

Kvalitetsnorm for villrein – høringsnotat

Innhold

0	Sammendrag	2
1	Bakgrunn og innledning – dagens forvaltning av villrein	4
1.1	Status og utvikling for villrein i Norge	4
1.2	Dagens forvaltning av villrein	5
1.3	Nasjonale mål og gjeldende politikk på området.....	9
2	Problembeskrivelse – behov for bedre og mer heldekkende og enhetlig kunnskapsgrunnlag for forvaltningen.....	10
2.1	Bestandsforvaltning.....	11
2.2	Arealforvaltning.....	13
3	Forslag om innføring av kvalitetsnorm for villrein	14
3.1	Vurdering av påkrevde tiltak og alternative virkemidler	14
3.2	Om kvalitetsnorm for naturmangfold	16
3.3	Ekspertgruppe for utvikling av faggrunnlag og forslag til kvalitetsnorm	17
3.4	Om tilstandskategorier og valg av kvalitetsmål	20
3.5	Om påvirkningsanalyser	21
3.6	Forholdet til naturmangfoldlovens prinsipper om offentlig myndighetsutøvelse.....	22
3.7	Forslag til kvalitetsnorm for villrein (<i>Rangifer tarandus</i>)	24
3.8	Operasjonalisering av kvalitetsnormen.....	28
4	Konsekvenser av innføring av en kvalitetsnorm for villrein	31
4.1	Berørte interesser	34
4.2	Forventede positive konsekvenser.....	34
4.3	Kostnader	35
4.3.1	Klassifisering av de 24 villreinområdene	36
4.3.2	Påvirkningsanalyser	39
4.3.3	Tiltaksplaner	39
5	Miljødirektoratets samlede vurdering	39
5.1	Anbefaling om innføring av kvalitetsnorm for villrein	39
5.2	Forutsetninger for en vellykket gjennomføring	40
5.3	Foreslåtte administrative og budsjettmessige løsninger	41
6	Høringsprosessen	41

0 Sammendrag

I forbindelse med Stortingets behandling 23. mai 2016 av Meld. St. 14 (2015–2016) – *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold*, ble det fattet vedtak om at "Stortinget ber regjeringen utarbeide en kvalitetsnorm for villrein, (...)". Energi- og miljøkomiteen har i sin innstilling til stortingsmeldingen understreket at det trengs gode kunnskapssystemer for å kunne følge med på utviklingen av høstbare arter, slik som villrein.

Klima- og miljødepartementet har fulgt opp Stortingets bestilling gjennom flere oppdrag til Miljødirektoratet om å utvikle faggrunnlag og legge fram forslag til en slik kvalitetsnorm med hjemmel i naturmangfoldloven § 13.

Norge er det eneste landet i Europa med opprinnelig, vill fjellrein, med unntak av mindre forekomster i det vestlige Russland. I tillegg finnes en mindre bestand på Island som ble innført som tamrein fra Finnmark for over 200 år siden, men som i dag forvaltes som villrein. Villrein er en nasjonal ansvarsart, og Norge har et internasjonalt ansvar for å ta vare på villreinen.

Villrein (*Rangifer tarandus*) er nå klassifisert som sårbar på den globale rødlisten for truede arter. Årsaken til dette er stor og vedvarende bestandsnedgang globalt, spesielt i flere av de store nordamerikanske cariboubestandene. Selv om den norske bestanden regnes som livskraftig samlet sett, møter villreinen i Norge likevel mange utfordringer som på sikt kan true artens overlevelse.

Villreinen krever muligheten til å flytte seg over store, sammenhengende fjellområder. Dette henger blant annet sammen med det marginale og ustabile livsgrunnlaget i fjellet. Den største trusselen mot villrein i Norge er derfor fragmentering og tap av leveområder. Flere av de større nasjonale villreinområdene består i dag allerede av to eller flere delbestander, og det er fare for ytterligere fragmentering i framtida. I mange av villreinens leveområder har en manglende helhetlig arealforvaltning videre medført en "bit for bit"-utbygging som sakte, men sikkert bidrar til å ødelegge villreinens livsgrunnlag.

Utviklingen mot mindre bestander og leveområder er også svært bekymringsfull sett i lys av klimaendringenes potensiale til å endre villreinens levekår. Sykdommer og parasitter vil også få større betydning i et framtidslandskap der klima er forandret og leveområdene mer oppstykket. Den største utfordringen i villreinforvaltningen er derfor å sikre at villreinbestandene får beholde leveområder av tilstrekkelig størrelse og kvalitet.

For å hindre ødeleggelse av villreinens leveområder, er det viktig at alle berørte får god kunnskap om effekten av ulike inngrep og forstyrrelser. Da er det først nødvendig med et system som til enhver tid sier noe om tilstanden for villreinen i de enkelte villreinområdene. Et slikt system er også viktig for at forvaltningen etter behov skal være i stand til å sette i gang tiltak som kan bedre situasjonen for villreinen. Selv om det er innhentet mye kunnskap om villrein de siste tiårene, mangler vi i dag fremdeles et slikt enhetlig system.

Miljødirektoratet mener en kvalitetsnorm for villrein vil være et solid styringsverktøy som er godt egnet til å si noe om tilstanden til villreinen, hvilke utfordringer arten møter i de enkelte villreinområdene og hvilke tiltak forvaltningen kan sette i gang for å bedre tilstanden. Iverksetting av kvalitetsnormen vil innebære at samtlige villreinområder vil få et styrket kunnskaps- og beslutningsgrunnlag for forvaltningen. Innenfor bestandsforvaltningen vil dette være svært nyttig for rettighetshavere/villreinutvalg i deres arbeid med utarbeidelse av forslag til bestandsplaner, årlige fellingskvoter m.v. Det vil også være til stor nytte for villreinnemndene i deres offentlige myndighetsutøvelse etter hjorteviltforskriften i bestandsforvaltningen, og som grunnlag for nemndas medvirkning og høringsuttalelser i arealforvaltningen. Det samme gjelder for kommunene som er

den viktigste planmyndighet etter plan- og bygningsloven, og som har ansvaret for å følge opp de retningsgivende regionale planene gjennom juridisk bindende arealplaner. En kvalitetsnorm for villrein vil bidra til å systematisere kunnskap om effekten av den samlede belastningen av ulike tiltak i villreinens leveområder, og vil med dette gi viktig kunnskap for en bedre og mer treffsikker forvaltning for å oppnå de nasjonale målene for naturmangfold. Miljødirektoratet mener derfor kvalitetsnormen vil bidra til at villrein, og de ulike villreinområdene, kan forvaltes på en slik måte at vi oppfyller våre internasjonale forpliktelser, og at vi er i stand til å ta vare på villreinen i levedyktige bestander i våre 24 villreinområder.

Med en enhetlig forståelse av effekten av alle påvirkninger og inngrep i et villreinområde, vil en kvalitetsnorm på mange måter være et godt supplement til de regionale planene for nasjonale villreinområder. Klassifiseringen etter kvalitetsnormen vil også kunne bidra til å måle om retningslinjene og handlingsprogrammene i de regionale planene fungerer etter hensikten. Kvalitetsnormen vil gjelde for alle 24 villreinområder og sikre at alle berørte myndigheters ansvar gjøres synlig, slik at myndighetene i felleskap kan iverksette treffsikre tiltaksplaner etter behov. Miljødirektoratet har derfor med hjemmel i naturmangfoldloven § 13 utarbeidet forslag til "Kvalitetsnorm for villrein (*Rangifer tarandus*)" (se vedlegg).

Forslaget om en kvalitetsnorm for villrein bygger på faglige råd fra en uavhengig og bredt sammensatt ekspertgruppe nedsatt av Miljødirektoratet. Resultatene av gruppas arbeid er presentert i NINA Rapport 1400: *Miljøkvalitetsnorm for villrein. Forslag fra en ekspertgruppe*¹. Bortsett fra noen justeringer av delnorm 3 (vedlegg IV) er det i høringsforslaget ikke gjort endringer i selve klassifiseringssystemet og innholdet i kvalitetsnormen slik det er foreslått fra ekspertgruppa, og vi ber høringsinstansene ta stilling til dette slik det foreligger.

Basert på ekspertgruppas råd, anbefaler Miljødirektoratet at det hvert femte år skal vurderes om hvert av de 24 villreinområdene har god, middels eller dårlig kvalitet. Målet er at minimum middels kvalitet for det enkelte villreinområde opprettholdes eller nås snarest mulig. Hva som ligger i dette vil være avhengig av hvilken påvirkning det er snakk om. For eksempel vil det normalt være lettere, raskere og mindre kostnadskrevenne å rette opp uheldige bestandsforhold enn å få gjennomført avbøtende tiltak som kan bidra til å redusere arealunnvikelser eller å få gjenåpnet viktige trekkpassasjer. Det tar også lang tid å få reetablert lavmatter som har vært overbeitet.

Miljødirektoratet foreslår videre, i tråd med ekspertgruppas råd, at kvalitetsnormen bør bestå av tre delnormer; 1) bestandsforhold, 2) lavbeiter og 3) leveområde og menneskelig påvirkning. Det er foreslått måleparametere for de enkelte delnormene med grenseverdier for henholdsvis god, middels og dårlig kvalitet. Grenseverdiene fremgår av vedleggene til kvalitetsnormen. Samlet vil kvalitetsnormen beskrive kvaliteten på både villreinbestanden, en sentral del av beitegrunnlaget og leveområdet.

Videre er det i kvalitetsnormen beskrevet hvordan påvirkningsanalyser kan bidra til å forklare hvorfor et villreinområde ikke oppnår god eller middels tilstand. Dette kan i sin tur gi grunnlag for tiltaksplaner som kan bidra til å redusere negative påvirkninger. Slike planer bør (etter loven) utarbeides i samråd med andre berørte myndigheter.

Selve forslaget til kvalitetsnorm med beskrivelse av de enkelte delnormene finnes som vedlegg til dette høringsnotatet, mens Miljødirektoratets kommentarer til de enkelte artiklene finnes i kapittel 3.7. Vi ber særskilt om at høringsinstansene kommenterer disse, samt kapittel 3.8 om operasjonalisering av kvalitetsnormen. Dette inngikk ikke i ekspertgruppas mandat, og forslagene her

¹ <https://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M869/M869.pdf>

er utviklet av Miljødirektoratet som del av arbeidet med forslag til kvalitetsnorm og dette høringsnotatet. For øvrig er det selvsagt åpent for å gi kommentarer til alle deler av høringsnotatet.

Miljødirektoratet har vurdert både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser av forslaget.

Nytteeffektene vil være knyttet til at kvalitetsnormen vil klargjøre hvordan kvaliteten er for villreinen og villreinområdene, og til at dette vil gi forvaltningen et styrket og enhetlig kunnskapsgrunnlag om hvordan vi kan nå eller opprettholde en gitt kvalitet. Vi får også systematisert kunnskap om samlet belastning. Kostnader ved innføring av kvalitetsnormen vil være knyttet til utvikling og drift av et opplegg for vurdering av sentrale måleparametere, og til behov for påfølgende klassifisering og påvirkningsanalyser og eventuelle tiltaksplaner. Miljødirektoratet mener det er grunn til å anta at fordelene med tiltaket veier opp for ulempene. Direktoratet finner at høringsnotatet og -prosessen møter kravene til saksgang og saksopplysninger i utredningsinstruksen (minimumsutredning) og i naturmangfoldloven.

Fordelene ved en kvalitetsnorm kan også strekke seg lengre enn kun for en art. Enkelte arter kan ha stor betydning for et økosystem, og villreinen er et godt eksempel på dette. Erfaringer viser at vi kan ta vare på mye natur og mange arter gjennom å ta godt vare på villreinen i Norge, og sikring av villreinens leveområder har stått sentralt ved opprettelsen av mange av våre store verneområder i fjellområdene i Sør-Norge.

Det gjennomføres elektronisk høring hvor høringsfristen er tre måneder. Saksdokumentene og skjema for å gi elektronisk tilbakemelding finnes på en høringsside på www.miljodirektoratet.no.

1 Bakgrunn og innledning – dagens forvaltning av villrein

1.1 Status og utvikling for villrein i Norge

Ved siden av mindre forekomster i det vestlige Russland, samt en mindre, innført bestand på Island, er Norge det eneste landet i Europa med opprinnelig, vill fjellrein. Den norske totalbestanden om vinteren er anslått til ca. 30 000 dyr, og villreinen er en norsk ansvarsart. Dette innebærer at mer enn 25 % av den europeiske totalbestanden finnes i Norge². De overordnede målsettingene for forvaltningen av villrein er å sikre at arten og de ulike delbestandene forvaltes på en slik måte at internasjonale forpliktelser i Biomangfoldkonvensjonen og Bernkonvensjonen overholdes, og at nasjonale målsettinger om ivaretagelse av levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder nås, jf. naturmangfoldloven § 5.

Opprinnelig fantes villreinen i hele fjell-Norge, men nord for indre Sør-Trøndelag og i flere fjellområder i Sør-Norge er villreinen i dag utryddet og erstattet med tamrein. I tidligere tider kunne villreinen vandre fritt mellom ulike sesongbeiter innenfor større regioner, men i løpet av det siste århundret har fragmenteringsprosesser ført til den oppdelte bestandsstrukturen med 24 ulike villreinområder og enda flere delbestander som vi ser i dag. Hovedårsaken til dette har vært utbygging av infrastruktur og menneskelig aktivitet, i tillegg til at overbeskatning omkring forrige århundreskifte trolig også har bidratt noe. I nyere tid er noen mindre villreinområder på Vestlandet etablert med utsatt tamrein der topografien setter begrensninger for reinens mulighet til å trekke mellom områdene.

²https://www.regjeringen.no/contentassets/bc42854482c34725b066d889e910d555/kgf_res_forsrift_om_utvalgte_naturtyper_110513.pdf

På grunn av trekkbarrierer og andre forstyrrelser som hindrer reinen i å bruke et område, er det i de fleste av dagens villreinområder ikke et balansert forhold mellom viktige funksjonsområder som sommerbeiter, vinterbeiter og gode kalvingsområder. Dette bidrar til redusert kondisjon hos dyra og en del forvaltningsmessige utfordringer med at villreinen er "satt på bås", der dyretallet må tilpasses nøye til mattilgangen innenfor de ulike delområdene. Dagens organisering av forvaltningen er tilpasset denne bestandsstrukturen, jf. nærmere omtale i kapittel 2.1.

Klimaendringene vil påvirke naturmangfoldet i stadig økende grad, og blant annet villreinens tilgang på mat blir påvirket av klimavariasjoner. Mildere og fuktigere vinterklima kan føre til nedising og utilgjengeliggjøring av vinterbeite. Dette kan føre til nedsatt kondisjon og økt dødelighet, og øke villreinens behov for bruk av randområder der tilgangen er begrenset av menneskeskapte barrierer. Begrensning av annen negativ miljøpåvirkning blir viktig for å redusere den samlede belastningen på naturen og villreinens leveområder.

Den generelle samfunns- og velferdsutviklingen tilsier at presset mot villreinområdene vil fortsette å øke som følge av blant annet videre hytte- og reiselivsutbygging med tilhørende infrastruktur, økt menneskelig ferdsel og nye ferdselsformer i fjellet. Det forventes også økende utfordringer med utbygging av fornybar energi med bakgrunn i klimamålene og økt økonomisk lønnsomhet. Dette kan bidra til ytterligere fragmentering av villreinens leveområder, som også kan få bestandsmessige konsekvenser.

1.2 Dagens forvaltning av villrein

Den norske bestanden av villrein er fordelt på 24 administrativt avgrensede villreinområder, med et samlet areal på ca. 50 000 km² (figur 1). En omfattende beskrivelse av alle villreinområdene er samlet i boka *Villreinen – fjellviddas nomade*³. Boka inneholder blant annet kart over villreinområdet, omtale av naturgrunnlag, villreinstammens historikk, organisering og utfordringer og mål i forvaltningen. Tilsvarende nettbasert informasjon om de enkelte villreinområdene finnes på nettsiden www.villrein.no som eies og driftes av Norsk villreinsenter. I dette høringsnotatet henviser vi til disse kildene, og går ikke inn på noen nærmere generell beskrivelse av de ulike villreinområdene.

Forvaltningsansvar

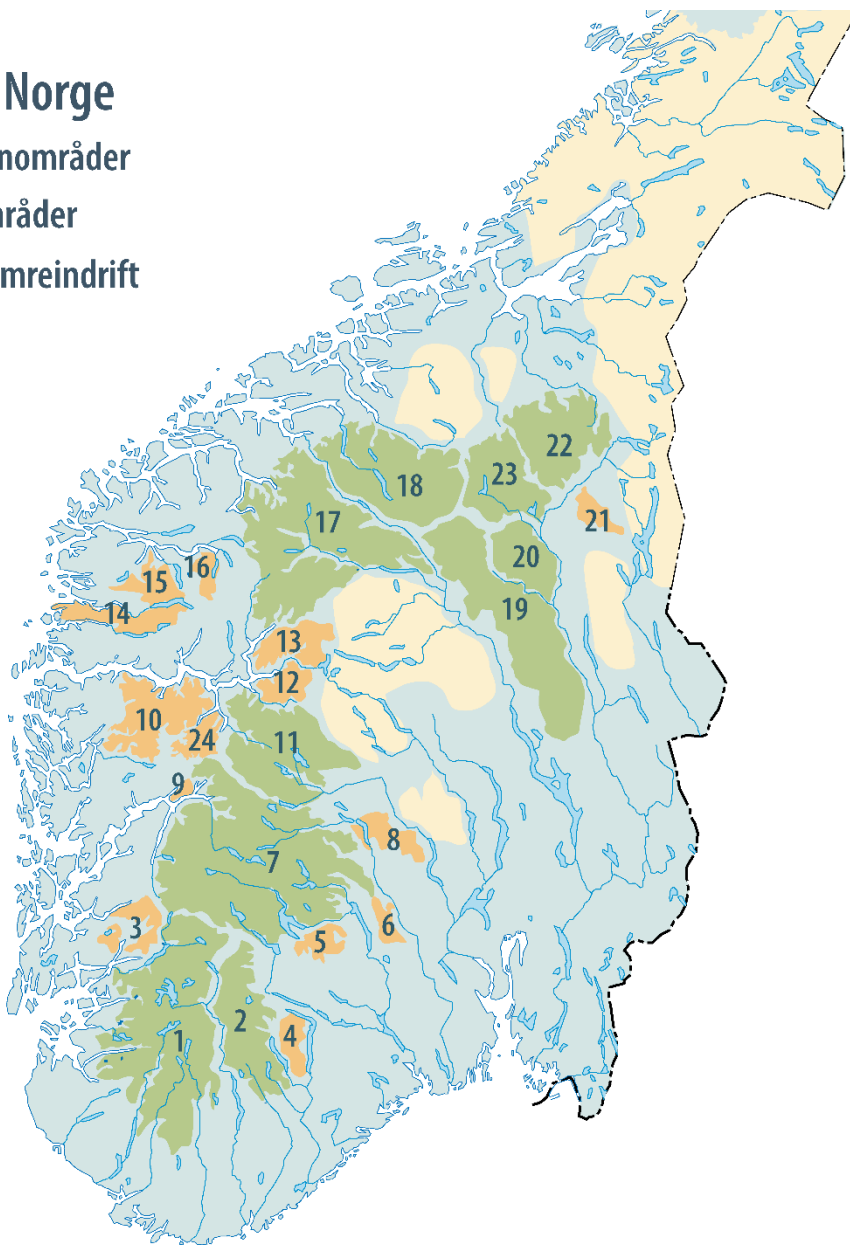
Det ble i 2018 vedtatt at ansvaret for forvaltningen av høstbare viltressurser overføres fra Klima- og miljødepartementet (KLD) til Landbruks- og matdepartementet (LMD). Dette innebærer ifølge Kgl. res. 27. april 2018 at ansvaret for bestandsforvaltning, bestands- og helseovervåking og for villreinnemndene fra 1. mai 2018 er overført til LMD, mens ansvaret for villreinens leveområder med blant annet regionale planer, europeiske villreinregioner med verdiskapingsprogram, Norsk villreinsenter og bestandsovervåking som grunnlag for arealforvaltning beholdes i KLD. Det er samtidig bestemt at forvaltningsansvaret på direktoratsnivå fortsatt skal ligge i Miljødirektoratet.

