



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:12
(2003–2004)

Riksrevisjonens undersøkelse av
bærekraftig bruk av reinbeite-
ressursene i Finnmark

Dokument nr. 3:12

(2003–2004)

**Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av
reinbeiteressursene i Finnmark**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:12 (2003–2004) Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark.

Riksrevisjonen, 13. september 2004.

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1 Beiteressurssituasjonen	2
2.2 Reindriftsloven	2
2.3 Reindriftsavtalen	3
2.4 Arealforvaltning	3
2.5 Motorferdsel i utmark	3
2.6 Rovviltforvaltning	4
2.7 Mål- og resultatstyring	4
3 Departementenes kommentarer	4
3.1 Landbruksdepartementets kommentarer	4
3.2 Miljøverndepartementets kommentarer	6
4 Riksrevisjonens bemerkninger	7
5 Departementenes svar	8
5.1 Landbruksdepartementet	8
5.2 Miljøverndepartementet	10
6 Riksrevisjonens uttalelse	10

Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark

1 INNLEDNING

Det er et overordnet mål at reindriften skal være økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig. Dette innebærer blant annet at beiteuttak, driftsmønster og driftsmetoder må tilpasses naturgrunnet og de nasjonale målsettingene om bevaring av naturmiljøet.

Reindriften i Norge er nomadisk, og dyrene beiter etter faste flyttemønstre i forskjellige områder til forskjellige årstider. I Finnmark oppholder reinen seg på vidda vinterstid og ved kysten sommerstid. I dag finnes ca. 203 000 tamrein i Norge (2002–2003), hvorav omkring 141 500 rein i Finnmark fylke. Reinbeiteområdene utgjør 40 % av Norges areal. Reindriftsutøvelsen reguleres i lov om reindrift av 9. juni 1978 nr. 49. Retten til å drive reindrift innenfor reinbeiteområdene er forbeholdt norske borgere av samisk ætt. Retten til å drive reindrift er en selvstendig rett etablert gjennom sedvane.

Finnmark er delt i to reinbeiteområder, Øst-Finnmark og Vest-Finnmark, som igjen er delt inn i 53 reinbeitedistrikter. Innenfor hvert distrikt er det grupper av reineiere som har reinen i en felles flokk og som samarbeider om den praktiske driften. Dette er den tradisjonelle organiseringen av reindriften i siidaer. Siidaer er arbeidsfellesskap basert på familie- og slektsrelasjoner som er knyttet til tradisjonell bruk av bestemte reinbeiteområder. De består av en eller flere driftsenheter, og innen hver driftsenhet er det ofte flere reineiere.

I 1979 ble Reindriftsforvaltningen i Alta opprettet, med ett regionalt kontor for hvert av de seks reinbeiteområdene.¹ Reindriftsforvaltningen er ytre etat for forvaltningen av reindriften, og er en av Landbruksdepartementets underliggende etater. Reindriftsforvaltningens hovedoppgaver er forvaltning tilknyttet reindriftsavtalen og reindriftsloven, og tamreindriften generelt.

Reindriftsforvaltningen er også sekretariat for reindriften styringsorganer. Reindriftsstyret er faglig rådgiver for den sentrale reindriftsadministrasjonen og reinforskningen, og har avgjørelsesmyndighet i en rekke saker etter reindriftsloven. Områdestyrene skal være faglige rådgivere og premissgivere

for forvaltningen i saker som angår reindriften i vedkommende reinbeiteområde. Områdestyrene er tillagt hørings- og innsigelsesmyndighet i arealsaker.

Riksrevisjonens undersøkelse er en vurdering av om beiteressurssituasjonen i Finnmark har vært i samsvar med målet om en økologisk bærekraftig reindrift. Virkemidlene i reindriftsavtalen og reindriftsloven har stått sentralt i undersøkelsen. I tillegg er arealforvaltningen, forvaltning av lov om motorferdsel i utmark og rovviltforvaltningen vurdert ut fra hensynet til en økologisk bærekraftig reindrift.

Undersøkelsen omfatter også en vurdering av om Landbruksdepartementet har fulgt opp kravet om å fastsette resultatmål og evaluere underliggende virksomheter. Det er også vurdert om oppnådde resultater og effekter av virkemiddelbruken er rapportert. Undersøkelsen er avgrenset til reindriften i Finnmark i perioden 1992–2003, med særlig vekt på Vest-Finnmark og Karasjok i Øst-Finnmark reinbeiteområde.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Utkast til rapporten ble forelagt Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet i brev av 30. mars 2004. Departementene har avgitt uttalelser til de forholdene som er tatt opp. Kommentarer fra departementene er vurdert og innarbeidet i den endelige rapporten. Departementenes merknader til Riksrevisjonens vurderinger er gjengitt i kapittel 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i stortingsdokumenter, forskjellige styringsdokumenter og gjeldende lover og regelverk på reindriftsområdet. Det er gjennomført møter og intervjuer med nøkkelpersoner i forvaltningen. I tillegg er det gjort en gjennomgang av saker som har vært til behandling i Reindriftsstyret. Eksisterende forskning på beiteressurssituasjonen er analysert, og det er gjennomført intervjuer og møter med sentrale fagmiljøer på området. Et utvalg arealsaker som er behandlet i områdestyrene, er gjennomgått. Kommunene i Finnmark har deltatt i en spørreundersøkelse om arealforvaltningen.

¹ Regionale kontorer: Øst-Finnmark, Vest-Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedemark.

2.1 Beiteressurssituasjonen

Undersøkelsen viser at det i store deler av vår-/høst- og vinterbeiteområdene i Vest-Finnmark og Karasjok pågår en vegetasjonsendring hvor lavdekket erstattes av andre vekster eller impediment.² Dette fører til at næringsverdien til reinbeitene reduseres. Satellittbilder og vegetasjonskartlegginger viser hvordan de intakte lavbeitene er redusert de siste 30 årene. Dette skyldes til dels et for høyt reintall i forhold til beiteressursene og feil bruk av årstidsbeitene, noe som har ført til forringelse av vår-/høst- og vinterbeitene med reduserte lavforekomster og tråkkskader. Næringen og forvaltningen har ulik oppfatning av beiteressurssituasjonen, noe som understreker temaets kompleksitet. Det høye reintallet beiter ned laven som er avgjørende for reinens overlevelse på seinvinteren.

Samtidig utøves store påvirkninger på, og innskrenkninger av reinbeitearealene som skyldes andre aktører enn reindriften. Dette synliggjøres ikke i beitekartleggingene. Reintallet var på sitt høyeste i 1989 og ble gradvis redusert i løpet av 1990-årene. Noe av reduksjonen i reintall skyldtes effekten av virkemidlene som ble satt inn, men slitte og nedisete beiter var en avgjørende årsak til nedgangen i antall reinsdyr. De siste årene har reintall, kalvetilgang og slaktevekter igjen steget. Dette skyldes i hovedsak vintrer med gode snøforhold og lett tilgjengelige beiter. Det økte reintallet vil resultere i ytterligere redusert lavmengde og forverret beitesituasjon, særlig i vanskelige år.

Undersøkelsen viser at eksisterende dokumentasjon og forskning gir godt grunnlag for å vurdere om «føre var» prinsippet er ivarettatt i forvaltningen av beiteressursene. Undersøkelsen viser videre at beiteressurssituasjonen må forbedres og stabiliseres for å sikre en bærekraftig utvikling.

2.2 Reindriftsloven

Undersøkelsen viser at det ikke i tilstrekkelig grad foreligger rammebetingelser i form av øvre reintall per distrikt/vektgrenser, øvre reintall per driftsenhet, distriktsinndelinger, soneinndelinger, beitetider, etableringskontroll og distriktsplaner som forutsatt i reindriftsloven. Å fastsette rammebetingelser som gir forutsigbarhet for reindriftsutøverne, er viktig for en økologisk bærekraftig utnyttelse av beiteressursene.

Anvendelsen av reindriftsloven er i stor grad basert på skjønn. Dette stiller krav til at Reindriftsforvaltningen forbereder sakene til Reindriftsstyret og områdestyrene slik at styrene kan være sikre på at beslutningene som tas, er godt begrunnet. Undersøkelsen viser at saker om innføring av ulike rammebetingelser er utsatt fordi det har vært behov for ytterligere utredninger før Reindriftsstyret og områ-

destyrene har kunnet fatte vedtak. Utsatt og sen saksbehandling kan ha bidratt til å forsinke etableringene av rammebetingelsene. Undersøkelsen viser også at et stort antall vedtak som er fattet av styringsorganene til dels ikke er i samsvar med innstillinger fra forvaltningen.

Undersøkelsen viser videre at selvstyring i næringen gjennom Reindriftsstyret, områdestyrene og distriktsstyrene byr på store utfordringer når rammebetingelser skal fastsettes. Det synes som om det til dels har vært uavklart hvordan regulerings- og sanksjonsmulighetene i loven skal benyttes. Dette kan ha sammenheng med at det har skjedd en utvikling i rettsgrunnlaget for reindriften som i noen grad har påvirket tolkningen av reindriftsloven. Det er i liten grad utarbeidet rundskriv eller veiledere til reindriftsloven.

Reintallet per distrikt ble satt i 1980-årene, og har vært gjeldende fram til i dag. Det faktiske reintallet i Finnmark har vært under det fastsatte reintallet gjennom 1990-årene, men likevel ikke i samsvar med beitekapasiteten. Det gjenstår å fastsette et øvre reintall tilpasset beitesituasjonen på vår-/høst- og vinterbeitene i Vest-Finnmark reinbeiteområde, og et øvre reintall for alle årstidsbeitene i Øst-Finnmark reinbeiteområde.

For å sikre at øvre reintall for distriktet blir overholdt, legger reindriftsloven til grunn at det kan settes et øvre reintall per driftsenhet, eller vektgrenser³ for reinen. Men verken vektgrenser eller høyeste reintall per driftsenhet er etablert som reguleringsform. Det ble fremmet forslag om å sette kvoter basert på et historisk reintall, men den videre oppfølgingen av dette ble erstattet med prøveordninger knyttet til vektgrensene. Det er også påpekt at et øvre reintall per driftsenhet kan gi en omfordelig av reintallet som strider mot rettigheter som bygger på sedvane.

For å redusere antall utøvere og lette fordelingen av ressursene, er det satt inn virkemidler som omstillingstiltak og innløsningsordninger. På grunn av manglende rammer kan imidlertid gjenværende næringsutøvere utvide sin bruk av ressursene når andre reduserer sine flokker eller går ut av næringen. Undersøkelsen viser at det er et betydelig etableringspress i næringen. Områdestyrene har godkjent midlertidige driftsenheter etter at Landbruksdepartementet har gitt signaler om at dette ikke skulle tillates.

Det tradisjonelle siida-systemet fungerer ved siden av systemet med driftsenheter og distrikter. Mindre respekt for rettigheter basert på sedvane fører til konkurranse mellom reindriftsutøverne om de tradisjonelle vår-/høst- og vinterbeiteområdene i Vest-Finnmark og Karasjok. Det er ikke satt tilstrek-

² Ufruktbar mark som grus, stein og fjell.

³ Det kan gis en nedre vektgrense som reinsdyrene må ha. De dyrene som har en vekt som er under vektgrensen skal tas ut til slakt.

kelige rammebetingelser som hindrer konkurranse om beitene. I forbindelse med den midlertidige so-neinndelingen i Vest-Finnmark, viste en utredning at reindrifftsforvaltningen ikke står fritt til å fordele områdene uten å ta hensyn til rettigheter basert på sedvane.

2.3 Reindrifftsavtalen

For å oppnå en økologisk bærekraftig reindrift, er de økonomiske virkemidlene forutsatt å supplere de lovbaserte virkemidlene, jf. St. meld. nr 28 (1991–92). Undersøkelsen viser at det i stor grad er benyttet økonomiske virkemidler for å regulere ressursbruken. Som et alternativ til å sette øvre reintall per driftsenhet, ble avtalepartene i 1998 enige om at slaktekrav skulle settes med hjemmel i loven. Fordi frivillige ordninger ikke førte til at målet om en bærekraftig reindrift ble nådd, foreslo Reindrifftsforvaltningen at alle reguleringsmuligheter i reindrifftsloven måtte benyttes i tillegg til avtalen. I reindrifftsavtalen 1999–2000 ble partene enige om tiltak for å redusere reintallet i de reinbeitedistrikter i Finnmark hvor tilpasningsproblemene mellom reintallet og beiteressurssituasjonen var størst. De aktuelle distriktene skulle utarbeide planer med gjennomføring av den frivillige utslaktingen i slaktesesongen 1999–2000. Det ble klart i januar 2000 at den frivillige slaktingen ikke ville føre til den forutsatte reintallsreduksjonen. Staten la derfor til grunn at det for slaktesesongen 2000–2001 ville bli utferdiget et lovbasert pålegg om slakting. Dette ble imidlertid ikke gjennomført. Derimot ble avtalepartene i reindrifftsavtalen for 2000–2001 enige om å trekke de forholdene som berørte reintallsreguleringer med hjemmel i reindrifftsloven ut av forhandlingene. Undersøkelsen viser at forsøkene på å regulere reintallet med økonomiske virkemidler ikke har ført fram i Vest-Finnmark.

Reindrifftsavtalen er et komplisert system av tilskudd med omfattende forskrifter og relativt store årlige endringer. Dette har gjort det vanskelig for utøverne å drive en langsiktig planlegging av driften. Totalregnskapet for reindriffts-næringen har vist at mange utøvere i de områdene hvor det har vært størst behov for reguleringer har valgt bort tilskudd i perioder hvor kravene til utslakting har vært skjerpet. Reindrifftsavtalen har ført til en todeling av reindrifftsutøverne, de som har fulgt kravene for å oppnå tilskudd og de som ikke har fulgt kravene.

Det samlede virkemiddelapparatet er ikke evaluert i sin helhet. På oppdrag av avtalepartene gikk Norsk institutt for landbruksforskning gjennom virkemidler knyttet til reindrifftsavtalen i 2002. Før dette var få eller ingen analyser blitt gjennomført før/når nye tilskuddsordninger ble innført. Helheten i bruken av reindrifftsloven er ikke utredet, og det er heller ikke utarbeidet en samlet strategi for fastsettning av rammebetingelser etter reindrifftsloven.

2.4 Arealforvaltning

I Innst. S. nr. 167 (1991–92), jf. St.meld. nr. 28 (1991–92) – En bærekraftig reindrift, uttalte flertallet i landbrukskomiteen at det burde vises varsomhet med arealinngrep i reindrifftsområdene, og at reindrifftsens posisjon i planprosessen skal vektlegges. Reindrifftsens arealer må også overvåkes kontinuerlig for å unngå uønskede inngrep. Forskning viser at arealinngrep påvirker det biologiske grunnlaget for reindrifften. Omfanget og effekten av de faktiske arealomdisponeringene i reinbeiteområdene er lite dokumentert og vurdert av kommunene og Reindrifftsforvaltningen. Undersøkelsen viser at et betydelig antall arealinngrep går på bekostning av reinbeitearealet, men at den direkte konsekvensen av hvert arealinngrep er ukjent.

Landbruksdepartementet og Reindrifftsforvaltningen har gitt uttrykk for at de ønsker at reindrifftsinteressene skal få større innflytelse på kommunenes arealdisponering. Særlig blir det påpekt at det er viktig at Reindrifftsforvaltningen kommer tidlig inn i planprosessene. Kommunene oppgir at kommunikasjonen med områdekantorene i hovedsak er tilfredstillende. Ifølge kommunene kunne imidlertid kartene og høringsuttalelsene som områdekantorene gir for å dokumentere reindrifftsens arealer vært bedre. Det er særlig påpekt et behov for at reindrifften graderer viktigheten av områdene.

Reindrifftsforvaltningen betrakter innsigelsesinstituttet som et viktig virkemiddel som styrker reindrifftsens stilling i arealsaker. Mangel på samlet rapportering gjør det vanskelig å dokumentere hvilken effekt Reindrifftsforvaltningens innsigelsesarbeid gir.

Arealsaker som påvirker reinbeitearealene blir i hovedsak sendt områdekantorene til uttalelse før det tas avgjørelser. Selv om kommunene følger planprosessene slik plan- og byggingen loven forutsetter, blir arealene omdisponert både på grunnlag av planer, enkeltsaker og særlig dispensasjoner. Undersøkelsen viser at kommunene i 55 % av enkeltsakene ikke tok hensyn til uttalelsene fra områdestyrene. Dette var enkeltsaker som i stor grad omhandlet dispensasjoner fra godkjente planer. Dispensasjoner fra kommunenes arealplaner skal kun gis unntaksvis, og det skal være særlige grunner for slike avgjørelser. Dispensasjonspraksisen kan derfor ikke sees å være i samsvar med plan- og byggingen lovens intensjoner om planstyrt arealdisponering. Undersøkelsen viser også at kommunene normalt ikke informerte områdestyrene om vedtak i arealsaker, noe som gjorde det vanskelig for områdestyrene å klage på vedtakene.

