



KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET  
Postboks 8013 DEP  
0030 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon

Astrid Lie Olsen, 33372321

## Innspill til stortingsmelding om villrein fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark

Vi viser til Klima- og miljødepartementets invitasjon til innspillsmøte om stortingsmelding om villrein, datert 31.03.2023.

### 1. Målet med stortingsmeldingen og forespørsel om innspill

Regjeringen har vedtatt å lage en stortingsmelding om villrein. I pressemelding av 05.10.2022 slår regjeringen fast at utviklingen for villreinen i Norge har gått i feil retning over lang tid, og at det er stort behov for å forbedre forholdene for villreinen for å sikre artens overlevelse.

I invitasjonen til innspillsmøtet av 31.03.2023 har Klima- og miljødepartementet også bedt om skriftlige innspill til arbeidet med stortingsmeldingen. Målet med stortingsmeldingen er å sikre og forankre nødvendige og langsiktige endringer i gjeldende politikk og rammeverk for å kunne bedre situasjonen for villrein. Departementet skriver videre: «Det vi nå ønsker er innspel om forslag til tiltak og nye/endra bruk av verkemiddel (ny politikk), som kan leggje rammer for ei forvaltning som fører oss nærare det overordna målet om å betre tilstanden for villreinen».

### 2. Vår rolle i villreinforvaltningen

Vestfold og Telemark fylke har store arealer med leveområder for villrein. Innenfor fylket ligger villreinområdene Våmur-Roan og Brattefjell-Vindeggen, deler av villreinområdene Setesdal-Austhei, Hardangervidda og Blefjell, samt en mindre del av villreinområdet Setesdal Ryfylke. Statsforvalterne skal bidra til å ivareta villreinen som en nasjonal interesse. Miljøavdelingen til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark jobber med villrein både gjennom innspill til plan-, dispensasjons- og konsesjonssaker, bestandsforvaltning og forvaltning av verneområder.

### 3. Om vårt innspill

Dette innspillet er utformet av miljøavdelingen til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Vi foreslår her aktuelle tiltak og virkemiddelbruk som bør vurderes, dersom villreinhensynet skal settes i første rekke. Klima- og miljøministeren har uttalt at det som er gjort for villreinen de senere årene, ikke har



vært tilstrekkelig, og at villreinen trenger kraftfulle tiltak for å bedre situasjonen. Vi har på denne bakgrunn også foreslått at det vurderes tiltak som vil kunne medføre betydelige restriksjoner og ha negative konsekvenser for andre hensyn. Det vil neppe være mulig å nå målet om å forbedre tilstanden for villreinen, dersom vi fortsetter som før. For å få til en endring, må villreinhensynet vektes langt tyngre enn i dag. **Vi må understreke at våre forslag ikke er veid opp mot andre samfunnsinteresser eller hensynet til det lokale selvstyret. Vi legger til grunn at en bredere samfunnsmessig vurdering av aktuelle tiltak vil gjøres som en del av arbeidet med meldingen.**

#### 4. Generelt innspill

Miljøavdelingen ser alvorlig på den norske villreinstammens situasjon og den utviklingen som har skjedd både over lang tid og de siste årene. Dette underbygges av resultatene fra kvalitetsnormen. Regjeringen redegjør for sentrale utfordringer knyttet til blant annet arealbruksendringer, sykdom, ferdsel og klimaendringer, og vi ser ikke behov for å utdype nærmere om dette her.

For å nå målet om å forbedre villreinens situasjon, anbefaler miljøavdelingen at det vurderes sterkere statlige føringer på området. Selv om det er mye kunnskap om og engasjement for villreinen rundt om i lokalsamfunnene, så ser vi at villreinen på lokalt og regionalt nivå altfor ofte taper mot interesser knyttet til for eksempel hyttebygging og turisme. Skal villreinen ivaretas, må vi mennesker tåle at det settes begrensninger på våre aktiviteter, og at andre samfunnsinteresser prioriteres ned.

Samtidig må man ha lokalsamfunnene med seg i dette arbeidet. Økonomiske konsekvenser og eventuell kompensasjon må utredes. Kraftfulle statlige føringer og tiltak bør kombineres med økonomisk støtte og kompensasjon til berørte kommuner og grunneiere. Stat og fylkeskommune bør bidra til å styrke lokal næringsutvikling som ikke har negative effekter for villreinen. Det må lønne seg å ivareta villreinen for fellesskapet.