³ Punsvik, T. og Frøstrup, J.C. 2016. Villreinen – fjellviddas nomade. Biologi, historie, forvaltning. Friluftsførlaget, Arendal.

Villreinområder i Norge

- Nasjonale villreinområder
- Andre villreinområder
- Områder med tamreindrift

- 1 Setesdal Ryfylke
- 2 Setesdal Austhei
- 3 Skaulen Etnefjell
- 4 Våmur - Roan
- 5 Brattefjell - Vindeggen
- 6 Blefjell
- 7 Hardangervidda
- 8 Norefjell - Reinsjøfjell
- 9 Oksenhalvøya
- 10 Fjellheimen
- 11 Nordfjella
- 12 Lærdal - Årdal
- 13 Vest - Jotunheimen
- 14 Sunnfjord
- 15 Førdefjella
- 16 Svartebotnen
- 17 Reinheimen-Breheimen
- 18 Snøhetta
- 19 Rondane
- 20 Sølknkletten
- 21 Tolga Østfjell
- 22 Forollhogna
- 23 Knutshø
- 24 Raudafjell



Figur 1: Lokaliseringen av de 24 norske villreinområdene. Kartet viser hvilke områder som er klassifisert som nasjonale villreinområder og andre villreinområder. Gule felter viser områder i Sør-Norge med tamreindrift.⁴

Verneområder

Sikring av villreinens leveområder har stått sentralt ved opprettelsen av mange av våre store nasjonalparker og landskapsvernområder i fjellområdene i Sør-Norge, og er nedfelt i verneforskriftene som en viktig del av verneformålet. Denne typen vern dekker imidlertid bare deler av villreinens leveområder. Felles for de fleste former for vern i tråd med naturmangfoldloven er at det forutsetter liten grad av tyngre tekniske inngrep. I mange områder med stor viktighet for villrein er ikke dette kriteriet oppfylt, og områdene som vernes blir i de fleste tilfeller av for begrenset

⁴ Figuren er hentet fra Kjørstad, M. mfl. 2017. Miljøkvalitetsnorm for villrein. Forslag fra en ekspertgruppe. NINA Rapport 1400. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.

utstrekning til å dekke villreinens behov for å kunne benytte sesongbeiter og ulike funksjonsområder innenfor hele fjellområdet.

I mange av de større villreinområdene er det nasjonalpark eller større landskapsvernområder i kjernen av områdene. Det foreligger ikke planer om flere slike større verneområder i villreinområdene i dag. Det pågår imidlertid arbeid med forvaltningsplaner og besøksstrategier for mange av områdene som kan gi bedre muligheter for å kanalisere og styre menneskelig ferdsel og bruk. Dette kan ha positive effekter for villreinens arealbruk i verneområdene dersom aktuelle tiltak bygger på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Dette er varierende i ulike områder.

Nasjonale villreinområder

Basert på rådene fra prosjektet "Villrein og Samfunn" i 2004⁵ og behandlingen av to stortingsmeldinger⁶, pekte daværende Miljøverndepartementet i 2007 ut ti nasjonale villreinområder. Bakgrunnen for valget av de nasjonale områdene var en helhetsvurdering av områdenes størrelse, kvalitet og betydning som villreinområder, ulike stammers genetiske opphav og historikk, og de særlige mulighetene vi i disse områdene har til å sikre et bredt habitattilbud for villrein i framtida. I rapporten fra "Villrein og samfunn" ble det understreket at det er et viktig mål å bevare og tilrettelegge for en best mulig forvaltning av *alle* våre villreinområder, og at differensieringen først og fremst gjelder de særlige arealforvaltningsgrepene som anses nødvendig for å sikre de større sammenhengende villreinområdene for framtiden. I St.meld. nr. 21 (2004-2005) – *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* ble det framholdt at planer som omfatter de samlede bruks- og verneinteressene bør gjennomføres for de øvrige (ikke nasjonale) villreinområdene med randsoner.

Regionale planer

Etter anmodning fra daværende Miljøverndepartementet, ble det fra 2007 startet arbeid i regi av fylkeskommunene med regionale planer for en helhetlig forvaltning av fjellområder som er spesielt viktige for villreinens framtid i Norge, og disse prosessene er nå fullført. Det er vedtatt sju ulike regionale planer som til sammen omfatter de ti nasjonale villreinområdene i perioden 2011–2017. Et sentralt mål med de regionale planene er å få til en felles styring av områdene for å unngå en "bit-for-bit"- utbygging som på lang sikt vil kunne ødelegge livsgrunnlaget for villreinen.

De regionale planene er vedtatt av fylkestingene i de berørte fylker, der alle fylkestingene må fatte likelydende vedtak. Dette har skjedd etter omfattende høringer og forhandlinger med berørte kommuner og fylkesmenn. Tre av de sju planene har blitt endelig fastsatt av departementet etter at fylkesmannen har framsatt formelle innvendinger til godkjenning av planen.

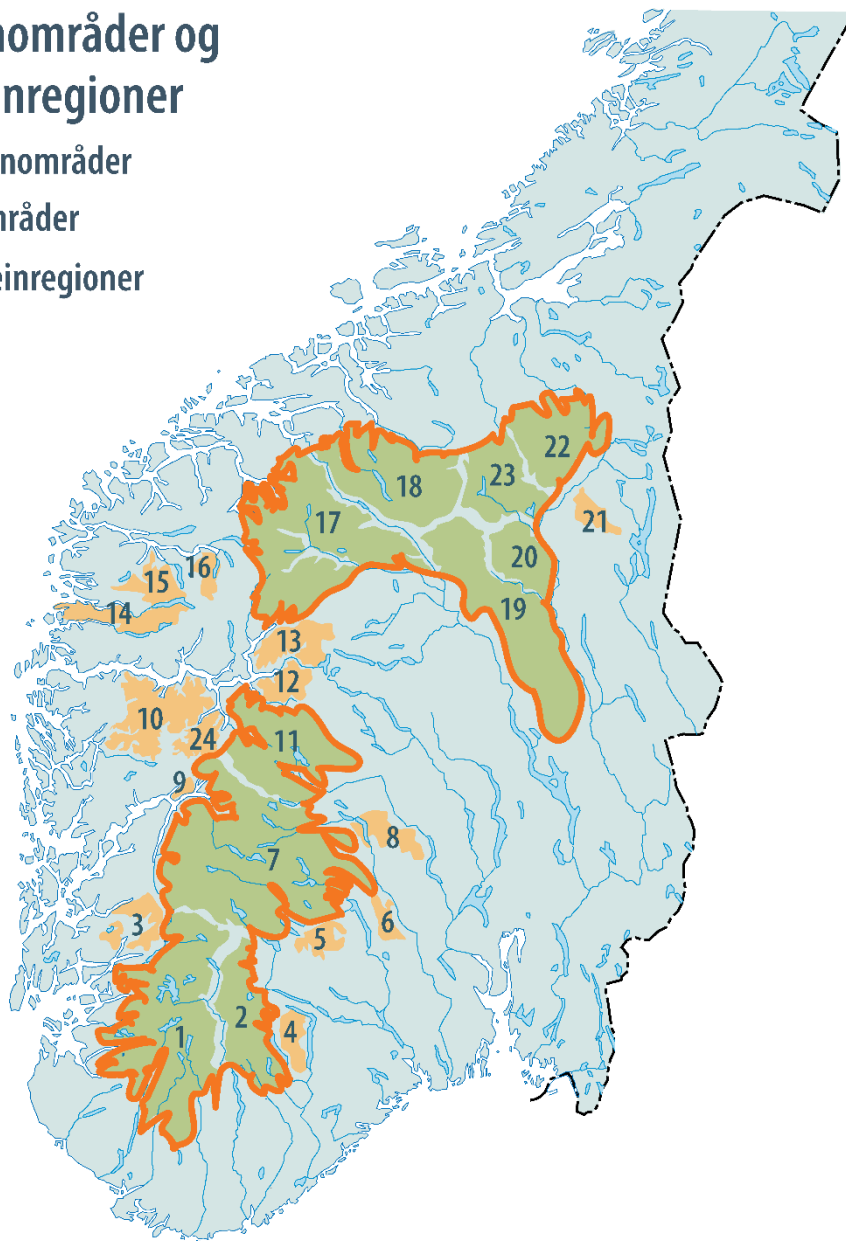
⁵ Andersen, R. & Hustad, H. (red.) 2004. Villrein og samfunn. En veiledning til bevaring og bruk av Europas siste villrein fjell. NINA Temahefte 27. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.

⁶ St.meld. nr. 21 (2004-2005) – *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* og St.meld. nr. 26 (2006-2007) – *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*.

Nasjonale villreinområder og europeiske villreinregioner

- Nasjonale villreinområder
- Andre villreinområder
- Europeiske villreinregioner

- 1 Setesdal Ryfylke
- 2 Setesdal Austhei
- 3 Skaulen Etnesfjell
- 4 Våmur - Roan
- 5 Brattefjell - Vindeggen
- 6 Blefjell
- 7 Hardangervidda
- 8 Norefjell - Reinsjøfjell
- 9 Oksenhalvøya
- 10 Fjellheimen
- 11 Nordfjella
- 12 Lærdal - Årdal
- 13 Vest - Jotunheimen
- 14 Sunnfjord
- 15 Førdefjella
- 16 Svartebotnen
- 17 Reinheimen-Breheimen
- 18 Snøhetta
- 19 Rondane
- 20 Sølknkletten
- 21 Tolga Østfjell
- 22 Forollhogna
- 23 Knutshø
- 24 Raudafjell



Figur 2: Avgrensning og status for dagens villreinområder.⁷

Samtlige regionale planer har plankart med retningslinjer for arealbruk. I tillegg skal planene ha et handlingsprogram, der rullering skal vurderes årlig. De områdene som er viktigst for villreinen og mest sårbare for inngrep er definert som nasjonalt villreinområde, hvor hensynet til villreinens arealbehov skal veie tyngst. I praksis vil dette være ei grense mot ny utbygging som ikke faller inn under tradisjonelt landbruk i Landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder) i kommuneplaner. Grensa for nasjonalt villreinområde er politisk fastsatt av fylkestingene, etter at det er gjort samfunnsmessige avveininger i forhold til grensa for villreinens "biologiske leveområde" som ble presentert som faggrunnlag for planene.

De vedtatte planene skal legges til grunn for statlig, regional og kommunal planlegging og virksomhet i regionen, jf. plan- og bygningsloven § 8-2. De regionale planene er ikke juridisk bindende, men

⁷ Figuren er hentet fra Kjørstad, M. mfl. 2017. Miljøkvalitetsnorm for villrein. Forslag fra en ekspertgruppe. NINA Rapport 1400. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.

forutsettes fulgt opp i juridisk bindende kommunale planer. Hvis de kommunale planene bryter med intensjonen bak og retningslinjene i de regionale planene skal fylkesmannen og fylkeskommunene vurdere å fremme innsigelse til planene. Heller ikke ulike sektormyndigheter som fatter vedtak som berører villreinområder, kan bryte med intensjonene i planene⁸. Villreinnemndene har en viktig oppgave i å følge opp arealplanprosessene med innspill i tidlig planfase og høringsuttalelser til planforslag og dispensasjonssaker. Også i St. meld nr. 14 (2015-2016) "Natur for livet" framgår det at de regionale planene må følges opp i utbyggingssaker og gjennom handlingsprogrammer.

De vedtatte regionale planene er et stort og viktig tiltak for å bevare gjenværende leveområder for villrein i et langsiktig perspektiv. Det varierer i hvor stor grad fylkeskommuner og kommuner har prioritert oppfølging av planene gjennom innarbeiding i juridisk bindende kommuneplaner og gjennomføring av konkrete tiltak i tråd med handlingsprogrammer. Det er derfor viktig framover å ha fokus på at de regionale planene innarbeides i kommunale planer og at handlingsprogrammene følges opp.

Det framgår av de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging fra 2019 at sammenhengende natur- og friluftsområder i fjell og utmark og overordnet grønnstruktur er avhengig av en langsiktig sikring og forvaltning. Regionale og interkommunale planer kan være nyttige verktøy i dette. Norge har et særskilt ansvar for å ivareta villreinen som en nasjonal ansvarsart og dens leveområder. Det skjer blant annet gjennom regionale planer for fjellområder med villrein og i annen kommunal og regional planlegging.

Det er viktig at det utvikles gode parametere for å måle arealinngrepene i leveområdene, og at det samarbeides om dette mellom ulike aktører der det er naturlig. Det vises til nærmere omtale av dette i NINA Rapport 1400, kapittel 6.3 og 8.3.

Programmet "Villreinfjellet som verdiskaper" har fra 2017 satt i gang flere større prosjekter som er knyttet opp mot handlingsprogrammene, og der formålet er å oppnå både miljømessige forbedringer for villreinen og økonomisk verdiskaping i berørte fjellbygder.

Europeiske villreinregioner

To europeiske villreinregioner, som omfatter alle de nasjonale villreinområdene, ble formelt åpnet 18. september 2017 (figur 2). Formålet med disse er blant annet å synliggjøre at Norge tar sitt internasjonale ansvar for villreinen på alvor, å sette fokus på villreinens behov for større sammenhengende leveområder og å skape grunnlag for økt verdiskaping i de berørte fjellbygdene med villreinfjellet som merkevare. Det nye verdiskapingsprogrammet som ble startet i 2017, "Villreinfjellet som verdiskaper", er geografisk avgrenset til de 61 kommuner i 11 fylker som har areal innenfor de to europeiske villreinregionene. Det ble fra starten avsatt 5 mill. kr per år i en femårsperiode til dette programmet, og bevilgningen er fra 2020 foreslått økt til 8 mill. kr. Det er til nå etablert seks flerårige prosjekter som til sammen omfatter de fleste nasjonale villreinområdene, og er koblet opp mot de regionale planene. Opprettelsen av de to regionene medfører ikke nye retningslinjer for arealforvaltningen, dette er fastlagt i de regionale planene.

1.3 Nasjonale mål og gjeldende politikk på området

Villreinarbeidet omtales i Meld. St. 14 (2015 – 2016) – *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold*, og det vises blant annet til at regjeringen med bakgrunn i de regionale planene vil

⁸ Se skriftlig spørsmål i Stortingets spørretime fra Ola Elvestuen (V) besvart av kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner 22. februar 2016, jf. Dokument nr. 15:605 (2015-2016).

arbeide for å sikre villreinen og dens leveområder i utbyggingssaker og i kommunale arealplaner, og at de regionale planene må følges opp gjennom utarbeidelse av handlingsplaner samt implementering i kommuneplaner i de ulike regionene. Videre heter det at "Kunnskapsgrunnlaget om villreinens levevilkår er godt, men det er uenighet om effekten av den samlede belastningen av ulike tiltak i villreinens leveområder. For å konkretisere og operasjonalisere forvaltningsmålet og kunne vise hvilke tiltak som påvirker villreinen positivt eller negativt, vil regjeringen vurdere om det skal utvikles en kvalitetsnorm for villrein. Oppfølgingen av en kvalitetsnorm vil i så fall bidra til å styrke et felles kunnskapsgrunnlag for villreinforvaltningen framover".

Ved behandlingen av naturmangfoldmeldinga i Stortinget 23. mai 2016 ble det fattet vedtak om at "Stortinget ber regjeringen utarbeide en kvalitetsnorm for villrein." Dette ble fulgt opp av Klima- og miljødepartementet (KLD) i et supplerende tildelingsbrev til Miljødirektoratet 29. juni 2016: "På bakgrunn av dette ber vi direktoratet gjennomføre et arbeid med å utarbeide faggrunnlag for en kvalitetsnorm for villrein". Videre er det omtalt i statsbudsjettet for 2017 (Prop. 1 S (2016 – 2017) for KLD at "I tråd med Stortingets vedtak til naturmangfoldmeldinga vil det i 2017 bli utarbeidd ein miljøkvalitetsnorm for villrein". I tildelingsbrevet fra KLD for 2017 heter det at Miljødirektoratet skal "levere forslag til kvalitetsnorm for villrein innen 31.12.17". I tildelingsbrevet for 2018 står det at Miljødirektoratet skal lage utkast til forskrift med kommentarer om kvalitetsnorm for villrein basert på faggrunnlaget fra ekspertgruppa innen 1. juni 2018. I tildelingsbrevet for 2019 er oppdraget å "gjennomføre høring av, og levere utkast til vedtak om kvalitetsnorm for villrein etter naturmangfoldloven, inkludert forskriftsutkast" innen 15. september. Ekspertgruppa som ble nedsatt av Miljødirektoratet for å utarbeide faggrunnlag og forslag til kvalitetsnorm er nærmere omtalt i kapittel 3.3.

2 Problembeskrivelse – behov for bedre og mer heldekkende og enhetlig kunnskapsgrunnlag for forvaltningen

Den største utfordringen i villreinforvaltningen er å sikre at villreinbestandene får beholde leveområder av tilstrekkelig størrelse og kvalitet. Flere av de større nasjonale villreinområdene består i dag av to eller flere delbestander, og det er fare for ytterligere fragmentering i framtida⁹. Utvikling mot mindre bestander og leveområder er svært bekymringsfull sett i lys av klimaendringenes potensiale til å endre villreinens levekår. Sykdommer eller parasittbelastning vil også kunne få større betydning i et framtidslandskap der klima er forandret og leveområdene mer oppstykket.

Som vist i kapittel 1 er det over tid utviklet et bredt sett med virkemidler og tiltak knyttet til bevaring av villreinbestandene og deres leveområder, og til styrking av kunnskapsgrunnlaget. Sentrale elementer i dette er bestandsforvaltning, overvåking, nasjonale villreinområder og regionale planer, større verneområder og europeiske villreinregioner. Samtidig ser vi at det trengs styrket innsats for bevaring av villrein og tiltak for en mer helhetlig og treffsikker forvaltning. Dette krever at forvaltningen får et kunnskapsgrunnlag som er bedre og mer heldekkende og enhetlig enn det vi har nå. Hovedproblemet er at det i dag er krevende å styre mot de overordnede målene som er satt, både i forvaltningen av de enkelte bestandene og nasjonalt. På lang sikt er det derfor en risiko for at vi samlet sett ikke når nasjonale mål og internasjonale forpliktelser.

For å sikre en mer helhetlig og treffsikker forvaltning er det spesielt behov for bedre kunnskap om effekten av den samlede belastningen av ulike tiltak i villreinens leveområder. Et styrket

⁹ Nilsen, E.B. & Strand, O. 2017. Populasjonsdynamiske utfordringer knyttet til fragmentering av villrein fjellet. NINA Temahefte 70. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.