2.5 Motorferdsel i utmark

Undersøkelsen viser at omfanget av motorferdselen i utmark i Finnmark, både med snøskuter og på barmark, har økt de siste ti årene. Antall kjøretøy, løypelengden og antallet dispensasjoner fra loven øker.

I Finnmark foregår en omfattende barmarkskjøring i utmark. I tillegg til de barmarksløypene som er opprettet i henhold til loven, praktiseres en rekke dispensasjonstraseer. Den økende barmarkskjøringen under elgjakten både uroer reinen og skader lavvegetasjonen.

Enkelte kommuner har ikke oversikt over hvor mye hver enkelt barmarksdispensasjon brukes, ettersom dispensasjonene gis for flere traseer og over en lengre tidsperiode. Det legges press på reindriften for at snøskuterløyper skal kunne holdes åpne utover sesongslutt. Selv etter vanskelige vintrer, har fylkesmannen innvilget forlenget åpningstid for enkelte snøskuterløyper. Forskriftene pålegger ikke kommunene å ta spesielle hensyn til reindriften ved praktiseringen av loven.

2.6 Rovviltforvaltning

Undersøkelsen viser at arealinngrep reduserer nyttbart beiteareal. Dette fører til økt konsentrasjon av både rein og rovdyr i områdene lengst borte fra inngrepene. Dette gjelder spesielt simler med kalv, som er mest sky. Dårligere beiter og et stort antall rein med en svekket allmenntilstand gir økte tap til rovdyr. Det er mindre tap i år med gode beiteforhold. Økt forskning og kunnskap om tapsårsaker vil kunne minske avstanden mellom næringen og miljøforvaltningen når det gjelder oppfatningen av omfang av tap forårsaket av rovvilt.

2.7 Mål- og resultatstyring

Det overordnede målet om en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift har stått fast siden St.meld. nr. 28 (1991–92). En bærekraftig reindrift ble lagt fram for Stortinget, men målene har i liten grad blitt operasjonalisert. Det er ikke utarbeidet noen helhetlig strategi som viser hvordan fastsatte mål for Reindriftsforvaltningen skal bidra til å nå de overordnede målene. Det er i liten grad stilt krav til tidspunktet for når de ulike delmålene som det arbeides mot i Reindriftsforvaltningen skal oppfylles, og på hvilken måte de skal bidra til en bærekraftig reindrift. Innenfor de ulike resultatområdene rapporterer Reindriftsforvaltningen på hvilke aktiviteter som er utført. Rapporteringen gir oversikt over arbeidet som Reindriftsforvaltningen har gjennomført, men hvordan og i hvilken grad disse aktivitetene bidrar til å oppnå målene, blir ikke nærmere belyst.

Dersom det skal være mulig å evaluere og vurdere i hvilken grad de overordnede målene som framgår av St.meld. nr. 28 (1991–92) oppnås, synes det nødvendig med en større grad av konkretisering av og avveining mellom målene.

3 DEPARTEMENTENES KOMMENTARER

3.1 Landbruksdepartementets kommentarer

Landbruksdepartementet har avgitt uttalelse til Riksrevisjonens rapport i brev av 26. april 2004. På bakgrunn av de opplysningene som kommer fram i rapporten, er departementet i hovedsak enig i Riksrevisjonens vurderinger og de spørsmålene som reises. Departementet er enig i at den økologiske bærekraften er selve grunnlaget for å få til en bærekraftig og livskraftig reindrift på lang sikt.

Landbruksdepartementet framhever enkelte forhold som ifølge departementet ikke har fått tilstrekkelig oppmerksomhet i rapporten. Landbruksdepartementet opplyser at departementet i forvaltningen av reindriften som en urfolksnæring står overfor en rekke forpliktelser som setter begrensninger for departementets handlingsrom og virkemiddelbruk. Dette er forpliktelser som er nedfelt både i norsk og internasjonal rett.

Departementet viser til at Riksrevisjonen tar utgangspunkt i behandlingen av St.meld. nr. 28 (1991–92). Siden denne behandlingen har Stortinget to ganger i året behandlet reindriftpolitikken, ved den årlige reindriftsavtaleproposisjonen og ved behandlingen av det årlige statsbudsjettet. Regjeringen og Stortinget har videreført hovedlinjene i meldingen, men departementet presiserer at det hvert år er blitt foretatt justeringer og at nye momenter i forvaltningen av reindriften er blitt vektlagt. Et forhold som Stortinget særlig har påpekt, er at rammebetingelser skal fastsettes i samarbeid med reindriftsutøverne.

Landbruksdepartementet mener at revisjonen i det vesentlige er basert på rettsoppfatningen som forelå ved behandling av stortingsmeldingen i 1992, og den rettsoppfatningen som forelå da ny reindriftslov ble innført i 1978. Dette har etter departementets oppfatning ført til at Riksrevisjonens rapport ikke omtaler og behandler den betydelige utviklingen som har funnet sted innenfor det samiske rettsgrunnlaget, herunder reindriften rettsgrunnlag. Ved at disse forholdene ikke tilstrekkelig er problematisert og behandlet, gir ikke rapporten etter departementets mening, et fullgodt grunnlag for å forstå reindriften utvikling og stilling.

Etter departementets vurdering er det nødvendig å ha et bredere perspektiv på bærekraftig utvikling enn slik det framstilles i Riksrevisjonens rapport. Begrepet *bærekraftig utvikling* må forstås å ha et bredere innhold enn hva som ligger i begrepet *økologisk bærekraft*. For reindriftpolitikken gjelder målsettingen om en bærekraftig reindrift som har et innhold utover den biologiske bærekraften. Departementet uttaler videre at det som Riksrevisjonen påpeker er en vanskelig oppgave å finne et punkt der økologi, økonomi og kultur balanseres.

Departementet bemerker videre at Riksrevisjonens rapport ikke omtaler de senere års prosesser

som er iverksatt og til dels gjennomført i Finnmark. Departementet opplyser at det etter 2002 er iverksatt en rekke tiltak i Finnmark for å sikre målet om en bærekraftig reindrift. Det vises til igangsatte prosesser med å få redusert reintallet både i Vest- og Øst-Finnmark reinbeiteområder, arbeidet med å få fastsatt beitetider og prosesser med å få fastsatt distrikts- og siidagrenser. Det er videre gjort betydelige endringer i Reindrifftsavtalens tilskuddsystem, og det er satt i verk nødvendige tiltak i Reindrifftsforvaltningen for å nå målet om en bærekraftig reindrift.

Beiteressurssituasjonen i Finnmark

Departementet bemerker at for de aller fleste områdene reineren beiter i er det sommerbeite som spiller den avgjørende rollen for reinens vekt og kondisjon om høsten. Det er en klar sammenheng mellom tilgjengelighet av lavbeite og vekter på reineren. Det foreligger omfattende vitenskapelig og erfaringsmessig belegg for at barmarksbeite er den dominerende faktoren for reinflokkens produktivitet, under forutsetning av at vinterbeite fyller visse minimumskrav.

Reindrifftsloven

Landbruksdepartementet opplyser at det har skjedd en utvikling i det samiske rettsgrunnlaget, herunder reindrifftsens rettsgrunnlag. Det er i dag anerkjent i norsk rett at reindrifften har sitt selvstendige rettsgrunnlag uavhengig av loven, og basert på den bruken som har vært utøvd i de områder reindrifften har disponert fra gammel tid. Loven konstituerer ikke reindrifftsretten, men gir en nærmere definisjonen av innholdet i disse rettighetene, og en regulering og styring av utøvelsen.

Departementet påpeker at reindrifftslovens formål går videre enn at beiteressursene skal utnyttes på en økologisk bærekraftig måte. Departementet konstaterer at Reindrifftsstyret ikke fritt kan regulere beitebruken, men at Reindrifftsstyret må ta hensyn til den sedvanemessige bruken. Departementet påpeker at rettsutviklingen har stilt store krav når rammebetingelser skal fastsettes.

Forvaltningens oppgave for Reindrifftsstyret og områdestyrene er å legge til rette for at styrene får et tilstrekkelig, og best mulig grunnlag for å treffe vedtak. I denne tilretteleggelsen skal de til enhver tid gjeldende politiske føringer være framtrædende. Når forvaltningen gir sin tilråding, skal denne bygge på hva forvaltningen mener er et riktig og godt vedtak. Departementet opplyser at styrene ikke er bundet av tilrådingen, og de har en selvstendig rett til å ta sin avgjørelse uavhengig av tilrådingen.

Departementet framhever at områdestyrene er kollegiale organer som er tildelt vedtaksmyndighet direkte i reindrifftsloven. Dette gir verken forvaltningen eller departementet mulighet til å instruere områdestyrene. Departementet bemerker at Riksrevisjonen ikke har hatt møter med områdestyrene og at

man derfor mister noe sentralt for å forstå hvilke mekanismer og forhold som er førende når områdestyrene gjør sine disposisjoner.

Landbruksdepartementet opplyser at vurderinger av beitekapasiteten lå til grunn ved Reindrifftsstyrets behandling av øvre reintall i Vest-Finnmark i 1987 og 2002. I tillegg lå det inne i sluttvurderingene betraktninger om hva man kunne forvente at næringen kunne akseptere, og hvilket antall som det var mulig å oppnå. Landbruksdepartementet presiserer at det økonomiske og kulturelle innholdet ble vurdert og vektlagt da høyeste reintall ble fastsatt i Vest-Finnmark både i 1987 og 2002.

Reindrifftsavtalen

I hovedsak slutter Landbruksdepartementet seg til de spørsmålene som Riksrevisjonens rapport reiser i vurderingene av reindrifftsavtalen. Departementet opplyser at det i forkant av reindrifftsforhandlingene er gjennomført få analyser og utredninger av nye virkemidler. Virkemidlene har hovedsakelig blitt til gjennom forhandlingene. Imidlertid har dette endret seg de siste årene ved at Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning har gjennomført to utredninger i forhold til virkemidler over reindrifftsavtalen.

Når det gjelder tiltaket for å få redusert reintallet ved bruk av slaktekrav, vurderte Regjeringen at det var nødvendig med en viss grad av oppslutning innen reindrifften, Sametinget og det samiske miljø for å få gjennomført lovbaserte pålegg om utslakting. Bruk av slaktekrav ble trukket ut av reindrifftsforhandlingene 2000–2001.

Øvrig ressursforvaltning

Landbruksdepartementet poengterer at den kontinuerlige reduksjonen og fragmenteringen av reindrifftsens arealer er den største utfordringen på lang sikt for arbeidet med å nå målene om en bærekraftig reindrift. De totale effektene av mange små inngrep og forstyrrende aktiviteter er oftest større enn hva summen av de enkelte inngrepene skulle tilsi. Landbruksdepartementet ønsker å framheve at dagens forvaltning av arealer hvor det utøves reindrift ikke er forsvarlig. Departementet påpeker at det ofte blir henvist til at reindrifften har en tilpasningsplikt, som alle andre næringer og interesser. Av den grunn har regjeringen ved en rekke anledninger satt fokus på arealforvaltning i områder med samisk bosetting, herunder sikring av reindrifftsens arealer.⁴ Departementet uttaler at det ved flere anledninger uttrykkelig er slått fast at det er behov for et bedre vern av reindrifftsens arealer, og at alle offentlige myndigheter

⁴ St meld nr 33 (2001–2003) Tilleggsmelding til St meld nr 55 (2000–2001) Om samepolitikken, St prp nr 58 (2001–2002) Reindrifftsavtalen 2002–2003 og St prp 63 (2002–2003) Reindrifftsavtalen (2003–2004).

har en selvstendig plikt til å ivareta reindriftens arealer i henhold til folkeretten og Grunnloven § 110 a.

Departementet viser til at de seks områdekontorene skal forvalte reindriften som utøves i 140 kommuner, på 40 % av Norges areal, og at dette gjør det vanskelig å overvåke uønskede arealinngrep. Forvaltningen har verken kapasitet eller grunnlag til å utøve en slik overvåking. Imidlertid er det viktig at forvaltningen arbeider for å etablere nettverk og allianser til andre offentlige organer, og gjøre disse kjent med reindriftens behov for sammenhengende areal. Videre er det sentralt at forvaltningen arbeider for å få dokumentert reindriftens arealbruk og gjøre denne kjent for kommuner og fylker. I den forbindelse er det viktig at forvaltningen får slutført arbeidet med å verdiklassifisere reindriftens arealbrukskart som det også påpekes i Riksrevisjonens rapport. Samtidig er det etter departementets mening også viktig at de berørte offentlige instansene blir mer bevisste på å ta hensyn til Grunnloven § 110 a og folkerettens regler om urbefolkninger og minoriteter i sin planlegging. Departementet påpeker at dispensasjonspraksisen til kommunene har vært og er en stor utfordring. Erfaring viser at en omfattende dispensasjonspraksis uthuler vedtatte planer.

Landbruksdepartementet framholder at Finnmark fylke er pekt ut som et satsingsområde for vindmølleparker av utbyggingsinteressene. Departementet ser alvorlig på virkningen av en slik utbygging for reindriften. Til sammen utgjør vindmølle-satsningen i underkant av 1000 vindmøller fordelt på vel 20 prosjekter, med tilstøtende infrastruktur. Vindkraftprosjektene er planlagt i 15 reinbeitedistrikter, og vil få konsekvenser for 23 distrikter. Driftsformen i reindriften medfører at skadevirkningene innen et årstidsbeite vil forplante seg til andre årstidsbeiter.

Departementet uttaler at dette er særlig alvorlig for Finnmarks vedkommende, med tanke på den pågående prosessen hvor reintallet skal reduseres. Det er et problem for reindriften at det ikke foreligger noen samlet vurdering av etableringene. Landbruksdepartementet opplyser at tiltakene ofte behandles etter energiloven uten at det gjennomføres en reguleringsplan for tiltaket. Reindriften får derfor ikke anledning til å fremme innsigelser mot tiltaket, og muligheten til å komme fram til konstruktive løsninger gjennom mekling faller bort.

Etter Landbruksdepartementets syn er det viktig at plan- og bygningsloven som er under revisjon videreutvikles til et verktøy som i sterkere grad synliggjør reindriftens behov og interesser, og ivaretar disse i de ulike planprosessene. I den forbindelse er det viktig for departementet at samhandlingen mellom kommunal og fylkeskommunal forvaltning og reindriftnæringen og dens styringsorganer videreutvikles.

Departementet påpeker at tapene på grunn av rovvilt gjennom 1990-tallet påførte reindriften bety-

delige problemer i de fleste reinbeiteområdene, og at de vedvarende høye tapene i enkelte distrikter ikke var akseptable. Det ligger en betydelig utfordring i å redusere graden av konflikt mellom reindriftnæringen og forvaltningsmyndigheten, og å etablere et til-litsforhold. Som påpekt i Riksrevisjonens rapport er det viktig å kvalitetssikre de tallene som kommer fram i ressursregnskapet. Samtidig er det også viktig å få lagt fram riktige bestandsmål og få økt graden av dokumentasjon om tap av rein til rovvilt.

Mål- og resultatstyringen

Landbruksdepartementet er i hovedsak enig med Riksrevisjonen i at resultatrapporteringen ikke er tilstrekkelig utviklet, selv om den etter departementets vurdering er blitt forbedret de senere år. Departementet vil derfor arbeide videre med å utvikle og forbedre resultatrapporteringen fra Reindriftnæringen, og vil i den forbindelse vurdere nærmere en større grad av konkretisering og avveining mellom målene.

Departementet peker samtidig på at mål- og resultatstyring innenfor et område som reindriften alltid vil være en stor utfordring. Det vises i denne forbindelse til at målkonfliktene på området ofte bunner i betydelige interessekonflikter, og hvor en rekke hensyn derfor må tas. Dette går også etter departementets vurdering klart fram av Riksrevisjonens rapport. I tillegg må resultatrapporteringen stå i rimelig forhold til hvilken nytte den gir og hvilke kostnader den medfører. Utvikling og forbedring av resultatrapporteringssystemet vil derfor være en prosess som går over tid.

3.2 Miljøverndepartementets kommentarer

Miljøverndepartementet har avgitt uttalelse til Riksrevisjonens rapport i brev av 23. april 2004. Departementet har avgitt uttalelse i forhold til områdene arealforvaltning, motorferdsel og rovviltforvaltning som er knyttet til Miljøverndepartementets forvaltningsansvar.

