som villreinen bruker, og der barmarksbeiter er begrensende. Sekundært vil motorferdsel, stengsler og ev. økt menneskelig ferdsel/aktivitet i området i ifm. beitebruk medføre belastninger.

Bekjemping av skrantesjuka fortsetter, med mål om å begrense eller utrydde sykdommen. Utkastene til tiltaksplaner omhandler i liten grad tiltak mot skrantesjuka, da dette er grunnlag for egne prosesser og beslutningstaking. Både på kort og lengre sikt knytter det seg utfordringer til sykdomsforekomst og spredning, men også til de inngripende tiltakene mot skrantesjuka. Det er stor usikkerhet om utviklingen av skrantesjuka og om det er mulig å stoppe spredningen. Graden av inngripende tiltak må avveies og justeres etter hvert som kunnskapen øker om status og effekter på dyrene.

Tiltaksplanene er likevel tydelige på at utviklingen av skrantesjuka og håndteringen av sykdommen i form av tiltak er et svært sentralt premiss for villreinforvaltningen i dag og i framtiden. I Nordfjella legger planen til grunn hvordan kvaliteten på området som leveområde for villrein kan opprettholdes og forbedres i et fremtidsperspektiv der villreinen er tilbake i sone 1.

Det er også grunn til å se nærmere på den totale påvirkninga beitenæringa har på villrein, gjennom sykdom, beitepress, motorisert ferdsel og anna aktivitet i fjellet mm. Det er ikke foreslått mange konkrete tiltak som retter seg mot beitenæringa utover tiltak på salteplasser, men flere tiltaksplaner trekker fram kunnskapsbehov knyttet til denne påvirkningsfaktoren. Behovet for kunnskap oppstår blant annet fordi det kreves avveininger mellom ulike interesser,

og det er vanskelig å vektlegge en føre-var-innstilling dersom dette får store negative konsekvenser for beitenæringa. Sikrere kunnskap om påvirkningsfaktoren kan både styrke begrunnelsen og være viktig for bred støtte for tiltakene, politisk og samfunnsmessig. Riktig balanse i kunnskapsbaserte tiltak er viktig for å treffe riktig.

Miljødirektoratet mener at en del kunnskap kan hentes inn gjennom utprøving av tiltak og følgeforskning om deres effekt. Beitepresset kan adresseres i noen områder samtidig som man får mer kunnskap om interaksjonene mellom sau og villrein. Der det er interessekonflikter mellom ikke-samisk tamreindrift og villrein bør villrein ha høyest prioritet.

Restaureringsplan – langsiktighet

Restaurering av natur for villrein vil være å få tilbake funksjonelle trekkpassasjer og større sammenhengende funksjonelle leveområder. Begrensninger i tilgang til leveområder, enten på grunn av fysiske inngrep og nedbygging, eller på grunn av forstyrrelser, er spesielt viktig å reversere i lys av de ytterligere utfordringene som klimaendringene bringer. I tillegg til at klimaendringene må begrenses, må forvaltningen også tilpasse seg til klimaendringene vi vet kommer, og behovet for klimatilpasning vil øke over tid. Klimaendringenes effekt for arten er forventet å være negativ og forsterke andre negative effekter.

Tiltaksplanene er en form for helhetlig restaureringsplan, der også innskrenking av menneskelig aktivitet som bringer forstyrrelse omfattes. Vi vil her spesielt trekke fram tiltak som krever fysiske endringer, konstruksjoner eller sanering i landskapet/terrenget. Mange av tiltaksplanene peker på fysiske restaureringstiltak knyttet til store infrastrukturprosjekter (landbro eller tunneler). Restaureringsprosjekter som omhandler infrastruktur som er i bruk vil ofte ha en svært høy investeringskostnad og en lang planleggingshorisont. F.eks. er noen av de større tunellprosjektene som er vurdert i tiltaksplanene, vurdert til å ha negativ samfunnsnytte. Fordi de vil kunne ha en stor positiv effekt for villreinen, og vil kunne være viktige på sikt, er det viktig at tiltakene synliggjøres i tiltaksplanene slik at alternativene reelt kan vurderes. Infrastrukturtiltak av en slik størrelse må uansett utredes grundig før de eventuelt iverksettes, i henhold til de gjeldende krav og regelverk (krav til KU, krav til samfunnsøkonomisk analyse og/eller krav under statens prosjektmodell for statlige investeringsprosjekter med anslått samlet kostnadsramme over 1 milliard kroner).