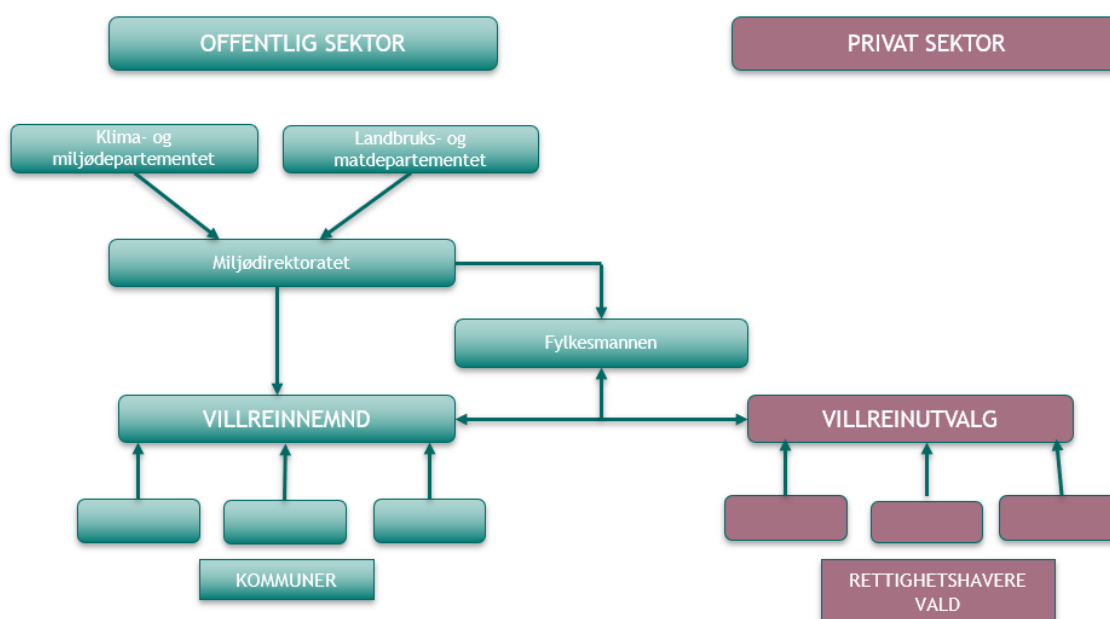
kunnskapsgrunnlag er påkrevd for at forvaltningen løpende skal kunne fange opp endringer, og for at forvaltningen skal kunne identifisere så presist som mulig hva som er årsaken til endringene. Mer presis kunnskap om påvirkningsfaktorene setter forvaltningen i bedre stand til å vurdere hvilke trusler som er kritiske for måloppnåelse, samt identifisere relevante tiltak for å styre mot måloppnåelse. Dette gjelder både for forvaltningen av villrein som en høstbar art (bestandsforvaltning, som er Landbruks- og matdepartementets ansvar) og for forvaltningen av villreinens leveområder (arealforvaltning, som er Klima- og miljødepartementets ansvar). Dette drøftes nærmere under.

Som en del av dette er det behov for et mer enhetlig kunnskapsgrunnlag som dekker alle norske villreinbestander og -områder, slik at vi får et bedre samlet bilde enn det vi har i dag. Dette krever at vi også får nødvendig kunnskap om de områdene som ikke har status som nasjonale villreinområder. For å sikre legitimitet og troverdighet bør et kunnskapssystem være både transparent og etterprøvbart.

2.1 Bestandsforvaltning

Villreinforvaltningen er hjemlet i forskrift 8. januar 2016 om forvaltning av hjortevilt. Den offentlige myndighetsutøvelsen med blant annet godkjenning av bestandsplaner, fastsetting av årlige fellingskvoter, godkjenning av vald m.v. er lagt til ni statlige, regionale villreinnemnder som oppnevnes av Miljødirektoratet etter forslag om kandidater fra kommunene. Villreinnemndene finansieres over det sentrale Viltfondet. Det er rettighetshaverne og deres organisasjoner, oftest kalt villreinutvalg eller villreinlag, som har ansvaret for den løpende drift av villreinområdet. Dette omfatter blant annet organisering av jaktutøvelsen, utarbeiding av forslag til bestandsplaner og fellingskvoter, og gjennomføring av tiltak som f. eks ulike tellinger for å skaffe kunnskapsgrunnlag for forvaltningen. Slike tiltak finansieres hovedsakelig gjennom at innbetalte fellingsavgifter fra året før tilbakeføres til området via villreinnemnda og fylkesmannen, som er ansvarlig for nemndas økonomiforvaltning. I små villreinområder med få felte dyr blir imidlertid dette svært beskjedne beløp årlig, og det finansielle grunnlaget for både tiltak og drift av villreinutvalget er ofte svakt.

Iverksetting av kvalitetsnormen vil innebære at samtlige villreinområder vil få et styrket kunnskaps- og beslutningsgrunnlag for forvaltningen. Innenfor bestandsforvaltningen vil dette være svært nyttig for rettighetshavere/villreinutvalg i deres arbeid med utarbeidelse av forslag til bestandsplaner, årlige fellingskvoter m.v. Det vil også være til stor nytte for villreinnemndene i deres offentlige myndighetsutøvelse etter hjorteviltforskriften i bestandsforvaltningen, og som grunnlag for nemndas medvirkning og høringsuttalelser i arealforvaltningen. Det samme gjelder for kommunene som er den viktigste planmyndighet etter plan- og bygningsloven, og som har ansvaret for å følge opp de retningsgivende regionale planene gjennom juridisk bindende arealplaner. Vi anser det som sannsynlig at både villreinnemnder og villreinutvalg vil legge klassifiseringen etter kvalitetsnormen til grunn for utforming av mål og retningslinjer for forvaltningen av de enkelte områder, og vil søke å oppnå god eller middels kvalitet etter de respektive delnormene i kvalitetsnormen. For områder som ikke oppfyller enkelte av kvalitetskravene vil klassifiseringen gi grunnlag for å arbeide med forbedringstiltak på en strukturert måte.



Figur 3. Oppbygging av norsk villreinforvaltning etter hjorteviltforskriften.

Villreinutvalget har ansvar for organisering og drift av villreinområdet. Det er oppnevnt en hovedansvarlig fylkesmann med ansvar for rådgivning og økonomi for hver villreinnemnd. Kommunene foreslår kandidater til villreinnemnda, oftest kommunepolitikere, og er den viktigste samarbeidsaktøren i arealforvaltningen. Fylkeskommunen er regional planmyndighet. Andre sektorer med virksomhet i villreinområdet er også viktige samarbeidsaktører.

I 1991 ble det startet et nasjonalt overvåkingsprogram for hjortevilt, der et eget delprogram for villrein omfatter seks av de større villreinområdene. Gjennom dette programmet gjennomføres det årlig kalvetellinger om sommeren, strukturtellinger om høsten og innsamling av kjever og slaktevekter fra felte dyr. De seks områdene ble valgt ut fordi viltforskningen hadde etablert slike dataserier der fra tidligere, og overvåkingen finansieres hovedsakelig av Viltfondet sentralt gjennom kontrakt med NINA som drifter programmet. Fordi resultatene fra slike undersøkelser, samt minimumstallinger om vinteren, er et sentralt kunnskapsgrunnlag for forvaltningen, har også flere av de øvrige villreinområdene valgt å etablere slike tiltak i egen regi. Det er imidlertid noen variasjoner i metodikken som brukes og ikke minst i budsjettmessige muligheter og lokal kompetanse for å få det gjennomført. Det er derfor en utfordring at kunnskapsgrunnlaget for den løpende bestandsforvaltningen blir svært variabelt mellom de ulike villreinområdene.

Vi legger til grunn at det nasjonale bestandsovervåkingsprogrammet for hjortevilt vil bli videreført på dagens nivå. Det er inngått en ny avtale mellom Miljødirektoratet og NINA om drift av programmet for perioden 2017 – 2022. Dette innebærer at villreindelen med de seks faste overvåkingsområdene vil bli videreført som tidligere, og at det blir gjennomført beiteovervåking med felbaserte målinger på Hardangervidda og i Nordfjella. Kostnadsrammen for dette er om lag 1,5 mill. kr per år. Det er ikke rom for å utvide datainnsamlingen med flere områder innenfor gjeldende økonomiske rammer.

Helseovervåkingsprogrammet for hjortevilt og moskus (HOP), som ble etablert i 1998 og driftes av Veterinærinstituttet, skal frambringe systematiske og oppdaterte data om helsetilstanden i norske hjorteviltbestander og hos moskus. Det fokuseres også på hvordan miljø- og klimaendringer påvirker helsetilstanden hos ville drøvtyggere. Disse helsedataene kan dermed bidra til en bærekraftig

forvaltning av hjorteviltbestandene, god sykdomsberedskap og dokumentasjon av helsestatus. Det var gjennom rutinemessig diagnostikk på innsendt materiale innenfor programmet at forekomsten av skrantesjue (CWD) i Nordfjella ble avdekket våren 2016. Samtidig var det nokså tilfeldig at dette tilfellet ble oppdaget, og vi har ikke i dag en god nok kunnskap om forekomst av sykdom og parasitter i norske villreinbestander. Vi legger til grunn at helseovervåkingsprogrammet for hjortevilt og moskus (HOP) vil bli videreført på dagens nivå for en ny periode fra 2020. I tillegg gjennomføres det en massiv kartlegging av skrantesjue (CWD) i alle villreinområdene fra 2018.

Reinen i de norske villreinområdene har ulik opprinnelse, og varierer både med hensyn til innblanding av tamrein, effektiv bestandsstørrelse og genetisk variasjon. Genetisk variasjon er viktig for å opprettholde levedyktige villreinstammer med tilstrekkelig evne til å tilpasse seg varierende miljøbetingelser på lengre sikt. Effektive analyseverktøy kan i dag gi informasjon om både genetisk strukturering av bestander, begynnende bestandsfragmentering og genetisk variasjon generelt. Utveksling av individer mellom nabobestander vil øke den effektive bestandsstørrelsen, mens fragmentering innen bestander vil gi en mindre effektiv bestandsstørrelse enn det områdets bestandstall skulle tilsa. Dette er forhold som rene bestandstall ikke fanger opp og gjør overvåking direkte på genetisk variasjon nødvendig. Det er tidligere samlet inn og analysert genetiske prøver fra de fleste norske villreinbestander gjennom ulike FoU-prosjekter, men det er ikke etablert noen permanent overvåking med regelmessige gjentak av prøveinnsamling og analyser. Dette er en svakhet som burde rettes opp for å ha et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag framover. Endringer i den genetiske variasjonen skjer langsomt, og det er ikke behov for årlige analyser for å følge en utviklingstrend.

Reinen påvirker vegetasjonen ved fjerning av biomasse, tråkk og gjødsling. Det er derfor avgjørende å forvalte sesongbeitene gjennom å tilpasse reintallet til beitegrunnlaget slik at beitene gir maksimal, vedvarende årsproduksjon. Tidsforsinkelser mellom langsiktige endringer i beitetilstand (overbeiting) og kondisjon (vekter) gjør at beitene også bør overvåkes direkte. Dette gjelder i særlig grad lavbeiter som vokser sakte og kan bruke tiår på å hente seg inn om de overbeites. Mengden av mat som er tilgjengelig vinterstid antas å være bestemmende for mengden rein et område kan bære. Det har tidligere vært gjennomført beitekartlegginger i mange norske villreinområder, men de anvendte metodene har gjort det ressurskrevende og vanskelig å få gjennomført gjentak for å måle utvikling i lavbeitene over tid. Det finnes ingen konkrete planer om systematisk kartlegging og overvåking av lavbeiter i villreinområdene i dag, bortsett fra de to områdene som er nevnt under overvåkingsprogrammet ovenfor. Det er derfor behov for å videreutvikle metodikk basert på satellittdata som kan brukes til regelmessig beiteovervåking i større geografisk skala.

2.2 Arealforvaltning

Som omtalt i kapittel 1 er den største utfordringen i villreinforvaltningen å sikre at villreinbestandene får beholde leveområder av tilstrekkelig størrelse og kvalitet.

Det er i løpet av de siste 10-15 år gjennomført en betydelig kunnskapsinnhenting fra de fleste nasjonale villreinområdene gjennom kartlegging av villreinens leveområde med funksjonsområder, og brukerstyrte FoU-prosjekter om villrein, ferdsel og inngrep der mange aktører har deltatt i finansiering og styring av prosjektene. Noen av disse prosjektene er avsluttet, noen er under videreføring og et nytt har nylig startet. Muligheten til å fortsette med slike prosjekter vil avhenge av prioriteringer og finansieringsvilje både sentralt, regionalt og lokalt, og vi legger her til grunn at omfanget vil bli omtrent som i dag.

Dersom de regionale planene praktiseres og følges opp på en god måte vil dette kunne bidra til å dempe presset betydelig når det gjelder bygging som krever plan eller tillatelse etter plan- og bygningsloven, særlig innenfor arealsonene nasjonalt villreinområde og randområde/buffersone. Dette gjelder imidlertid i liten grad for de øvrige villreinområdene. Mulighetene og hjemmelsgrunnlaget for å regulere eller forby ferdsel er stort sett begrenset til deler av nasjonalparker, og en vil i stor grad være avhengig av kanalisering og styring gjennom sti- og løypeplaner og avtaler med brukere for å oppnå løsninger på denne utfordringen.

En annen stor utfordring i villreinfjellet er utbygging av fornybar energi med tilhørende infrastruktur og linjenett, som behandles etter energilovgivningen. I denne sammenheng vil det gjennomførte arbeidet med "Nasjonal ramme for vindkraft på land" i regi av NVE og OED kunne gi et bedre kunnskapsgrunnlag i vurderingene av konsekvenser for villrein, selv om regjeringen har avgjort at det ikke er ønskelig å gå videre med forslaget til nasjonal ramme med 13 områder som ble utpekt som mest egnet for vindkraft. I forslaget som ble sendt på høring var det bare ett villreinområde, Tolga Østfjell, som var direkte berørt av de 13 utpekte områdene.

Mange av villreinområdene som ikke har status som nasjonale villreinområder er små, mindre enn 1000 km² og med en vinterbestand mindre enn 1000 dyr. Disse har sine særskilte utfordringer nettopp fordi de er små, noe som blant annet gjelder tilgangen på viktige funksjonsområder, ytterligere fragmentering og tap av genetisk variasjon. De må derfor vurderes som minst like sårbare som de større områdene overfor naturinngrep og ferdsel. Kunnskapsgrunnlaget om både bestandsforhold og konsekvenser av tidligere inngrep og forstyrrelser er ofte dårligere i de små områdene.

Det har vært en uttalt målsetting at også de områdene som ikke har status som nasjonale villreinområder bør få oppdaterte kart over leveområder, viktige funksjonsområder og eventuelle fokusområder. Det er Norsk villreinsenter som har hatt hovedansvaret for dette arbeidet knyttet til de regionale planene, og det er i tillegg kartlagt to nye områder (Norefjell – Reinsjøfjell og Brattefjell – Vindeggen) etter at arbeidet med de nasjonale områdene var fullført i 2011. På grunn av akutt behov for datagrunnlag til de villreinfaglige vurderingene i "Nasjonal ramme for vindkraft" ble det sommeren 2018 gjennomført en grovkartlegging av åtte andre villreinområder som lå innenfor analyseområdene som var utpekt av NVE. Dette arbeidet ble også gjennomført av Norsk villreinsenter i samarbeid med lokale ressursgrupper.¹⁰ Det er imidlertid nødvendig med en grundigere kartlegging av disse områdene samt de tre resterende, og det vil også være behov for supplerende innsats med blant annet forankring og avgrensning av fokusområder i områder som er kartlagt tidligere. Det videre arbeidet med kartlegging vil avhenge av kapasitet og tilgjengelige prosjektmidler, men må forventes å ta flere år i lys av gjeldende budsjettammer fram til nå. Den uheldige situasjonen med mangelfullt kunnskapsgrunnlag om villreinens arealbruk og menneskelig påvirkning i disse villreinområdene vil derfor vedvare om ikke tilstrekkelige ekstra ressurser settes inn.

3 Forslag om innføring av kvalitetsnorm for villrein

3.1 Vurdering av påkrevde tiltak og alternative virkemidler

Kapittel 1.2 beskriver sentrale forhold i dagens forvaltning av villreinbestandene og deres leveområder, og problembeskrivelsen i kapittel 2 angir utfordringer og mangler ved denne

¹⁰ NVS Notat 4/2018 Villrein og nasjonal ramme for vindkraft. Kunnskapsoppdatering av villreinens arealbruk i åtte villreinområder. 62 s.

forvaltningen og det tilhørende kunnskapsgrunnlaget. Vi har sett spesielt på behovet for økt kunnskap om effekten av den samlede belastningen av ulike tiltak i villreinens leveområder.

Målet med det foreslåtte tiltaket (kvalitetsnormen) er at relevante forvaltningsmyndigheter (på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå) skal få et godt, enhetlig og heldekkende kunnskapsgrunnlag for forvaltningen av bestandene og leveområdene til villreinen, som setter forvaltningen i stand til å identifisere sentrale trusler og påvirkningsfaktorer og til å vurdere målrettede tiltak. Dette er også reflektert i formålsparagrafen i den foreslåtte kvalitetsnormen for villrein: "å bidra til at villreinen, og de ulike villreinområdene, forvaltes på en slik måte at internasjonale forpliktelser overholdes, og at nasjonale målsettinger om ivaretagelse av levedyktige bestander innenfor sine naturlige utbredelsesområder nås".

Vi legger til grunn at dagens forvaltning og kunnskapsinnhenting vil bli videreført i nullalternativet, det vil si at det er dette vi sammenlikner mot innføring av en kvalitetsnorm. Selv om kunnskapsgrunnlaget er godt, vil nullalternativet etter direktoratets mening likevel ikke gi et helhetlig og treffsikkert kunnskapsgrunnlag som gjør at forvaltningen over tid skal kunne nå de nasjonale målsettingene og internasjonale forpliktelsene som er knyttet til villrein. Uten et mer konsistent og sammenhengende kunnskapsgrunnlag er det betydelig risiko for at forvaltningen i nullalternativet gir avvik fra mål. Slike avvik kan slå begge veier, og begge deler kan koste noe for samfunnet. Vi kan "underprestere" i forhold til målene, og kostnadene ved dette er lik verdien av å ikke oppnå nasjonale mål og internasjonale forpliktelser knyttet til villrein. Vi kan også "overprestere" i forhold til målene, f.eks. fordi vi i mangel på kunnskap blir mer forsiktige på villreinens vegne enn nødvendig, noe som kan gi kostnader for samfunnet ved at aktiviteter/arealbruk som kunne vært tillatt ikke tillates.

De største risikoene i nullalternativet er etter direktoratets mening knyttet til at forvaltningen ikke raskt nok fanger opp endringer i tilstanden i de enkelte villreinbestandene, at vi ikke får tatt nok hensyn til samlet belastning, at vi vil mangle kunnskap for flere villreinbestander og at kunnskapen ikke er enhetlig på tvers av bestandene. Til sammen vil dette bidra til at forvaltningen fanger opp endringer for sent, til at forvaltningen ikke får tatt nok hensyn til samlet belastning og til at forvaltningen ikke kjenner påvirkningsfaktorene godt nok til å kunne vurdere treffsikre og kostnadseffektive tiltak.

Styrket kunnskap må være tilgjengelig for alle de 24 villreinområdene, og kunnskapen bør gjøres tilgjengelig så enhetlig og systematisk som mulig. På bakgrunn av et slikt styrket kunnskapsgrunnlag vil forvaltningen kunne vurdere og prioritere de kartlagte påvirkningsfaktorene, og identifisere tiltak som kan bedre tilstanden for den aktuelle villreinbestanden. Samtidig er det viktig å sikre at tiltak ikke er mer inngripende enn nødvendig og at nytten av tiltakene kan veies opp mot kostnadene for andre samfunnsinteresser.