Miljøverndepartementet opplyser at det i utgangspunktet er kommunenes ansvar å overholde lovens krav til dispensasjon fra planer etter plan- og bygningsloven. Arealforvaltningen er lagt til kommunene på grunn av store forskjeller mellom lokale forhold. Utfallet av sakene vil derfor variere ut ifra hvilke interesser som veies mot hverandre. Ifølge departementet er det vanskelig og arbeidskrevende for statlige myndigheter å holde oversikt over kommunenes praktisering av dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven. Departementet er kjent med at bestemmelsen praktiseres ulikt i kommunene, og at kommunenes bruk av dispensasjoner oppfattes som et problem av reindriftnæringen.

Miljøverndepartementet har i den generelle veiledningen til plan- og bygningsloven lagt vekt på at det ikke skal være enkelt å fravike arealplaner gjen-

nom dispensasjoner. Godkjent plan innebærer at arealbruken er vurdert gjennom en omfattende beslutningsprosess hvor de ulike interessene har fått anledning til å delta. Utstrakt bruk av dispensasjoner vil kunne føre til at områder nedbygges bit for bit, uten at de konkrete utbyggingene er vurdert i et overordnet perspektiv. Miljøverndepartementet vil på bakgrunn av Riksrevisjonens rapport vurdere om det bør gis ytterligere veiledning til kommunene om bruk av dispensasjoner i saker som berører reindriften.

Ifølge Miljøverndepartementet vil et mulig forbedringspunkt antagelig kunne være om også reindriftsforvaltningen er spesielt tydelige i sine uttalelser til kommunen i dispensasjonssaker. Reindriftsforvaltningen bør gi klart uttrykk for om deres uttalelser er faglige råd til kommunen, eller om saken er av en slik karakter at de vil påklage en eventuell tilatelse.

Miljøverndepartementet påpeker at de generelt har et godt samarbeid med Landbruksdepartementet i enkeltsaker som berører reindriftsinteresser. Generelt legger Miljøverndepartementet vekt på reindriftsinteressene, og vil vurdere om det er behov for å styrke samarbeidet om arealdisponering og reindrift ytterligere.

Når det gjelder motorferdsel vil Miljøverndepartementet se på praktiseringen av regelverket, og departementet vil minne kommunene om deres ansvar for en strengere praktisering, særlig av barmarkskjøringen.

Departementet viser til at den nye rovviltmeldingen på flere områder har forslag som vil bidra vesentlig til å dempe konflikten mellom reindriftsinteresser og rovviltshensyn. Dette gjelder særlig Finnmark som har over 70 % av tamreinen. Den nye rovviltmeldingen forutsetter ingen ynglinger eller fast forekomst av jerv, gaupe eller ulv i Finnmark.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonens undersøkelse har hatt som formål å vurdere hvordan målet om en økologisk bærekraftig reindrift er ivaretatt i Finnmark etter behandlingen av St.meld. nr. 28 (1991–92). Undersøkelsen er avgrenset til forhold som etter Riksrevisjonens vurdering har størst betydning for utviklingen. Undersøkelsen representerer derfor ikke en fullstendig gjennomgang av alle forhold knyttet til forvaltningen av reindriften i Finnmark.

Riksrevisjonen har gjort de intervjuene og gått gjennom de sakene som det er funnet nødvendig for å kunne besvare de problemstillinger som var utgangspunktet for analysen. Det understrekes at undersøkelsen også i stor grad har tatt hensyn til den utviklingen som har funnet sted etter behandlingen av stortingsmeldingen. Dette gjelder endringer som er vedtatt i forbindelse med de årlige budsjettproposisjoner og reindrifftsavtalene, og øvrige endringer som har hatt betydning for fastsettelsen av rammebetingelsene for en økologisk bærekraftig reindrift.

sisjonene og reindrifftsavtalene, og øvrige endringer som har hatt betydning for fastsettelsen av rammebetingelsene for en økologisk bærekraftig reindrift.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at dagens beiteressurssituasjon i Finnmark ikke er i samsvar med målet om en økologisk bærekraftig reindrift. Beiteressurssituasjonen må forbedres og stabiliseres. Landbruksdepartementet vektlegger sommerbeitenes betydning for reinens vekst og kondisjon. Riksrevisjonen er enig i at sommerbeitene er viktig for reinens vekst, men vil bemerke at det i store deler av lavbeitene pågår en vegetasjonsendring som fører til at næringsverdien i reinbeitene reduseres.

Rammebetingelser som er tilpasset den økologiske situasjonen, og som gir forutsigbarhet for reindriftsutøverne er viktige for at beiteressursene utnyttes på en økologisk bærekraftig måte. Riksrevisjonens undersøkelse viser at rammebetingelsene som sikrer beiteutnyttelse tilpasset ressursituasjonen i hovedsak ikke er vedtatt. Riksrevisjonen er inneforstått med at forvaltningen må ta hensyn til utviklingen som har skjedd innenfor det samiske rettsområdet, herunder reindrifftsens rettsgrunnlag.

For å sikre en bærekraftig utvikling er det imidlertid nødvendig at reintallet reduseres og at beitene fordeles i henhold til reindrifftsloven. Riksrevisjonen er kjent med at Landbruksdepartementet har til behandling NOU 2001:35 Forslag til endringer i reindrifftsloven. Riksrevisjonen vil i denne forbindelse påpeke betydningen av at det samlede virkemiddelapparatet evalueres i sin helhet og at det utarbeides en samlet strategi for å fastsette av rammebetingelser og sanksjoner.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at det arbeides med å utvikle og forbedre resultatrapporteringen, og at departementet vurderer en større grad av konkretisering og avveining mellom målene.

Landbruksdepartementet mener at dagens forvaltning av reindrifftsarealer ikke er forsvarlig og at det byr på problemer å overvåke arealene på en slik måte at uønskede arealinngrep unngås. Riksrevisjonen vil i den forbindelse vise til Innst. S. nr. 167 (1991–92) En bærekraftig reindrift, hvor Stortinget har lagt til grunn at det bør vises varsomhet med arealinngrep i reindrifftsområder, og at reindrifftsarealer overvåkes kontinuerlig for å unngå uønskede inngrep. Riksrevisjonen har merket seg at det etter Landbruksdepartementets mening er viktig at de berørte offentlige instanser blir mer bevisste sitt ansvar i forhold Grunnloven § 110 a og folkerettens regler om urbefolkning og minoriteter i sin planlegging.

Riksrevisjonen har merket seg at Miljøverndepartementet vil vurdere om det bør gis ytterligere veiledning til kommunene om bruk av dispensasjoner i saker som berører reindriften, og om det er behov for å styrke samarbeidet med Landbruksdepartementet om arealdisponering og reindrift.

Omfanget av motorferdsel i utmark i Finnmark, både med snøskuter og på barmark, har økt de siste ti

årene. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmålet om praktiseringen av lov om motorferdsel i utmark tar tilstrekkelig hensyn til reindriften. Riksrevisjonen har merket seg at Miljøverndepartementet vil se på praktiseringen av regelverket og vil minne kommunene om deres ansvar for en strengere praktisering, særlig når det gjelder barmarkskjøring.

Riksrevisjonen vil for øvrig bemerke at Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret både i saker etter plan- og bygningsloven og etter lov om motorferdsel.

5 DEPARTEMENTENES SVAR

5.1 Landbruksdepartementet

Saken har vært forelagt Landbruksdepartementet som i brev av 27. juli 2004 har svart:

«Landbruksdepartementet viser til tidligere korrespondanse i saken, senest oversendelse av Riksrevisjonens Dokument 3:12 til Stortinget for uttalelse.

Etter departementets mening gir hovedanalyse-rapporten en fylldig beskrivelse av i hvilken grad målet om økologisk bærekraft er ivaretatt etter behandlingen av St meld nr 28 (1991–1992). Med bakgrunn i de opplysningene som framkommer i rapporten, er vi i hovedsak enige med Riksrevisjonens vurderinger og de spørsmål som reises. Departementet er enig i at den økologiske bærekraften er selve grunnlaget for å få til en bærekraftig og livskraftig reindrift på lang sikt, og at dagens reintall i deler av Finnmark ikke er i samsvar med de tilgjengelige beiteressursene. Imidlertid er det etter vår vurdering enkelte forhold som ikke har fått tilstrekkelig oppmerksomhet i rapporten, og som derfor må taes med i betraktningen når rapporten skal behandles.

I arbeidet med å nå målsettingen om en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift har departementet et særlig ansvar etter folkeretten og ILO-konvensjonen nr 169. I henhold til de forpliktelse vi her er bundet av, står det ikke departementet fritt til å bestemme hvordan tiltak overfor reindriftsnæringen skal utformes. I den forbindelse vises det til de føringer som er gitt i forhold til medvirkning når tiltak skal utredes, utformes og iverksettes. Dette begrenser nødvendigvis departementets handlingsrom og virkemiddelbruk, og gir ytterligere utfordringer i en situasjon der det har vært og er en overetablering i næringen, og et for høyt reintall i forhold til beiteressursene i deler av Finnmark.

Et annet forhold er at Riksrevisjonen tar utgangspunkt i behandlingen av St meld nr 28 (1991–1992). Siden denne behandlingen har Stortinget to ganger i året behandlet reindriftspolitikken, ved den årlige reindrifftsavtaleproposisjonen og ved behandlingen av det årlige statsbudsjettet. Regjeringen og Stortinget har videreført hovedlinjene i meldingen, men det er viktig å presisere at hvert år er det blitt foretatt justeringer, og nye momenter i forvaltningen

av reindriften er blitt vektlagt. Et forhold som Stortinget særlig har påpekt, er at fastsetting av rammebetingelser skal skje i samarbeid med reindrifftsutøverne.

Et tredje forhold er at revisjonen etter departementets vurdering, i det vesentligste er basert på den rettsoppfatningen som forelå ved behandlingen av stortingsmeldingen i 1992, samt den rettsstilstanden som forelå ved innføringen av ny reindrifftslov i 1978. Dette har medført at rapporten ikke omtaler og behandler virkningen av den betydelige utviklingen som har funnet sted innenfor det samiske rettsgrunnlaget fram til i dag.

Ved at disse forholdene ikke tilstrekkelig er problematisert og behandlet, gir ikke rapporten etter departementets mening, et fullgodt grunnlag til å forstå reindriffts utvikling og stilling.

Et annet forhold som jeg ønsker å kommentere, er at hovedanalysen er knyttet til tidsrommet fra behandlingen av St meld nr 28 (1991–1992) og fram til 2002. Bondevik II regjeringen tiltrådte i oktober 2001. Det vil si at min funksjonstid som Landbruksminister i hovedsak har vært i etterkant av det tidsrommet forvaltningsrevisjonen omfatter.

I min tid som Landbruksminister er jeg blitt bevisst reindriffts store utfordringer i Finnmark, og jeg har i min funksjonstid videreført og igangsatt en rekke prosesser for å få redusert reintallet både i Vest- og Øst-Finnmark reinbeiteområder, samt å få fastsatt de nødvendige rammebetingelsene. Disse prosessene vil jeg kommentere nærmere senere i dette brev. Videre er det viktig å være klar over at i min funksjonstid har nye problemstillinger blitt aktualisert. Her vises det særlig til det økte presset på reindriffts arealer og endringene i markedet for omsetning av reinkjøtt.

Landbruksdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at dagens beiteressurssituasjon i deler av Finnmark ikke er i samsvar med målet om en økologisk bærekraft, og at den negative utviklingen i forhold til lavbeitene er alvorlig.

I Riksrevisjonens bemerkninger framkommer det at Landbruksdepartementet vektlegger sommerbeitenes betydning for reinens vekst og kondisjon. Departementet er innforstått med at det i dag er høst-/vinter og vårbeitene som er knapphetsfaktorene i Finnmark. Bakgrunnen for at Reindriftstyret fastsatte øvre reintall for sommerbeitedistriktene i Vest-Finnmark, var at rammebetingelsene for vinterbeitene ikke var tilstrekkelig fastsatt med hensyn til distrikts- og siidagrenser, beitetider med mer. I den forbindelse påpekes det at skulle man først gjennomført en fastsettelse av øvre reintall per distrikt på vinterbeitene, ville dette resultert i en vesentlig utsettelse av tilpasningsprosessen. En utsettelse som etter departementets vurderinger ville ha medført en ytterligere forverring av beiteressurssituasjonen.

Når Reindrifftsstyret fastsatte et høyeste reintall for sommerbeitedistriktene i Vest-Finnmark reinbei-

teområde, ble disse fastsatt på bakgrunn av føringerne Stortinget ga i Inst S nr 216 (1999–2000) der det heter: «Stortinget ber Regjeringen i samarbeid med reindrifstutøverne å fastsette øvre reintall for hvert distrikt». I min tid som Reindrifstminister har oppfølgingen av dette vedtaket hatt høyeste prioritet både i departementet og i ytre forvaltning.

I forbindelse med RNB for 2003 fikk Landbruksdepartementet fullmakt fra Stortinget til innen utgangen av 2004 å inngå avtaler med reindrifstutøverne i Vest-Finnmark reinbeiteområde om en reduksjon av reintallet innenfor en ramme på 15 millioner kroner. Videre ble det bevilget 6 millioner kroner i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2004 til en ordning for reduksjon av reintallet i Vest-Finnmark reinbeiteområde. Øvrige nødvendige midler forutsettes bevilget i 2005. Midlene er ment å stimulere til en rask og frivillig prosess, og skal nyttes til utbetaling av bonus til de som med basis i en driftsavtale frivillig reduserer reintallet eller avviker sin reindrift.

Tilpasningen av reintallet til det fastsatt høyeste reintallet for sommerbeitene skal være gjennomført innen 1. april 2005. I etterkant vil man få fastsatt siidagrensene (beitefelleskapsgrenser) for vår/høst/vinterbeitene (fellesbeitene). Når disse rammebetingelsene er på plass, vil man i neste fase, på bakgrunn av vurderinger av siidaenes økologiske bærekraft, kunne gjøre et endelig vedtak om et høyeste reintall på bakgrunn av vår/høst/vinterbeitene. Man vil da kunne stå over for ytterligere reduksjoner av reintallet.

I Innst. S. Nr. 242 (2003–2004) – ved behandlingen av reindrifstavtalen 2004–2005 i juni d.å., påpeker flertallet i Næringskomitéen viktigheten av at Regjeringen følger opp prosessene som er i gang for å få redusert reintallet til det fastsatte innen fristen 1. april 2005 som Reindrifststyret har bestemt, og at det etter høstens slakting er nødvendig å ta en ny vurdering av om de iverksatte tiltakene er tilstrekkelige for å redusere reintallet. Næringskomitéens flertall sier også at det må vurderes å innføre kvotebegrensninger for den enkelte reineier dersom det vil vise seg å være nødvendig for å få ned reintallet til det fastsatte.

Reintallstilpasningen i Vest-Finnmark har blitt vanskeligere enn man forutså. Dette skyldes blant annet svært gunstige klimatiske forhold som har gitt mulighet for oppbygging av reinflokkene. Videre har den vanskelige markedssituasjonen for reinkjøtt virket uheldig inn på reintallstilpasningen, og resultert i mindre slaktet rein enn ønskelig.

Den vanskelige markedssituasjonen skyldes flere forhold. Blant annet er samarbeid og dialogen mellom de ulike aktørene i verdikjeden ikke god nok. Et lite effektivt samarbeid har igjen fått konsekvenser for markedsutviklingen og arbeidet med utvikling og

salg. I utgangspunktet er dette et område som er næringens og de øvrige aktørene i verdikjeden sitt ansvar. Det offentlige oppgave er å sørge for at rammebetingelsene støtter opp om og stimulerer til økt omsetning av reinkjøtt. Med bakgrunn i de negative konsekvensene en manglende omsetning har for reintallstilpasningen i Finnmark, har imidlertid departementet valgt en sterkere involvering for å sikre og bedre omsetningen av reinkjøtt. Dette har blant annet resultert i flere markedsføringstiltak og tiltak for å stimulere til økt samarbeid mellom reindrifsnæringen og de øvrige aktørene i verdikjeden.