Bestandsforvaltning

Villreinjakt har en økonomisk, sosial og kulturell verdi i dag, og har hatt en helt unik betydning for menneskets overlevelse og historie i Norge og i Europa. For å unngå overbeiting og opprettholde god kondisjon i et økosystem som ikke har naturlig rovvilttetthet, er jakt et nødvendig verktøy for å regulere bestanden. Tre områder har hatt alvorlig overbeiting av vinterbeiter (lav) på 1960-80-tallet; Snøhetta, Hardangervidda og Nordfjella. Det tar lang tid å gjenopprette gode lavbeiter og god kondisjon hos dyra selv etter at bestanden er redusert. På Hardangervidda har en fortsatt ikke oppnådd dette, og det kan henge sammen med forsinkede effekter som videreføres fra mor til kalv, selv etter 40 år – i kombinasjon med dagens arealbruk.

Jaktutøvelsen medfører også en belastning på dyrene, gjennom stress og forstyrrelse, og mindre tid til beiting. Det kan dessuten være en uheldig jegerseleksjon på dyras størrelse og kvalitet. Jakt påvirker bestandens arealbruk, både under jakta og som følge av at dyr som bruker randområder skytes ut.

Mange av tiltakene som foreslås handler om bedre kunnskap og datagrunnlag. Kunnskap om effekter av jakt på villrein og om tiltak som kan redusere forstyrrelsen og andre negative effekter av jakt. Flere tiltaksplaner identifiserer også tiltak som kan bidra til å sikre et godt datagrunnlag i bestandsovervåkingen. Bestandsforvaltningen må sørge for at uttaket av dyr gir den ønskede bestandssammensetningen, både på kort og lang sikt. Miljødirektoratet vurderer at man i bestandsforvaltninga bør jobbe med de foreslåtte tiltakene for å motvirke uheldige effekter av jaktutøvelsen, herunder bruk av fredningssoner og tiltak som kan hindre jegerkonsentrasjoner. Noen av tiltaksplanene foreslår også konkrete geografiske avgrensninger av slike soner.

På sikt bør muligheter for økt bestandsstørrelse vurderes, enten gjennom at villreinen bruker nye områder, eller fordi bæreevnen til delområdene har økt på grunn av tiltak som har redusert forstyrrelser eller på andre vis forbedret kvaliteten. Små bestander er mer sårbare for tilfeldige hendelser, og villreinen er i dag oppført på Norsk Rødliste over truede arter på grunn av reell nedgang i bestandsstørrelse.

Miljødirektoratets vurdering av tiltaksplanene

Våre vurderinger

Utkastene til tiltaksplanene er ambisiøse og tiltakene som foreslås vil bidra til å forbedre tilstanden for villreinen i Norge.

Det har vært lagt ned et stort og omfattende arbeid med utkastene til tiltaksplaner for sju nasjonale villreinområder. En styrke ved arbeidet har vært organiseringen av arbeidet med omfattende involvering etter en inndeling i fokustema. I nord har prosjektgruppene jobbet med fagtema, der man blant annet har invitert åpent til fagdager med ulike tema. De tre prosjektgruppene i sør satte ned egne tematiske faggrupper som jobbet frem forslag. Dette har sørget for at et stort antall lokale ressurspersoner har vært aktivt involvert, og at en har fått opp på bordet de fleste aktuelle problemstillinger i de respektive områdene. Det gode grunnlaget som er jobbet fram i faggruppene har også medført at det i de fleste tilfellene har vært oppnådd enighet i prosjektgrupper og styringsgrupper om prioriterte og anbefalte tiltak. Dette gir et godt grunnlag for videre arbeid med høring og fastsetting av planene, og for etablering av gode modeller for finansiering og gjennomføring av tiltak.

Innenfor prosjektets rammer har det likevel ikke vært mulig å involvere alle interessegrupper og mulige berørte. I videre prosess med høring og oppfølging av aktuelle tiltak må disse bli involvert.

Prosjektgruppene som har utarbeidet forslagene til tiltaksplaner har gjennomført enkle vurderinger av kost/nytte, og i sine prioriteringer av tiltak gjort avveininger mellom ulike hensyn basert på den kunnskapen de har hatt til rådighet. Det er gjort avveininger for positive og

negative virkninger, økonomiske kostnader, aksept for tiltakene og varighet på tiltakene. Statsforvalteren som har ledet arbeidet med de seks prosessene har oversendt sine vurderinger og anbefalinger, som i all hovedsak er nært sammenfallende med prosjektgruppens leveranser.