Stortinget ba i 2016 regjeringen "utarbeide en kvalitetsnorm for villrein". Dette er fulgt opp i KLD sine tildelingsbrev til Miljødirektoratet, og vi legger til grunn at det er dette tiltaket som skal vurderes. Miljødirektoratet mener innføring av en kvalitetsnorm for villrein vil være et tiltak som vil møte disse behovene på en systematisk og målrettet måte. Innføring av en kvalitetsnorm for villrein vil gi god kunnskap om status for villreinbestandene og graden av påvirkning i villreinområdene, og om effekten av den samlede belastningen. Dette vil gi et styringsverktøy med viktig kunnskap for en bedre og mer treffsikker forvaltning, samtidig som det gir rom for avveininger mot andre samfunnsinteresser. Forslaget vårt om en kvalitetsnorm for villrein bygger på faglige råd fra en uavhengig og bredt sammensatt ekspertgruppe (se omtale i kapittel 3.3).

Noen av dagens utfordringer vil kunne løses med økte tilskudd til pågående aktivitet og etablering av noen nye aktiviteter, spesielt knyttet til overvåking. Slike enkelttiltak vil imidlertid ikke gi et kunnskapsgrunnlag som er samordnet og enhetlig for alle villreinområdene og vil heller ikke gi en systematisk tilnærming til utfordringene vi står overfor.

3.2 Om kvalitetsnorm for naturmangfold

Kvalitetsnormer for naturmangfold er hjemlet i § 13 i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven):

"Kongen kan fastsette retningsgivende kvalitetsnormer for naturmangfoldet, bl.a. om forekomsten av en art eller utbredelsen eller økologisk tilstand av en naturtype.

(...)

Blir en kvalitet fastsatt i en norm etter denne loven ikke nådd, eller er det fare for dette, bør myndigheten etter denne lov i samråd med andre berørte myndigheter utarbeide en plan for hvordan kvaliteten likevel kan bli nådd. Planen kan bl.a. gå ut på at det fastsettes nærmere forskrifter med hjemmel i denne eller andre lover."

Lovhjemmelen er hittil bare benyttet én gang gjennom fastsetting av *Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks*, jf. forskrift 20. september 2013. Status for dette arbeidet er at Vitenskapsrådet for lakseforvaltning (ekspertgruppe) til nå har gjennomført klassifisering og påvirkningsanalyser for omkring halvparten av villaksbestandene, og at Miljødirektoratet er i gang med å utvikle tiltaksplaner for bestander som ikke har oppnådd god status etter kvalitetsnormen.

Bestemmelsene om kvalitetsnormer er nærmere kommentert og utdypet i lovens forarbeider¹¹ og i kommentarutgaven til naturmangfoldloven¹². Der framgår det blant annet at kvalitetsnormer er regler som setter krav til miljøtilstanden, gjerne i form av minstekrav. Kvaliteten på naturmangfoldet kan angis både ved kvantitative størrelser, f. eks antall arter eller geografisk utstrekning av naturtyper, men også ved kvalitative betegnelser knyttet til god økologisk tilstand. Kvalitetsnormen bør normalt ha en tidsramme innen hvilken man mener den bør være oppfylt.

Kvalitetsnormene har – til forskjell fra andre regler – ingen spesifikk adressat. Andre regler retter seg mot bestemte former for menneskelig atferd, mens kvalitetsnormene ikke gjør forskjell på naturlige og menneskelige årsaker til endring i miljøtilstanden.

Det heter videre at Kongen kan fastsette slike kvalitetsnormer blant annet for å klargjøre felles mål på tvers av de ulike forvaltningsområdene og for å gi veiledning ved skjønnsutøvelse. Kvalitetsnormer bør fastsettes når det foreligger en negativ status eller utvikling for naturmangfoldet i strid med forvaltningsmålene i NML §§ 4 eller 5, og en slik kvalitetsnorm kan bidra til at målene nås.

Kvalitetsnormen er hjemlet i naturmangfoldloven § 13. Kvalitetsnormen er retningsgivende. Det innebærer at normen ikke har rettslig bindende betydning i enkeltsaker, men vil virke som en retningslinje for forvaltningens skjønnsutøvelse og vil videre kunne innvirke på praktiseringen av regelverk. Slik kvalitetsnormen er bygd opp, vil aktuell myndighet kunne fatte beslutninger innenfor rammen av eget regelverk, selv om det vil kunne medføre at kvaliteten i et villreinområde forverres.

Av spesiell interesse i forhold til villrein er at kvalitetsnormer for naturmangfold også kan brukes for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven (PBL). I Ot.prp. nr. 52 sies det at det kan vurderes om

¹¹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009): 383

¹² Backer, I.L. 2010. Naturmangfoldloven. Kommentaarutgave, s. 110-117. Universitetsforlaget, Oslo

en slik kvalitetsnorm skal fastsettes som statlig planretningslinje etter PBL 2008 § 6-2, og at i realiteten vil vedtak etter første ledd virke som en statlig planretningslinje uansett. I kommentarutgaven framholdes at denne bestemmelsen fastsetter – klarere enn NML § 13 – at kvalitetsnormen skal ha betydning ("legges til grunn") for offentlig myndighetsutøving. I praksis kan det kanskje gi kvalitetsnormene en sterkere stilling ved avgjørelser etter PBL, men rettslig sett er det neppe stor forskjell. Blir kvalitetsnormen ikke lagt til grunn, kan det gi grunnlag for innsigelse etter PBL § 5-4, eventuelt klage i saker om enkeltvedtak etter § 1-9.

Innslagspunktet for innsigelse i sammenheng med kommunal planlegging endres ikke med kvalitetsnormen. Fylkesmannen og fylkeskommunen kan i dag fremme innsigelse hvis et planforslag kommer i konflikt med viktige funksjonsområder for villrein. Kvalitetsnormen vil imidlertid gjøre det lettere å fastslå om en slik konflikt foreligger eller ikke.

§ 13 tredje ledd angir virkningen av at en kvalitetsnorm etter første ledd ikke blir oppfylt, eller det er fare for det. Ot.prp. nr. 52 framholder her at den mest nærliggende oppfølging er at myndighetene samarbeider om en plan for tiltak som kan føre til at kvalitetsnormen blir nådd, jf. tredje ledd første punktum. Slike tiltak kan være av forskjellig karakter, f. eks kan det være aktuelt å iverksette restaureringstiltak, begrense negative påvirkninger eller gi tilskudd til positive tiltak. I kommentarutgaven nevnes det at virkningen er begrenset til en retningslinje for offentlige myndigheter. Den består i en oppfordring til naturforvaltningsmyndigheten om å utarbeide en plan i samråd med andre berørte myndigheter for hvordan kvalitetsnormen kan bli oppfylt. Andre berørte myndigheter kan være både fagmyndigheter og fylkeskommuner og kommuner der kvalitetsnormen ikke blir oppfylt.

3.3 Ekspertgruppe for utvikling av faggrunnlag og forslag til kvalitetsnorm

I samråd med Klima- og miljødepartementet fant Miljødirektoratet det hensiktsmessig å etablere en uavhengig ekspertgruppe som skulle gjennomføre det faglige arbeidet med utvikling av forslag til kvalitetsnorm. Ekspertgruppa ble sammensatt av 13 fagpersoner som samlet sett dekker et bredt kompetanseområde, og gruppa ble driftet av leder med sekretariat ved Norsk institutt for naturforskning. Ekspertgruppa skulle innen 1. desember 2017 levere rapport til Miljødirektoratet med faggrunnlag og forslag til kvalitetsnorm for villrein, og den fikk følgende mandat:

"Arbeidet og rapporten skal bl. a inneholde gjennomgang og vurderinger av

- relevant kunnskapsgrunnlag om villrein generelt og for de enkelte 23 villreinområdene
- relevante eksisterende dataserier og datakilder, herunder hvilken geografisk dekning og innsamlingsfrekvens de har
- hvilke parametere som kan inngå i en kvalitetsnorm, herunder om og eventuelt hvordan det bør skilles mellom parametere som beskriver økologisk tilstand og parametere som beskriver menneskelig påvirkning
- hvor mange og hvilke klasser som bør inngå i et klassifiseringssystem for de aktuelle parameterne, og hvordan grenseverdiene mellom disse kan beskrives. Det bør her legges vekt på at systemet ikke skal være mer komplisert enn nødvendig
- om det er nødvendig eller hensiktsmessig å skille mellom små og større villreinbestander ved fastsetting av kvalitetsnormen og klassifiseringen etter kvalitetsnormen

Dersom det viser seg nødvendig å skille mellom parametere for økologisk tilstand og menneskeskapte påvirkningsfaktorer, jf. kvalitetsnormen for villaks, skal ekspertgruppa foreslå

måleparametere for påvirkningsfaktorene og hvordan disse kan klassifiseres etter hvordan de påvirker måloppnåelse etter kvalitetsnormen på kort og lang sikt.

På bakgrunn av vurderingene ovenfor, skal ekspertgruppa fremme forslag til kvalitetsnorm for villrein med anbefalte måleparametere og anbefalt omløpstid for klassifisering av bestandene i forhold til kvalitetsnormen. Forslaget til kvalitetsnorm og klassifiseringssystem skal så langt det er mulig basere seg på eksisterende og tilgjengelig kunnskap og datagrunnlag. Dersom det er nødvendig å supplere eller etablere nytt datagrunnlag i forhold til de anbefalte parameterne, skal det angis nødvendig tidshorisont og kostnader med å få dette på plass. Det samme gjelder for eventuelle anbefalinger om utvikling og/eller bruk av ny teknologi. Det skal også utredes og angis periodiserte kostnader med klassifisering av villreinbestandene i forhold til kvalitetsnormen, og til eventuelle påvirkningsanalyser.

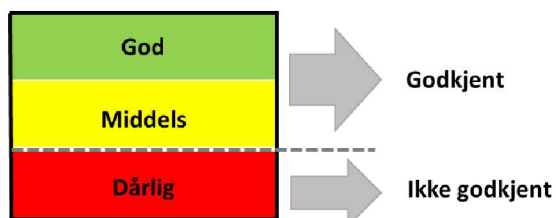
Det etableres et sekretariat i NINA for faglig og administrativ bistand til ekspertgruppa.

Ekspertgruppa kan også søke bistand fra andre aktuelle fagmiljøer eller personer på spesifikke tema. Miljødirektoratet deltar i ekspertgruppas møter med formell status som observatør, og kan bistå ekspertgruppa og sekretariatet med nødvendig veiledning og avklaringer underveis i arbeidet."

Ekspertgruppas arbeid og anbefalinger er presentert i NINA Rapport 1400 *Miljøkvalitetsnorm for villrein – Forslag fra en ekspertgruppe*¹³. Rapporten er resultatet av grundige drøftinger i fem samlinger i ekspertgruppa og produksjon av skriftlige bidrag mellom møtene. Ekspertgruppa står samlet bak innholdet i rapporten, som har hovedkapitler om dagens kunnskapsgrunnlag om villrein, tematisk kunnskapsstatus og drøfting av mulige måleparametere for en kvalitetsnorm, klassifiseringssystem for kvalitetsnormen, forslag til konkrete måleparametere til kvalitetsnormen, påvirkningsfaktorer, kostnadsoverslag og mangelfullt kunnskapsgrunnlag. Rapporten inneholder også et fylldig sammendrag med beskrivelse av forslaget til kvalitetsnorm og klassifiseringssystemet.

Den omfattende rapporten fra ekspertgruppa kan lastes ned [her](#) og vi viser i dette høringsnotatet til de drøftinger, begrunnelser og anbefalinger som finnes i rapporten. Miljødirektoratet har i sin oversendelse av rapporten til Klima- og miljødepartementet gitt uttrykk for at rapporten utgjør et godt faggrunnlag for å kunne fastsette en kvalitetsnorm for villrein. Noen hovedpunkter i forslaget til klassifiseringssystem og innhold i kvalitetsnormen gjengis kort i det følgende.

Ekspertgruppa anbefaler at det hvert femte år skal vurderes om hvert villreinområde har god (grønn), middels (gul) eller dårlig (rød) kvalitet (figur 4). I denne tredelte skalaen vil god og middels være godkjent, mens dårlig ikke vil være godkjent. Dårlig tilstand vil her innebære at det vil være redusert sannsynlighet for at vedkommende villreinområde vil kunne ha en livskraftig bestand i et lengre tidsperspektiv. For nærmere drøfting og vurderinger av ekspertgruppas anbefalinger om kvalitetsmål viser vi til kapittel 3.4 og 3.7. I henhold til naturmangfoldloven bør relevante forvaltningsmyndigheter identifisere tiltak i de tilfeller kvalitetsmålet ikke blir nådd.



Figur 4. Inndeling av tilstandskategorier i forslaget til kvalitetsnorm for villrein

¹³ Kjørstad, M. mfl. 2017. Miljøkvalitetsnorm for villrein. Forslag fra en ekspertgruppe. NINA Rapport 1400. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.

For å måle kvaliteten på hvert villreinområde, foreslår ekspertgruppa tre delnormer (tabell 1). Disse beskriver sentrale forhold knyttet til villreinens økologi og situasjonen i leveområdene. Den samlede klassifiseringen for området avgjøres av den delnormen som skårer dårligst på den tredelte skalaen, slik det er gjort i villaksnormen og i vannforskriften.

Delnorm	Måleparameter
Bestandsforhold	Datokorrigert høstslaktevekt for simlekalv
	Antall eldre (≥ 3 år) bukker per voksen (≥ 1 år) simle
	Kalv per 100 simle og ungdyr
	Genetisk variasjon
	Helsestatus – forekomst av alvorlig meldepliktig sykdom
Lavbeiter	Lavbiomasse
Leveområde og menneskelig påvirkning	Funksjonell arealutnyttelse
	Funksjonelle trekkpassasjer

Tabell 1. Ekspertgruppas forslag til delnormer og måleparametere

For å avgjøre om et villreinområde har god, middels eller dårlig kvalitet, foreslår ekspertgruppa en rekke måleparametere og metoder for å måle disse. De foreslår blant annet:

- Overvåking av slaktevekt hos kalver, kjønns- og alderssammensetning og kalveproduksjon utvides fra dagens seks overvåkingsområder til årlig datainnsamling i alle villreinområder.
- Innsamling av genetiske prøver en gang per femårsperiode.
- Kartlegging av forekomst av alvorlige meldepliktige sykdommer, som skrantesjuke (CWD)
- Årlig overvåking av lavbeitene gjennom satellittdata kombinert med bakkemålinger.
- Kartlegge villreinens tilgang til viktige funksjonsområder gjennom året, og i hvilken grad inngrep og menneskelig aktivitet hindrer bruk av slike områder.
- Kartlegge endret bruk av historisk viktige trekkpassasjer mellom funksjonsområder.

Ekspertgruppa har sett det som sentralt at kvalitetsnormen skal vurdere både tilstand og trendutvikling for de måleparameterne der det anbefales årlige registreringer (slaktevekt, andel kalv per simle og ungdyr, og andel storbukk). Det er også viktig at usikkerheten i måleparameterne blir vurdert. Tilstandsklassifiseringen (God, Middels, Dårlig) vil basere seg på snittverdien for en definert omløpsperiode på fem år (eks. 2016-2020). Vurderingen av tilhørende trendutvikling anbefales vurdert på bakgrunn av minimum de 10 siste årene (eks. 2011-2020). Statistisk sikre utviklingstrender kan bidra til å justere klassifiseringen basert på de årlige dataene for en gitt måleparameter. Ekspertgruppa foreslår at en statistisk sikker negativ trend senker tilstandsklassifiseringen ett nivå. Tilsvarende framgangsmåte brukes for å høyne en tilstandsklassifisering gitt en signifikant positiv utviklingstrend.

For villreinområder som blir klassifisert til dårlig tilstand etter kvalitetsnormen foreslår ekspertgruppa at det gjennomføres en analyse av ulike påvirkningsfaktorer for å klarlegge årsakene til dette. Dette vil i sin tur legge grunnlag for tiltaksplaner der siktemålet er å redusere de negative påvirkningene slik at områdene kan klassifiseres opp til middels eller god tilstand. Det følger av naturmangfoldloven at slike tiltaksplaner skal utvikles i samråd med andre berørte sektormyndigheter. Kapittel 3.4 inneholder Miljødirektoratets vurderinger rundt bruk av tilstandskategorier og valg av kvalitetsmål.

I forslaget til kvalitetsnorm som er presentert i vedlegg og i kapittel 3.7 er det ikke gjort endringer i selve klassifiseringssystemet og innholdet i kvalitetsnormen slik det er foreslått fra ekspertgruppa, bortsett fra noen justeringer av delnorm 3 (vedlegg IV). Vi ber høringsinstansene ta stilling til forslaget slik det foreligger i dette høringsnotatet.

3.4 Om tilstandskategorier og valg av kvalitetsmål

I tråd med forarbeidene til naturmangfoldloven og metodikken som er benyttet i kvalitetsnorm for villaks, bør en kvalitetsnorm inneholde en minimumsstandard knyttet til kvalitetsmål. Slike kvalitetsmål vil vurderes opp mot den klassifiseringen som følger av grenseverdiene som er angitt for den aktuelle kvalitetsnormen. Minimumsmål bør settes slik at ønskede (økologiske) mål kan oppnås, slik at kvalitetsnormen gir nødvendig (juridisk) underlag og slik at de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene ved å ta vare på villreinen minimeres. I henhold til naturmangfoldloven vil det være slik at relevante forvaltningsmyndigheter bør identifisere tiltak i de tilfeller det angitte kvalitetsmålet ikke blir nådd.

Minimumsmål må fastsettes i lys av hva som skal til for at villreinen, og de ulike villreinområdene, forvaltes på en slik måte at internasjonale forpliktelser overholdes, og at nasjonale målsettinger om ivaretagelse av levedyktige bestander innenfor sine naturlige utbredelsesområder nås (naturmangfoldloven § 5). De fastsatte overordna nasjonale målene for naturmangfold (se f. eks. Prop. 1 S (2019 – 2020)) må også oppfylles, det vil si at "økosystema skal ha god tilstand og levere økosystemtenester, ingen arter eller naturtyper skal utryddast, og utviklinga til truga og nær truga arter og naturtyper skal betrast, og eit representativt utval av norsk natur skal takast vare på for kommande generasjonar". Videre vises det til nasjonalt resultatmål i St. meld. nr. 21 (2004 – 2005) om at "Villreinens leveområder skal sikres", og målformulering i St. meld. nr. 26 (2006 – 2007) om at "Regjeringen vil sikre villreinens sentrale plass i norsk fjellfauna, gjennom regionale planer og etablering av europeiske og nasjonale villreinområder".

Det er grunn til å anta at kostnadene vil være høyere jo høyere kvalitetsmål som fastsettes. Ved å sette kvalitetsmålet så lavt som mulig, men samtidig høyt nok til at nasjonale mål og internasjonale forpliktelser nås, ivaretar vi hensynet til å minimere samfunnskostnadene ved innføring og oppfølging av kvalitetsnormen. Videre må minimumsmål settes slik at formålet som angis nås til lavest mulig samfunnsøkonomisk kostnad. Dette bidrar også til at det blir samsvar mellom artikkel 1 i kvalitetsnormen om formål og de nasjonale målene for villrein, og mellom artikkel 1 om formål og artikkel 3 om kvalitetsmål og minimumsmål (se kapittel 3.7 og vedlegget).

Ekspertgruppa anbefaler at det hvert femte år skal vurderes om hvert villreinområde har god (grønn), middels (gul) eller dårlig (rød) kvalitet. Som nevnt over vil den tredelte skalaen anbefalt av ekspertgruppa innebære at god og middels tilstand vil være godkjent, mens dårlig ikke vil være godkjent.