I forhold til å tilpasse reintallet til beitegrunnlaget i Øst-Finnmark reinbeiteområde er også denne prosessen godt i gang, men vil av forskjellige årsaker slutføres seinere enn prosessen i Vest-Finnmark. Utfordringen i Øst-Finnmark er å få på plass inndelingene mellom de ulike vinterbeitesonene i Karasjok og Polmak. Forslag til nye distriktsgrenser i Karasjok og Polmak har vært ute på høring, og er nå under forberedelse for vedtak i Reindrifststyret høsten 2004. De nye grensene vil sammen med nye beitetider legges til grunn for den videre prosessen med å få fastsatt høyeste reintall på distriktsnivå. Framdriften i prosessen er i første omgang avhengig av at man får på plass sentrale rammebetingelser når det gjelder soneinndeling, distriktsgrenser og beitetider. Når det gjelder distriktene i Varanger, vil det bli igangsatt arbeid med grenser, beitetider og reintall i løpet av det kommende året.

I forbindelse med revisjonen av reindrifstloven har Riksrevisjonen påpekt betydningen av at det samlede virkemiddelapparatet evalueres i sin helhet, og at det utarbeides en samlet strategi for fastsettelse av rammebetingelser og sanksjoner. Når det gjelder rammebetingelsene for reinbeiteområdene i Finnmark, er disse som nevnt fastsatt og under gjennomføring i Vest-Finnmark reinbeiteområde, og under forberedelse for fastsetting av Reindrifststyret i Øst-Finnmark reinbeiteområde. Rammebetingelsene og eventuelle sanksjoner gjennomføres etter reindrifstlovens bestemmelser.

I innstillingen til ny reindrifstlov, NOU 2001:35, foreslår lovutvalget blant annet økt selvbestemmelse i forhold til å få fastsatt rammebetingelser for reindriften, herunder øvre reintall. Økt selvbestemmelse er etter departementets vurdering i samsvar med den rettsutviklingen som har funnet sted innenfor det samiske rettsområdet. Imidlertid kan en slik løsning medføre ytterligere vanskeligheter med å følge opp Riksrevisjonen bemerkninger, herunder å tilpasse reintallet til beiteressursene og derigjennom nå målet om en økologisk bærekraftig reindrift. Landbruksdepartementet vil derfor i forbindelse med lovrevisjonen vurdere forslagene fra lovutvalget nøye og vurdere konsekvensene av disse opp i mot bemerkningene fra Riksrevisjonen.»

5.2 Miljøverndepartementet

Saken har vært forelagt Miljøverndepartementet som i brev av 13. juli 2004 har svart:

«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 14. juni 2004 med vedlagte rapport til Stortinget, Dokument nr. 3:12 (2003–2004) Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark og revidert hovedanalyserapport om samme sak.

Jeg har enkelte presiserende merknader til de to vedleggene, hovedsakelig nye opplysninger, bl.a. fordi Stortinget siden forrige høring har behandlet St. meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur.

Dokument nr. 3:12 (2003–2004)

Jeg tar denne rapporten til etterretning. Jeg bemerker imidlertid at siste setning i punkt 3.2, «Den nye rovviltmeldingen forutsetter ingen ynglinger eller fast forekomst av jerv, gaupe eller ulv i Finnmark», var et forslag i regjeringens rovviltmelding som senere er endret. Stortinget besluttet ved sin behandling av rovviltmeldingen at Finnmark skal ha 3 årlige ynglinger av jerv, 4 årlige ynglinger av gaupe, men ingen fast forekomst av ulv, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004).

Revidert hovedanalyserapport

Jeg har bemerkninger på følgende punkter til den reviderte rapporten:

Kap. 6.3 Rovviltforvaltning

I behandlingen av St.meld. nr. 15, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004) har Stortinget fastsatt nye nasjonale mål for gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. For gaupe har Stortinget fastsatt et nasjonalt bestandsmål på 65 årlige ynglinger, derav 4 i Finnmark. Tilsvarende for jerv er nasjonalt bestandsmål 39 årlige ynglinger, derav 3 i Finnmark.

Kap. 6.3.3 Tilskudd til rovvilterstatning

Prinsippet i gjeldende rovvilterstatningsordning er at dokumenterte og sannsynliggjorte tap skal erstattes fullt ut. I behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003–2004) har Stortinget fastsatt at ny erstatningsordning skal innrettes slik at en betydelig del av erstatningene gis som forhåndsutbetaling som insentiv til iverksettelse av forebyggende tiltak, men det skal fortsatt gis skjønnsmessig erstatning for udokumentert tap. Regjeringen er bedt om å komme tilbake til Stortinget med en egen sak om dette, senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2006. Inntil en slik behandling av ny ordning har funnet sted, videreføres dagens erstatningsordning.

Kap. 6.3.4 Bestandsovervåking av jerv

På bakgrunn av de foreliggende bestandsregistreringer foreslår jeg at setningen som starter: «I Finn-

mark finnes ca 80 aktuelle lokaliteter for jerv....» erstattes med:

«I Finnmark er det gjennom årene registret ca 40 ynglelokalitet for jerv....»

Kap. 6.3.8 Ressursregnskapet for reindriften

Setningen «Ved at dette framlegges for den politiske ledelsen blir det....» er ikke riktig gjengitt og bør lyde: «Ved at påståtte rovvilttap og høyt estimat av kalvetilgang fram til 2003 er gjengitt i reindrifftsforvaltningens publikasjon Ressursregnskap for Reindriftnæringen, uten samtidig tallfesting av bl.a. antall rovvilttap som erstattes, gjør trolig at mange får feil inntrykk av de faktiske tall.»

Kap. 7.4.1 Rapportering på resultatområdene

Her mener jeg tekstene under de to avsnittene Ressursforvaltning og Arealvern bør redigeres, slik at omtalen av resultatrapporten fra ett og samme år skjer fortløpende. Teksten er nå slik at noe av rapportering for år 2000 står inne mellom rapporteringen for 2002 og 2003 i begge avsnitt. Dette bør rettes for å unngå misforståelser om når ulike saksforhold ble rapportert.

Kap. 8.4 Riksrevisjonens vurderinger

Her stilles spørsmål om det i forskriften om motorferdsel i utmark burde pålegges kommunene å utvise økt hensyn til reindriftnæringen. Jeg registrerer dette, men viser til forsøksordningen med kommunedelplaner for motorferdsel i utmark som er omtalt i kap. 6.2.6. Det står i nevnte punkt at forsøket skal avsluttes høsten 2004. Vi kan nå opplyse at forsøket er forlenget og planlegges sluttført og evaluert medio 2005. Som tidligere meddelt vil jeg avvente disse resultatene før nye tiltak blir iverksatt.

Når det gjelder arealforvaltning, vises til tidligere kommentarer. Riksrevisjonens rapport avdekker at det er utstrakt bruk av dispensasjoner i kommunene. Miljøverndepartementet vil vurdere om det bør gis ytterligere veiledning til kommunene om bruk av dispensasjoner i saker som berører reindriften. Departementet vil også vurdere om det er behov for ytterligere å styrke samarbeidet med Landbruksdepartementet om arealdisponering og reindrift.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonens undersøkelse viser at dagens beiteressurssituasjon i deler av Finnmark ikke er i samsvar med målet om en økologisk bærekraftig reindrift. Riksrevisjonen konstaterer at Landbruksdepartementet er enig i at reintallet i deler av Finnmark ikke er i samsvar med de tilgjengelige beiteressursene, og at den negative utviklingen av lavbeitene er alvorlig. Riksrevisjonen vil understreke enigheten om at den økologiske bærekraften er selve grunnlaget

for å få til en bærekraftig og livskraftig reindrift på lang sikt.

På grunn av føringer etter folkeretten og ILO-konvensjonen, viser Landbruksdepartementet til at det er begrenset handlingsrom og muligheter for virkemiddelbruk innen reindriftsforvaltningen. Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at Landbruksdepartementet har det overordnede ansvaret for å legge til rette rammer for reindriftsnæringen slik at en bærekraftig reindriftsnæring kan sikres for framtiden.

Riksrevisjonen har merket seg at Landbruksdepartementet har satt i gang en rekke tiltak og prosesser for å redusere reintallet både i Vest- og Øst-Finnmark reinbeiteområder. Departementet opplyser at reintallet skal være tilpasset til det fastsatte høyeste reintall for sommerbeitene i Vest-Finnmark innen 1. april 2005. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet arbeider for å fastsette høyeste reintall for vår-, høst-, og vinterbeitene. For Øst-Finnmark reinbeiteområde opplyser Landbruksdepartementet at framdriften i prosessen i første omgang er avhengig av at det blir etablert sentrale rammebetingelser for soneinndeling, distriktsgrenser og beitetider. Prosessen i Øst-Finnmark vil slutføres senere

enn i Vest-Finnmark. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at det etableres en helhetlig strategi for fastsettelse av rammebetingelser som gir forutsigbarhet for utøverne og at prosessene gjennomføres innen rimelig tid.

Undersøkelsen har vist at kommunene i utstrakt grad gir dispensasjoner i arealforvaltningen. Riksrevisjonen har merket seg at Miljøverndepartementet vil vurdere å gi ytterligere veiledning til kommunene om bruk av dispensasjoner i saker som berører reindriften. Departementet vil også vurdere å styrke samarbeidet med Landbruksdepartementet om arealdisponering og reindrift. Riksrevisjonen forutsetter at veiledningen til kommunene også vil klargjøre plikten offentlige myndigheter har til å ivareta reindriftens arealer i henhold til gjeldene rett.

Riksrevisjonen har merket seg at forsøksordningene med kommunedelplaner for motorferdsel i utmark er forlenget og planlegges slutført og evaluert medio 2005. Miljøverndepartementet vil avvvente resultatene før nye tiltak settes i verk. Riksrevisjonen forutsetter at dette arbeidet gis høy prioritet.

Saken sendes Stortinget

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. august 2004.

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Eirik Larsen Kvakkestad

Vedlegg

Rapport

Bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark



Steinar Myhr/Samfoto.

Innhold

	Side
1 Innledning	17
1.1 Bakgrunn	17
1.1.1 En bærekraftig reindrift	17
1.1.2 Reindriften i Finnmark	17
1.1.3 Styrings- og forvaltningsorganer	17
1.2 Formål og problemstillinger	18
1.3 Avgrensning	18
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	21
2.1 Dokumentanalyse	21
2.2 Intervjuer og møter	21
2.3 Saksgjennomgang	21
2.4 Spørreundersøkelse	21
3 Revisjonskriterier	22
3.1 Overordnede revisjonskriterier	22
3.1.1 Grunnloven	22
3.1.2 ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater	22
3.1.3 FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter – Artikkel 27	22
3.1.4 St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift, jf. Innst. S. nr. 167 (1991–92)	22
3.2 Beiteressurssituasjonen	23
3.3 Lov om reindrift	23
3.3.1 Formålet med reindriftsloven	23
3.3.2 Reindriftsstyret, områdestyrene og distriktsstyrenes saksbehandling etter reindriftsloven	23
3.4 Reindriftsavtalen	24
3.5 Øvrig ressursforvaltning	25
3.5.1 Arealinngrep i reinens beiteområder	25
3.5.2 Motorferdsel i utmark	26
3.5.3 Rovviltforvaltning	27
3.6 Mål- og resultatstyring	27
4 Beiteressurssituasjonen i Finnmark	29
4.1 Beitetyper og årstidsvariasjoner	29
4.2 Vegetasjonsendringer	29
4.2.1 Endringer i næringsverdi	33
4.2.2 Dynamikk i forholdet mellom reintall og lavbeiter	33
4.2.3 Klima og tilgjengelig vinterbeite	33
4.2.4 Reinen som indikator på beitesituasjonen	33
4.3 Situasjonen for årstidsbeitene	34
4.3.1 Sommerbeiteområdene i Finnmark	34
4.3.2 Vår/høstbeiteområdene	34
4.3.3 Vinterbeiteområdene Varanger/Polmak	34
4.3.4 Felles vinterbeiteområder i Karasjok og Vest-Finnmark	34
4.4 Vurdering av beitesituasjonen	35
4.4.1 Overvåkningsprogrammet for Finnmarksvidda	35
4.4.2 Næringens syn på beitesituasjonen og beitekartleggingene	35
4.4.3 Beitekapasiteten i Vest-Finnmark	35
4.4.4 Forvaltningens vurdering av forskningen og «føre var»-prinsippet	36
4.4.5 Forvaltningens vurdering av lavbeitesituasjonen	36
4.5 Føringer for fastsetting av rammebetingelser for reindriften i Finnmark	36
4.6 Utviklingen i antall rein i Finnmark	37
5 Gjennomføring av virkemidler	40
5.1 Reindriftsloven	40
5.1.1 Regulering av reintallet, 1980–2003	40
5.1.2 Fordeling av beitene	45
5.1.3 Regulering av beitetider	46

5.1.4	Etableringskontroll	48
5.1.5	Distriktsplaner	49
5.2	Reindrifftsavtalen	50
5.2.1	Reindrifftsavtalens formål	50
5.2.2	Den økonomisk situasjonen for reindrifftsutøverne i Finnmark	51
5.2.3	Generelt om tilskuddsordningene	54
5.2.4	Produksjonstilskuddet	55
5.2.5	Kalveslaktetilskuddet	57
5.2.6	Tidligslaktetilskuddet	58
5.2.7	Ektefelle tillegg	59
5.2.8	Strukturelle tiltak i reindrifftsneringen	59
6	Øvrig ressursforvaltning	61
6.1	Arealforvaltning	61
6.1.1	Konsekvenser av arealinngrep for reindrifften	61
6.1.2	Reindrifftens behandling av arealsaker	62
6.1.3	Samordning og samarbeid	63
6.1.4	Kart og dokumentasjon som grunnlag for behandling av arealsaker	63
6.1.5	Kommuneplan- og reguleringsplanprosessen	65
6.1.6	Dispensasjoner og enkeltsaker	67
6.2	Forvaltning av lov om motorferdsel i utmark i Finnmark	68
6.2.1	Snøskuterkjøring	69
6.2.2	Barmarkskjøring	69
6.2.3	Løypenettet i Finnmark	70
6.2.4	Dispensasjoner fra lov om motorferdsel i utmark	71
6.2.5	Endret åpningstid for snøskuterløyper	72
6.2.6	Forsøksordning med kommunedelplaner for motorferdsel i utmark	72
6.3	Rovviltforvaltning	72
6.3.1	Tap av rein	73
6.3.2	Rovviltforskning	73
6.3.3	Tilskudd til rovvilterstatning	74
6.3.4	Bestandsovervåkning av jerv	74
6.3.5	Lisensjakt på jerv	75
6.3.6	Skadefellinger	75
6.3.7	Samarbeid mellom forvaltning og næring	75
6.3.8	Ressursregnskapet for reindrifften	75
7	Mål- og resultatstyring	77
7.1	Avveininger mellom målene	77
7.2	Mål og resultatkrav	77
7.3	Resultatområder	77
7.3.1	Ressursforvaltning	77
7.3.2	Arealvern	78
7.3.3	Reindrifftsbasert næringsutvikling	78
7.3.4	Tilskuddsforvaltning	78
7.3.5	Samhandling og informasjon	79
7.3.6	Intern administrasjon	79
7.4	Rapportering og evaluering	79
7.4.1	Rapportering på resultatområdene	79
7.4.2	Evalueringer	81
8	Vurderinger	82
8.1	Reindrifftsloven	82
8.2	Reindrifftsavtalen	84
8.3	Arealforvaltning	85
8.4	Motorferdsel i utmark	85
8.5	Rovviltforvaltning	86
8.6	Mål- og resultatstyring	86
Vedlegg 1 Kart over Vest-Finnmark og Øst-Finnmark reinbeiteområder		87

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

1.1.1 En bærekraftig reindrift

I St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift, jf. Innst. S. nr. 167 (1991–92), framgår det at reindriften skal være økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig. Det innebærer et balansert beiteuttak og et driftsmønster og driftsmetoder som er tilpasset naturgrunnlaget og nasjonale målsettinger om bevaring av naturmiljøet. For at reindriften skal være økonomisk og kulturelt bærekraftig, er det en forutsetning at det finnes et beitegrunnlag for reinen. Hovedfokuset i Riksrevisjonens undersøkelse er derfor hvordan målet om økologisk bærekraft er ivaretatt etter behandlingen av St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift. Undersøkelsen er avgrenset til reindriften i Finnmark hvor beitesituasjonen for reinen i enkelte områder anses å være dårlig.

