



Villreinnemnda for Snøhetta og Knutshø

Miljødirektoratet
Postboks 5672 Torgarden
7485 TRONDHEIM

07.02.2020

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2020/1512

Uttalelse - Miljøkvalitetsnorm for villrein

Det vises til høring av 2.12.2019 om kvalitetsnorm for villrein. Villreinnemnda for Snøhetta og Knutshø villreinområder behandlet høringen 4.2.2020. Nemnda har følgende uttalelse:

Vedtak

Villreinnemnda støtter at det innføres en kvalitetsnorm for villrein som skal gjelde for alle villreinområdene i Norge. Resultatene av klassifiseringene vil gi et godt felles grunnlag for å få kunnskap om tilstanden i de ulike villreinområdene.

Villreinnemnda støtter formål og virkeområde i artikkel 1. Det er imidlertid behov for å utrede begrepet levedyktige bestander, og hva det faktisk innebærer for de enkelte villreinområdene.

Villreinnemnda støtter at det fastsettes grenseverdier for god, middels og dårlig kvalitet for villrein i villreinområder, slik det er foreslått i artikkel 2.

Villreinnemnda vurderer at målet i artikkel 3 bør styrkes, og ordlyden «Målet er at god kvalitet for det enkelte villreinområde opprettholdes eller nås snarest mulig» bør vedtas. Dette bør minimum gjelde for de Europeiske villreinregionene.

Villreinnemnda støtter at det gjennomføres klassifisering og påvirkningsanalyser som foreslått i artikkel 4. Og støtter forslaget om tiltaksplaner slik det foreligger i artikkel 5.

Nemnda mener at tilstandsklassifiseringen kan bli et viktig verktøy i bestandsforvaltningen, men har svakheter i forvaltningen av leveområdene til reinen. Det ligger i klassifiseringsmetoden at det måles på eksisterende tilstand. At en inngrep er uheldig for reinen vil ikke kunne måles før det er utført. Fysiske inngrep vil ofte være irreversible eller svært kostbare å reversere. Det er behov for en metode som i større grad sørger for føre-var vurderinger.

Nemnda vil fremheve viktigheten med tydelig rollefordeling i arbeidet med å samle inn grunnlagsmateriale, samt å sikre en god ivaretagelse av informasjonen.

Villreinnemnda for Snøhetta og Knutshø villreinområder
c/o Fylkesmannen i Trøndelag
Postboks 2600, 7734 Steinkjer
E-post: fmlpost@fylkesmannen.no

Leder: Olav Söderberg, tlf. 90 68 68 13, e-post: olav@sunndalen.com
Sekretær: Fylkesmannen i Trøndelag, Bjørn Rangbru, tlf 73 19 92 03, e-post fmlbra@fylkesmannen.no

Gjennomføring av en tilstandsklassifisering i 24 villreinområder vil kreve mye ressurser. Det er viktig at denne innsatsen munner ut i konkret forbedring av villreinens kår slik at internasjonale forpliktelser overholdes, og nasjonale målsettinger nås.

Vurderinger kan leses i saksutskrift under.

Med vennlig hilsen

Bjørn Rangbru | Seniorrådgiver/Sekretær Snøhetta og Knutshø villreinnemnd
Fylkesmannen i Trøndelag | Klima- og miljøavdelingen
Tlf: +4773199203 | www.fylkesmannen.no/trondelag

Vennligst tenk på miljøet før du skriver ut

Saksopplysninger

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". Miljødirektoratet har ferdigstilt forslag til kvalitetsnorm og nå sendt den på høring.

Det er et mål at den foreslåtte kvalitetsnormen skal gi forvaltningsmyndigheter et godt, enhetlig og heldekkende kunnskapsgrunnlag for forvaltningen av bestandene og leveområdene til villreinen, og som setter forvaltningen i stand til å identifisere sentrale trusler og påvirkningsfaktorer og til å vurdere målrettede tiltak.