Dårlig tilstand vil innebære at det vil være redusert sannsynlighet for at vedkommende villreinområde vil kunne ha en livskraftig bestand i et lengre tidsperspektiv. Dersom vi setter dårlig tilstand som minimumsmål vil vi heller ikke nå nasjonale mål og internasjonale forpliktelser. Dette

innebærer at det ikke er aktuelt å angi "dårlig tilstand" som minimumsmålsetting i en kvalitetsnorm. Det må imidlertid også erkjennes at tidligere menneskelig påvirkning har redusert kvalitet og funksjonalitet i mange villreinområder, og at dette tilsier at god tilstand i noen tilfeller kan være et urealistisk krav. Dette kan skyldes både naturgrunnlag, tidligere naturinngrep og tidligere bestands- og beitehistorikk. Disse vurderingene er reflektert i direktoratets forslag til kvalitetsnorm, jf. kapittel 3.7 og vedlegg.

Tekstboks 1: Eksempel på klassifisering

Ekspertgruppa har i kapittel 5.1 i sin rapport foretatt noen eksempelberegninger fra de seks villreinområdene som inngår i det nasjonale bestandsovervåkingsprogrammet. Dette gjelder de tre måleparameterne under delnorm 1) Bestandsforhold der det finnes tilstrekkelig lange tidsserier med data; kalvevekter, årlig reproduksjon og kjønnsforhold. Beregningene viser at Hardangervidda faller i dårlig tilstand når det gjelder datokorrigerte høstvekter for simlekalv. Datamaterialet på slaktevekter fra Hardangervidda er lite og har stor usikkerhet, men også annen kunnskap tilsier at slaktevektene på både simler og kalver på Hardangervidda er lave. Mulige forklaringer på dette må vurderes i en påvirkningsanalyse etter kvalitetsnormens system. En hypotese som har vært framsatt er at dette kan være effekter av tidligere overbeiting som har skapt en ond sirkel der små simler føder små og dårlige kalver, som igjen blir dårlige mødre. En alternativ hypotese er at mye menneskelig ferdsel og forstyrrelser på deler av vidda fører til at reinen klumper seg sammen på små sommerbeitearealer. Dette kan føre til både stor beitekonkurranse og økt belastning av sykdom, insekter og parasitter som virker negativt på kondisjon og vekter.

Regneeksemplene viser at de fleste av disse seks villreinområdene faller i middels tilstand når det gjelder femårs snitt for disse tre måleparameterne. Unntakene, foruten kalvevekter på Hardangervidda, er kalvevekter i Forollhogna, storbukkandel på Hardangervidda og kalveproduksjon i Forollhogna, som alle viser god tilstand. Det er imidlertid en negativ tiårstrend for antall kalv per 100 simle/ungdyr i Knutshø, Snøhetta og Hardangervidda, noe som tilsier at disse skal justeres ned en klasse for denne måleparameteren. Storbukkandelen viser positiv tiårstrend i Knutshø, Rondane, Hardangervidda og Setesdal – Ryfylke, noe som tilsier oppjustering en klasse. Det samme gjelder kalveproduksjonen i Rondane.

3.5 Om påvirkningsanalyser

Dersom klassifiseringen etter kvalitetsnormen viser at god eller middels kvalitet ikke er oppnådd for et villreinområde, bør det i henhold til naturmangfoldloven § 13 lages en plan for hvordan kvaliteten likevel kan bli nådd. Som grunnlag for dette er det nødvendig å kartlegge årsakene. Dette kan være påvirkningsfaktorer som inngår i måleparameterne i kvalitetsnormen, men også andre faktorer. Ekspertgruppa har presentert og drøftet en del slike naturgitte og menneskeskapte påvirkningsfaktorer; klima, predasjon, lokal og regional forvaltning, sauebeite, menneskelig ferdsel

og dyrehelse. Lista kan ikke betraktes som uttømmende, og fastlegging av hvilke faktorer som bør inngå i en slik påvirkningsanalyse bør gjøres ut fra kunnskap om forholdene i det aktuelle villreinområdet. For noen av påvirkningsfaktorene vil det kunne utvikles kvantitative effektindikatorer, mens en for andre vil måtte bruke mer kvalitative beskrivelser og effektvurderinger.

I noen tilfeller vil det ikke være mulig å fastslå hva som er årsaken eller årsakene til at et villreinområde har dårlig kvalitet. I tillegg kan slike analyser være ressurskrevende, og det er behov for å presisere at utarbeidingen av påvirkningsanalysen må skje innenfor rimelige økonomiske rammer. Det er derfor presisert i kvalitetsnormens artikkel 4 at det skal utarbeides en påvirkningsanalyse som kartlegger årsakene så langt mulig og innenfor rimelige økonomiske rammer.

Miljødirektoratet legger til grunn at påvirkningsfaktorene vurderes over samme femårsperiode som kvalitetsnormen, og at påvirkningsanalysen bør gjennomføres av samme ekspertgruppe som får ansvaret for klassifiseringsarbeidet etter kvalitetsnormen. På denne måten vil en sikre en god kobling og konsistent vurdering mellom klassifiseringen og påvirkningsanalysen. Påvirkningsanalysen bør i hovedsak bygge på eksisterende data- og kunnskapsgrunnlag, herunder lokal og erfaringsbasert kunnskap om det aktuelle villreinområdet. Det vil derfor være nødvendig at ekspertgruppa knytter kontakt med fagpersoner og ressurspersoner som har god lokal kunnskap om området som skal vurderes. Dersom analysen avdekker konkrete kunnskapsmangler, enten generelt eller knyttet til det aktuelle villreinområdet, bør dette påpekes i rapporten som grunnlag for egne målrettede undersøkelser utenom kvalitetsnormarbeidet (forskning, overvåking, registreringer). Ekspertgruppa har i sin rapport (kapittel 8) trukket fram noen tema der de anser at det foreligger kunnskapsmangler.

3.6 Forholdet til naturmangfoldlovens prinsipper om offentlig myndighetsutøvelse

De alminnelige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved offentlig myndighetsutøvelse som berører naturmangfold. Det skal synliggjøres hvordan prinsippene er lagt til grunn, jf. naturmangfoldloven § 7 annet punktum.

Under følger Miljødirektoratets vurderinger etter naturmangfoldloven §§ 8-12 som er lagt til grunn ved utformingen av kvalitetsnormen for villrein.

Om kunnskapsgrunnlaget, § 8

Mye av den generelle artskunnskapen om rein stammer fra forskning gjennomført på tamrein eller på villrein/caribou i andre deler av verden. I mange tilfeller har denne kunnskapen likevel stor overføringsverdi til vår villrein, og bidrar dermed i det generelle kunnskapsgrunnlaget. Dette gjelder spesielt forståelsen av økologiske prosesser og hvordan naturlig variasjon i miljøbetingelser som klima, fødetilgang, predasjon m.m. påvirker reinens livsvilkår og bestandsdynamikk.

Med unntak av de store rovdyra, er det i Norge ingen andre viltarter som er og har vært gjenstand for en mer omfattende bestandsovervåking og kunnskapsoppbygging enn villreinen. Det er flere årsaker til dette, men villreinen har alltid spilt en viktig kulturhistorisk rolle i mange av våre fjellregioner. I tillegg har det blitt en økt bevissthet rundt reinens sårbare situasjon i forhold til arealinngrep, menneskelige forstyrrelser og klimarelaterte endringer. Villreinens status som nasjonal ansvarsart gir også føringer for hvordan vi forvalter de eksisterende bestandene og deres leveområder.

Etter Miljødirektoratets vurdering foreligger det god kunnskap om situasjonen for de fleste villreinområder, jf. § 8, og om effekter av ulike påvirkninger. Kvalitetsnormen skal bidra til at

kunnskapsgrunnlaget styrkes ytterligere på en systematisk måte, og ekspertgruppa som har laget faggrunnlaget har basert forslaget på en omfattende gjennomgang av dagens kunnskapsstatus. Kravet om at saken skal baseres på eksisterende og tilgjengelig kunnskap er oppfylt.

Etter § 8 annet ledd skal direktoratet i sin vurdering også legge vekt på erfaringsbasert kunnskap som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av villrein. Kunnskapsgrunnlaget for villreinforvaltningen bygger på både vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap. Bestandsforvaltningen kjennetegnes av stor lokal medvirkning fra f.eks. villreinutvalg og villreinnemnder i kunnskapsinnhenting, vurderinger og bruk av kunnskapen i praktisk forvaltning. Kartlegging av villreinens leveområder til bruk i arealforvaltningen er gjennomført i samarbeid med lokale ressursgrupper som har systematisert både kvantitativ og kvalitativ kunnskap om reinens arealbruk over tid. Kvalitetsnormen legger opp til å videreføre disse metodene.

Om føre-var-prinsippet, § 9

Kunnskapskravet i § 8 er etter direktoratets syn oppfylt. Behovet for ytterligere kunnskap kan ikke brukes som begrunnelse for å unnlate å treffe forvaltningstiltak som kvalitetsnormen innebærer.

Om økosystemtilnærming og samlet belastning, § 10

I kapitlene foran har vi redegjort for de viktigste utfordringer villreinen står overfor. En kvalitetsnorm vil være et viktig verktøy for å klargjøre kvaliteten til de enkelte villreinområdene. Kvalitetsnormen gir således også et viktig grunnlag for å kunne vurdere den samlede belastningen. Direktoratet mener innføring av en kvalitetsnorm for villrein vil gi god kunnskap om effekten av ulike tiltak i villreinens leveområder, og at dette vil gi grunnlag for en bedre og mer treffsikker forvaltning.

Om kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver, § 11

Prinsippet om at kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet skal bæres av tiltakshaver, er først og fremst relevant å vurdere i forbindelse med utvikling av tiltaksplaner, jf. kvalitetsnormens artikkel 5. Kvalitetsnormen gir i seg selv ikke hjemmel til å pålegge private tiltakshavere kostnader med gjennomføring av tiltak eller undersøkelser. Pålegg om tiltak og gjennomføring av undersøkelser som medfører kostnader for private tiltakshavere kan likevel bli aktuelt med hjemmel i sektorregelverk som regulerer den aktuelle aktiviteten.

Om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder, § 12

Det legges til grunn at anvendelsen av § 12 i naturmangfoldloven først får betydning når det skal utarbeides planer og gjennomføres tiltak for å oppnå minimum middels kvalitet for et villreinområde, jf. kvalitetsnormens artikler 3 og 5. Bestemmelsen kommer til anvendelse når det fattes vedtak med hjemmel i sektorlovverk som regulerer den aktuelle aktiviteten.

Om vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser, § 14

I henhold til naturmangfoldloven § 14 skal tiltak etter loven avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om en kvalitetsnorm for villrein og avveiningene mot andre viktige samfunnsinteresser er drøftet nærmere i kapittel 4, jf. kvalitetsnormens artikkel 3 og 5. Kvalitetsnormens virkeområde er avgrenset til villreinområdene i Sør-Norge og berører ikke det samiske reinbeiteområdet eller andre samiske interesser.

3.7 Forslag til kvalitetsnorm for villrein (*Rangifer tarandus*)

Miljødirektoratet har med hjemmel i naturmangfoldloven § 13 utarbeidet forslag til kvalitetsnorm for villrein, nedfelt i sju artikler, se vedlegg: Kvalitetsnorm for villrein (*Rangifer tarandus*).

Det sentrale faglige grunnlaget for kvalitetsnormen er NINA Rapport 1400 *Miljøkvalitetsnorm for villrein – Forslag fra en ekspertgruppe*, jf. kapittel 3.3. I forslaget til kvalitetsnorm som er presentert i vedlegg og her i kapittel 3.7 er det ikke gjort endringer i selve klassifiseringssystemet og innholdet i kvalitetsnormen slik det er foreslått fra ekspertgruppa, bortsett fra noen justeringer av delnorm 3 (vedlegg IV). Vi ber høringsinstansene ta stilling til forslaget slik det foreligger i dette høringsnotatet.

Basert på ekspertgruppas råd, anbefaler Miljødirektoratet at det hvert femte år skal vurderes om hvert av de 24 villreinområdene har god, middels eller dårlig kvalitet. Målet er at minimum middels kvalitet for det enkelte villreinområde opprettholdes eller nås snarest mulig. Miljødirektoratet foreslår videre, i tråd med ekspertgruppas råd, at kvalitetsnormen bør bestå av tre delnormer; 1) bestandsforhold, 2) lavbeiter og 3) leveområde og menneskelig påvirkning. Det er foreslått måleparametere for de enkelte delnormene med grenseverdier for henholdsvis god, middels og dårlig kvalitet. Grenseverdiene fremgår av vedleggene til kvalitetsnormen. Samlet vil kvalitetsnormen beskrive kvaliteten på både villreinbestanden, en sentral del av beitegrunnlaget og leveområdet. For å synliggjøre dette er det i kvalitetsnormens artikler 2 og 4 brukt begrepet "villrein i villreinområder".

Under følger Miljødirektoratets kommentarer knyttet til den enkelte artikkel i kvalitetsnormen og til vedleggene til kvalitetsnormen (vedlegg I – IV):

Artikkel 1 – Formål og virkeområde

Formålsartikkelen ivaretar hovedmålene i villreinforvaltningen, jf. omtalen i St.meld. nr. 14 (2015-2016) *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold* kapittel 5, se 5.5.6, viltloven § 1 og forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5.

Kvalitetsnormen er retningsgivende for myndighetenes forvaltning i alle saker som har betydning for villrein. Den skal også bedre grunnlaget for forvaltningen av villreinbestandene og faktorene som påvirker bestandene, med særlig vekt på samlet belastning. Kvalitetsnormen er målbar og kan etterprøves.

Formålet med utarbeidelse av en kvalitetsnorm for villrein er også å konkretisere og operasjonalisere forvaltningsmål og kunne vise hvilke tiltak som påvirker villreinen positivt eller negativt. Dette skal styrke det felles kunnskapsgrunnlaget for villreinen framover.

Ved siden av mindre forekomster i det vestlige Russland, samt en mindre, innført bestand på Island, er Norge det eneste landet i Europa med opprinnelig, vill fjellrein. Villreinen har blitt klassifisert som en norsk ansvarsart, noe som innebærer at mer enn 25 % av den europeiske totalbestanden finnes i Norge (i dette tilfellet 80 - 90 %). Det er derfor tatt inn i artikkel 1 at ett av formålene med kvalitetsnormen er å bidra til at villreinen og de ulike villreinområdene forvaltes på en slik måte at internasjonale forpliktelser overholdes.

Kvalitetsnormen gjelder for villreinbestander som omfattes av lov om jakt og fangst av vilt (viltloven).

Artikkel 2 – Kvalitetsnormens innhold

Kvalitetsnormen fastsetter grenseverdier for god, middels og dårlig kvalitet for villrein i villreinområder, basert på delnormene bestandsforhold, lavbeiter, og leveområde og menneskelig påvirkning. De tre delnormene berører på hver sin måte sentrale elementer innen villreinens biologi og situasjonen innen dens leveområde, og det er derfor ikke grunnlag for å vekte dem forskjellig.

Hver delnorm gis en helhetsvurdering. I de tilfeller delnormen består av flere måleparametere, vektet disse likt og måleparameteren med den dårligste klassifiseringen bestemmer delnormens endelige tilstandsklassifisering. Det samme prinsippet gjelder når de tre delnormene skal sammenstilles til en helhetsvurdering for det enkelte villreinområde. I tilfeller der manglende datagrunnlag umuliggjør en tilstandsvurdering av en enkelt delnorm, vektlegges ikke denne i den samlede helhetsvurderingen. Metodikken for helhetsvurderinger tilsvarer den som er benyttet i kvalitetsnormen for villaks. Klassifiseringen etter kvalitetsnormen gir uttrykk for sannsynligheten for at villreinen kan overleve i livskraftig bestand over lang tid i det enkelte villreinområde.

Følgende vedlegg inngår som del av kvalitetsnormen:

- Vedlegg I: *Klassifisering av tilstanden for villreinbestander i Norge*
- Vedlegg II: *Klassifisering av delnorm bestandsforhold*
- Vedlegg III: *Klassifisering av delnorm lavbeiter*
- Vedlegg IV: *Klassifisering av delnorm leveområde og menneskelig påvirkning*

Forklaring og begrunnelse for valget av de ulike delnormene og måleparametere framgår av vedleggene.

Artikkel 3 – Kvalitetsmål

Kvalitetsnormen framgår av matrisen i kvalitetsnormens vedlegg I, og Miljødirektoratet foreslår at kvalitetsnormen anses oppnådd når kvaliteten til en bestand er minimum *Middels*. I kapittel 3.4 drøfter vi hvordan et slikt minimumskrav vil sikre at vi når formålet som er angitt i artikkel 1 og dermed når overordnede mål, uten krav til tiltak utover det som skal til for at vi samlet sett klarer å nå nasjonale mål og internasjonale forpliktelser. Et minimumskrav om middels tilstand vil også sikre at innføring av kvalitetsnormen ikke medfører krav om flere påvirkningsanalyser enn det som er nødvendig.

Kvalitetsnormen er retningsgivende, noe som også gjelder kvalitetsmålet. Det vil si at kvalitetsmålet i seg selv ikke påvirker den enkelte vedtaksmyndighets mulighet til å gi tillatelser til ny aktivitet, innenfor rammene av gjeldende regelverk, selv om dette skulle medføre at kvaliteten i villreinområdet forverres. Det er imidlertid viktig at kunnskapen som følger av kvalitetsnormen følger som del av kunnskapsgrunnlaget ved vurdering av slik tillatelse, jf. naturmangfoldloven kapittel II om alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk.

Det kan være at kvalitetsmålet allerede er oppnådd, i så fall vil retningslinjen etter kvalitetsnormen være at man skal forsøke å opprettholde minimum middels tilstand. Dersom tilstanden er dårlig, er målet at tilstanden forbedres til middels. Ved at kvalitetsnormen sier at målet er at "minimum middels kvalitet for det enkelte villreinområde opprettholdes eller nås" åpnes det for at det kan settes mål om og siktes mot god tilstand for utvalgte villreinområder, dersom ansvarlig myndighet bestemmer det. Klassifisering som middels tilstand kan dermed fungere som en varselampe, som tilsier at det bør vurderes muligheter for å oppnå god tilstand eller for å unngå at bestanden på sikt havner i dårlig tilstand.

Kvalitetsnormen presiserer at Klima- og miljødepartementet og andre berørte departementer i samråd kan beslutte at minimumsmålet kan fravikes for hele villreinområdet dersom andre viktige samfunnsinteresser veier tyngre enn hensynet til villreinen. Dette sikrer at det kan gjøres nødvendige samfunnsøkonomiske vurderinger i den faktiske forvaltningen av villrein, bl.a. før det settes krav til utarbeidelse av tiltaksplaner og gjennomføring av aktuelle tiltak. Det understrekes samtidig at hensynet til villrein skal veie særlig tungt i fastsatte nasjonale villreinområder. Disse ti områdene ble

pekt ut av det daværende Miljøverndepartementet i 2007 og omfattes i dag av vedtatte regionale planer, se nærmere omtale i kapittel 1.2.

Målet om minimum middels kvalitet skal nås "snaarest mulig". Hva som ligger i dette vil være avhengig av hvilken påvirkning det er snakk om. For eksempel vil det normalt være lettere, raskere og mindre kostnadskrevende å rette opp uheldige bestandsforhold enn å få gjennomført avbøtende tiltak som kan bidra til å redusere arealunnvikelser eller å få gjenåpnet viktige trekkpassasjer. Det tar også lang tid å få reetablert lavmatter som har vært overbeitet.

Artikkel 4 – Klassifisering og påvirkningsanalyser

Antall villreinområder som skal klassifiseres vil være avhengig av gjeldende budsjетtrammer for Klima- og miljødepartementet. Miljødirektoratet legger opp til at alle villreinområdene klassifiseres på nytt hvert femte år, under forutsetning av tilstrekkelige budsjетtrammer til datainnsamling, analyser og klassifiseringsarbeidet.