Miljødirektoratet har ikke hatt tilstrekkelig tid og grunnlag til å gjøre egne kost/nytte-vurderinger og vektning av enkelttiltak for alle seks områdene hver for seg, eller i sammenheng på tvers. Vi har derfor vurdert forslagene til nye tiltak og virkemidler overordnet og hovedsakelig ut ifra effekt, basert på kunnskapen vi har i dag. Vi har ikke mulighet til å vurdere alle berørte aktører for tiltakene, eller i hvilken grad de blir berørt. For noen av tiltakene har vi fra statsforvalterne et kostnadsestimat for de direkte kostnadene ved tiltaket (hovedsakelig forvaltningsmessige kostnader eller administrative kostnader). Vi har god kunnskap om hvilke tiltak som er effektive for villrein, men mindre kunnskap om andre nyttevirkninger ved tiltakene. Vi har dermed ikke oversikt over alle kostnads- eller nyttevirkninger ved tiltakene. Det er ikke mulig å slå fast hvor mange tiltak og virkemidler som er tilstrekkelig for å oppnå ønsket effekt for villreinen. Overvåking av tiltak og måling av effekt blir viktig for å sjekke at tiltakene har effekt og gi en mulighet for adaptiv forvaltning med justering og forsterking av tiltak dersom det trengs. Vi synliggjør likevel hvilke tiltak som sammenfaller og er vurdert som effektive på tvers av tiltaksplanene på et overordnet nivå, og trekker frem enkelttiltak fra de ulike planene. Enkelttiltakene konkretiserer hva som blir vurdert som effektive tiltak i de ulike villreinområdene.

Tiltakspakker

Utfordringene i villreinområdene er sammensatte og handler om flere påvirkningsfaktorer. For å bedre tilstanden til villrein vil det ofte være snakk om grep som reduserer den samlede belastningen. Tiltakspakkene retter seg mot en rekke påvirkningsfaktorer, og forsøker å identifisere en pakke med tiltak som gjennomført samlet vil bedre forholdene for villreinen. Noen enkelttiltak vil kunne ha stor effekt også alene, men i en del tilfeller er det flere tiltak som har bedre effekt samlet enn hver for seg. For eksempel må man kanskje gjøre flere ting samtidig, gjøre noe med det fysiske landskapet og redusere alle kildene til forstyrrelse, dersom man ønsker at reinen skal gjenoppta en trekkroute.

I noen tilfeller vil man kunne velge mellom flere alternative måter å redusere belastningen på. Et kraftigere tiltak rettet mot én påvirkningsfaktor vil kunne kompensere for andre påvirkningsfaktorer som er vanskeligere å gjøre noe med. For eksempel er det leveområder og trekkveier som er tapt til vannkraft, som må avbøtes eller kompenseres på annet vis. Tiltak med store samfunnsmessige konsekvenser vil kanskje kunne velges bort eller erstattes av andre tiltak, men i hvor stor grad, vil avhenge av ambisjonen for hva man skal oppnå på kort og lengre sikt.

En styrke ved tiltaksplanarbeidet er nettopp muligheten til å gjøre slike konkrete vurderinger av tiltak på tvers av alle tema og påvirkninger. Dette har også betydd at man har kunnet tenke sammenhenger og gruppering av tiltak på ulike måter i de enkelte tiltaksplanene, ut ifra utfordringene i det enkelte villreinområdet.

Flere av tiltakene har grove kostnadsanslag, og grove vurderinger knyttet til effekt (lav, middels, høy). For flere av tiltakene er det nødvendig med nærmere utredning før iverksetting for å sikre at tiltakene er effektive nok, og at alle berørte aktører blir identifisert.

I den videre prosessen mot at tiltaksplanene vedtas er det viktig at effekten av tiltakene vurderes samlet, og at man velger tiltak som sikrer sterk nok samlet effekt, også når man har mer kunnskap om konsekvensene av de foreslåtte tiltakene.