Alle høringsdokumenter finnes i sin helhet på:

<https://tema.miljodirektoratet.no/horing2019-13819/>

Norge er det eneste landet i Europa med opprinnelig, vill fjellrein (*Rangifer tarandus*), med unntak av mindre forekomster i det vestlige Russland. Villrein er en nasjonal ansvarsart, og Norge har et internasjonalt ansvar for å ta vare på villreinen. Villrein 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 caribou-bestandene. Selv om den norske bestanden regnes som livskraftig samlet sett, møter villreinen i Norge nå mange utfordringer som på sikt kan true artens levedyktighet.

Den norske og dermed europeiske villreinen trues av to sentrale faktorer. Tap av og eller fragmentering av leveområder, og klimaendringer. Med økende middeltemperatur kan man forvente hyppigere ising av vinterbeiter, og krypende insektsfrie arealer på sommerbeite. Dagens villreinområder er allerede sterkt fragmenterte, og klimaendringer vil forsterke denne fragmenteringen, slik at størrelsen på egnet habitat kan forventes å krympe sammenlignet med dagens situasjon.

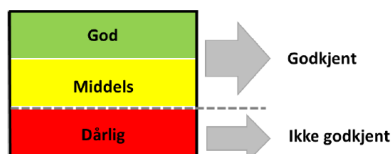
Norge har opprettet nasjonale villreinområder, og to Europeiske villreinregioner. Dette er trolig ikke tilstrekkelig for å overholde internasjonale forpliktelser og å nå nasjonale målsettinger om ivaretagelse av levedyktige bestander av villrein innenfor sine naturlige utbredelsesområder. Forvaltningen av villreinpopulasjonene og leveområdene må forbedres. Bestands- og arealforvaltning må i større grad enn i dag ta hensyn til villrein dersom vi skal ivareta levedyktige bestander av villrein innenfor artens naturlige utbredelsesområder.

En miljøkvalitetsnorm for villrein er et system hvor tilstanden til villreinen og dens leveområder blir vurdert etter bestemte regler, og hvor det fastsettes kvalitetsmål. Når en villreinbestand er vurdert etter normen vil resultatet beskrive «tilstanden» for villreinen i villreinområdet. Det foreslås at kvalitetsnormen består av tre delnormer;

1. bestandsforhold
2. lavbeiter
3. leveområde og menneskelig påvirkning.

En slik norm vil beskrive tilstanden på både villreinbestanden, beitegrunlaget, og leveområdet.

Det foreslås at tilstanden for de tre delnormene klassifiseres i god, middels eller dårlig kvalitet. De konkrete grenseverdiene for de tre delnormene er utredet i høringsdokumentet ([link](#)). Klassifiseringen etter kvalitetsnormen gir uttrykk for sannsynligheten for at villreinen kan overleve i livskraftig bestand over lang tid i det enkelte villreinområde. Miljødirektoratet foreslår at kvalitetsnormen anses oppnådd når kvaliteten til en villreinbestand er minimum middels.



Tilstand god, middels og dårlig. Figur fra høringsnotatet.

Dersom kvaliteten til en villreinbestand blir vurdert som dårlig, foreslås det at det gjennomføres en analyse (påvirkningsanalyse) som beskriver årsaken til at kvalitetsmålet ikke nås. Det foreslås videre at det utarbeides tiltaksplaner for de villreinområdene som ikke når kvalitetsmålet. Tiltaksplanene skal være et verktøy for å bedre tilstanden slik at kvalitetsmålet kan nås. Miljødirektoratet skal ha ansvaret for utarbeiding av tiltaksplanene og lokal og regional forvaltning trekkes inn i arbeidet. Klima- og miljødepartementet vil i samråd med berørte departementer vurdere tiltakene og politisk og budsjettmessig oppfølging.

Kvalitetsnormen er retningsgivende. Det innebærer at normen ikke har rettslig bindende betydning i enkeltsaker, men vil virke som en retningslinje for forvaltningens skjønnsutøving og vil videre kunne innvirke på praktiseringen av regelverk. Det foreslås at normen skal gjelde for alle 24 villreinområder i Norge.