1.1.2 Reindriften i Finnmark

Reindriften i Norge er nomadisk, og dyrene beiter etter faste flyttemønstre i forskjellige områder til forskjellige årstider. I Finnmark oppholder reinen seg på vidda vinterstid og på kysten sommerstid. I dag finnes det ca. 203 200 tamrein i Norge (2002–2003), av dem befinner omkring 141 500 seg i Finnmark fylke.¹ Reinbeiteområdene utgjør 40 % av Norges areal. Reindrift er en viktig næring i samiske samfunn og en sentral del av den samiske kulturen. Reindriften som levevei har tradisjonelt vært basert på bærekraftighet. Den store lavproduksjonen har blitt utnyttet til produksjon med god kvalitet. Reinbeitearealene har få andre potensielle utnyttelsesmåter, men er sårbare for overbeite.²

Reindriftsutøvelsen reguleres i lov om reindrift av 9. juni 1978 nr. 49. Retten til å drive reindrift innenfor reinbeiteområdene er forbeholdt norske borgere av samisk ætt, jf. reindriftsloven § 3. Retten til å drive reindrift er for øvrig en selvstendig rett etablert gjennom alders tids bruk.³ Ved siden av reindriftsloven har reindrift som samisk særrett forfatningsrettslig forankring i Grunnloven § 110 a. Norge har også gjennom ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, art. 27 forpliktet seg til å verne det ma-

terielle grunnlaget for samisk kultur og gi kulturen aktiv støtte og utviklingsmuligheter.

I Finnmark er det to reinbeiteområder, Øst-Finnmark og Vest-Finnmark, som er delt inn i 53 reinbeitedistrikter. Vedlegg 1 viser reinbeitedistriktene i Vest-Finnmark og Øst-Finnmark reinbeiteområder. Innenfor hvert distrikt er det grupper av reieiere som har reinen i en felles flokk, og som samarbeider om den praktiske driften. Dette er den tradisjonelle organiseringen av reindriften i siidaer. En siida er et arbeidsfellesskap som er basert på familie- og slektsrelasjoner knyttet til tradisjonell bruk av bestemte reinbeiteområder. I Finnmark er det om lag 60 sommersiidaer og om lag 105 vintersiidaer. Siidaene består av en eller flere driftsenheter. Noen av disse driftsenhetene er tomme, det vil si at de er registrert uten rein.⁴ Driftsenhet kom inn som grunnleggende enhet ved reindriftsloven av 1978. Innen hver driftsenhet er det oftest flere reieiere med eget reinmerke. Definisjonen på en driftsenhet er en reinhjord som eies og drives av en ansvarlig leder, eller av ektefellene i fellesskap, når begge eier rein i eget merke i hjorden. Rein som tilhører flere personer eller familier som utøver reindrift i fellesskap, kan regnes som en driftsenhet hvis områdestyret samtykker. Ingen enkeltperson kan eie rein i mer enn en driftsenhet. En innehaver av en driftsenhet skal ha reindrift som yrke og hovedvirksomhet.

I mars 2003 var det registrert 422 aktive driftsenheter i Finnmark og 2100 personer tilknyttet disse. De fleste driftsenheter har færre enn 600 dyr i vinterflokk, som er øvre grense for å komme inn under tilskuddsordningene. I Finnmark er det 21 driftsenheter med 600–800 rein, mens 18 driftsenheter har mer enn 800 rein. Antallet driftsenheter med mer enn 600 rein har økt fra 18 til 39 på to år. Antall rein fordelt på antall registrerte driftsenheter er i gjennomsnitt noe over 330 dyr per driftsenhet.

1.1.3 Styrings- og forvaltningsorganer

I 1979 ble Reindriftsadministrasjonen i Alta opprettet, med ett regionalt kontor for hvert av de seks reinbeiteområdene.⁵ I 1994 fikk hele etaten navnet Reindriftsforvaltningen. Reindriftsforvaltningen er forvaltningsmessig underlagt Landbruksdeparte-

¹ Ukorrigerede reintl basert på reieiernes egenmeldinger. Vanligvis korrigeres tallene opp 5–10 % etter tellinger.

² Intervju med Direktoratet for naturforvaltning, 16.06.03.

³ Selbu-saken, Rt. 2001 s. 769.

⁴ Ressursregnskap for reindriftnæringen 2002–2003, Reindriftsforvaltningen 2004.

⁵ Regionale kontorer: Øst-Finnmark, Vest-Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedemark.

mentet og er den ytre etat for forvaltningen av reindriften. Reindrifftsforvaltningens hovedoppgaver er forvaltning tilknyttet reindrifftsavtalen og reindrifftsloven, samt forvaltningsoppgaver generelt tilknyttet tamreindriften. Reindrifftsforvaltningen er også sekretariat for reindriftens styringsorganer.

Opprettelse av et reindrifftsstyre var ikke obligatorisk etter Reindrifftsloven av 1978, men Kongen kunne utnevne et reindrifftsstyre, og oppgavene til reindrifftsstyret kunne gis i forskrift.⁶ Reindrifftsstyret ble utnevnt i 1979. Utnevnelsen av et reindrifftsstyre ble lovfestet ved revideringen av reindrifftsloven i 1996. Reindrifftsstyret har syv medlemmer, av dem blir fire utnevnt av Landbruksdepartementet og tre av Sametinget. Reindrifftsstyret blir oppnevnt for en fireårsperiode og er faglig rådgiver for den sentrale reindrifftsadministrasjonen og reinforskningen. Reindrifftsstyret er gitt avgjørelsesmyndighet i en rekke saker etter reindrifftsloven. Etter nærmere bestemmelser fra Landbruksdepartementet kan Reindrifftsstyret også tillegges andre forvaltningsmessige oppgaver og har også myndighet til å avgjøre bestemte saker.

I hvert reinbeiteområde er det opprettet et områdestyre med fem eller syv medlemmer som oppnevnes for fire år om gangen. Fylkestinget utnevner tre, eventuelt fire, og Sametinget oppnevner to, eventuelt tre av medlemmene. Områdestyret skal være faglig rådgiver og premissgiver overfor offentlig forvaltning, og i andre saker som angår reindriften i vedkommende reinbeiteområde. Oppgaver og myndighet ut over det som følger direkte av reindrifftsloven, kan fastsettes av Landbruksdepartementet. Områdestyrene er tillagt hørings- og innsigelsesmyndighet i arealsaker.

I hvert reinbeitedistrikt skal det utnevnes et distriktsstyre⁷ valgt av og blant de aktive utøverne av reindrift. Distriktsstyret ved lederen representerer reinbeitedistriktets interesser og kan blant annet inngå forlik, saksøke og saksøkes på vegne av reineierne i distriktet i felles anliggender. Styret skal påse at reindriften i distriktet foregår i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Distriktsstyret er tillagt oppgaver etter reindrifftsloven. Landbruksdepartementet kan gi nærmere regler om distriktsstyrets arbeidsoppgaver og arbeidsform. Figur 1 på neste side viser oppgaver og fordeling for reindriftens styrings- og forvaltningsorganer.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om reindriftpolitikken iverksettes og gjennomføres på en måte som oppfyller Stortingets intensjoner om

en bærekraftig reindrift. Målet har vært å dokumentere effektene av reindriftpolitikken og undersøke hvordan de politiske og administrative beslutningene og vedtakene både i og utenfor reindriften er med på å påvirke reinens beite. Hovedfokuset i undersøkelsen har vært hvordan målet om økologisk bærekraft er ivaretatt i Finnmark siden behandlingen av St.meld. nr. 28 (1991–92), jf. Innst. S. nr. 167 (1991–92).

Følgende problemstillinger er belyst:

- Er beiteressurssituasjonen i Finnmark i samsvar med målet om en økologisk bærekraftig reindrift?
- Hvor effektive er virkemidlene Landbruksdepartementet har tatt i bruk i reindriften, det vil si virkemidlene over reindrifftsavtalen og reindrifftslovens bestemmelser, i forhold til målet om en økologisk bærekraftig reindrift?
- I hvilken grad tas det hensyn til målet om en økologisk bærekraftig reindrift ved øvrig ressursforvaltning i Finnmark? Det fokuseres her på arealforvaltning, forvaltning av lov om motorferdsel i utmark og rovviltforvaltning.
- I hvilken grad har Landbruksdepartementet fulgt opp kravet om å fastsette resultatmål, resultatkrav og evaluere underliggende virksomhet samt rapportere om oppnådde resultater og effekter i forhold til Reindrifftsforvaltningen?

1.3 AVGRENSNING

Undersøkelsen er avgrenset til reindriften i Finnmark med særlig fokus på lavbeitene i Vest-Finnmark og Karasjok, hvor beitesituasjonen i enkelte områder anses å være spesielt dårlig.

Landbruksdepartementet har ansvar for reindriften. Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for samepolitikken. Urfolksperspektivet, jf. ILO-konvensjon nr. 169 Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, er trukket inn i vurderingene der dette er naturlig.

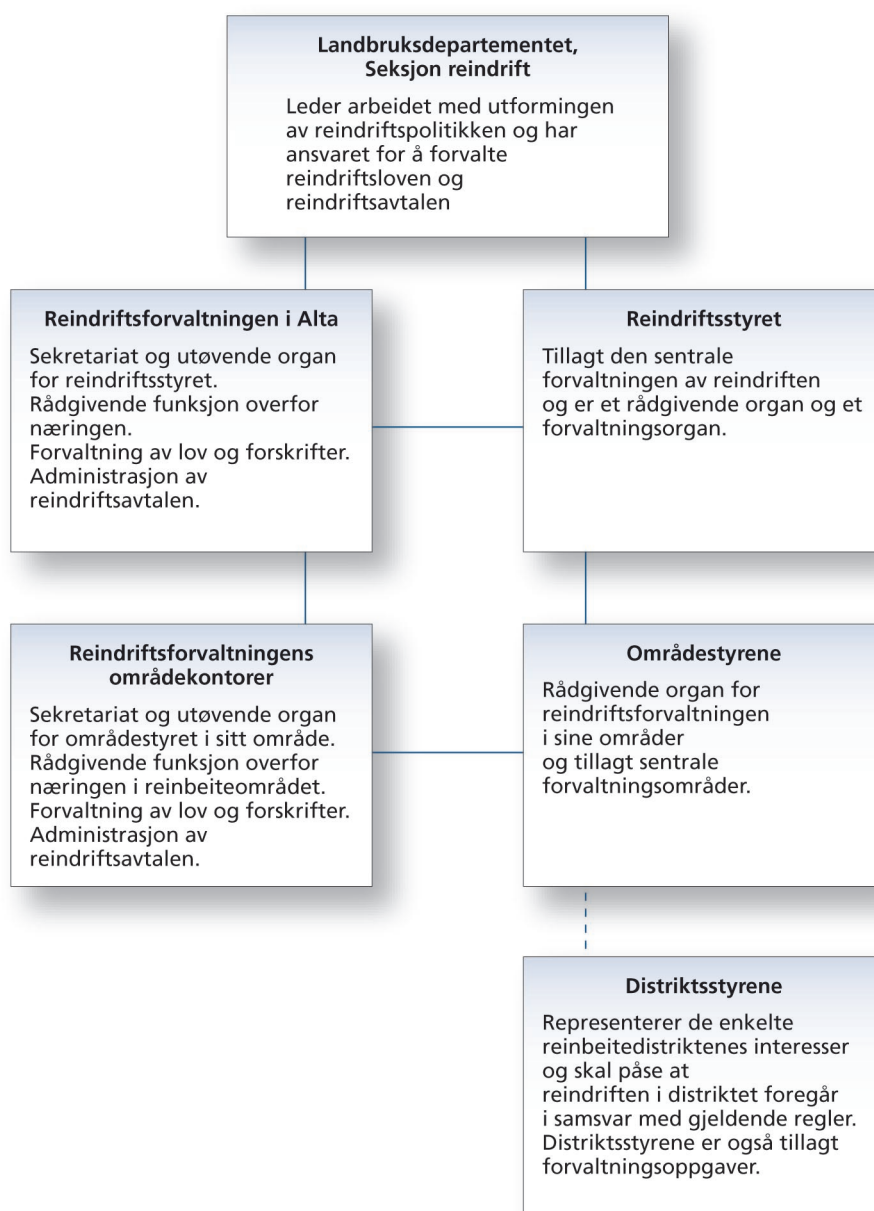
Staten eier 90 % av grunnen i Finnmark og ivaretar grunneieransvaret gjennom Finnmark Jordsalgstyre og Statsskog SF. Reindrifftsretten er en bruksrett som består av forskjellige elementer som gjelder uten hensyn til hvem som eier grunnen, for eksempel rett til beite, ferdsel, oppføring av anlegg, jakt og fiske.⁸ Regjeringen fremmet i april 2003 Ot.prp. nr. 53 Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven). Lovforslaget er ennå ikke behandlet i Stortinget.⁹

⁶ Innst. S. nr. 37 (1977–78) Innstilling fra landbrukskomiteen om lov om reindrift (Ot.prp. nr. 24).

⁷ Ble kalt tillitsmannsutvalg fram til revidering av reindrifftsloven (*reintl*) i 1996.

⁸ I Selbu-saken (Rt. 2001 s. 769) slår Høyesterett fast at reindriften «er en selvstendig rett hvor rettsgrunnlaget er alders tids bruk. Det er tale om rett, ikke bare om tålt bruk.»

⁹ Lovforslaget er basert på arbeidet til Samerettutvalget i NOU 1994:21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv og NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur.



Figur 1 Organisasjonskart med oppgaver og ansvarsfordeling for reindriftens styrings- og forvaltningsorganer

I 1998 oppnevnte Landbruksdepartementet reindrifftslovutvalget for å gå gjennom reindrifftsloven og komme med forslag til endringer av de bestemmelser som gjelder styring og forvaltning av reindriften og de interne forhold i reindriften, herunder den enkelte reieneiers rettsstilling. Utvalget la fram sin innstilling 15. mars 2001 i NOU 2001:35, Forslag til endringer i reindrifftsloven, og denne er i dag til behandling i Landbruksdepartementet.

Arealforvaltning

Innen arealforvaltningen har undersøkelsen i hovedsak tatt for seg kommunenes og reindrifftsforvaltningens saksbehandling og samhandlingen og samarbeidet mellom disse. Reindrifftsforvaltningen i Alta

har et overordnet ansvar for arealsaker knyttet til reindriften, men det er områdekontorene/områdestyrene som er tillagt det daglige arbeidet med arealsakene. I den grad fylkesmennene og Miljøverndepartementet samhandler med kommunene, områdestyrene og Landbruksdepartementet, er dette tatt opp i utredningen.¹⁰

Det er i undersøkelsen ikke sett på reindriftens arealinngrep. Det er forutsatt at Reindrifftsforvaltningen vurderer hvilke driftsmidler som er nødvendige for reindriften, slik som gjerder og gjeterhytter.

¹⁰ Ifølge Landbruksdepartementet (intervju 26.06.03) er det ingen vesentlige problemer med Statsskog som grunneier. Inngrep i reinbeiteområder er opp til kommunens planlegging, og Statsskog er passiv da det ikke har noen grunnbokshjemmel.



Reinsdyr ved elv på fjellvidde mellom Hamningberg og Vardø. Bård Løken/Samfoto

Forvaltningen av lov om motorferdsel i utmark

I rapporten er det i hovedsak fokus på fritidsbruken av motorferdsel i utmark da denne har økt sterkt i

omfang de siste tiårene. Den lovhjemlede motorferdselen i forbindelse med reindriften er ikke omhandlet her.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved dokumentanalyse av offentlige dokumenter og fagrapporter, intervjuer, gjennomgang av saksmapper hos Reindriftsforvaltningen og en mindre spørreundersøkelse til kommunene i Finnmark. Datainnsamlingen er gjennomført fra høsten 2002 til høsten 2003.

2.1 DOKUMENTANALYSE

Det er foretatt analyse av lovbestemmelser og lovforarbeider, stortingsdokumenter, styringsdokumenter, andre offentlige dokumenter, rapporter og total- og ressursregnskap for reindriftsnæringen. Det har også vært en gjennomgang av eksisterende forskning, studier og utredninger på området.

Revisjonskriteriene er utledet av lovbestemmelser, stortingsdokumenter, internasjonale konvensjoner og styringsdokumenter. Revisjonskriteriene har vært forelagt Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet til uttalelse, og det har blitt tatt hensyn til departementenes kommentarer.

2.2 INTERVJUER OG MØTER

Det er gjennomført intervjuer med Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Reindriftsforvaltningen i Alta, Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark, Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, Reindriftsforvaltningen i Sør-Trøndelag/Hedmark, leder for Reindriftsstyret, miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Finnmark, Alta kommune, Karasjok kommune, Kautokeino kommune og Direktoratet for naturforvaltning. Til de fleste intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide som ble sendt ut i forkant av møtene. Fra samtlige intervjuer ble det skrevet referat som er verifisert av informantene. Det er blitt tatt hensyn til eventuelle kommentarer fra informantene.