Klassifisering skal ifølge kvalitetsnormen utføres av fagmiljø med særskilt kompetanse på villrein og arealbruk, og skal utpekes av Klima- og miljødepartementet i samråd med andre berørte departementer. Etter Miljødirektoratets vurdering vil det være behov for ei nasjonal ekspertgruppe som kan forestå selve klassifiseringen, og ei slik gruppe må også ha god forskningskompetanse, herunder kompetanse innenfor statistisk analyse. Gruppen må samlet sett ha god fagkompetanse knyttet til de enkelte delnormene og måleparameterne.

Ifølge naturmangfoldloven § 13 tredje ledd bør det utarbeides en plan for hvordan kvaliteten likevel kan bli nådd i tilfeller hvor kvaliteten i utgangspunktet ikke er nådd eller det er fare for dette, jf. artikkel 5. Etter forslag til kvalitetsnorm har Miljødirektoratet i slike tilfeller ansvar for at det utarbeides en påvirkningsanalyse som så langt mulig klarlegger årsakene til dette, jf. nærmere omtale i kapittel 3.5. Miljødirektoratet finner det naturlig at dette arbeidet utføres av samme ekspertgruppe som gjør klassifiseringsarbeidet, og at det gjennomføres rett i etterkant av klassifiseringen. Ekspertgruppen må derfor også ha kompetanse til å kunne gjennomføre påvirkningsanalyser som kan bidra til å beskrive hvorfor et villreinområde ikke oppnår godkjent status etter kvalitetsnormen. Som omtalt i kapittel 3.5 vil det være nødvendig at ekspertgruppen knytter kontakt med fagpersoner og ressurspersoner som har god lokal kunnskap om området som skal vurderes.

Det forutsettes at den nasjonale ekspertgruppas vurderinger og klassifisering presenteres i en samlet rapport for hver klassifiseringsrunde, og at resultatene fra kunnskapsinnhenting, kartlegging og identifikasjon av fokusområder i de enkelte villreinområdene presenteres i lett tilgjengelige rapporter med kartbilag for det enkelte område.

Ved publisering av oppdaterte oversikter må informasjonen presenteres slik at det framgår i hvilken grad de ulike delnormene er oppnådd.

Artikkel 5 – Tiltaksplaner

Klima- og miljødepartementet fastsetter ifølge kvalitetsnormen hvilke villreinområder det skal utarbeides og fastsettes tiltaksplaner for som kan bidra til at kvaliteten likevel kan bli nådd. Departementet kan i samråd med andre berørte departementer beslutte at målet fravikes for et villreinområde, eventuelt nedjusteres, når viktige samfunnsmessige interesser veier tyngre enn hensynet til villreinen, jf. artikkel 3. Eksempler på slike viktige samfunnshensyn kan f.eks. være at samfunnet har stort behov for virksomheten, eller at det er svært kostbart å forbedre tilstanden i villreinområdet.

Klassifisering som dårlig kvalitet etter delnorm 3 (Leveområde og menneskelig påvirkning) gir grunnlag for at Kongen kan fastsette statlig planretningslinje etter Plan- og bygningsloven (PBL) § 6-2 for vedkommende villreinområde. Det vises til nærmere omtale av dette virkemiddelet i kapittel 3.2 i høringsnotatet. Det vil være påvirkningsanalysen for området som gir indikasjoner på om dette vil være et egnet og hensiktsmessig virkemiddel som kan bidra til å redusere miljøpåvirkningene slik at villreinområdet kan klassifiseres opp til middels tilstand. Eventuell fastsetting av slik statlig planretningslinje vil være gjenstand for egen høringsprosess etter PBL.

Tiltaksplanene må utvikles av forvaltningen, og det vil være nødvendig at også lokal/regional forvaltning trekkes inn i dette arbeidet for de enkelte villreinområdene for å sikre tilstrekkelig lokalkunnskap og forankring av planene. Det vil være naturlig at Klima- og miljødepartementet gir oppdrag til Miljødirektoratet om å forestå utarbeiding av forslag til tiltaksplaner for en gruppe av villreinområder som ikke når opp i god eller middels tilstand når klassifisering og påvirkningsanalyser er gjennomført. Miljødirektoratet organiserer prosessene med hensiktsmessig medvirkning av sektormyndigheter, planmyndigheter, viltmyndigheter og andre aktører på lokalt/regionalt nivå.

Aktuelle tiltak i en tiltaksplan vil variere mellom de ulike villreinområdene. Slike tiltak kan blant annet være flytting og/eller fjerning av anlegg, hytter, stier/turløyper og veger, omgjøring av tillatelser/vedtak i villreinområdet som har negativ påvirkning på bestanden og planer for redusert nybygging/aktivitet med negativ påvirkning på villrein nær villreinområdet. Avgjørelser om omgjøring av eventuelle tillatelser må ligge innenfor rammene av blant annet det regelverket som tillatelsen er gitt på grunnlag av, det vil si sektorregelverk eller naturmangfoldloven, og forvaltningsloven. En eventuell omgjøring av tillatelse gjøres av aktuell sektormyndighet.

Når planutkast er ferdig, har Miljødirektoratet ansvaret for å involvere de relevante sektormyndighetene på direktoratsnivå før planene oversendes Klima- og miljødepartementet for politisk og budsjettmessig oppfølging. Klima- og miljødepartementet vil i samråd med berørte departementer vurdere hvilke tiltak som er aktuelle.

Artikkel 6 – Endring av kvalitetsnormen

Artikkel 1 til 6 omhandler målsettinger, retningslinjer og tiltak som berører flere sektormyndigheter, og det legges derfor til grunn at eventuelle endringer i artiklene må fastsettes ved Kongelig resolusjon.

Vedleggene er basert på naturfaglige kriterier for kvalitet og påvirkning av natur. Slik kunnskap er under stadig utvikling. For å ivareta nødvendig fleksibilitet med hensyn til implementering av ny og bedre kunnskap foreslår Miljødirektoratet at myndigheten til å endre vedleggene skal tilligge Klima- og miljødepartementet i samråd med berørte departementer.

Artikkel 7 – Ikrafttredelse

Kvalitetsnormen for villrein bygger i all hovedsak på eksisterende informasjon og arbeid. Selv om det fortløpende vil tilkomme ny og bedre kunnskap, er Miljødirektoratet av den oppfatning at dagens kunnskapsgrunnlag er tilstrekkelig til at kvalitetsnormen for villrein kan tre i kraft straks, og senest i løpet av 2020. Den første klassifiseringen vil etter planen skje i 2021.

3.8 Operasjonalisering av kvalitetsnormen

I tråd med anbefalingene fra ekspertgruppa foreslår Miljødirektoratet at alle de 24 villreinområdene bør omfattes av og klassifiseres etter kvalitetsnormen. I områder der den totale bestanden er fragmentert i flere delbestander må det vurderes konkret i det enkelte tilfelle om noen av måleparameterne må registreres på delbestandsnivå.

Ettersom kunnskapsgrunnlaget og tilgang på tidligere dataserier varierer mellom villreinområdene, anbefales det at første gangs vurdering og klassifisering deles opp i to eller flere bolker. Det vil trolig være mulig å gjennomføre første klassifisering av de ti nasjonale villreinområdene i 2021, forutsatt at 2020 benyttes til supplering og tilrettelegging av eksisterende datagrunnlag. For de øvrige 14 områdene vil det kreves mer tid til dette arbeidet, og vi antar at første klassifisering tidligst kan gjennomføres i 2023. For noen av områdene vil det trolig også da foreligge for korte tidsserier til at usikkerhet og trendutvikling kan vurderes på en god måte, men dette vil bedre seg etter hvert som en får samlet mer data. Etter første gangs klassifisering anbefales det å følge ekspertgruppas anbefaling om en ny klassifisering av alle villreinområdene hvert femte år, første gang i 2025. Det vises til nærmere omtale av kostnader knyttet til innføring av en kvalitetsnorm i kapittel 4.3.

I tråd med mandatet og i forståelse med Miljødirektoratet går rapporten fra ekspertgruppa i liten grad inn på hvem som skal gjøre hva i arbeidet med utvidet datainnsamling, klassifisering etter kvalitetsnormen og påvirkningsanalyser. Dette har derfor vært en del av Miljødirektoratets utviklingsarbeid med forslag til kvalitetsnorm og høringsnotat i 2018 - 2019. Etter vår vurdering vil det være behov for ei nasjonal ekspertgruppe som kan forestå selve klassifiseringen, og det vil være nødvendig at ei slik gruppe har god forskningskompetanse, herunder kompetanse innenfor statistisk analyse. Gruppa må til sammen også ha god fagkompetanse knyttet til de enkelte delnormene og måleparameterne, og til å kunne gjennomføre påvirkningsanalyser som kan bidra til å forklare hvorfor et villreinområde ikke oppnår godkjent status etter kvalitetsnormen. Gruppa trenger likevel ikke bestå av så mange personer som ekspertgruppa som utviklet faggrunnlaget og forslaget til kvalitetsnorm (13 personer), og etter vårt syn bør ikke forvaltningen være representert i gruppa utover en eventuell rolle som observatør. Det vil ikke være hensiktsmessig med skiftende lokal representasjon inn i den faste ekspertgruppa, men i arbeidet med påvirkningsanalyser må gruppa knytte kontakt med lokale fagpersoner og ressurspersoner som kjenner forholdene i det aktuelle villreinområdet godt. Oppnevning av den faste ekspertgruppa gjøres av Klima- og miljødepartementet i samråd med andre berørte departementer.

Det vil være behov for betydelig innsats knyttet til datainnsamling og kartlegging som ikke krever tilsvarende tung forskningskompetanse som den nasjonale ekspertgruppa, og som også til dels er av mer praktisk karakter. Dette bør kunne løses mer hensiktsmessig og rasjonelt av andre aktører og fagmiljøer. Dette gjelder f. eks.:

- Kartlegging av villreinens leveområde, med funksjonsområder og identifisering av fokusområder, i villreinområder der dette ikke er gjort i tilstrekkelig grad fra tidligere. I dette ligger også utvikling av en kartleggingsmal som anbefalt av ekspertgruppa, og ledelse og administrasjon av lokale/regionale rådgivningsgrupper til kartlegging og forankring. Dette er et arbeid som Norsk villreinsenter (NVS) har hatt et hovedansvar for og har mye erfaring med fra tidligere prosjekter, og de har gjennom dette også utviklet god kompetanse innenfor GIS, kartarbeid og digital formidling.

Forslag til ansvar: NVS i samarbeid med NINA og lokale ressursgrupper

- Koordinering av arbeid med innsamling av bestandsdata fra "nye" områder som ikke er med i det nasjonale overvåkingsprogrammet (årlige kalvetellinger, strukturtellinger og slaktevekter på kalv), og tilrettelegging av data for Hjorteviltregisteret.

Forslag til ansvar: NVS i samråd med NINA

- Koordinering og gjennomføring av kurs og kompetanseutvikling for lokale mannskaper som skal utføre registreringsarbeid.

Forslag til ansvar: NVS i samarbeid med NINA og villreinutvalg/fjelloppsyn

- Koordinering av prøveinnsamling for måleparametere som ikke gjennomføres årlig – genetiske prøver og sykdom/parasitter.

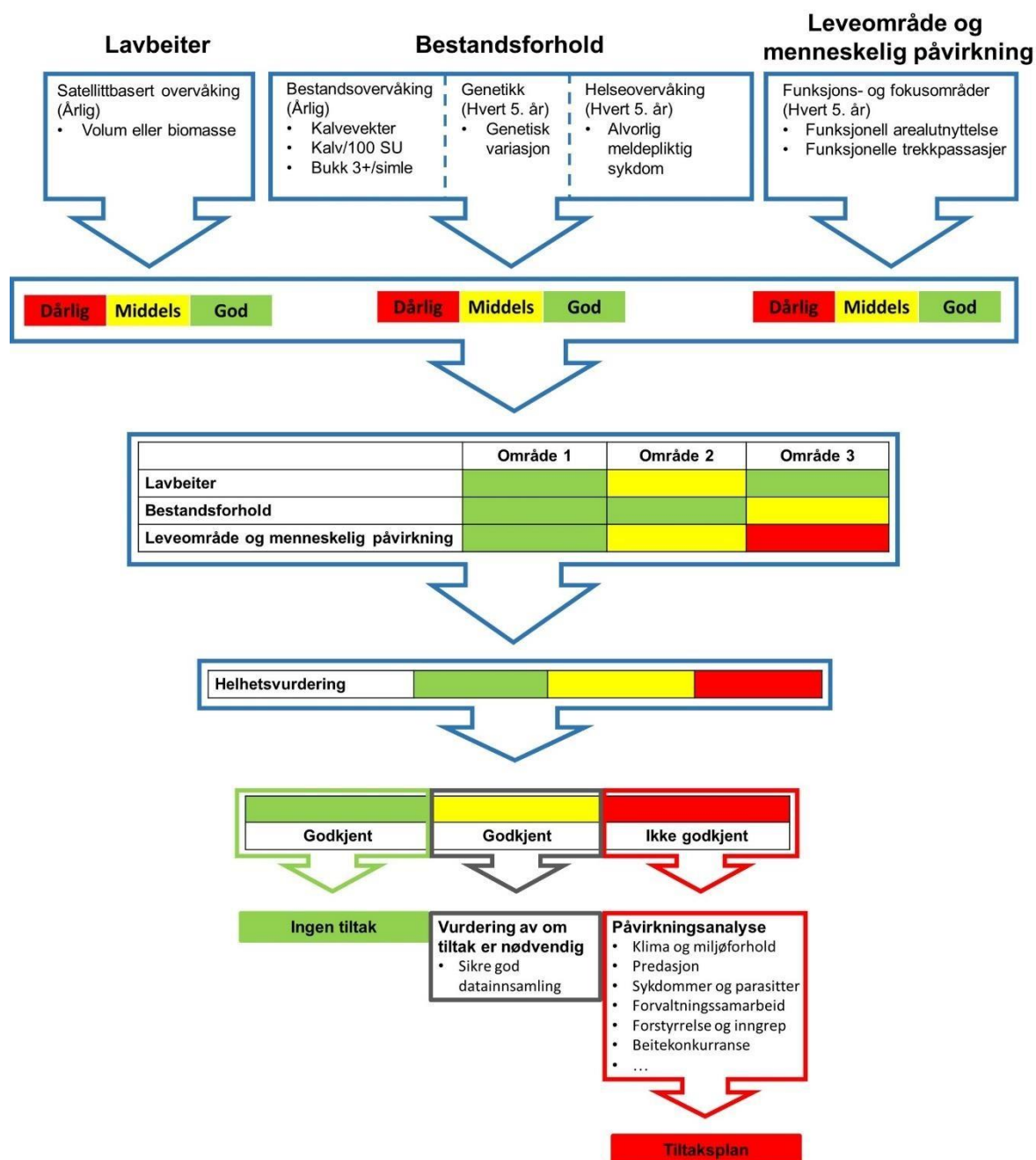
Forslag til ansvar: NVS i samarbeid med NMBU og Veterinærinstituttet/NINA.

Flere av disse arbeidsoppgavene ligger mer eller mindre i kjernen av Norsk villreinsenters rolle og satsingsområder i villreinsenterets strategiske plan, og det er forankret i villreinsenterets styre at de ønsker å påta seg slike arbeidsoppgaver. Det må gjennomføres en nærmere dialog mellom NVS og Miljødirektoratet om omfanget av slike oppgaver det vil være naturlig at NVS kan ta ansvar for, og i hvilken grad dette kan skje innenfor eksisterende kapasitet og ressurser, eller om det vil kreve tilførsel av prosjektmidler eller annen finansiering. En slik løsning vil uansett være kostnadsbesparende i forhold til budsjettene for disse oppgavene som er presentert i tabell 7.1 i rapporten fra ekspertgruppa, og som er lagt til grunn for beregningene i kapittel 4.3.1 i dette notatet. Dette skyldes både at timekostnadene vil være vesentlig lavere enn det som er budsjettet, og at reisekostnadene vil være lavere siden NVS sine to driftsenheter i Tinn og Dovre er lokalisert nærmere områdene der det skal gjøres kartlegging og datainnsamling.

Det forutsettes at den nasjonale ekspertgruppas vurderinger, klassifisering og påvirkningsanalyser presenteres i en samlet rapport for hver klassifiseringsrunde slik det gjøres for villaksnormen, jf. artikkel 4 i kvalitetsnormen. Videre forutsettes det at resultatene fra kunnskapsinnhenting, kartlegging og identifikasjon av fokusområder i de enkelte villreinområdene presenteres i lett tilgjengelige rapporter med kartbilag for det enkelte område. For måleparametere der det gjøres årlige registreringer – kalvevekter, kjønnsforhold og kalveproduksjon – bør resultatene formidles årlig via www.villrein.no og årboka "Villreinen" slik det gjøres for det nasjonale overvåkingsprogrammet i dag.

Det er i kvalitetsnormens artikkel 5 lagt opp til at Klima- og miljødepartementet fastsetter hvilke områder det skal lages tiltaksplaner for, ettersom dette vil være et arbeid som må utføres i samråd med andre sektormyndigheter som vil bli berørt av tiltakene. Omfanget av dette arbeidet er vanskelig å estimere på forhånd ettersom det avhenger av antall villreinområder som kommer ut med dårlig (rød) tilstand i den første klassifiseringsrunden. Det bør vurderes om tiltaksplaner skal utvikles i bolker for en gruppe av områder, f. eks at det først lages en plan for områder som får dårlig tilstand i klassifiseringsrunden vi har foreslått kan gjennomføres i 2021. Tiltaksplanene må utvikles av forvaltningen, og det vil være nødvendig at også lokal/regional forvaltning trekkes inn i dette arbeidet for de enkelte villreinområdene for å sikre tilstrekkelig lokalkunnskap og forankring av planene.

Datagrunnlag for villreinområdene



Figur 5. Illustrasjon av hvordan kvalitetsnormen for villrein er tenkt operasjonalisert.¹⁴

¹⁴ Figuren er hentet fra Kjørstad, M. mfl. 2017. Miljøkvalitetsnorm for villrein. Forslag fra en ekspertgruppe. NINA Rapport 1400. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.

4 Konsekvenser av innføring av en kvalitetsnorm for villrein

I vår vurdering av konsekvenser av innføring av en kvalitetsnorm for villrein legger Miljødirektoratet til grunn en planleggingshorisont på 30 år, med antatt oppstart i 2020. Konsekvensene vi vurderer kan knyttes til følgende hovedelementer i forslaget til kvalitetsnorm:

- **Klassifisering:** Dette omfatter innføring av og drift av et oppsett for kvalitetsnormen med kunnskapsinnhenting og systematiske vurderinger og tilhørende klassifisering, jf. omtale bl.a. i kapittel 3.3 og 3.7. Artikkel 2 med vedlegg angir kvalitetsnormens innhold, og dermed hvilke forhold som skal vurderes der et villreinområde skal klassifiseres etter kvalitetsnormen. Artikkel 4 sier at Miljødirektoratet skal fastsette hvilke villreinområder som skal klassifiseres etter kvalitetsnormen. I tråd med anbefalingene fra ekspertgruppa foreslår Miljødirektoratet at alle de 24 villreinområdene bør omfattes av og klassifiseres etter kvalitetsnormen. På bakgrunn av dette har vi vurdert kostnader ved klassifisering av alle de 24 villreinområdene.
- **Påvirkningsanalyser:** Artikkel 4 angir at Miljødirektoratet har ansvar for at det blir utarbeidet en påvirkningsanalyse som kan klarlegge årsakene til at et villreinområde ikke oppnår middels eller god kvalitet. Det er i dag ikke mulig å anslå hvor stort behovet vil bli for slike påvirkningsanalyser, men under antyder vi hvilke kostnader som er knyttet til arbeidet.
- **Tiltaksplaner:** Artikkel 5 angir at Klima- og miljødepartementet, i samråd med andre berørte myndigheter, bør utarbeide en plan for hvordan kvaliteten likevel kan bli nådd. Det er i dag ikke mulig å anslå hvor stort behovet vil bli for slike tiltaksplaner, og heller ikke hvor mange Klima- og miljødepartementet vil vedta at skal utarbeides. Under skisserer vi imidlertid hvilke typer kostnader som er knyttet til utarbeidelse av slike tiltaksplaner.