Det er betydelige forskjeller i hvordan innsatsområder er definert og tiltakspakkene er organisert. Dette er naturlig for et nybrottsarbeid som går parallelt i seks ulike prosjektgrupper med mange involverte og syv villreinområder som også har ulike utfordringer og utgangspunkt, og hvor det har vært begrenset tid til å gjøre vurderingene. Det har også vært begrenset tid til å samkjøre planene. I det videre arbeidet kan det være aktuelt å bearbeide faggrunnlagene med mer felles begrepsbruk slik at det som blir de endelige tiltaksplanene som fastsettes av KLD er mer like i form.

Gjennomføring: prioritering av tiltak og behov for trinnvis opptrapping

Prosjektgruppene har gjort en utvelgelse av tiltakene i utkastene til tiltaksplan. Flere av planene har også synliggjort prioriteringer innenfor de anbefalte tiltakene. Setesdalsplanen har for enkelte tiltak laget egne lister med prioritet 2 tiltak som anbefalt alternativ dersom prioritet 1 tiltaket, som regnes som mest effektivt, ikke lar seg gjennomføre. I planen for Hardangervidda er det ikke gjort noen prioriteringer mellom enkelttiltak som er med i det endelige forslaget til plan. Det poengteres at tiltakene komplementerer hverandre i effekt og type, og mens noen kan iverksettes og gi god effekt raskt, har andre tiltak lang planleggingshorisont og kan gi større gevinster i et lengre perspektiv. I planene for Knutshø, Snøhetta, Rondane og Nordfjella er det synliggjort en relativ prioritering enten mellom enkelttiltak eller tiltakspakker. Gitt det omfattende materialet som er lagt fram og at tiltaksplanene blir omfattende med flere typer tiltak, vil prioriteringer være nyttig for å sette inn innsatsen på rett sted.

Flere av planutkastene har lagt opp til en trinnvis iverksetting av tiltak. Særlig gjelder dette tiltak for å regulere ulike former for ferdsel. Denne tilnærmingen er også en form for prioritering av tiltak. En tenker seg her at en starter med de mildeste og minst inngripende former for tiltak og prøver ut om dette fungerer godt nok, før det eventuelt settes inn kraftigere tiltak der det er nødvendig. En slik strategi kan være fornuftig for å oppnå aksept for gjennomføring av tiltakene. På den annen side vil dette medføre at det kan ta lang tid før en har prøvd ut tiltakene og evaluert effektene. I en del tilfeller kan dette være kritisk dersom det er fare for at det skal oppstå nye barrierer for villreins arealbruk og ytterligere fragmentering av leveområdene. Situasjonen omkring Grimsdalen i Rondane er et dagsaktuelt eksempel på denne problematikken. Det er derfor viktig at det gjøres konkrete vurderinger av hvor mye det haster med å stanse negativ utvikling i de aktuelle tilfellene. Dersom man er mest opptatt av effektiv ressursbruk vil det være avgjørende at man har godt nok kunnskapsgrunnlag og en klar forventning om effekt på de ulike trinnene, og kan innføre tiltak på rett nivå i første forsøk.

Kunnskapsbehov

Kunnskapsinnhenting eller utredning kan være et nødvendig steg for å gjennomføre et tiltak eller innføre et nytt virkemiddel. Tiltak innenfor en del tema har vi nok kunnskap om til å iverksette, mens på andre felt kan det være hensiktsmessig med ytterligere kunnskapsinnhenting for å forstå påvirkningsfaktorene og sikre treffsikre tiltak.

Noen av temaene der det trekkes fram kunnskapsbehov er bestandsforvaltning, landbruk og interaksjoner med andre beitedyr, reinens arealbruk, ferdsel, påvirkning fra rovvilt, skrantesjuka, parasittbelastning og andre sykdommer, effekten av klimaendringer, omfanget av motorferdsel, omfanget av veg, om reinen vil ta i bruk konstruerte landbruer og ulike effekter av jaktutøvelse. Det er lite realistisk at alle kunnskapsbehovene som er trukket fram følges opp med egne undersøkelser. Men der det er betydelig usikkerhet knyttet til påvirkningsfaktorene (f.eks. beite/dyrehold, mulig konkurranse med andre beitedyr og forebygging av sykdommer/parasitter, klimaendringer, og bestandsforhold), bør dette undersøkes nærmere. I tillegg bør alle tiltaksplaner følges av effektovervåking for å få god kunnskap om tiltakene som gjennomføres.