Fragmenteringen av villreinområdene er en av de største truslene mot villreinen. Sikring og gjenoppretting av trekkruiter, både internt i villreinområdene og mellom områder, må være blant de viktigste tiltakene for langsiktig ivaretagelse av villreinen.

Etter vår vurdering haster det med å få på plass tiltak, og det må tas grep for å unngå at situasjonen *forverres*. Særlig gjelder dette utbyggingspotensialet i allerede vedtatte, men ikke realiserte arealplaner (se punkt 5.1.3 under). Stortingsmeldingen bør skille mellom akutte og mer langsiktige tiltak. Akutttiltak må iverksettes så raskt som mulig. Samtidig må stortingsmeldingen og foreslåtte tiltak ha en lang tidshorison på naturens og villreinens egne premisser. Vi vil understreke at kunnskapsgrunnlaget er mer enn godt nok på de fleste områder, og at stortingsmeldingen må føre til handling, ikke bare nye utredninger.

Med arbeidet som er i gang med stortingsmeldingen og tiltaksplaner etter kvalitetsnormen, er dette en viktig mulighet for å sikre langsiktig ivaretagelse av den norske villreinstammen. Vi viser også til den nylig vedtatte naturavtalen. Den må også legges til grunn for arbeidet med å ivareta villreinen.

#### 5. Temavise innspill

##### 5.1 Arealforvaltning etter plan- og bygningsloven

Regjeringen peker på at arealbruksendringer har den klart største negative virkningen på villreinens leveområder. Dette gjelder både utbygging inne i leveområdene og i trekkruiter mellom områdene, men også i stor grad utbygging i randsonene til villreinområdene. Herfra genereres forstyrrende



ferdsel inn i leveområdene. Bit-for-bit-nedbygging gjennom mange enkeltsaker er en stor utfordring. Arealforvaltning må være et sentralt tema i stortingsmeldingen og de påfølgende tiltak.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har de siste årene strammet inn vår praksis i plan- og dispensasjonssaker som gjelder villrein, på bakgrunn av villreinsens forverrede situasjon og ny kunnskap om denne. Men vi ser at villreinhensynet ikke er godt nok ivaretatt i mange eksisterende planer – reguleringsplaner, kommuneplaner og regionale planer.

Det ligger stort negativt potensiale i vedtatte, ikke-realiserede planer for å forverre villreinsens situasjon. Dersom man skal kunne forhindre slik forverring, må det finnes mekanismer som overstyrer gamle planer som er til skade for villreinen. Samtidig må det komme på plass føringer som hindrer at det blir vedtatt nye arealplaner med negativ innvirkning på villreinområdene.

#### *5.1.1 Behov for sterkere statlige føringer for villrein i arealplanlegging*

Det trengs nye, sterkere og tydeligere statlige føringer når det gjelder villrein og arealplanlegging. Dette kan skje gjennom lovendringer, statlige planretningslinjer, føringer for bruk av innsigelser o.l. Føringene må være mest mulig konkrete. Det er ikke godt nok at det bare slås fast at «det må tas hensyn til villreinen». Det må være tydelig hvilke grep som skal tas, og hvor det ikke kan bygges. Villreinen må få høyere status og vektet langt tyngre som interesse i alle ledd av forvaltningen.

Vi viser til jordvernet som et eksempel til etterfølgelse. Her er det satt tydelige nasjonale mål og gitt klare føringer gjennom blant annet brev fra departementene. Dette har også ført til at kommunene nå selv tar større ansvar for jordvernet enn for bare få år siden. Vi tror noe tilsvarende kan være hensiktsmessig for villrein. Jordvernet viser at det gir resultater når staten løfter særskilte hensyn i arealforvaltningen.

##### 5.1.1.1 Byggeforbudssoner

I særlig viktige funksjonsområder for villrein som ikke er vernet (f.eks. trekkruiter mellom villreinområder), bør det vurderes å vedta byggeforbudssoner eller andre former for båndlegging mot (videre) utbygging. Det kan også vurderes et generelt byggeforbud innenfor villreinområdene, tilsvarende byggeforbudet i strandsonen.