Innføringen av en kvalitetsnorm vil medføre kostnader (se kapittel 4.3), men vil i seg selv ikke utløse krav om tiltak eller legge begrensninger på eksisterende aktivitet. Det vil først være når tiltaksplaner er utarbeidet og vedtatt det vil bli snakk om konkrete tiltak som påvirker aktivitet direkte. Det vil imidlertid være slik at planer vil bli utarbeidet og tiltak vedtatt også i nullalternativet, og det er i dag ikke mulig å anslå hvilke konkrete merkostnader som kan følge av innføring av en kvalitetsnorm. I tekstboks 2 nedenfor skisserer vi imidlertid noen mulige nyttevirksomheter og kostnader som kan være aktuelle for villreinområder som ikke oppnår middels eller god kvalitet, der påvirkningsanalyser skal gjennomføres og tiltaksplaner skal vurderes. I tekstboks 3 er det gitt eksempler på relevante tiltak som allerede er gjennomført for å sikre bevaring av villreinbestanden i to ulike villreinområder.

Tekstboks 2: Påvirkningsanalyser og tiltaksplaner

Mulige konsekvenser av oppfølging av framtidige tiltaksplaner faller utenfor tiltaket vi vurderer her, det vil si innføring av en kvalitetsnorm. Dette gjelder også nyttevirksomheter og kostnader som følger av tiltak som blir vedtatt igangsatt som del av en tiltaksplan. Vi kan imidlertid skissere noen mulige scenarier, basert bl.a. på tidligere erfaringer og det foreslåtte opplegget for kvalitetsnormen.

1. *Påvirkningsanalysen viser at eksisterende infrastruktur knyttet til vannkraft er hovedkilden til utfordringer for en mindre villreinbestand: Etter en nærmere vurdering finner berørte departementer at kostnader (herunder tapte kraftinntekter) knyttet til flytting og/eller fjerning av anlegg vil være urimelig store for samfunnet. Det besluttes derfor at det ikke skal utarbeides en*

tiltaksplan for bestanden, eventuelt at det skal utarbeides en begrenset tiltaksplan koblet til andre, men mindre viktige påvirkninger i området.

- 2. Påvirkningsanalysen viser at eksisterende ferdsel knyttet til friluftsliv og naturbasert reiseliv er hovedkilden til utfordringer for en større villreinbestand i et nasjonalt villreinområde: Etter en nærmere vurdering finner berørte departementer at merkostnader knyttet til flytting og/eller fjerning av stier, veger og anlegg vil være liten sammenliknet med nyttegevinstene for den aktuelle bestanden. Det utarbeides derfor en tiltaksplan for bestanden, med tilhørende vedtak av tiltak som minimerer påvirkningen som følger av menneskelig ferdsel.*
- 3. Påvirkningsanalysen viser at hyttebygging og tilhørende ferdsel er hovedkilden til utfordringer for en middels stor villreinbestand utenfor nasjonale villreinområder: Etter en nærmere vurdering finner berørte departementer at merkostnader knyttet til begrensninger på nybygging og redusert ferdsel vil være akseptable sammenliknet med nyttegevinstene for den aktuelle bestanden. Det utarbeides derfor en tiltaksplan for bestanden, hvor forvaltningen sammen med berørte kommuner ser på løsninger med redusert nybygging i og nær villreinområdet og tiltak for redusert ferdsel i viktige områder for villreinen.*

Tekstboks 3: Eksempler på gjennomførte tiltak

- 1. Skyttelbuss til Snøheim turisthytte i Snøhetta villreinområde*
Da Forsvarets skytefelt på Hjerkinns ble nedlagt ble det i 1999 besluttet av Stortinget at fjellområdet skulle restaureres til en standard slik at det kunne inngå i et utvidet verneområde på Dovrefjell. I restaureringsplanen ble det forutsatt at alle veger i området skulle fjernes og revegeteres. Samtidig ble det gitt tillatelse til at DNT Oslo og omegn kunne få restaurere og gjenoppta driften av Snøheim turisthytte ved foten av Snøhetta, denne hadde vært stengt og disponert av Forsvaret siden 1957.

På bakgrunn av et dok 8-forslag i Stortinget ble det i 2009 igangsatt et forskningsprosjekt med bred brukarmedvirkning i regi av Norsk institutt for naturforskning (NINA) og Bygdeforskning. Resultatene fra prosjektet viste at det ville være stor fare for at villreintrekket inn til de viktige høst- og vinterbeitene på Hjerkinnsplatået ville bli hindret av omfattende ferdsel inn til Snøheim og toppen av Snøhetta. Dette kunne bli resultatet både hvis en fjernet den 14 km lange Snøheimvegen og lot ferdselen foregå til fots, og hvis en beholdt vegen åpen for kjøring med privatbiler. Prosjektet anbefalte at den beste løsningen ville være å beholde Snøheimvegen, men la all transport av mennesker foregå med skyttelbuss til faste tidspunkter i sommersesongen. Etter en utprøving som oppfølging av prosjektet har Stortinget sluttet seg til denne løsningen, som ble gjort permanent fra 2018 med DNT Oslo og omegn som ansvarlig for drift av bussen og vedlikehold av vegen. Det selges

årlig omkring 18.000 enkeltbilletter, noe som betyr at ca. 9.000 personer fraktes tur/retur med bussen. Det er også fastsatt regler for styring av annen ferdsel, bl.a med sykkel, i verneforskriftene for det nye verneområdet som ble opprettet i 2018. Overvåking av utviklingen etter at bussregimet ble innført viser at en har lyktes med å styre og kanalisere det aller meste av ferdselen inn til strekningen mellom Snøheim og toppen av Snøhetta, der den ikke er i konflikt med villreinens arealbruk. Villreintrekket på tvers av Snøheimvegen fungerer også som tidligere. Så langt tyder alt på at gjennomføringen av tiltaket har vært vellykket, men det vil være nødvendig med fortsatt overvåking av utviklingen før det kan trekkes sikre konklusjoner.

2. Flytting av turisthytter og løypenett i Rondane

Rondane villreinområde er langt og smalt, og sentrale funksjonsområder for villrein kan lett nås på dagstur fra begge sider av fjellet. Det har vært en omfattende utbygging av hytter og reiselivsbedrifter, særlig på vestsida mot Gudbrandsdalen, og det finnes flere tverrgående vegforbindelser. Videre har DNT et omfattende nett av turisthytter og løyper, og det finnes mange steder sti- og løypenett med utgangspunkt i hyttebyer og hoteller.

Etter lokalt initiativ ble det omkring 1990 reist et spleiselag med flere aktører som sørget for at selvbetjeningshytta Breitjøn nbu med tilhørende løypenett på Ringebufjellet ble flyttet vekk fra sentrale beiteområder og vestover til ny tomt (Jammerdalsbu), i nærheten av den såkalte "Trolløypa" som går nord-sør i utkanten av villreinområdet. Undersøkelser gjennomført av NINA dokumenterte at villreinen ganske raskt etter flyttingen gjenopptok sin bruk av de frigjorte beitearealene. Med bakgrunn i dette har det vært arbeidet gjennom lang tid med å få til en tilsvarende flytting av selvbetjeningshytta Gråhøgdbu på Venabygdsfjellet. Denne brukes til gjennomgangstrafikk og overnatting, men ikke minst som dagsturmål fra hytter og hoteller i området Venabu – Spidsbergseter. Flytting har vært satt opp i handlingsprogrammet for den regionale planen for Rondane og Sølknkletten, men det har ikke lyktes å realisere tiltaket før Miljødirektoratet i 2017 gav tilskudd til Oppland fylkeskommune som et prosjekt under programmet "Villrein fjellet som verdiskaper". DNT Oslo og omegn, som eier hytta, har gått inn med egenfinansiering og spillemidler, og det er skaffet ny tomt i nærheten av "Trolløypa" ved Venabu. Bygging av ny hytte (Veslefjellbua) er gjennomført i 2019, og riving av gamle Gråhøgdbu vil bli gjort i 2020. Denne planlegges flyttet til Maihaugen på Lillehammer, og det vil begge steder bli utarbeidet informasjon om villreinen i området og årsakene til flyttingen. Det forventes tilsvarende positive effekter for villreinen som ved den tidligere flyttingen av Breitjøn nbu, men det vil bli nødvendig å overvåke utviklingen både av villreinens arealbruk og ferdselen i området.

4.1 Berørte interesser

I kapittel 3.8 redegjør vi for hvordan kvalitetsnormen tenkes operasjonalisert, og vi angir hvilke aktører vi mener kan og bør involveres i innføring, drift og oppfølging av kvalitetsnormen. Videre berører kvalitetsnormen på et overordnet nivå alle som er interessert i og opptatt av villreinens ve og vel. Dette kan f. eks være privatpersoner/allmennheten, jegere, ulike organisasjoner, myndigheter og politikere, både lokalt, nasjonalt og internasjonalt.

Mer spesifikt vil kvalitetsnormen ha betydning for de som har konkrete oppgaver knyttet til den operative bestandsforvaltningen; rettighetshavere/villreinutvalg, villreinnemnder og fylkesmenn på regionalt nivå, og direktorater (Miljødirektoratet og Mattilsynet) og departementer (LMD og KLD) på nasjonalt nivå. Relevante FoU-institusjoner og villreinsentre vil også bli involvert i og berørt av arbeidet med kvalitetsnormen. I tillegg vil villreinjegerne være en berørt gruppe, siden det forutsettes at data på kalvevekter, genetikk og dyrehelse under delnorm 1) *Bestandsforhold* baseres på innsamling av jaktmateriale. Villreinutvalg og fjelloppsyn er viktige samarbeidspartnere ved gjennomføring av kalvetellinger og strukturtellinger.

Innenfor arealforvaltningen vil det være et stort antall ulike aktører som kan bli berørt, jf. særlig delnorm 3) *Leveområde og menneskelig påvirkning*. Dette gjelder ikke primært i selve arbeidet med kvalitetsnormen og klassifiseringen, men først og fremst i etterkant av påvirkningsanalyser og i forbindelse med eventuelle tiltaksvurderinger. Det gjelder for det første grunneiere, villreinnemnder, verneområdestyrer, planmyndigheter og politikere i kommuner og fylkeskommuner, med KMD som ansvarlig departement for planlegging. Videre gjelder det blant annet

- energimyndigheter (NVE/OED) og kraftregulanter, netteiere og vind- og vannkraftutbyggere
- samferdselsmyndigheter (SD), herunder Statens vegvesen, fylkeskommuner og Bane NOR
- landbruksmyndigheter (LMD), herunder Landbruksdirektoratet, Mattilsynet og lokal/regional landbruksforvaltning
- reiselivsmyndigheter (NFD), Innovasjon Norge og ulike reiselivsaktører som driver virksomhet i villreinområdene
- organisasjoner som Den Norske Turistforening (DNT), som gjennom sine lokale medlemsforeninger driver et omfattende nett av hytter og løyper i villreinområdene

4.2 Forventede positive konsekvenser

Som nevnt innledningsvis inngår bare seks av i alt 24 villreinområder i det nasjonale overvåkingsprogrammet for hjortevilt i dag. Dette innebærer at kunnskapsgrunnlaget og praksis for forvaltning av villreinbestandene varierer til dels mye mellom de ulike villreinområdene. Kunnskap om forhold som er av stor betydning for forvaltningen av villreinen både på kort og lang sikt er i mange villreinområder svakt eller mangelfullt. Ulik praksis og svakt eller mangelfullt kunnskapsgrunnlag medfører risiko for at villreinbestandene forvaltes ineffektivt, noe som på lang sikt kan gå ut over måloppnåelsen og Norges evne til å oppfylle internasjonale forpliktelser.

Kvalitetsnormen for villrein er et verktøy som skal bidra til en mer systematisk og målrettet forvaltning av de norske villreinbestandene, jf. problembeskrivelsen i kapittel 2 og vurderingen av påkrevde tiltak i kapittel 3.1. Kvalitetsnormen vil gi relevante forvaltningsmyndigheter et godt, enhetlig og heldekkende kunnskapsgrunnlag for forvaltningen av bestandene og leveområdene til villreinen. Dette vil sette forvaltningen i stand til å identifisere sentrale trusler og påvirkningsfaktorer og til å vurdere målrettede tiltak, som gir mindre risiko enn i dag for avvik fra nasjonale mål. Kvalitetsnormen vil bidra til at forvaltningen raskere kan fange opp endringer i tilstanden i de enkelte villreinbestandene, og til at de kan ta hensyn til samlet belastning. Videre vil kvalitetsnormen gi

kunnskap for alle villreinbestandene, og kunnskapen vil være enhetlig på tvers av bestandene. Dette vil bidra til at forvaltningen kjenner påvirkningsfaktorene godt nok til å kunne vurdere treffsikre og kostnadseffektive tiltak. Kvalitetsnormen vil også bidra til at tiltak som prioriteres ikke er mer inngripende enn nødvendig og til at nytten av tiltakene kan veies opp mot kostnadene for andre samfunnsinteresser.

Kvalitetsnormen fastsetter en felles standard for kunnskapsinnhenting og systematiske vurderinger av bestandsforhold (delnorm 1), lavbeiter (delnorm 2), samt leveområder og menneskelig påvirkning (delnorm 3) i samtlige 24 villreinområder. Kvalitetsnormen angir en felles standard for hvordan tilstanden til villreinbestandene skal vurderes og legger opp til at bestandene skal klassifiseres ut fra om tilstanden vurderes som "god", "middels" eller "dårlig", hvert 5. år. Ved å følge standardene fastsatt i kvalitetsnormen vil forvaltningen av alle de 24 villreinområdene skje basert på et enhetlig kunnskapsgrunnlag og felles prinsipper. Dette vil bidra til redusert usikkerhet om, og økt kvalitet på, beslutninger som påvirker villreinbestandene positivt eller negativt. Kvalitetsnormen vil dermed danne grunnlag for en mer systematisk, enhetlig og målrettet forvaltning av de 24 villreinområdene i Norge.

Innføring av en kvalitetsnorm vil også være et viktig verktøy for å følge opp og vurdere virkningen av de regionale planene for de ti nasjonale villreinområdene som ble fastsatt i perioden 2011 – 2017, og bidra til å prioritere innsatsen knyttet til planenes handlingsprogrammer.

Nytten av tiltaket er ikke prissatt. Villreinbestandene representerer både bruks- og ikke-bruksverdier for samfunnet, og mange innbyggere vil være opptatt av å gjennomføre et tiltak som gir grunnlag for en bedre villreinforvaltning. For det første er villrein en nasjonal ansvarsart som mange innbyggere i samfunnet kan være opptatt av å bevare for fremtiden, uavhengig av noen form for utnytting eller bruk, i dag eller i fremtiden (eksistensverdi, arveverdi). Villreinbestandene kan ses på som en nasjonal fellesressurs. I prinsippet kan derfor alle innbyggere i Norge ha nytte av tiltak som bidrar til at Norge bevarer villreinbestandene på lang sikt. For det andre er villrein en attraktiv art å drive jakt på. For de om lag 10 000 jegerne som deltar i villreinjakta hvert år utgjør villreinbestandene en viktig kilde til rekreasjons- og opplevelsesverdi. Det er rimelig å anta at mange jegere vil vurdere et tiltak som vil bidra til at rekreasjons- og opplevelsesverdiene opprettholdes eller kan økes på lang sikt, som nyttig. Ved å ta vare på tilstrekkelig store leveområder for en så arealkrevende art som villreinen, vil man også bidra til å sikre leveområder for mange andre arter som er knyttet til fjellet.

4.3 Kostnader

Som nevnt i starten på kapittel 4 vil vi se på kostnader knyttet til klassifisering av alle de 24 villreinområdene, samt antyde hvilke kostnader som er knyttet til utarbeidelse av påvirkningsanalyser der slike blir påkrevd, og tiltaksplaner der slike skal lages.

I forslaget fra ekspertgruppen er det anslått kostnader (i 2017-kroner) for aktivitetene som utløses ved etablering og oppfølging av kvalitetsnormen. Ekspertgruppen opplyser at kostnadsoverslagene er gitt med bakgrunn i relevant erfaringsgrunnlag og kunnskap om generelle kostnadsnivåer for de oppgaver som er skissert. Miljødirektoratet legger kostnadsanslagene fra ekspertgruppen til grunn i den følgende framstilling. Vi viser likevel til omtalen i kapittel 3.8 om operasjonalisering av kvalitetsnormen, der vi har antydnet at det kan være kostnadsbesparende og mer hensiktsmessig at noen av oppgavene utføres av andre aktører enn FoU-institusjoner. For oppgaver hvor ekspertgruppen ikke har anslått kostnader har Miljødirektoratet supplert med egne vurderinger.

I vurderingen av samlede kostnader ved innføring av kvalitetsnormen legger Miljødirektoratet til grunn en planleggingshorisont (tidshorisont) på 30 år. Dette innebærer at kvalitetsnormen antas implementert i 2020 og i første omgang vil løpe fram til og med 2049. I beregninger av nåverdi benyttes en kalkulasjonsrente på 4 % p.a. I følge Direktoratet for økonomistyring sin veileder i samfunnsøkonomiske analyser skal det for tiltak som finansieres over offentlige budsjetter beregnes et tillegg for skattefinansieringskostnader lik 20 øre per krone av finansieringsbehovet. Disse satsene er lagt til grunn i kostnadsberegningene under.

4.3.1 Klassifisering av de 24 villreinområdene

Under følger en gjennomgang av kostnader vi kan knytte til drift av et opplegg for klassifisering av de 24 villreinområdene, fordelt på kostnader knyttet til de tre ulike delnormene. De aller fleste kostnadene er prissatte, herunder kostnader knyttet til samlet kvalitetsnormvurdering.

Prissatte kostnader ved delnorm 1

Bestandsdata

Kvalitetsnormen legger opp til kvalitetssikring av eksisterende data og etablering av overvåking i de 18 villreinområdene som ikke inngår i det nasjonale overvåkingsprogrammet for hjortevilt. Behov for etablering av overvåking av nye områder og kvalitetssikring av eksisterende data vil medføre kostnader på til sammen 2 100 000 kr. I tillegg vil det påløpe kostnader forbundet med etablering av rutiner i villreinområdene og kursing av lokalt personell på til sammen 1 000 000 kr. Disse kostnadene ventes å påløpe med et likt beløp (620 000 kr) hvert år i perioden 2020 til og med 2024.

Videre legger ekspertgruppen til grunn at behov for innsamling av data (årlige kalve- og strukturtellinger) i de 18 områdene som ikke inngår i det nasjonale overvåkingsprogrammet for hjortevilt, vil medføre kostnader på 700 000 kroner per år over hele planhorisonten (30 år).