Kvalitetsnormvurderinger danner et sentralt kunnskapsgrunnlag for tiltaksplanene og det er viktig at forvaltningen er kunnskapsbasert. Men det er viktig å unngå at kunnskapsinnhenting blir en hvilepute eller en barriere for å gjennomføre tiltak ved at kravet til sikker kunnskap settes for høyt. Vi har et godt kunnskapsgrunnlag om arten, som gir god informasjon om hvilke tiltak som vil være effektive. Om konsekvensene er tilstrekkelig utredet og vurdert som rimelige, vil det etter Miljødirektoratets vurdering i en del tilfeller være grunnlag for å iverksette slike tiltak. Ved å iverksette tiltak som følges av effektovervåking kan man få god kunnskap om både påvirkningsfaktoren og om tiltakenes effekt, uten å miste potensielt verdifull tid, og samtidig ha mulighet til å justere tiltakene etter behov.

Behov for effektive tiltak, som vil ha konsekvenser for øvrige deler av samfunnet

Tiltakene vil i ulik grad føre til endret, eller opphør av, en eller flere aktiviteter. Vi har ikke nok kunnskap til å gjøre en endelig vurdering av om alle tiltakene og virkemidlene i de ulike tiltakspakkene må være med dersom man skal nå målene. I del 3 synliggjør vi hvilke tiltak som sammenfaller og er vurdert som effektive på tvers av tiltaksplanene på et overordnet nivå, og trekker frem enkelttiltak fra de ulike planene. Enkelttiltakene konkretiserer hva som blir vurdert som effektive tiltak i de ulike villreinområdene.

Det er viktig å oppnå best mulig tilstand for villrein for minst mulig kostnad for samfunnet. Miljødirektoratet vurderer at det også er en stor kostnad ved å gjennomføre tiltak som ikke er kraftige nok. Dersom tiltak ikke blir innført i tilstrekkelig grad for å bedre forholdene til villrein vil det fortsatt føre til ulempe for flere aktører, men nyttevirkningen for villrein vil utgå.

Utviklingen for villrein har gått feil vei i en årrekke, som følge av at andre hensyn og samfunnsinteresser har blitt vektet tyngre enn villreinen fram til nå. Tilstanden til villrein er en reell konsekvens av vår bruk av naturen og fjellområdene den lever i, til næring og rekreasjon. Skal tiltaksplanene oppnå målene så må det skje en endring på dette. Tiltaksplanene peker på behovet for andre og mer kraftfulle tiltak enn kun økt kanalisering og mer informasjonsarbeid, da dette har vist seg ikke å være nok.

Det betyr at tiltakene vil måtte føre til endret adferd og slik sett vil ha konsekvenser for enkeltmennesker, næringsaktører og samfunnet vårt. Flere tiltak vil ha lokale merkostnader. Nyten for samfunnet som helhet kan likevel være større enn tapene for lokalsamfunnet.

I forslagene til tiltaksplaner er behovet for finansiering og kompensasjon belyst. Det er også behov for ressurser i form av kompetanse og kapasitet for å gjennomføre oppgavene. Alle relevante sektorer må bidra. Alle aktører har et selvstendig ansvar for å bidra til å bedre situasjonen for villrein og den samlede belastningen arten utsettes for. Sektorvirkemidler (økonomiske, juridiske og politiske styringssignaler) må i større grad tas i bruk og sees i sammenheng for å sikre tilstrekkelig effekt til sammen. Ved tiltak som gjør inngripen i eksisterende bruk vil det kunne utløse en kompensasjon for de som har økonomisk tap. Det vil være nødvendig å ha midler tilgjengelig for å kompensere for slike kostnader, både der man inngår frivillige avtaler og i tilfeller med ekspropriasjon.

Samfunnsøkonomiske kostnader ved arealbruksendringer

Arealbruksendringer er den største og mest alvorlige trusselen mot natur og biologisk mangfold i Norge, og er en av de sentrale påvirkningsfaktorene for villrein. Det er generelt mye billigere å unngå tap av natur enn å restaurere den, så det første steget mot middels og god kvalitet for disse sju villreinområdene, samt de andre villreinområdene, bør være å sørge for at nedbyggingen stanser. Hytteutbygging er en type arealendring som utgjør et alvorlig problem i flere villreinområder i dag. Beslutninger om hytteutbygging gir flere nyttevirkninger for lokalsamfunnet. For samfunnet som helhet kan kostnadene ved hytteutbygging i form av f.eks. negativ påvirkning på villrein være større enn de lokale nyttevirkningene. Beslutninger om å bygge ned areal i villreinområdene skjer på lokalt nivå, og det er dermed naturlig at de lokale nyttevirkningene blir vektlagt mer enn samfunnskostnadene.