##### 5.1.1.2 Restriksjoner på bygging i randsonene til villreinområdene

Ferdsel fra f.eks. hytteutbygging og turistanlegg i randsonene til villreinområdene har en sterk negativ effekt på villreinsens leveområder. Ekstra problematisk er det der utbyggingssoner i de regionale planene grenser direkte mot nasjonalt villreinområde uten noen form for buffersone. Det bør vurderes sterkere statlige føringer for bygging i disse randsonene, og byggeforbudssoner og andre former for buffersoner må vurderes. Vi ser at det er svært vanskelig å vurdere i hver enkelt sak for eksempel «hvor mange hytter hvor nært villreinområdet» som er akseptabelt. Buffersoner basert på føre-var-prinsippet kan bidra til å løse det problemet.

##### 5.1.1.3 Bit-for-bit-nedbygging

Det kan være vanskelig å vurdere den samlede effekten av mange små inngrep, som fortetting av hyttefelt, små hyttefelt og enkelthytter. Det kan også være vanskelig å ha innsigelse til hvert enkelt av slike mindre inngrep. Buffersoner, eller forbud/grenser for ytterligere utbygging innenfor gitte områder, kan være aktuelle tiltak.



### 5.1.2 Styrke innsigelsesinstituttet

Staten har et kraftfullt eksisterende verktøy gjennom statsforvalternes innsigelsesmyndighet. Innsigelseshjemmelen på viktige funksjonsområder for villrein ligger i rundskriv T-2/16.

Gjennom flere år er det imidlertid gitt signaler om at det skal fremmes færre statlige innsigelser og at lokalstyret skal vektlegges. Samtidig er det stadig flere truede arter og naturtyper som faller inn under kategorien vesentlige nasjonale og regionale interesser, som skal ivaretas i planleggingen. Blandede signaler og forventninger gir utfordringer i samhandlingen mellom Statsforvalterne og den kommunale planmyndigheten.

Det er bare Statsforvalteren som kan være en garantist for at nasjonal politikk og internasjonale avtaler blir fulgt opp i den lokale og regionale arealforvaltningen, gjennom vår medvirkning i alle plan- og dispensasjonssaker. I Norges tilslutning til naturavtalen som ble inngått i Montreal, understrekes betydningen av den direkte styringskjeden Statsforvalteren står i på naturforvaltningsområdet: fra Stortinget og regjeringen, via departement og direktorat, til kommunene, der planmyndigheten ligger. Tydelige føringer og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse hos Statsforvalterne er avgjørende for at dette skal fungere.

For øvrig viser vi til aktuelle tiltak for å styrke klima- og miljøhensyn i planlegging som er beskrevet i rapporten «Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren (LuluCF), M-2493».

### 5.1.3 Planvask og oppheving av planer

Det må være et akuttiltak å forhindre at allerede vedtatte planer forverrer villreinens situasjon. Som blant annet vist i NINAs rapport om hyttebygging og tomtereserver, ligger det et svært stort potensiale for nybygging i vedtatte kommune- og reguleringsplaner. 109 km<sup>2</sup> av de urealiserte hytteområdene i NINAs rapport, ligger innenfor villreinens leveområder, men det må antas at langt flere ligger i randsonene til villreinområdene. Det ville være svært uheldig for villreinen om alle disse ble realisert.

#### 5.1.3.1 Oppheve vedtatte reguleringsplaner

Det bør raskt utarbeides en oversikt over de vedtatte, ikke-realiserte reguleringsplanene som er mest negative for villreinen. Kommunene trenger veiledning om mulighetene de har til å oppheve vedtatte planer. Samtidig ser vi at kommuner føler stor forpliktelse overfor vedtatte planer og berørte grunneiere. Opphevelse av reguleringsplaner som vil være svært negative for villreinen, kan bli utfordrende.

#### 5.1.3.2 Planvask av kommuneplaner

Mange kommuner har kommuneplaner der det ligger inne store ikke-realiserte byggeområder som vil være til skade for villreinen dersom de gjennomføres. Ofte er kommuneplanene gamle og blir sjelden rullert. Kommunene bør pålegges eller gis insentiver til å gjennomføre rullering av kommuneplanene, gjerne begrensede rulleringer der målet spesifikt er å vurdere områder som er problematiske for villreinen. Mindre kommuner har ofte begrensede planressurser, så økonomisk støtte til dette kan være nødvendig.

Ved rullering av kommuneplaner bør det vurderes om kommunene skal være pålagt å vurdere og utrede eldre, ikke-realiserte byggeområder på nytt, og synliggjøre disse i høringen.