Prosjektgruppen har også hatt samtaler med Norske reindriftssamers landsforbund, NORUT IT i Tromsø, Norsk institutt for naturforskning (NINA) Tromsø, Christian Nellemann ved GRID Arendal/NINA, NIBR NORUT Alta, Sametingets næringsavdeling og Kirsti Strøm Bull, Institutt for Menneskerettigheter, Universitetet i Oslo.

2.3 SAKSGJENNOMGANG

Ved Reindriftsforvaltningen Alta ble det foretatt en gjennomgang av saker til Reindriftsstyret omhandlende blant annet øvre reintall, beitetider, beitefordeling, midlertidige driftsenheter og dispensasjoner fra slaktekrav. Disse sakene har gitt både generell og direkte informasjon om temaene som undersøkelsen omhandler, og om praktiseringen av reindriftsloven og reindriftsavtalen.

Gjennomgang av arealsaker

For å belyse hvordan det tas hensyn til reindriften i statlig, regional og kommunal arealforvaltning, ble det ved reindriftsforvaltningene i Vest-Finnmark og Øst-Finnmark gjennomgått saksmapper for arealsaker behandlet i områdestyrene for perioden 1998 til 2002. Etter henvendelse fra Riksrevisjonen er materialet supplert med opplysninger om vedtak fra kommunene.

Sakslistene for delegerte saker og saker som ble behandlet i områdestyrene i Vest- og Øst-Finnmark, ble gjennomgått for perioden 1998–2002. Alle plansaker og enkeltsaker etter plan- og bygningsloven samt søknader om tiltak til landbruksformål ble gjennomgått. Det ble foretatt en saksgjennomgang av i alt 965 saker ved områdekontorene. Sakene ble gjennomgått for å finne ut hvorvidt områdestyret gikk imot saken, anbefalte saken eller kom med innsigelse til saken. I alt ble det funnet områdestyrenes vedtak i 894 saker. Det ble registrert hvilke utfall sakene hadde fått i den kommunale behandlingen. Siden det ikke var sendt melding om vedtak fra kommunen til områdestyret i alle sakene, ble det valgt å sende forespørsel til kommunene om utfallet av sakene med negativ uttalelse eller innsigelse.

2.4 SPØRREUNDERSØKELSE

Det har blitt gjennomført en mindre spørreundersøkelse blant kommunene i Finnmark. Hensikten med undersøkelsen var å belyse kommunenes praksis i forhold til reindriftsinteressene i ulike typer arealsaker. Spørreskjemaet fokuserte på kartmaterialet og dokumentasjonen kommunene har når det gjelder reindriftens interesser, de arealdisponeringer kommunen har gjort, og hvordan det er tatt hensyn til reindriftens arealbruksinteresser i den kommunale saksbehandlingen. 20 av 23 kommuner (ca. 87 %) svarte på undersøkelsen.

3 Revisjonskriterier

3.1 OVERORDNEDE REVISJONSKRITERIER

3.1.1 Grunnloven

Grunnloven § 110 a omhandler den samiske befolkningens rettigheter: «Det påligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Begrepet kultur omfatter her også det materielle kulturgrunnlaget. Reindriften er den sentrale samiske næringen og den viktigste kulturbæreren for den samiske kulturen.

Grunnloven § 110 b sier blant annet følgende om det biologiske mangfoldet: «Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Resourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.»

3.1.2 ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

Gjennom Norges ratifisering av ILO-konvensjon nr. 169 Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater i 1990 er samene anerkjent som urfolk i Norge. Hovedprinsippene om urfolks rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur og myndighetenes plikt til å treffe tiltak for å støtte dette arbeidet er dermed folkerettslig forpliktende for Norge. Urfolk har rett til å delta i bruk, styring og bevaring av ressursgrunnlaget i deres landområder. De har krav på å delta aktivt ved avgjørelsen av hvordan ressursene skal utnyttes i områder som de har rettigheter til.

3.1.3 FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter – Artikkel 27

Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter er en av to generelle, internasjonale menneskerettighetskonvensjoner i FN-regi. Den bygger på verdenserklæringen om menneskerettigheter fra 1948 og er inkorporert i norsk lov. Artikkel 27 lyder slik:

«I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.»

Kulturbegrepet innbefatter også at det sikres et tilstrekkelig grunnlag for utøvelsen av næringer som er sentrale for urfolks kulturutøvelse, som reindrift. FNs menneskerettskomité har gjennom praksis lagt til grunn at samisk reindrift er en del av samisk kulturutøvelse som har krav på beskyttelse etter artikkel 27. I tilfeller hvor tradisjonelle næringsveier er en så viktig faktor for urfolks identitet som samisk næringsutøvelse er, taler dette for at slik næringsutøvelse gis relativt sterk beskyttelse.¹¹

3.1.4 St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift, jf. Innst. S. nr. 167 (1991–92)

De mål og retningslinjer som ligger til grunn for reindriftspolitikken, er trukket opp i St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift, og Stortingets behandling av denne, jf. Innst. S. nr. 167 (1991–92). I innstillingen konkretiseres «En bærekraftig reindrift» gjennom følgende tre mål:

- økologisk bærekraft
- økonomisk bærekraft
- kulturell bærekraft

Det presiseres videre at ut fra samfunnsmessige hensyn er forsvarlig ressursforvaltning og beitebruk den klart viktigste oppgaven i reindriftspolitikken og må løses før øvrige oppgaver.

Reintallet skal være i samsvar med tilgjengelige beiteressurser. Reindriftsmyndighetene skal kartlegge og overvåke beiteutviklingen i Finnmark og fastsette beitekapasiteten i de enkelte distrikter. For å unngå økologisk katastrofe i Finnmark vil tvangsvirkemidler kunne brukes dersom ikke reintallet blir stabilisert på forsvarlig nivå ved frivillige ordninger som klart prioriteres. Den tilstanden mange beiteområder er i, tilsier at reintallet bør ligge godt under øvre reintall i noen år. Fellesbeite i Finnmark bør deles opp og reguleres for å gi større mulighet til å regulere reintallet i distriktene også hos dem som ikke er registrert med egen enhet.

I Innst. S. nr. 317 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 70 (2000–2001) Om reindriftsavtalen 2001–2002, påpeker næringskomiteens flertall at beiteressursene er grunnlaget for reindriftsnæringen, og anser en økologisk balanse som en forutsetning for næringen.

¹¹ St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur.

Flertallet mener at en næring i økologisk ubalanse ikke har mulighet til å oppnå økonomisk eller kulturell bærekraft. Det vil si at reintallet til enhver tid må være i samsvar med tilgjengelige beiteressurser. Flertallet i komiteen ser det videre som viktig å opprettholde de overordnede målene om en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift. De overordnede reindriftspolitiske mål er lik de som ble utformet i St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift.

3.2 BEITERESSURSSITUASJONEN

Det legges til grunn i St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift at en bærekraftig utnyttelse av beiteressursene innebærer et balansert beiteuttak, samt driftsmønster og driftsmetoder tilpasset naturgrunnlaget og nasjonale målsettinger om å bevare naturmiljøet. Reindriftsmyndighetene skal kartlegge og overvåke beiteutviklingen og fastsette beitekapasiteten i de enkelte distrikter.

Norge ratifiserte FN-konvensjonen om biologisk mangfold¹² i 1993 og har sluttet seg til Rio-erklæringen om miljø og utvikling¹³ fra 1992. For å beskytte miljøet skal staten i stor utstrekning bruke «føre var»-prinsippet. Der det foreligger trusler om uopprettelig skade, skal ikke mangel på fullstendig vitenskapelig visshet kunne brukes som begrunnelse for å hindre miljøforringelser (artikkel 15 i Rio-erklæringen). Staten må gjøre urfolk til effektive deltakere i bestrebelsene for en bærekraftig utvikling (artikkel 22 i Rio-erklæringen). Bærekraftig utvikling defineres av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling som «en utvikling som tilfredsstiller dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov». En bærekraftig reindrift er følgelig en næring som tilfredsstiller dagens behov, samtidig som den ikke ødelegger framtidige generasjoners muligheter.¹⁴

3.3 LOV OM REINDRIFT

3.3.1 Formålet med reindriften

Formålet med Lov om reindrift av 1978, 9. juni nr. 49 er etter § 1, 1. ledd.

«å legge forholdene til rette for en økologisk bærekraftig utnyttning av reinbeiteressursene, til gagn for reindriftsbefolkningen og samfunnet for øvrig.

Utviklingen og utøvelsen av næringen bør gi grunnlag for trygge økonomiske og sosiale kår for dem som har reindrift som yrke, samtidig som deres rettigheter sikres. Reindriften skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur, i samsvar med Grunnloven § 110 a og folkerettens regler om urbefolkninger og minoriteter».

Prinsippet om at utnyttningen av beitene er en begrenset ressurs som må forvaltes ut fra de biologiske grensene, lå til grunn i loven av 1978. De naturlige beiteressursene skulle sette grenser for størrelsen på reinbestanden, og disse tilsa ikke noen vesentlig større reinbestand. Det lå også til grunn at tilgjengelige beiteressurser ikke ga grunnlag for å øke antall reindriftsutøvere dersom utøverne skulle ha en tilfredsstillende økonomi. Derfor kunne det bli nødvendig å redusere antallet reindriftsenheter, samtidig som det ble satt et øvre reintall for hver enkelt bruksenhet.¹⁵ Målet om å legge til rette for en økologisk bærekraftig utnyttning av beiteressursene kom inn ved endring av reindriften i 1996.¹⁶ Lovrevisjonen var blant annet et resultat av gjennomgangen av reindriftpolitikken i St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift, jf. Innst. S. nr. 167 (1991–92), og gjenspeilet målene i stortingsmeldingen.¹⁷ Innenfor formålet skal loven etter § 1, 2. ledd

- fastlegge rammer for reindriftsutøvernes rettigheter og plikter
- regulere forholdet til andre næringer og samfunnsinteresser
- så langt nødvendig regulere det innbyrdes forhold mellom reindriftsutøverne
- skape grunnlag for en hensiktsmessig organisering og administrasjon

3.3.2 Reindriftsstyret, områdestyrene og distriktsstyrenes saksbehandling etter reindriften

Reindriftsstyret skal etter § 2, 2. ledd fastsette vektgrenser og/eller høyeste antall rein i det enkelte distrikt. Fastsetting av vektgrenser kom inn som et alternativ til å sette høyeste reintall ved lovrevideringen i 1996. Områdestyrene kan etter § 2, 4. ledd, med Reindriftsstyrets godkjenning, fastsette høyeste antall driftsenheter og høyeste antall rein per driftsenhet.

Etter reindriften § 2 skal Reindriftsstyret regulere rammebetingelsene for fordelingen av beitene:

¹² St. prp. nr. 56 (1992–93) Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om biologisk mangfold 1992. Avtalen omfatter vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold.

¹³ St. meld. nr. 13 (1992) Om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro, jf. Innst. S. nr. 160 (1992–93).

¹⁴ Innst. S. nr. 167 (1991–92) Innstilling fra landbrukskomiteen om framtidig reindriftpolitikk, jf. St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift.

¹⁵ Ot.prp. nr. 24 (1977–78) Om lov om reindrift, Innst. S. nr. 37 (1977–78).

¹⁶ Ot.prp. nr. 28 (1994–95) Om lov om endring i reindriften, jordskifteloven og viltloven, Innst. O. nr. 8 (1995–96).

¹⁷ Reindriften rettsituasjon etter Korssjøfjelldommen Rt 1217 1988 var også bakgrunn for lovrevisjonen. Også opprettelsen av Sametinget medførte behov for en lovrevisjon.

- Reindriftsstyret skal dele inn reinbeiteområdene i reinbeitedistrikter.
- Reindriftsstyret kan fastsette beitetid for reinbeitedistriktene eller pålegge områdestyret å gjøre dette.
- Reindriftsstyret kan foreta inndeling av et reinbeitedistrikt i beitesoner for bestemte siidaer eller driftsenheter eller pålegge områdestyret å gjøre dette.¹⁸
- Reindriftsstyret kan dele de tradisjonelle felles vår/høst- og vinterbeitene i Finnmark inn i distrikter hvor utnyttelsen har foregått etter sedvanemessig mønster.¹⁹
- Det skal legges vekt på at reinbeitedistrikt og beitesoner får grenser som er hensiktsmessige for driften. Det skal også tas hensyn til sedvanemessig beitebruk så langt dette lar seg forene med en forsvarlig og hensiktsmessig samlet løsning.

Områdestyret har i tillegg oppgaver gjennom § 4:

- Nyetableringer skal ikke skje uten samtykke fra områdestyret med mindre driftsenheten overføres til nære slektninger etter reglene i reindriftsloven.
- Reineiere kan ikke flytte flokken til andre distrikt uten samtykke fra områdestyret.

I § 8a settes det krav om distriktsplaner for alle distrikt som et ledd i kontrollen med etablering, drift og reintall. Distriktsplanen skal inneholde

- en samlet strategi for utnytting av distriktets tilgjengelige beiteressurser og en angivelse av beitesoner og flyttemønstre
- opplysninger om reinens vektstruktur, kjønns- og alderssammensetning og/eller fordeling av distriktets samlede reintall fordelt på godkjente driftsenheter i distriktet
- oversikt over nødvendige framkomst- og transportmidler og løyper for terrenggående barmarkskjøretøy, oversikt over reingjerder og anlegg
- Kartfesting av arealdisponeringen

Planen skal stadfestes av områdestyret og forelegges berørte kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn. Områdestyret kan utarbeide distriktsplan dersom distriktet ikke gjør det.

For å følge opp distriktsplanen er det i § 8 b gitt hjemmel til at de som ikke følger distriktsplanen, kan pålegges tvangstiltak²⁰ etter § 34. Mulighetene

til å gjøre tvangstiltak ble utvidet etter reindriftslovsendringen i 1996. Områdestyrene eller Reindriftsstyret kan gjøre vedtak om tvangstiltak ved vesentlig brudd på lovlig fattet vedtak etter reindriftsloven for øvrig. Enhver reineier og innehaver av driftsenhet plikter å rette seg etter vedtak fattet av distriktets organer, områdestyret, reindriftsstyret eller overordnet organ.

I tillegg kan distriktsstyret etter § 8 b, 3. ledd pålegge driftsenheter ressursavgift etter det avgiftsnivået som reindriftsstyret har gitt gjennom forskrift. Ressursavgift kan pålegges dersom en driftsenhet fører på beite rein som avviker fra fastsatte vektgrenser og/eller har flere rein enn stadfestet i distriktsplan. Områdestyret må stadfeste distriktsstyrets vedtak om ressursavgift. Distriktsstyret kan også be områdestyret ilegge andre distrikter ressursavgift.

3.4 REINDRIFTSAVTALEN

Ifølge St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift fastslo hovedavtalen for reindriftnæringen fra 1978 at reindriftsammene gjennom Norske reindriftsammers landsforbund har forhandlingsrett med staten. Forhandlingsretten gjelder økonomiske tiltak for næringen, herunder også faglige, sosiale, organisasjonsmessige og andre spørsmål av betydning for utviklingen av næringen. Etter behandlingen av St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift ble det forhandlet fram ny hovedavtale for reindrift i 1993. Den nye hovedavtalen fastholdt forhandlingsretten til Norske reindriftsammers landsforbund. De årlige reindriftsavtalene er hjemlet i hovedavtalen.

Det framgår av St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift at et virkemiddelapparat som utformes gjennom forhandlinger, lett kan bli lite oversiktlig og målrettet. Derfor er det behov for et mer målrettet og kostnadseffektivt virkemiddelapparat, som i større grad rendyrker de hensyn de ulike virkemidlene skal ivareta. I den praktiske virkemiddelbruken må en derfor være villig til å prioritere mellom ulike hensyn. Videre framkommer det i stortingsmeldingen at den konkrete utformingen av de økonomiske virkemidlene tilfaller partene i reindriftsavtalen.

I landbrukskomiteens innstilling til Stortingsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 167 (1991–92), uttaler flertallet at avtalen ikke bør gjøres om til en ren næringsavtale. Den må sikre reindriften som en næring som både dekker de økonomiske behov og er en levende kulturfaktor i det samiske miljøet. Det blir videre pekt på de store distriktsmessige forskjeller i landet, og at reindriftsavtalen må gi rom for regionale virkemidler for å sikre økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft. For å sikre inntektsutvikling og økonomisk utjevning bør en aktivt bruke ordninger som virker slik, for eksempel kalveslaktetilskudd og produksjonstilskudd.

¹⁸ Kom inn ved revisjonen av reindriftsloven i 1996.

¹⁹ Kom inn ved revisjonen av reindriftsloven i 1996.