Vurdering: Kommentarer til kvalitetsnorm

Forslaget til kvalitetsnorm kan i sin helhet, inkludert vedlegg, ses på denne [linken](#). Kommentarer til ordlyden:

« Artikkel 1. Formål og virkeområde

Formålet med kvalitetsnormen er å bidra til at villrein, 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. Kvalitetsnormen er retningsgivende for myndighetenes forvaltning i alle saker som har betydning for villrein og skal gi myndighetene et best mulig grunnlag for forvaltningen av bestandene og leveområdene, og faktorene som påvirker disse.»

Ordlyden i formål og virkeområde virker dekkende for å sikre at kvalitetsnormen kan bli et viktig verktøy for en langsiktig og god forvaltning av villreinstammene i Norge. Det er imidlertid behov for å utrede begrepet levedyktige bestander, og hva det faktisk innebærer for de enkelte villreinområdene. I dag fastsettes målsettinger for villreinbestandene av rettighetshaverne. Det har fungert godt. Men for en art som Norge har internasjonalt ansvar for bør det vurderes om det skal være en statlig «målramme» som sikrer levedyktige bestander.

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, jf. vedlegg I, II, III og IV.

Det oppleves som fornuftig å dele kvalitetsmålet inn i tre deler; god, middels, og dårlig.

Artikkel 3. Kvalitetsmål

Målet er at minimum middels kvalitet for det enkelte villreinområde opprettholdes eller nås snarest mulig. Klima- og miljødepartementet og andre berørte departementer kan i samråd beslutte at målet fravikes for hele villreinområdet når viktige samfunnsinteresser veier tyngre enn hensynet til villreinen. Hensynet til villrein veier særlig tungt i fastsatte nasjonale villreinområder.

Villreinen er oppført på den globale rødlisten som en trua art. Villreinbestanden i Skandinavia, og i Norge, har vært gjennom store utfordringer, og vi forvalter nå restene av den skandinaviske, og dermed den europeiske bestanden. For et par hundre år siden vandret villreinen fritt over store deler av fjellet i Skandinavia, og reinen kunne forflytte seg langt mellom ulike sesongbeiter. Nord for sørlige deler av Trøndelag, og i flere fjellområder i Sør-Norge, er villreinen nå utryddet og erstattet med tamrein. Villreinen er utryddet i hele Sverige. I løpet av det forrige århundret har ulike fragmenteringsprosesser bidratt til å dele den resterende norske villreinbestanden i mindre områder. Villreinbestanden i Norge er i dag oppdelt i 24 villreinområder, og flere av disse har delbestander som står i fare for å bli ytterligere atskilt/oppsplittet. Hovedårsaken til oppsplittingen av villreinbestanden i Norge er menneskelig aktivitet. Av de 24 villreinområdene er 10 vedtatt som nasjonale villreinområder. Det er kun to områder med genetisk opprinnelig villrein.

Det er grunn til å tro at en klassifisering av villreinområdene i 2020, etter den foreslåtte normen, vil gi flere villreinområder middels eller dårlig tilstand. Dette vil være et resultat av i hovedsak allerede gjennomførte menneskelige påvirkninger i villreinområdene. Klimaendringene vil bli særlig utfordrende for arter som reinen, som lever på høyfjellet. Sammen med stadig mer forstyrrelser i leveområdene til villrein, og store kommende utfordringer knyttet til klimaendringer, vil den samlede negative belastningen på villrein bli stor. I en føre-var sammenheng vurderes det som nødvendig at reinen sikres robusthet for å ha best mulige forutsetninger for å kunne imøtekomme de pågående klimaendringene. Et villreinområde med god kvalitet vurderes å ha større robusthet enn et villreinområde med middels kvalitet. For å ivareta Norges internasjonale forpliktelser og å sikre villreinen i et langsiktig perspektiv kan det være nødvendig med mål å oppnå god kvalitet.

For å oppnå god tilstand vil det for noen villreinområder trolig være behov for konkrete tiltak som bedrer reinens situasjon, og i noen områder vil «restaurering i villreinområder» være aktuelle tiltak. Dette kan være å bedre eller åpne opp trekkveier som har blitt forringet av kraftutbygging (eksempler både i Snøhetta og Knutshø villreinområder), som påvirkes negativt av stor menneskelig ferdsel, utsette brøyting av fjellveier mm. I 2021 starter FN's tiår for restaurering av natur. Restaurering av forringete, men viktige funksjonsområder for villrein, kan være nødvendig for å bedre sikre ivaretagelse av Norges internasjonale ansvar for villrein.