Det må her også understrekes at selv ganske nye planer kan være svært problematiske for villreinen, da villreinens situasjon og kunnskap/fokus på dette har endret seg drastisk de siste par årene. Den første klassifiseringen etter kvalitetsnormen kom så sent som i fjor.



#### 5.1.4 De regionale planene

Vi forholder oss til de regionale villreinplanene der disse foreligger, og de er viktige verktøy for en helhetlig forvaltning av villreinområdene. Samtidig ser vi at de ikke har klart å ivareta villreinen godt nok. De inneholder blant annet store utbyggingsområder der det kan tolkes som «fritt fram». Mange kommunale planer som er problematiske ut fra villreinhensynet, jf. punkt 5.1.3, er i samsvar med regional plan. I tillegg er blant annet retningslinjer for f.eks. utmarksnæringer og stølsrestaurering etter vår erfaring både uklare og liberale. Det bør vurderes hvordan de regionale planene kan strammes inn. Dersom de skal videreføres, må de oppdateres med ny kunnskap fra kvalitetsnormen.

#### 5.1.5 Arealforvaltning og CWD

Den nåværende situasjonen med skrantesjuka (CWD) bør ikke legges til grunn for arealforvaltning. Det er uheldig dersom midlertidige reduksjoner i villreinstammen, og behov for å begrense utveksling mellom villreinområdene i nåværende situasjon, gir grunnlag for utbygging som innskrenker leveområdene eller påvirker trekkrutene på lengre sikt.

#### 5.1.6 Generelle naturhensyn og arealnøytralitet

Vi anbefaler at det vurderes en generell styrking av naturhensyn i norsk arealplanlegging, jf. den nylig vedtatte naturavtalen. Det må legges større vekt på å unngå tap av natur. Arealnøytralitet eller «nær 0-tap» av natur er også generelle løsninger som vil være positive for villreinen.

### 5.2 Annen arealforvaltning

#### 5.2.1 Vern av natur

Det bør vurderes å gjennomføre utvidelser og opprettelser av verneområder for å sikre særlig viktige funksjonsområder for villrein som ikke er vernet per i dag. Dette kan også bidra til å skape større buffersoner mot utsatte kjerneområder. Vi viser igjen til naturavtalen, og målet om vern av 30 % land og hav. Statlig oppkjøp av særlig viktige områder, samt erstatninger til grunneiere, kan være en del av denne strategien.

#### 5.2.2 Restaurering av natur

Der dette kan bidra til en vesentlig forbedring av villreinens situasjon, bør det vurderes å gjennomføre prosjekter med restaurering og tilbakeføring av natur. Fjerning av anlegg, infrastruktur og bygninger, med påfølgende tilbakeføring av naturlig landskap og vegetasjon, kan bidra til å åpne trekkveier og utvide beiteområder. Her bør både pålegg og økonomiske insentiver vurderes. Vi viser igjen til naturavtalen, og målet om å restaurere 30 % av forringet natur. Å legge utvalgte veier i tunnel og fjerne dagens veitrasé, er et kostbart men viktig eksempel som bør vurderes. Dette vil kunne være viktige grep for å reversere fragmentering av villreinområdene.

#### 5.2.3 Tiltak etter energiloven

Utbygging av vannkraft har hatt negativ effekt på villreinen. I nye konsesjonsbehandlinger må det legges mer vekt på villreinhensyn, og det bør vurderes avbøtende tiltak for eksisterende utbygginger. Villreinfond knyttet til vannkraft er bra der det allerede er gjort tiltak, men dette bør ikke brukes for å legitimere nye utbygginger. Det bør vurderes om disse fondene også bør brukes for å restaurere natur.



Vi ser samtidig at det skjer stor utvikling innen energiformer som solkraft og vindkraft. Her bør det vurderes føringer om at villreinhensynet går foran interesser knyttet til fornybar energi i villreinområdene, slik at det ikke bygges ut nye anlegg for energiproduksjon inne i villreinområdene.

#### *5.2.4 Avgrensning av villreinområdene*

Det er viktig at avgrensningen av villreinområdene blir entydig fastslått. I dag er det ulike avgrensninger i f.eks. Naturbase, på villrein.no og i ulike forskningsrapporter. Det må være klart hva som er grensene for et villreinområde. En slik autoritativ avgrensning må legge villreinens behov og langsiktig historisk så vel som ønsket fremtidig arealbruk til grunn.