²⁰ Tvangstiltak kan gå ut på å foreta nødvendig arbeid med reinflokkene på eiers regning eller avvikle eller redusere driftsenheten. Reindriftsorganers vedtak om tvangstiltak er tvangsgrunnlag og fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdesloven.

I Innst. S. nr. 233 (1995–96), jf. St.prp. nr. 40 (1995–1996) Om reindrifftsavtalen 1996–97, uttalte flertallet i næringskomiteen at målsettingen om en bærekraftig reindrift bør følges bedre opp gjennom årlig rapportering av måldata og ressursbruk i forbindelse med reindrifftsavtalen. Flertallet ber regjeringen analysere enkelttiltakene i forhold til ressurs-tilpasningen og mulige kombinasjoner av virkemidler over avtalen og reindrifftsloven for å utvikle en mer helhetlig virkemiddelpolitikk. Videre uttaler næringskomiteen at de økonomiske virkemidlene ikke har virket etter hensikten.

I behandlingen av St.prp. nr. 49 (1997–98) Om reindrifftsavtalen 1997–98, jf. Innst. S. nr. 224 (1997–1998), mener flertallet i næringskomiteen at det er riktig å se de ulike virkemidlene i reindriffts-næringen i sammenheng, og at utøverne i næringen blir gjort kjent med de strategier som ligger til grunn for rammevilkårene i næringen. Flertallet legger videre til grunn at andre virkemidler som eventuelt er tatt i bruk for å regulere strukturen i næringen, er hjemlet i reindrifftsloven og ikke skal ha sitt grunnlag i avtalen.

I St.prp. nr. 54 (1998–1999) Om reindrifftsavtalen 1999–2000, jf. Innst. S. nr. 206 (1998–1999), viser Landbruksdepartementet til at problemet med «ensidig bruk av reindrifftsavtalens virkemidler – uten bruk av reindrifftslovens regulerings- og sanksjonshjemler, ledet til at de som har vært helt avhengige av tilskuddene over reindrifftsavtalen, bygger reinflokken ned, mens andre holder stillingen eller bygger opp». De driftsenhetene som har råd til det, velger bort de økonomiske virkemidlene og lar seg dermed ikke regulere over reindrifftsavtalen. Flertallet i næringskomiteen understreker viktigheten av at strategiene som partene ble enige om i denne avtalen, følges nøye opp av departementet.

I behandlingen av St.prp. nr. 70 (2000–2001) Om reindrifftsavtalen 2001–2002, jf. Innst. S. nr. 317 (2000–2001), sa flertallet i næringskomiteen seg enig i at avtalens viktigste mål er å stimulere til størst mulig verdiskapning innenfor de gitte rammene, tilpasse antall driftsenheter til ressursgrunlaget gjennom de økonomiske virkemidlene som blir gitt, og bidra til inntektsøkning.

Evalueringer av tilskuddsordninger over reindrifftsavtalen

Økonomireglementet for staten stiller krav til evalueringer av tilskudd.²¹ Landbruksdepartementet skal med jevne mellomrom foreta evalueringer for å få informasjon om hvorvidt en når de fastsatte målene for tilskuddsordningene, med særlig vekt på de sam-

funnsmessige virkninger. En mer omfattende evaluering er nødvendig hvis det er mindre presist å beskrive årlige resultater. Omfanget av det arbeid som legges ned i evalueringen, må stå i forhold til den nytte en vil ha av den informasjon som framkommer.

3.5 ØVRIG RESSURSFORVALTNING

3.5.1 Arealinngrep i reinens beiteområder

St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift

I Innst. S. nr. 167 (1991–92), jf. St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift, uttaler flertallet i landbrukskomiteen at det ikke skal gjøres for store inngrep i reindrifftsressursgrunnlag. Derfor bør det vises varsomhet med arealinngrep i reindrifftsområder, og reindrifftsens posisjon i planprosessen skal vektlegges. Reindrifftsens arealer må overvåkes kontinuerlig for å unngå uønskede inngrep.

Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985, nr. 77

Plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov som regulerer arealdisponering i hele landet. Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak angående utbygging og bruk og vern av ressurser. Gjennom planlegging og krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruken og bebyggelsen blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.²² I de tilfellene plan- og bygningsloven eller vedtak etter plan- og bygningsloven ikke regulerer arealdisponeringen er, det sektorlovgivningen som for eksempel reindrifftsloven som er styrende.

Ansvarsforhold

Kommunene skal samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sitt område etter plan- og bygningsloven § 20–1. Kommuneplanen skal inneholde en arealdel for forvaltning av arealer og andre naturressurser.

Reindrifftsforvaltningen har samarbeidsplikt overfor kommunene og skal gi kommunen nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet. Kommunene skal på sin side søke samarbeid med Reindrifftsforvaltningens saksområde. Nasjonale mål og rammer innen arealpolitikken skal legges til grunn for kommuner, fylkeskommuner og statlige fagmyndigheter, som reindrifften, i deres planlegging og forvaltning.²³ Et-

²¹ Økonomireglementet for staten fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996, Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996 og justert 23. august 2001 og Veiledning i Statlig budsjettarbeid utarbeidet av Finansdepartementet januar 2000.

²² Plan- og bygningsloven § 1 og § 2.

²³ Veileder T1382, Kommuneplanens arealdel, Miljøverndepartementet 2001.

ter plan- og bygningsloven § 9–3 har fylkesmennene og andre statlige sektormyndigheter, som Reindriftsforvaltningen, ansvar for å følge opp målene og rammenes overfor kommunene.

Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten, og berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen.²⁴

Arbeid med plansaker²⁵

Plan- og bygningsloven bygger på at arealdisponeringen i hovedsak skal skje gjennom kommuneplanens arealdel. Reguleringsplaner og bebyggelsesplaner skal i utgangspunktet være i henhold til kommuneplanens arealdel. Reguleringsplaner og bebyggelsesplaner vedtatt etter kommuneplanens arealdel overstyrer arealdisponeringen.

Ved utarbeidelse av en kommuneplan skal kommunen på et tidlig tidspunkt søke samarbeid med Reindriftsforvaltningen. Også når et område tas opp til regulering, skal dette legges fram for Reindriftsforvaltningen med en rimelig frist for uttalelse. Reindriftsforvaltningen skal inviteres til å gi innspill og standpunkter så tidlig i prosessen at kommunen kan ta hensyn til innspillene ved utformingen av planforslaget. Innspillene skal også være med i vurderingen når kommunen bestemmer seg for om et endelig planforslag skal legges ut på høring. Kommunen skal også være kjent med et eventuelt grunnlag for en innsigelse fra områdestyret i en tidlig fase i prosessen, det vil si hvilke reindriftsfaglige forhold som vil være grunnlag for en innsigelse.²⁶

Etter at en reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel foreligger som forslag med kart og bestemmelser, skal planene sendes ut på høring, og Reindriftsforvaltningen skal få anledning til komme med en uttalelse. Høringsfristen kan ikke settes kortere enn 30 dager. Avvik fra den nasjonale arealpolitikken kan gi grunnlag for innsigelser. Kommunen vurderer uttalelsene og hva de vil ta hensyn til av disse, men ved innsigelse har ikke kommunen lenger kompetanse til å vedta planen. Kommunen kan da velge å endre planen slik at den tilfredsstiller den som har lagt inn innsigelsen.²⁷

Vedtar kommunen planen med innsigelser, er de deler av planen som det er kommet inn innsigelse på, ikke juridisk bindende. Kommunen kan be om mekling med Reindriftsforvaltningen hos fylkesmannen både før planen tas opp til behandling i kommune-

styret og etter at den er vedtatt med innsigelsene.²⁸ Kommer en ikke fram til noen løsning i meklingene, sendes planen til Miljøverndepartementet for avgjørelse. Miljøverndepartementet ber om uttalelse fra Landbruksdepartementet før en kommer med et endelig vedtak. Når planen er endelig vedtatt enten av kommunestyret eller av departementet, skal den kunngjøres. Kommuneplanens arealdel kan ikke påklages siden den betraktes som forskrift. Kommunestyrets vedtak om reguleringsplaner kan påklages, men det er ikke klageadgang der departementene fatter vedtak i reguleringsaker.

Arbeid med enkeltsaker og dispensasjonssaker

Søknader om gjennomføring av tiltak og deling av eiendom behandles etter plan- og bygningsloven.²⁹ Dette gjelder også saker som er i henhold til plan. Dispensasjoner fra planer etter plan- og bygningsloven er hjemlet i plan- og bygningsloven § 7. Dispensasjon skal bare gis unntaksvis når det foreligger særlige grunner.

Søknader om tiltak som er i henhold til plan, trenger kommunen i hovedsak ikke å sende til Reindriftsforvaltningen. Er ikke arealdisponeringen det søkes om avklart, i plan og til skade eller ulempe for reindriften, må Reindriftsforvaltningen høres etter reindriftsloven § 15. Dette gjelder innenfor landbruks-, natur- og friluftsområdene (LNF-områdene) avsatt i kommuneplanen der forholdet mellom de tre kategoriene ikke er avklart gjennom planen. Etter reindriftsloven § 15 skal reindriften varsles om tiltak som gir vesentlig skade eller ulempe for reindriften.

Etter plan- og bygningsloven § 7 skal dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og bebyggelsesplan ikke gis før Reindriftsforvaltningen har uttalt seg i saker som berører reindriften. Reindriftsforvaltningen kan påklage enkeltvedtak om dispensasjoner dersom vedtaket direkte berører Reindriftsforvaltningens saksområde etter plan- og bygningsloven § 15.

Reindriftsloven § 10 gir hjemmel til å avslå tiltak som kan stenge reinens flyttleier.

3.5.2 Motorferdsel i utmark

St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift, Innst. S. 167 (1991–92), slår fast at barmarkskjøring må reguleres sterkt.

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 1977 har til formål å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen. I utmark og vassdrag er motorferdsel ikke tillatt med mindre annet følger av

²⁴ Plan- og bygningsloven § 16.

²⁵ Saksgangen ved behandling av kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner er beskrevet i plan- og bygningsloven kap. VI og VII.

²⁶ Veileder T1382, Kommuneplanens arealdel, Miljøverndepartementet 2001.

²⁷ Veileder T1382, Kommuneplanens arealdel, Miljøverndepartementet 2001.

²⁸ T1382, Kommuneplanens arealdel, veileder av 01.11.01.

²⁹ Søknader om gjennomføring av tiltak og deling av eiendom behandles i plan- og bygningsloven kap. XI og XVI Dispensasjoner fra planer etter plan- og bygningsloven er hjemlet i plan- og bygningsloven § 7.

loven eller vedtak med hjemmel i loven. Tillatelser til bruk av motorferdsel, blant annet til nødvendig person- og godstransport til og fra faste bosteder og i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring, er hjemlet direkte i lovens § 4.

I Finnmark og i Nord-Troms kan fylkesmannen etter forslag fra kommunestyret gi forskrift om adgang til bruk av snøskuter på vinterføre langs særskilte løyper i utmark og på islagte vassdrag, jf. «Nasjonal forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag» av 15. mai 1988, § 4. Når særlige grunner foreligger, kan kommunen gi tillatelse til motorferdsel for bestemte formål eller bestemte tidsrom, jf. forskriften §§ 5 og 6. Motorferdselen skal foregå aktsomt og hensynsfullt for å unngå skade og ulempe for naturmiljø og mennesker. Fra og med 5. mai til og med 30. juni er det ikke lov med motorferdsel i utmark i Finnmark, men det er mulig å gi dispensasjoner for snøskuterkjøring utover 5. mai. Opprettelsen av barmarksløyper i Finnmark er hjemlet i forskrift om bruk av motorkjøretøy på barmark langs tradisjonelle ferdssårer, Finnmark av 28. juli 1989, som gir adgang til å bruke motorkjøretøy på barmark langs traktorveier som kan karakteriseres som tradisjonelle ferdssårer. Kjøring kan bare tillates på slike ferdssårer der motorferdsel tidligere har vært tillatt, og bare for transport til hytter og i forbindelse med jakt, fangst, fiske og børsanking. Annen privat barmarkskjøring utenom reindrift og landbruk må ha dispensasjon fra kommunen, med hjemmel i nasjonal forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag, § 6, og kan gis når det foreligger særlige grunner.

3.5.3 Rovviltforvaltning

Lov om viltet av 1982 har til formål at viltet og viltets leveområder skal forvaltes slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares. Innenfor denne rammen kan viltproduksjonen høstes til gode for landbruksnæring og friluftsliv. Viltlovens generelle fredningsprinsipp innebærer at alt vilt er fredet, med mindre annet følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov.

Formålet med forskriften om forvaltning av bjørn, ulv, jerv og gaupe fra 2000 er å sikre overlevelsen av bestander av de fire store rovdyrene på lang sikt. Innenfor denne rammen skal det arbeides for at de skadene disse rovviltartene volder for bufe- og tamreinnæring, blir minst mulig. Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til vern av rovviltbestandene og hensynet til beitebruk vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltartene.

Bernkonvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder ble ratifisert av Norge i 1986. Formålet med konvensjonen er å verne vill flora og fauna og deres naturlige leveområder. Det blir særlig lagt vekt på truede og sårbare arter og områder som krever samarbeid

mellom flere stater. Bjørn, jerv og ulv er ført opp som totalfredede arter i Bernkonvensjonen.

3.6 MÅL- OG RESULTATSTYRING

Siktemålet med regelverket for statlig økonomistyring er en mer effektiv styring og utnyttelse av statlige midler og en bedre mål- og resultatoppnåelse. Kravet om formulering av mål og rapportering om oppnådde resultater ble fastlagt ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 52 og Innst. S. nr. 135 (1984–85) om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet. Disse ble innarbeidet i bevilgningsreglementet §§ 2 og 13 og er nærmere utdypet i økonomireglementet for staten § 3³⁰. Økonomireglementet § 3.1 fastsetter at hvert departement innenfor egne ansvarsområder skal fastsette mål og resultatkrav som skal realiseres innenfor rammen av de vedtatte bevilgningene uten hjemlede overskridelser, samt rapportere oppnådde resultater på en hensiktsmessig måte. For å gjennomføre en formålstjenlig rapportering skal departementet sørge for at det blir utarbeidet metoder og resultatindikatorer eller kriterier som skal brukes i vurderingen av om virksomheten viser resultater i samsvar med de mål som er fastsatt.

Styringsdokumentene

I fagproposisjonene har Landbruksdepartementet definert seks resultatområder³¹ og konkretisert de prioriterte oppgavene som Reindriftsforvaltningen arbeider etter i budsjettåret³²:

- *Ressursforvaltning*: Reindriftsforvaltningen skal på bakgrunn av grunnlagsdata om utviklingen i lavbeitene, slaktevekter, klimatiske og driftsmessige forhold medvirke til nødvendige tiltak som gir en tilpasset reinbestand, samt kontrollere at rammene for bruk av beiteressursene blir holdt.
- *Arealforvaltning*: Reindriftsforvaltningen skal fortsette arbeidet for å få dokumentert reindriftens arealbruk og rettigheter, samt arbeide for å øke forståelsen av reindriftens bruk av arealer, særlig blant arealplanleggere i kommuner og fylkeskommuner. Videre er det viktig å bevisstgjøre planleggernes ansvar i forhold til den plikten de har etter Grunnloven § 110 a og folkerettens regler om urbefolkning og minoriteter.

³⁰ Økonomireglementet for staten fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996, Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996 og justert 23. august 2001 og Veiledning i Statlig budsjettarbeid utarbeidet av Finansdepartementet januar 2000.

³¹ Fra St.prp. nr. 1 (1992–1993) til og med St.prp. nr. 1 (1999–2000) er det ikke delt inn i resultatområder, men det er ført opp strategier Reindriftsforvaltningen skal jobbe etter for å nå målet om en bærekraftig reindrift, som samsvarer med dagens resultatområder.

³² St.prp. nr. 1 (2001–2002) og St.prp. nr. 1 (2002–2003), fem resultatområder i St.prp. nr. 1 (2000–2001).

- *Reindrifsbasert næringsutvikling:* Reindriftsforvaltningen skal medvirke til utnytting og utvikling av reindriften basert på prinsippet om en bærekraftig reindrift.
- *Tilskuddsforvaltning:* Reindriftsforvaltningen skal medvirke til et enklere og bedre regelverk for tilskuddsordningene og til bedre forståelse av innholdet i virkemidlene.
- *Samhandling – informasjon:* Reindriftsforvaltningen skal videreutvikle samarbeidet med andre offentlige institusjoner, særlig i forhold til miljøforvaltningen og Sametinget. Videre er det stilt krav om nær kontakt mellom Reindriftsforvaltningen og næringens representanter for å opparbeide tillit og forståelse for samarbeid som avgjørende grunnlag for å nå målet om en bærekraftig reindrift.
- *Internadministrasjon:* Reindriftsforvaltningen skal være omstillingsdyktig og formålseffektiv og ha et kostnadseffektivt rettleidnings- og styringsapparat overfor reindriftskontorene og den enkelte reindriftsutøver.