En samfunnsøkonomisk analyse¹ av hyttebygging i Norefjell-Reinsjøfjell-villreinområde viser at den samfunnsøkonomiske nytten av å begrense hytteutbyggingen og la fjellområdene være urørt er større enn de tapte nettoinntektene til lokalsamfunnet, grunneiere og utbyggere.

Til tross for at mye av hytteutbygging ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt blir slike prosjekt realisert. Dette illustrerer at de lokaløkonomiske insentivene blir vektlagt mer enn naturgodene når beslutninger om arealinngrep blir tatt. Resultatene fra analysen viser at mange har betalingsvilje for å redusere hytteutbygging i Norefjell-Reinsjøfjell. Respondentene ble presentert for tre ulike hytteutbyggingsprosjekt som varierte i omfang, fra liten til stor grad av utbygging. Respondentene fikk informasjon om villrein i området, og at villreinen er sårbar for arealendringer, basert på kunnskapen vi har i dag. Scenarioet med "stor" utbygging tok utgangspunkt i foreliggende arealplaner i kommunene. Respondentene var villig til å betale økt skatt for å redusere utbygging. Lokalbefolkningen hadde størst betalingsvilje, men betalingsviljen var også høy blant respondenter i Viken og Oslo. Selv om denne samfunnsøkonomiske analysen ble gjort for området Norefjell-Reinsjøfjell villreinområde, og ikke er direkte overførbart til de andre villreinområdene i Norge, peker den likevel på at folk har betalingsvillighet for å redusere hyttebygging for å ivareta naturmangfold, inkl. verdien av villrein.

¹ Iversen, Grimsrud, Handberg, Lindhjem & Navrud (2023). Ser vi atter slike fjell og dalar? Avveiningen mellom lokaløkonomi og naturkostnader ved hytteutbygging. *Samfunnsøkonomen*, 137(1), 26-39. [Samf-2023-01.pdf](#) (samfunnsokonomien.no)

Hytteutbygging og andre arealendringer gir lokal aktivitet og økonomisk gevinst. Men slike prosjekter gir også negative virkninger som må bli vektlagt på samme måte som inntektene. Inntektene ved hytteutbygging kommer først og fremst lokalt næringsliv mv. til gode, mens de negative påvirkningene ofte forringer nasjonale miljø- og kulturverdier, og dermed berører alle i Norge. Villreinen har en eksistensverdi, som er nytten av kunnskapen om at vi har villreinstammer i Norge. Eksistensverdien er dermed ikke knyttet til opplevelsen av villrein, men tilfredsheten over at villreinen eksisterer.

Analysen av hytteutbygging i Norefjell-Reinsjøfjell- villreinområde tar for seg spesifikke planer for hytteutbygging. Det er vanskelig å generalisere resultatene fra verdsettingsstudier til andre områder. Det vi kan trekke ut fra denne studien er at dersom de negative virkningene ved hytteutbygging blir vektlagt på samme måte som de lokale nytteeffektene, kan lønnsomheten av prosjektet endre seg. Dette innebærer at omfanget av hytteutbygging i villreinområdene som er samfunnsøkonomisk lønnsom er mindre enn omfanget som er planlagt i dag.

Relevans for annet arbeid/pågående prosesser

Stortingsmelding om villrein

Det jobbes med en stortingsmelding om villrein. Planen er at meldingen kan legges frem slik at Stortinget kan behandle den i 2024. Stortingsmeldingen skal gjelde for alle de 24 villreinområdene i Norge, og målet er at meldingen skal presentere politikk for å forbedre tilstanden for villrein som skal gjelde på både kort og lang sikt. Siktemålet er at stortingsmeldingen blant annet skal gi overordnede signaler og føringer som tiltaksplanene må forholde seg til. Stortingsmeldingen vil utgjøre en viktig føring og forankring for bevaringsarbeidet for villrein i årene framover. Muligheten for å iverksette kraftfulle tiltak og tiltaksplaner må sikres her, og flere av rapportene fra tiltaksplan-prosessene har også gitt tydelige innspill som kan brukes i arbeidet med stortingsmeldingen. Stortingsmeldingen bør legge til rette for å sikre helhet i virkemidler og tilnærming, og god forankring hos de respektive sektormyndigheter. Tiltaksplanene vil innebære en konkretisering og operasjonalisering av stortingsmeldingen.