Genetisk variasjon

For å bedre oversikten over hva som finnes og hva som mangler av biologisk materiale skal det etableres en biobank med kapasitet til å journalføre og oppbevare 500-1000 årlige prøver av rein. Biobanken er primært tenkt å oppbevare vevs- og blodprøver som kan analyseres for DNA-variasjon. Prøvetakingen skal skje basert på felles metodikk og målsetting, og dataene som lagres i banken vil være tilgjengelig for ulike forsknings- og forvaltningsinstitusjoner. Etableringskostnaden for genbanken anslås til 200 000 kr og forutsettes å påløpe i 2020 (år null). Biobanken antas å medføre en årlig driftskostnad på 100 000 kr, som vil påløpe fra år 2021 og ut planleggingshorisonten.

Videre vil det påløpe kostnader anslått til 160 000 kr forbundet med etablering av metode for måling av genetisk variasjon. Denne kostnaden antas å påløpe i år 2020.

Innsamlingen av data vil primært foregå ved at villreinjegerne får i oppgave å samle inn prøvemateriale i forbindelse med villreinjakta. Ekspertgruppen anbefaler at det samles inn minimum 30 prøver per bestand i løpet av hver femårsperiode. Vi har ikke forutsetninger for å prissette innsatsen fra jegerne, men legger til grunn at den eventuelle tilleggsbyrden dette vil medføre for jegerne i forbindelse med slakting og fangstrapportering er lav. Det vurderes også om prøvene i startfasen kan tas fra hjerne- og lymfeprøver som allerede samles inn av jegerne i alle villreinområder for kartlegging av skrantesjuka. Hoveddelen av kostnader knyttet til kartlegging av genetisk variasjon antas derfor å være knyttet til genetiske analyser og bearbeiding av resultater. Kostnadene forbundet med karakterisering av genetisk variasjon antas å være 40 000 kr per bestand.

Kartleggingen inkluderer sju delbestander som er mer og mindre adskilt fra de øvrige på grunn av intern bestandsfragmentering innenfor noen av de 24 villreinområdene, til sammen 30 delbestander. Hver bestand karakteriseres hvert 5. år. Kartlegging av bestandenes genetiske variasjon antas å medføre kostnader på til sammen 240 000 kr per år fra og med 2021 (år 1) og ut planleggingshorisonten.

Helseundersøkelser

For å overvåke helsetilstanden til villreinen og avdekke eventuell forekomst av alvorlig meldepliktig sykdom legger kvalitetsnormen opp til at det skal gjennomføres en helseundersøkelse (prøvetaking og analyse) fra hvert av de 24 villreinområdene per femårsperiode. Ekspertgruppen anbefaler at det tas prøver av minimum 40 dyr per bestand. Gitt at den årlige prøvetakingsinnsatsen fordeles jevnt mellom områder og år vil dette medføre at det årlig samles inn prøver fra om lag 200 dyr. Estimerte kostnader, inkludert prøvetakingsutstyr, forsendelser og analyser, er anslått til 322 000 kroner per år. Første prøvetaking antas å skje i 2021.

Prøvetakingen skal skje i forbindelse med jakta. Som for prøvetaking av genetisk variasjon har vi ikke forutsetninger for å prissette innsatsen fra jegerne, men legger til grunn at den eventuelle tilleggsbyrden prøvetakingen vil medføre for jegerne er lav. Prøver for kartlegging av skrantesjuka samles allerede inn i alle villreinområdene.

Prissatte kostnader ved delnorm 2

Lavbeiter

Overvåking av lavbeiter vil primært gjennomføres som fjernmåling ved bruk av satellittdata. I etableringsfasen er det imidlertid nødvendig å gjennomføre feltbaserte målinger som benyttes til å kalibrere satellittmålingene. Ekspertgruppen har skissert to alternativer for feltbaserte målinger. Alternativ 1 innebærer feltbaserte målinger i alle områder og vil medføre kostnader på til sammen 3,22 millioner kroner. Alternativ 2 innebærer at det gjennomføres feltbaserte målinger i 5 villreinområder, til en total kostnad på 700 000 kr. I beregningen av totale kostnader (se under) legger Miljødirektoratet til grunn at alternativ 2 gjennomføres. Kostnaden på 700 000 kroner påløper i sin helhet i 2020 (år null).

For å gjennomføre satellittbaserte målinger legger ekspertgruppen til grunn at det trengs nye vegetasjonskart basert på Sentinel-2 data. Kostnader til etablering av nytt vegetasjonskart anslås å være på totalt 400 000 kroner. Disse kostnadene antas i sin helhet å påløpe i 2020 (år null). I tillegg vil det påløpe en årlig kostnad forbundet med beregning av lavbiomasse for alle villreinområder. Denne kostnaden vil påløpe fra og med år 2021 og ut planleggingshorisonten med kroner 100 000 per år.

Prissatte kostnader ved delnorm 3

Leveområde og menneskelig påvirkning

I forbindelse med FoU-prosjekter relatert til villreinens arealbruk og menneskelig påvirkning er det opparbeidet mye erfaringer knyttet til kunnskapsinnhenting, vurdering av datakvalitet og inkluderende prosesser. Ekspertgruppen anbefaler at sentral erfaringskunnskap fra dette arbeidet systematiseres i en prosessmal som vil legge viktige premisser for det videre arbeidet med kvalitetsnormvurdering av villreinområdene. Utvikling av en slik mal for kunnskapsgenerering antas å skje i år 2019 – 2020 og anslås å medføre kostnader på til sammen 300 000 kr.

Førstegangs klassifisering av det enkelte villreinområdet etter delnorm 3 anslås å medføre engangskostnader på om lag 2 300 000 kr til sammen. Kostnadene antas å påløpe med et likt beløp

over tre år fra 2020 til og med 2022. Løpende oppdatering av delnorm 3 antas å medføre kostnader estimert til 400.000 kr hvert femte år.

Prissatte kostnader ved samlet kvalitetsnormvurdering

Det er foreslått at ansvaret for å gjøre en samlet vurdering av delnorm 1-3 blir tillagt en ekspertgruppe. Samlet kvalitetsnormvurdering gjennomføres som hovedregel hvert 5. år. I etableringsfasen vil det ikke være tilstrekkelig data for å gjøre en samlet kvalitetsnormvurdering for alle områder. Det legges derfor opp til at det gjennomføres en første kvalitetsnormvurdering for omtrent halvparten av områdene i 2021. Kostnader for dette ble ikke vurdert av ekspertgruppa, men Miljødirektoratet har gjort anslag basert på råd fra medlemmer av ekspertgruppa og egne vurderinger. Gjennomføring av samlet kvalitetsnormvurdering for halvparten av områdene forventes å ha en kostnad på 500 000 kroner. I 2023 gjennomføres første kvalitetsnormvurdering for den resterende halvparten av områdene. Kostnadene ved dette anslås til 500 000 kroner. I 2025 gjennomføres samlet kvalitetsnormvurdering (og nødvendige påvirkningsanalyser) for alle områder. Samlet kvalitetsnormvurdering for alle områder gjentas deretter hvert 5. år ut planhorisonten (til sammen 5 ganger). Kostnaden for samlet kvalitetsnormvurdering av alle områder anslås til 1 000 000 kr per gang.

For områder som får samlet kvalitetsnormvurdering "dårlig" skal ekspertgruppa gjennomføre en påvirkningsanalyse for å identifisere hva som er årsaken til at området kommer dårlig ut. Merkostnader knyttet til påvirkningsanalyser er omtalt i kapittel 4.3.2 under. Vi forutsetter at det som hovedregel vil være slik at arbeidet med påvirkningsanalyser i praksis vil være nært forbundet – både organisatorisk og i tid - med arbeidet med samlet kvalitetsnormvurdering.

Sum prissatte kostnader klassifisering

Basert på grunnlaget presentert over anslås nåverdien av de direkte prissatte kostnadene forbundet med innføring og oppfølging av et opplegg for klassifisering etter den foreslåtte kvalitetsnormen for villrein over 30-årsperioden fra 2020-2049 til om lag 37,1 millioner kroner (ved 4 % diskontering).

Vi legger til grunn at innføring og oppfølging av kvalitetsnormen for villrein i sin helhet skal finansieres over offentlige budsjetter. Nåverdien av skattefinansieringskostnaden (20 øre per krone av finansieringsbehovet) beregnes da til om lag 7,4 millioner kroner.

Den totale prissatte samfunnsøkonomiske kostnaden for innføring og oppfølging av kvalitetsnormen for villrein (inkludert skattefinansieringskostnader) anslås dermed til 44,6 millioner kroner.

Dersom man i stedet velger alternativ 1 for kartlegging av lavbeiter (se delnorm 2) øker den samfunnsøkonomiske kostnaden til om lag 47,6 millioner kroner, hvorav om lag 39,7 millioner kroner er direkte kostnader og 7,9 millioner kroner er skattefinansieringskostnader.

Ikke prissatte kostnader klassifisering

Vi har ovenfor beskrevet at innsamling av data om slaktevekter, genmateriale til biobank og prøvemateriale til helseundersøkelser skal samles inn av jegere i forbindelse med jakta. Dette kan av noen jegere oppfattes som en byrde. Tilsvarende oppgaver gjennomføres allerede i dag i flere av villreinområdene og Miljødirektoratet legger til grunn at den ekstra byrden for jegerne vil være relativt liten. Det vil også være kostnader hos ansvarlige myndigheter i villreinforvaltningen knyttet til etablering og drift av klassifiseringssystemet, men disse kan antas å være marginale sammenliknet med nullalternativet.

4.3.2 Påvirkningsanalyser

Artikkel 4 angir at Miljødirektoratet har ansvar for at det blir utarbeidet en påvirkningsanalyse som kan klarlegge årsakene til at et villreinområde ikke oppnår middels eller god kvalitet. Det er ikke mulig å anslå på en god måte hvor stort behovet vil bli for slike påvirkningsanalyser før klassifiseringen er gjennomført. Kostnadene for det enkelte villreinområdet vil blant annet avhenge av størrelsen på området, kompleksiteten i de påvirkningsfaktorer som må vurderes og eksisterende data- og kunnskapsgrunnlag. Det legges imidlertid opp til å bruke samme ekspertgruppe til påvirkningsanalysen som til klassifiseringen etter kvalitetsnormen, og vi antar at arbeidet kan løses gjennom et par ekstra møter i ekspertgruppa og endel timekostnader til innhenting av lokal kunnskap, analysearbeid og skriving av rapport. Som et grovt estimat kan vi antyde at første gangs påvirkningsanalyser vil kunne gjennomføres for omtrent halvparten av kostnadene med samlet klassifisering etter kvalitetsnormen. Hvis vi antar at det må gjennomføres påvirkningsanalyser for halvparten av områdene, vil det innebære en kostnad på grovt anslått 125.000 kr i henholdsvis 2021 og 2023. Kostnadene hvert femte år deretter vil bli lavere siden det da vil dreie seg om oppdatering av analysene i forhold til ny kunnskap.

4.3.3 Tiltaksplaner

Artikkel 5 angir at Klima- og miljødepartementet, i samråd med andre berørte myndigheter, *bør* utarbeide en plan for hvordan kvaliteten likevel kan bli nådd. Det er i dag ikke mulig å anslå hvor stort behovet vil bli for slike tiltaksplaner på bakgrunn av påvirkningsanalysene, og heller ikke hvor mange Klima- og miljødepartementet vil vedta utarbeidet. Vi legger imidlertid til grunn at tiltaksplanene skal utarbeides av forvaltningen, og at arbeidet vil bli utført av ansatte i forvaltningen med noe konsulentbistand. En faktor som kan påvirke arbeidsomfang og kostnader noe er om dette blir organisert som en samlet prosess for alle områdene som skal ha tiltaksplaner, eller om det skal lages separate planer for hvert enkelt område. Vi finner uansett ikke grunnlag for å estimere noe kronebeløp for dette arbeidet, og anser at det ikke skiller seg vesentlig fra annet utredningsarbeid som utføres av forvaltningen.

Tiltak vil også måtte vurderes og planlegges under nullalternativet, og dette tilsier at merkostnaden med tiltaksplaner som følge av innføring av en kvalitetsnorm vil være liten. Den foreslåtte kvalitetsnormen er også utformet slik at ressursbruken knyttet til utarbeiding av tiltaksanalyser kan vurderes på det tidspunktet det er aktuelt å vurdere tiltak. Det innebærer bl.a. at det ikke er påkrevd å sette i gang arbeidet med tiltaksplan hvis man mener at kostnadene med å utarbeide planen er større enn den netto nytteeffekten man forventer å oppnå ved å iverksette tiltak.

5 Miljødirektoratets samlede vurdering

5.1 Anbefaling om innføring av kvalitetsnorm for villrein

Kvalitetsnormen vil danne grunnlag for en mer systematisk, enhetlig og målrettet forvaltning av de 24 villreinområdene i Norge. Ved å følge standardene fastsatt i kvalitetsnormen vil forvaltningen av villreinområdene skje basert på et helhetlig og enhetlig kunnskapsgrunnlag og felles prinsipper. Dette vil bidra til redusert usikkerhet om, og økt kvalitet på, beslutninger som påvirker villreinbestandene positivt eller negativt. Forvaltningen vil kjenne påvirkningsfaktorene godt nok til å kunne vurdere treffsikre og kostnadseffektive tiltak for å nå nasjonale mål.

Klassifiseringen etter kvalitetsnormen vil gi et godt uttrykk for den samlede belastning på villreinområdene, og vil være et godt grunnlag for å følge opp med påvirkningsanalyser og

tiltaksplaner som kan bidra til å forbedre miljøtilstanden. Dette vil også være et viktig verktøy for å følge opp og vurdere virkningen av de regionale planene for de ti nasjonale villreinområdene som ble fastsatt i perioden 2011 – 2017, og bidra til å prioritere innsatsen knyttet til planenes handlingsprogrammer.

Villreinbestandene representerer både bruks- og ikke-bruksverdi for samfunnet. Innføring og oppfølging av kvalitetsnormen som grunnlag for bedre forvaltning av villreinbestandene kan derfor bidra til økt velferd i samfunnet (nytte). Nytteten av tiltaket lar seg ikke kvantifisere eksplisitt og er ikke prissatt.

Den totale prissatte samfunnsøkonomiske kostnaden for innføring og oppfølging av kvalitetsnormen for villrein innenfor en planleggingsperiode på 30 år (inkludert skattefinansieringskostnader) er anslått til om lag 44,6 millioner kroner i nåverdi. I tillegg kommer ikke prissatte kostnader relatert til noe økt byrde for jegerne. Den økte byrden for jegerne antas å være lav.

Det er ikke grunnlag for å gi et entydig svar på om forslaget er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Den største nytten av å innføre kvalitetsnormen er at forvaltningen av de 24 villreinområdene i Norge vil kunne skje mer systematisk, enhetlig og målrettet. Beslutningstakerne vil derigjennom få et bedre grunnlag for å styre villreinforvaltningen i ønsket retning. Dette vil gi nytte for samfunnet ved at vi styrker muligheten for å nå nasjonale mål og internasjonale forpliktelser for villrein i Norge. Dette er av betydning både nasjonalt, regionalt og lokalt, og for bl.a. rettighetshavere, jegere og allmennheten. Kostnadene vurderes som begrenset, og vil først og fremst være knyttet til offentlig forvaltning.

Miljødirektoratet finner at høringsnotatet og –prosessen møter kravene til saksgang og saksopplysninger i utredningsinstruksen (minimumsutredning) og i naturmangfoldloven. Direktoratet ser ikke at det foreslåtte tiltaket reiser noen særegne prinsipielle spørsmål som bør belyses. Forslaget berører ikke samiske interesser, jf. omtale i kapittel 3.4. Direktoratet kan ikke se at det er usikkerhet av stor betydning knyttet til den samlede vurderingen av positive og negative virkninger av å innføre kvalitetsnormen. Det vil imidlertid være usikkerhet knyttet til konsekvenser av eventuelle framtidige tiltak, men denne usikkerheten gjelder også i nullalternativet. Miljødirektoratet finner heller ikke at forslaget gir fordelingsvirkninger av betydning, og ser derfor ikke behov for en særskilt vurdering av slike forhold. Framtidig arealdisponering knyttet til villreinforvaltning vil kunne ha fordelingsvirkninger, men det følger ikke av innføring av kvalitetsnormen.

5.2 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

En vellykket gjennomføring krever at det avsettes tilstrekkelige ressurser til utvikling og drift av elementene som inngår i kvalitetsnormen. Dette omfatter utvikling og drift av et system for klassifisering av alle de 24 villreinområdene, utarbeidelse av påvirkningsanalyser der slike blir påkrevd og utarbeidelse av tiltaksplaner der dette vurderes som hensiktsmessig. God informasjon til de som er involvert i forvaltning av villrein er sentralt, spesielt de som får oppgaver knyttet til utvikling, drift og oppfølging av kvalitetsnormen.

Vellykket gjennomføring forutsetter også at sentrale momenter i nullalternativet følges opp som forutsatt. Dette gjelder ikke minst ressurser til og fortsatt datatilgang fra pågående overvåking og kartlegging og fortsatt innsats og bruk av nåværende aktører, både i forvaltningen og hos private aktører.

Det forutsettes videre at det vil være tilgang til påkrevd kapasitet og kompetanse for utvikling og drift av elementene som inngår i kvalitetsnormen. Basert på erfaringene fra arbeidet med å utvikle forslaget til kvalitetsnorm vil det neppe by på problemer å få fagpersoner med riktig kompetanse til å

delta i ei ekspertgruppe som skal ha ansvaret for klassifisering og påvirkningsanalyser. Vi anser heller ikke at det vil bli vanskelig å få Norsk villreinsenter i samarbeid med ulike andre aktører til å organisere og gjennomføre utvidet datainnsamling og nødvendig kurs- og kompetanseutvikling lokalt. I begge tilfeller gjelder imidlertid at det må stilles ressurser til rådighet slik at arbeidet kan godtgjøres på normal måte.

Det bør legges opp til evaluering av tiltaket underveis, f. eks etter 2025 når den andre klassifiseringsrunden for alle villreinområdene er planlagt gjennomført. Det er ikke lagt inn kostnader til dette tiltaket.

5.3 Foreslåtte administrative og budsjettmessige løsninger

Det direkte årlige finansieringsbehovet til etablering og drift av kvalitetsnormen for villrein er størst i etableringsfasen av tiltaket, dvs. de første fem årene. Behovet i etableringsfasen er anslått til i underkant av 4 millioner kroner. Klima- og miljødepartementet har derfor i forslag til statsbudsjett for 2020 satt av 4 millioner kroner på kap. 1420, post 21 til etablering og drift av kvalitetsnormen.

6 Høringsprosessen

Forslag til kvalitetsnorm for villrein med hjemmel i naturmangfoldloven § 13 er utarbeidet og sendes på høring av Miljødirektoratet etter oppdrag fra Klima- og miljødepartementet. Høringsnotatet inneholder bakgrunn og innledning – dagens forvaltning av villrein, problembeskrivelse, selve forslaget om kvalitetsnorm, konsekvenser av innføringen og Miljødirektoratets samlede vurdering.

Vedlagt høringsnotatet er forslag til kvalitetsnorm for villrein med fire vedlegg, liste over høringsinstanser som har fått varsel om høring og NINA Rapport 1400: *Miljøkvalitetsnorm for villrein. Forslag fra en ekspertgruppe*. Vi ber om at høringsinstansene spesielt kommenterer og tar stilling til selve forslaget til kvalitetsnorm og forslaget til operasjonalisering av kvalitetsnormen, jf. vedlegget og kapittel 3.7 og 3.8 i høringsnotatet. For øvrig er det åpent for å gi kommentarer til alle deler av høringsnotatet.

Det gjennomføres elektronisk høring hvor høringsfristen er tre måneder. Saksdokumentene og skjema for å gi elektronisk tilbakemelding finnes på en høringsside på www.miljodirektoratet.no.