Et mål om minimum middels tilstand «åpner for» at et villreinområde som er klassifisert til god tilstand «kan tåle» enda et par negative inngrep, slik at tilstanden senkes til middels, uten at tilstanden kommer i strid med målet i den retningsgivende normen. Normen vil kunne fungere som en «sovepute». I andre tilfeller vil god kvalitet kunne benyttes som argument for å tillate ytterligere negative tiltak.

Med bakgrunn i villreinens utsatte situasjon, Norges internasjonale ansvar, og behov for økt robusthet i tiden som kommer, vurderes det at målet i artikkel 3 bør styrkes. Ordlyden «Målet er at god kvalitet for det enkelte villreinområde opprettholdes eller nås snarest mulig» bør innføres. Dette bør minimum gjelde for de nasjonale villreinområdene, og de Europeiske villreinregionene. Det kan alternativt være et mål at områder som har god tilstand ikke skal gå ned til middels tilstand.

Artikkel 4. Klassifisering og påvirkningsanalyser

Miljødirektoratet fastsetter hvilke villreinområder som skal klassifiseres etter kvalitetsnormen, og har ansvar for at det blir utarbeidet en påvirkningsanalyse som, så langt mulig og innenfor rimelige økonomiske rammer, klarlegger årsakene til at et villreinområde ikke oppnår middels eller god kvalitet.

Klassifisering og påvirkningsanalyser etter kvalitetsnormen skal utføres av fagmiljø med særskilt kompetanse på villrein og arealbruk og pekes ut av Klima- og miljødepartementet i samråd med berørte departementer.

Miljødirektoratet skal publisere oppdaterte oversikter over kvaliteten for villrein i villreinområder.

Det vurderes som fornuftig at Miljødirektoratet fastsetter hvilke villreinområder som skal klassifiseres etter kvalitetsnormen, og har ansvar for at det blir utarbeidet en påvirkningsanalyse. Det er viktig at det er et tydelig ansvar for å publisere oppdaterte oversikter over kvaliteten for villrein i villreinområder. Dette ansvaret kan ligge til Miljødirektoratet eventuelt Villreinsentrene.

Artikkel 5. Tiltaksplaner

Blir en fastsatt kvalitetsnorm for villrein i et villreinområde ikke nådd, eller er det fare for dette, bør Klima- og miljødepartementet i samråd med andre berørte myndigheter utarbeide en plan for hvordan kvaliteten likevel kan bli nådd. Slike planer må ta hensyn til annen eksisterende virksomhet i området.

Det vurderes som nødvendig og riktig at det utarbeides en tiltaksplan dersom kvalitetsnormen for villrein i et villreinområde ikke nås, eller det er fare for at den ikke nås.

Er den god nok til å nå målene?

En kvalitetsnorm for villrein vil kunne bli et viktig virkemiddel for å sikre at internasjonale forpliktelser overholdes, og at nasjonale målsettinger om ivaretagelse av levedyktige bestander innenfor sine naturlige utbredelsesområder nås. Forslaget som foreligger vurderes i all hovedsak som et faglig godt forslag. Det gjelder spesielt vurderinger og klassifiseringer knyttet til bestandsforvaltningen. Den største utfordringen i villreinforvaltninga er i dag å sikre villreinen tilstrekkelig med leveområder. Nedbygging av arealer, oppdemming av arealer, og for mye ferdsel med forstyrrelser - ofte knyttet til utbygging av infrastruktur, ødelegger leveområdene til reinen. Slik klassifisering av

delnorm leveområde og menneskelig påvirkning er foreslått, vil den måle tilstanden etter at tiltakene er gjennomført og effekten er etablert. Og det er grunn til å tro at de gjennomførte tiltakene i all hovedsak er irreversible. Oppretting av negative effekter i arealforvaltning er ikke like fleksibelt som i bestandsforvaltning. For å bedre normen på dette punktet bør det sees på muligheten for å bygge inn føre-var vurderinger med trendutvikling på utbygging og ferdseil.