Bekjemping av skrantesjuka

Skrantesjuka har blitt et svært viktig premiss i villreinforvaltningen etter at det første tilfellet av denne alvorlige smittsomme sykdommen ble oppdaget i Nordfjella i 2016. Klassisk skrantesjuka er påvist i to villreinområder i Norge, i Nordfjella sone 1 og på Hardangervidda. Norge har et mål om å begrense og, om mulig, utrydde skrantesjuka.

Kunnskapsgrunnlaget er begrenset, og beslutninger om og hvordan sykdommen bekjempes må tas ut ifra tilgjengelig kunnskap til enhver tid. Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM) har utarbeidet flere risikovurderinger om skrantesjuka, men kunnskapsgrunnlaget er under utvikling, og det pågår overvåking og testing for skrantesjuka i alle villreinområder inntil situasjonen er mer

avklart. Tiltaksplanene har i liten grad omtalt tiltak som omhandler skrantesjuke, men lagt til grunn at sykdommen bekjempes og at det setter noen rammer for hvilke andre tiltak som er aktuelle på kort sikt. Spesielt gjelder dette Nordfjella, Hardangervidda og Setesdal. Det er imidlertid behov for at hensyn til skrantesjuke integreres tettere i den ordinære bestandsforvaltningen. I prinsippet kunne dette også vært en nærmere del av tiltaksplanene.

Regional plan

Alle villreinområdene med forslag til tiltaksplaner har også vedtatte regionale arealplaner for villreinområdene, og fylkeskommunene er eier av disse planene. Tiltaksplanene erstatter ikke de regionale planene. Det bør vurderes om det er noen av områdene og tiltakene i tiltaksplanene som best følges opp gjennom regional plan med tilhørende handlingsprogram. Handlingsprogrammene skal vurderes rullert årlig, og kan rettes inn som konkrete prosjekter for å følge opp tiltak som gjelder arealforvaltning.

Videre prosess med tiltaksplanene

Flere av tiltaksplanene foreslår eller synliggjør tiltak som er av en overordnet karakter, og peker på behov for ny politikk på området. Dette er forhold som bør klargjøres i stortingsmeldingen om villrein. Det er naturlig at overordnede og nasjonale tiltak som forankres i stortingsmeldingen ikke trenger å være et tiltak i de endelige tiltaksplanene, med mindre det er spesielle grunner til det.

Behov for nye lovgrunnlag og forskriftsendringer, som går utover lokale verneforskrifter og lignende, bør også skilles ut og behandles i egne prosesser.

Miljødirektoratet har et ansvar for å ivareta kunnskapsbehovene på nasjonalt nivå. Sentrale kunnskapsbehov er identifisert i del 4. Det er også behov for å se disse i sammenheng med kvalitetsnormen for villrein, som er den viktigste kunnskapsammenstillingen i forbindelse med klassifisering og påvirkningsanalyser. De mest sentrale kunnskapsbehovene i de enkelte områdene, og en plan for effektovervåking av tiltakene, kan med fordel synliggjøres i de endelige tiltaksplanene.

Når stortingsmeldingen er vedtatt, bør KLD utarbeide sine forslag til tiltaksplaner, basert på faggrunnlagene som er oversendt. Det vil kreve ytterligere arbeid for å sammenstille/samordne tiltaksplanene, og standardisere planene slik at de er mer enhetlige. Ny politikk vil gi noen rammer for tiltaksplanene som skal vedtas. I tillegg er det behov for dialog med sentrale aktører om de samlede tiltakene på tvers av tiltaksplaner underveis i arbeidet, gjerne i form av høringsmøter. Før regjeringen vedtar tiltaksplanene skal de også sendes på alminnelig høring.

Det er skissert flere løsninger for at lokale og regionale arbeidsgrupper har oppgaver i den videre oppfølgingen av tiltakene i tiltaksplanene. Det bør settes av ressurser til arbeidet med planene og sikre involvering lokalt i den konkrete oppfølgingen.