### 5.3 Ferdsl

Ferdsl er både til dels et resultat av utbygging, og kanskje den største trusselen mot villreinen i de områdene som faktisk er vernet mot utbygging. Dette er en av grunnene til at villreinens tilstand er dårlig også i verneområdene. Ferdsl skjer både til fots, med motorkjøretøy og på andre måter, som kiting og hundekjøring. Tiltak mot ferdsl kan være lite kostnadskrevende og bør prioriteres.

#### *5.3.1 Ferdslsrestriksjoner*

Mulighetene for å innføre (sesongbaserte) ferdslsrestriksjoner bør styrkes, og/eller eksisterende muligheter må gjøres bedre kjent for alle relevante aktører. For eksempel bør det vurderes forbud mot alle former for ferdsl i viktige kalvingsområder i kalvingstiden. Det kan gjennomføres midlertidige prøveperioder med ferdslsforbud som evalueres etter en viss tid.

Det bør strammes inn på mulighetene for motorisert ferdsl i villreinområdene, og dette bør følges av sterkere håndheving. Også for andre typer vidtrekkende og/eller særlig forstyrrende ferdsl, som kiting, hundekjøring, elsykling o.l., bør det vurderes forbud og begrensninger i større grad enn i dag. Det bør også vurderes om det bør legges begrensninger på tilrettelegging for aktivitet, som oppkjøring av løyper og organiserte turer inn i villreinområdene.

Ferdslsrestriksjonene bør kombineres med holdningsskapende arbeid, men holdningsskapende arbeid i seg selv er etter vår vurdering ikke nok. Det kan ikke forventes at den enkelte turgåer klarer å vurdere hensynet til villreinen godt nok.

#### *5.3.2 Stier, veier og turisthytter*

Arbeid med revisjon av sti- og løypenett og vurdering av lokalisering av turisthytter er i gang. Det bør vurderes å gi økonomisk støtte til omlegging av løyper og flytting av turisthytter. Der det er særlig nødvendig, bør pålegg vurderes.

Permanent eller sesongbasert stenging av veier, anleggsveier osv. bør også vurderes der disse bidrar til ferdsl som er problematisk for villreinen. Restriksjoner på vinterbrøyting av vei bør strammes inn.

Det bør vurderes å gi økonomisk støtte til tiltak som kanaliserer ferdsl utenfor villreinområdene/de mest sårbare delene av villreinområdene. Ferdsl styres dit det er gode stier og merka løyper. Det må anlegges villreinvnlige alternative ruter som opprettholder mulighetene for friluftsliv – men på villreinens premisser.

### 5.4 Organiseringen av villreinforvaltningen

Dagens organisering av villreinforvaltningen er komplisert og fragmentert, med mange aktører på ulike nivåer. Vi mener det er nødvendig å forenkle systemet og gjøre det mer handlekraftig.



Det er samtidig viktig at aktørene som deltar i villreinforvaltningen, får nok ressurser til å gjøre dette på en god måte. Vår erfaring er at villreinfeltet er ressurskrevende, med svært mye som skjer til enhver tid på mange fronter. De oppgaver og tiltak som kommer i kjølvannet av stortingsmeldingen, må følges av nok midler til å utføre dem.

### 5.5 Økosystemtilnærming

Vi opplever at villreinen som art ofte sees i isolasjon. Det er behov for en økosystembasert forvaltning, og dette perspektivet må legges til grunn i stortingsmeldingen. Villreinen er en del av et økosystem i fjellet, der artene lever i samspill. Moderne, kunnskapsbasert ivaretagelse av naturen bygger på økosystemtankegang. Et robust, intakt og velfungerende økosystem er positivt for alle artene som er en del av det, og en slik tankegang må gjelde også for villreinen.

I stortingsmeldingen bør det vurderes om det er behov for tiltak for å bedre tilstanden på økosystemet som helhet. Innenfor verneområdene med villrein bør mest mulig naturlige og komplette økosystemer være en førsteprioritet.

## **6. Avslutning**

Det er behov for mange tiltak dersom vi skal klare å forbedre tilstanden for villreinen – og unngå en forverring. Kontakt oss gjerne dersom det er ønske om mer informasjon om våre erfaringer med villreinforvaltning. Vi ønsker lykke til med arbeidet med stortingsmeldingen!

Med hilsen

Fred-Ivar Syrstad  
fungerende statsforvalter

Grethe Helgås  
direktør miljøavdelingen

*Dokumentet er elektronisk godkjent*