Vedleggene til kvalitetsnormen viser i detaljer hvordan delnormene skal klassifiseres og gis en tilstandsvurdering, og helhetsvurdering. Forslaget som foreligger vurderes som faglig godt. Men, det er et omfattende og til dels komplisert system. Dette gjelder særlig vurderingene og beregningene i «Vedlegg IV til kvalitetsnorm for villrein - Klassifisering av delnorm leveområde og menneskelig påvirkning». Det vurderes som nødvendig å bruke ressurser på å informere om normen og resultatene i de enkelte villreinområdene. Det er viktig for å få forståelse i samfunnet for villreinens utfordring.

Det er i arealforvaltningen viktig å skape større forståelse mellom både lokale, regionale, og nasjonale myndigheter om villreinens sårbarhet og betydningen av en langsiktig forvaltning av villreinens leveområder. For å sikre villreinen i fremtida må det settes inn større ressurser på dette området. Informasjon om en klassifisering av tilstanden til de ulike villreinområdene, hvert 5 år, vil ikke være tilstrekkelig.

Forslag til operasjonalisering av kvalitetsnormen

Praksis fra arbeidet med kvalitetsnorm for villaks viser at det tar mange år fra det er fastsatt en kvalitetsnorm til det foreligger vedtatte tiltaksplaner. Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks ble vedtatt i september 2013. Tiltaksplaner er per januar 2020 fortsatt ikke vedtatt, men er til behandling i Klima- og miljødepartementet. Et slikt tidsløp på tiltaksplaner vil delvis «undergrave» formålet med kvalitetsnormen og i praksis medføre at den får liten funksjonell betydning utover å bidra med informasjon om tilstand.

Innsamling av informasjon, og sammenstilling til klassifisering av villreinområdene, vil kreve mye ressurser. Denne innsatsen må kunne ut i en bedre ivaretagelse av villreinen. Uten en slik bedring «trenger ikke villreinen en kvalitetsnorm», og det vil da være grunn til å stille spørsmål om ressursbruken ved å gjennomføre en tilstandsklassifisering.

Første klassifisering bør være ferdig i 2021. Og for villreinområder hvor det er behov for bedring av tilstand må det være politisk vilje til å prioritere en rask utarbeidelse av tiltaksplaner og oppfølging av disse. Det bør fastsettes tidsramme for når eventuelle tiltaksplaner skal være ferdig, og i tiltaksplanene bør det være snarlig tidfestede tiltak.

I dag gjennomføres det innsamling og kartlegging av både rettighetshavere og av forskningsinstitusjon. I Snøhetta og Knutshø villreinområder har det flere ganger vært usikkerhet om hvem som har ansvar for ulike tiltak. Det er viktig med tydelig rollefordeling ved innsamling av grunnlagsmateriale i de enkelte villreinområdene. Det er også viktig at materialet og eller resultatene samles og struktureres bedre enn i dag.

Norsk villreinsenter tillegges mange oppgaver. Det kan medføre at sentrene i mindre grad kan bidra til andre arbeidsoppgaver og tema. Som f.eks. veiledning og informasjon til rettighetshavere, nemnder, kommuner, regionale aktører osv.

Det vurderes som fornuftig at nasjonal ekspertgruppe gjennomfører klassifisering, men viktig med lokal bistand fra det enkelte villreinområde.

Det er en del vanskelige ord i normen som påvirkingsanalyser, tilstandsklassifisering, funksjonelle trekkpassasjer mm. Det kan bidra til at normen blir tyngre å informere om og få forståelse for. Det bør vurderes om språket kan forenkles.

Det er ikke foreslåtte oppgaver eller ansvar til villreinnemndene i forslaget til kvalitetsnorm. Men normen vurderes å kunne bli et nyttig verktøy i nemndas arbeid.