Det knytter seg noen større utredningsbehov til foreslåtte tiltak. Noen typer tiltak vil, dersom de blir aktuelle, utløse krav om konsekvensutredning, og slik sett vil krav til utredning være ivarettatt før de eventuelt realiseres. Ut over dette kan det være aktuelt for KLD å be Miljødirektoratet eller statsforvalteren bidra til å supplere faggrunnlagene med gjennomganger av blant annet:

- Ferdselsreguleringer og forholdet til allemannsretten
- Store restaurerings- eller samferdselstiltak som vil utløse KU
- Andre overordnede, nasjonale grep
- Nærmere vurdering av konsekvenser (og i noen tilfeller også effekt) ved ulike hovedgrupper av tiltak, f.eks. begrensninger i bruk av vei
- Hvordan arbeidet med å følge opp tiltaksplanene bør organiseres

Etter planen vil tiltaksplaner for de første nasjonale villreinområdene tidligst bli vedtatt i 2025. Utkastene til tiltaksplaner som vi leverer nå viser en retning og ambisjon for hensynet til villreinen som vi mener er nødvendig for å oppnå de forbedringer i tilstanden som kvalitetsnormen etterspør. Det haster med tiltak som bedrer situasjonen for villreinen. Der kunnskapsgrunnlaget, forståelsen og dialogen er etablert og regelverket er på plass, mener Miljødirektoratet at aktørene bør begynne å jobbe med tiltak allerede nå.

Store restaureringsprosjekter bør få en egen behandling. Det er naturlig å se til koblinger for FNs tiår for naturrestaurering, som går fram mot 2030, for å planlegge og komme i gang med noen ambisiøse restaureringsprosjekter.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ivar Myklebust
avdelingsdirektør

Knut Morten Vangen
seksjonsleder

Kopi til:

STATSFORVALTAREN I VESTLAND	Njøsavegen 2	6863	LEIKANGER
STATSFORVALTEREN I VESTFOLD OG TELEMAR	Postboks 2076	3103	Tønsberg
STATSFORVALTAREN I MØRE OG ROMSDAL	Postboks 2520	6404	Molde
STATSFORVALTEREN I TRØNDELAG	Postboks 2600	7734	Steinkjer
STATSFORVALTEREN I INNLANDET	Postboks 987	2604	LILLEHAMMER
STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN	Postboks 325	1502	MOSS
STATSFORVALTAREN I ROGALAND	Postboks 59	4001	Stavanger
STATSFORVALTEREN I AGDER	Postboks 504	4804	ARENDAL
Stiftelsen Norsk villreinsenter			

Vedlegg

- 1 vedlegg 1_oppsummering av innsatsområder og tiltak i planforslagene
- 2 Hardangervidda - Statsforvalterens oversendelsesbrev
- 3 Rapport - Utkast til tiltaksplan Hardangervidda
- 4 Vedleggsdokument - Tiltaksplan for Hardangervidda komp
- 5 Hardangervidda - Regneark med alle foreslåtte tiltak og tiltakspakker
- 6 Knutshø - Statsforvalterens oversendelsesbrev
- 7 Knutshø - Statsforvalterens oversendelsesbrev_2
- 8 Faggrunnlag til tiltaksplan for Knutshø villreinområde - med vedlegg
- 9 Nordfjella - Statsforvalterens oversendelsesbrev
- 10 Tiltaksplan Nordfjella_Norskvillreinsenter30.11.23
- 11 Vedlegg 9.1_Tiltaksplan Nordfjella
- 12 Vedlegg 9.2_Tiltaksplan Nordfjella
- 13 Vedlegg 9.3_Tiltaksplan Nordfjella
- 14 Vedlegg 9.4_Tiltaksplan Nordfjella
- 15 Rondane - Statsforvalterens oversendelsesbrev
- 16 kvalitetsnorm-for-villrein-i-rondane-tilradinger-fra-villreinfaglig-prosjektgruppe
- 17 Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei - Statsforvalterens oversendelsesbrev
- 18 Utkast til tiltaksplan for Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei
- 19 Vedlegg 10.1 - Samledokument - Tiltaksplan for Setesdalsheiene
- 20 Vedlegg 10.2 - Datablad-utfyllende informasjon for hvert tiltak - Tiltaksplan for Setesdalsheiene
- 21 Vedlegg 10.3 - Innspill til tiltaksplanen fra eksterne - Tiltaksplan for Setesdalsheiene
- 22 10.1 Sammenstilling av alle tiltak behandlet i faggruppene foruten faggruppe areal og lovregulering

- 23 Snøhetta - Statsforvalterens oversendelsesbrev
- 24 Faggrunnlag til tiltaksplan for Snøhetta villreinområde - med vedlegg