Forslag til vedtak

Villreinnemnda støtter at det innføres en kvalitetsnorm for villrein som skal gjelde for alle villreinområdene i Norge. Resultatene av klassifiseringene vil gi et godt felles grunnlag for å få kunnskap om tilstanden i de ulike villreinområdene.

Villreinnemnda støtter formål og virkeområde i artikkel 1. Det er imidlertid behov for å utrede begrepet levedyktige bestander, og hva det faktisk innebærer for de enkelte villreinområdene.

Villreinnemnda støtter at det fastsettes grenseverdier for god, middels og dårlig kvalitet for villrein i villreinområder, slik det er foreslått i artikkel 2.

Villreinnemnda vurderer at målet i artikkel 3 bør styrkes, og ordlyden «Målet er at god kvalitet for det enkelte villreinområde opprettholdes eller nås snarest mulig» bør vedtas. Dette bør minimum gjelde for de nasjonale villreinområdene, og de Europeiske villreinregionene.

Villreinnemnda støtter at det gjennomføres klassifisering og påvirkingsanalyser som foreslått i artikkel 4. Og støtter forslaget om tiltaksplaner slik det foreligger i artikkel 5.

Nemnda mener at tilstandsklassifiseringen kan bli et viktig verktøy i bestandsforvaltningen, men har svakheter i forvaltningen av leveområdene til reinen. Det ligger i klassifiseringsmetoden at det måles på eksisterende tilstand. At en inngrep er uheldig for reinen vil ikke kunne måles før det er utført. Fysiske inngrep vil ofte være irreversible eller svært kostbare å reversere. Det er behov for en metode som i større grad sørger for føre-var vurderinger.

Nemnda vil fremheve viktigheten med tydelig rollefordeling i arbeidet med å samle inn grunnlagsmateriale, samt å sikre en god ivaretagelse av informasjonen.

Gjennomføring av en tilstandsklassifisering i 24 villreinområder vil kreve mye ressurser. Det er viktig at denne innsatsen munner ut i konkret forbedring av villreinens kår slik at internasjonale forpliktelser overholdes, og nasjonale målsettinger nås.

Vedtak

Villreinnemnda støtter at det innføres en kvalitetsnorm for villrein som skal gjelde for alle villreinområdene i Norge. Resultatene av klassifiseringene vil gi et godt felles grunnlag for å få kunnskap om tilstanden i de ulike villreinområdene.

Villreinnemnda støtter formål og virkeområde i artikkel 1. Det er imidlertid behov for å utrede begrepet levedyktige bestander, og hva det faktisk innebærer for de enkelte villreinområdene.

Villreinnemnda støtter at det fastsettes grenseverdier for god, middels og dårlig kvalitet for villrein i villreinområder, slik det er foreslått i artikkel 2.

Villreinnemnda vurderer at målet i artikkel 3 bør styrkes, og ordlyden «Målet er at god kvalitet for det enkelte villreinområde opprettholdes eller nås snarest mulig» bør vedtas. Dette bør minimum gjelde for de Europeiske villreinregionene.

Villreinnemnda støtter at det gjennomføres klassifisering og påvirkningsanalyser som foreslått i artikkel 4. Og støtter forslaget om tiltaksplaner slik det foreligger i artikkel 5.

Nemnda mener at tilstandsklassifiseringen kan bli et viktig verktøy i bestandsforvaltningen, men har svakheter i forvaltningen av leveområdene til reinen. Det ligger i klassifiseringsmetoden at det måles på eksisterende tilstand. At en inngrep er uheldig for reinen vil ikke kunne måles før det er utført. Fysiske inngrep vil ofte være irreversible eller svært kostbare å reversere. Det er behov for en metode som i større grad sørger for føre-var vurderinger.

Nemnda vil fremheve viktigheten med tydelig rollefordeling i arbeidet med å samle inn grunnlagsmateriale, samt å sikre en god ivaretagelse av informasjonen.

Gjennomføring av en tilstandsklassifisering i 24 villreinområder vil kreve mye ressurser. Det er viktig at denne innsatsen munner ut i konkret forbedring av villreinens kår slik at internasjonale forpliktelser overholdes, og nasjonale målsettinger nås.