I tildelingsbrevene skal fagproposisjonens innhold bli utdypet og operasjonalisert av Landbruksdepartementet gjennom mål og resultatkrav. Gjennom resultatindikatorer i tildelingsbrevene blir Reindriftsforvaltningens resultatansvar konkretisert innenfor rammen av fullmakter, virkemidler og ressurser. Reindriftsforvaltningen skal i sin virksomhets-

plan konkretisere kravene fra fagproposisjonen og tildelingsbrev ytterligere. Virksomhetsplanen bør inneholde både en langsiktig plan og en plan for året om resultatindikatorer, virkemidler og ressursforbruk for å nå målsettingene.

Rapporteringer og evalueringer

Reindriftsforvaltningen skal rapportere til Landbruksdepartementet i henhold til fastsatte mål og oppnådde resultater i årsrapporten. Årsrapporten skal rapportere om faktisk utvikling med utgangspunkt i resultatkravene. Formen på årsrapporten skal utarbeides i overensstemmelse med de krav som stilles i tildelingsbrevet. Reindriftsforvaltningens «resultater» kan inneholde

- en kvantifisering av ytelsene, belyst ved plantall
- en vurdering av nyttevirkingen arbeidet har for reindriftsutøverne og samfunnet
- en vurdering av forholdet mellom ytelsene og ressursbruk opp mot formålet med virksomheten

Med jevne mellomrom skal departementet evaluere om en når målsettingene med virksomhetens aktivitet. Innholdet av evalueringene skal drøftes som en del av etatsstyringen mellom departement og virksomhet. Evalueringer kan prioriteres etter kriterier som gjennomførbarhet, økonomisk størrelse og resultatutvikling.



Stor reinokse i reinflokk, Trym Ivar Bergsmo/Samfoto

4 Beiteressurssituasjonen i Finnmark

4.1 BEITETYPYPER OG ÅRSTIDSVARIASJONER

Reindriften er sterkt avhengig av naturgrunnet. Reinen beiter i utmarksområder og på fjellvidder og er gjennom hele sin utviklingshistorie tilpasset disse marginalområdene. Dette gjør den også særlig sårbar for endringer i miljøet. Reinen utnytter ulike beitetyper til ulike årstider. Karrig lyngmark med lav på næringsfattig berggrunn i innlandsstrøk med lite snø og kalde vintrer utgjør de viktigste vinterbeitene for reinen i Finnmark. Fjellene ut mot kysten og fjellområder med næringsrik berggrunn gir gode sommerbeiter. Det er disse forholdene som gir grunnlag for reinens trekk mellom sommer- og vinterbeiter.³³ I hovedsak skjer vår- og høstbeiting i den mellomliggende sonen som primært skal benyttes som oppholdsplass i overgangen mellom hovedsesongene sommer og vinter.

Det er ideelt med likevekt mellom vår/høst-, sommer- og vinterbeite, men dette er sjelden tilfellet. Det er i dag vinterbeitene som begrenser beitekapasiteten i Finnmark. De sentrale beiteområdene på Finnmarksvidda, omkring Kautokeino og Karasjok, er felles vår/høst- og vinterbeiter. Her er det ikke noen formelle avgrensninger mellom de ulike distriktenes områder. Beitefordelingen bygger på sedvane, men respekten for disse hevdvunne grensene er svekket. Fra 1980-årene og langt inn i 1990-årene har flere flokker oppholdt seg ulovlig på de felles vår/høst- og vinterbeitene om sommeren.³⁴ Feil bruk av beite i Vest-Finnmark, med forringelse av vår/høst- og vinterbeitene som resultat, ble påpekt av Reindriftsadministrasjonen allerede i 1984. Belastningen på sommerbeitet var for stor også den gangen, og dette økte presset på vår- og høstbeitet og forplantet seg til vinterbeitet. Det var dermed ingen beitebalanse i Vest-Finnmark, men et overbelegg til alle årstider.³⁵ Om sommeren er det tørt på vinterbeitene, siden det er lite nedbør, midnattssol og liten doggdannelse. Feil bruk av årstidsbeitene, som skyldes en kombinasjon av mangelfull beiteregulering og et for høyt reintall, fører derfor til tråkkskader og reduserte lavforekomster – særlig i Kautokeino.³⁶

4.2 VEGETASJONSENDRINGER

Sammenligninger mellom kart basert på satellittbilder fra 1973 og 2000 viser sterk nedgang i intakte lavbeiter i Finnmark.³⁷ I Kautokeino har for eksempel arealet av lavdominerte heityper gått ned fra 42 % i 1961 til 3,5 % i 2000.³⁸ Endringen startet i vår/høstbeitene fordi flokkene forlot sommerbeitene tidligere enn de pleide, og fortsatte sørover i vinterbeitene. Når lavheiene utbeites, tar gressamfunn over. Først kommer mose, deretter gress og så eventuelt lav som siste fase i revegeteringsprosessen. I Finland har en slik revegetering tatt 60 til 80 år etter skogbrann. Det vil trolig ta noe kortere tid på Finnmarksvidda.³⁹ Figur 2 på side 28 viser lavbeitenes status, som prosentvis fordeling etter slitastegrad på Finnmarksvidda (distriktene 30 og 31) i 1973, 1980, 1987, 1996 og 2000 målt ved hjelp av satellitt.

I vinterbeiteland bestående av bjørkeskog med lav finnes det ennå lavressurser, noe som har betydning for den totale lavmengden på Finnmarksvidda. Disse ressursene er imidlertid ikke tilgjengelige for reinen i dårlige vintrer med mye snø. En undersøkelse av skogdekkeendring på Finnmarksvidda i regi av det europeiske bjørkeskogprosjektet HIBECO i tidsperioden 1961–2000 viser at løvskogarealet har økt fra 3 800 km² i 1961 til 6 500 km² i 2000.⁴¹ Tidligere glissen skog med flerstammet bjørk fortettes, og laven som vokser mellom trærne, forsvinner. I tillegg er skoggrensen flyttet oppover, og ettersom Finnmarksvidda er forholdsvis flat, har dette berørt store arealer. Denne endringen skyldes en økning i både nedbør og deponering av nitrogen ved nedbør, noe som øker veksten på grønne planter. De grønne plantene har spesielt tatt over på midtvidda hvor reinen har beitet ned laven, og hvor laven ikke lenger virker som en barriere mot frøetablering. Vier, dvergbjørk, flerstammet bjørk, blåbær, gras, starr, urter og lyng tar her over for laven. For at laven skal være en barriere mot frøsetting og spiring, bør den være flere centimeter tykk.⁴²

³⁷ Intervju med Bernt Johansen, NORUT IT, 17.12.02.

³⁸ Intervju med Hans Tømmervik, NINA Tromsø, 17.12.02.

³⁹ Intervju med Bernt Johansen, NORUT IT, 17.12.02.

⁴⁰ St.prp. nr. 63 (2002–2003) Om reindriftsavtalen.

⁴¹ Tømmervik, H., Wielgolaski, F.E., Neuvonen, S., Solberg, B., and Högda, K.A. 2004b. Production on a landscape level in the mountain birch forest. Ecological Studies, Springer. In press.

⁴² Tømmervik, H., Wielgolaski, F.E., Neuvonen, S., Solberg, B., and Högda, K.A. 2004b. Production on a landscape level in the mountain birch forest. Ecological Studies, Springer. In press.

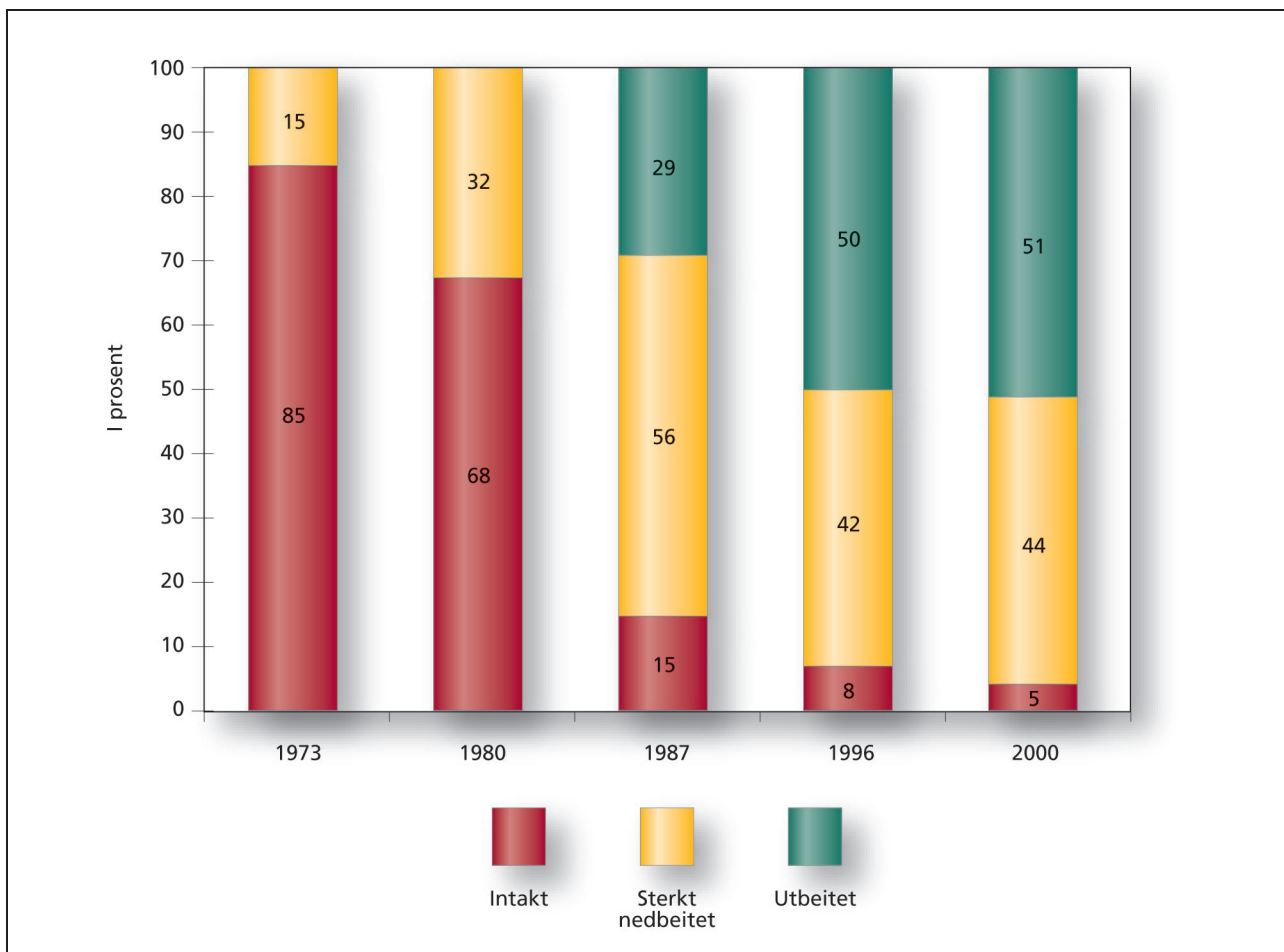
Thannheiser, D., Tømmervik, H., and Wehberg, J. 2004. The vegetation changes and recent impact on mountain birch forest during the last 40 years. Ecological Studies, Springer. In press.

³³ Intervju med Bernt Johansen, NORUT IT, 17.12.02.

³⁴ Ressursregnskap for reindriftnæringen 1996–97, Reindriftsforvaltningen 1998, 179 s.

³⁵ Reindriftsadministrasjonen 1984: Notat, Forslag til høyeste antall rein for reinbeitedistriktene i Vest-Finnmark reinbeiteområde ved Hans Prestbakmo.

³⁶ Intervju med Hans Tømmervik, NINA Tromsø, 17.12.02.



Figur 2 Lavbeitenes status, prosentvis fordeling.

Kilde: Data fra NORUT IT⁴⁰

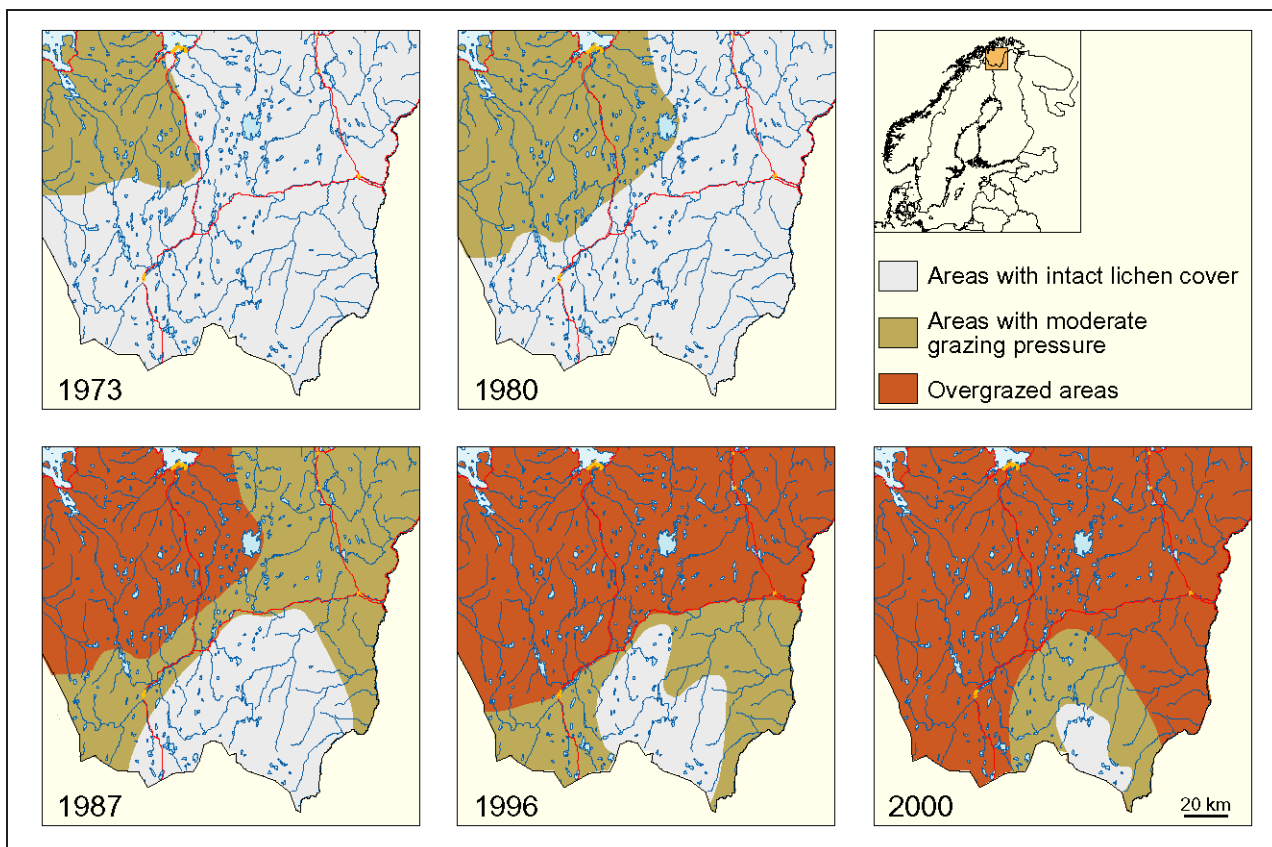
Det som gjør reduksjonen i lavbeitene alvorlig, sammenlignet med grøntbeitene, er at den årlige tilveksten i lavmattene er avhengig av biomassen per arealenhet. På nedslitte beiter er prosenttilveksten over 20 %, på fullvokste beiter er den avtatt til omtrent 0 %. Dette skyldes at fullvokst lav råtnet like fort ved basis som den vokser til i toppen. Det er en vanlig erfaring at det skal få rein til for å holde en nedslitt lavmatte nede. Nedbeitingen er dermed en funksjon av antall dyr.⁴³ Dersom tallet på dyr er konstant og tilveksten i lavmattene er mindre enn meng-

den lav som reinen spiser i løpet av ett år, vil reduksjonen i lavmattene akselerere. Den største lavproduksjonen er ved en lavtykkelse på 2,5–4 centimeter. Ved denne lavtykkelsen er det konstant produksjon, og fordi sollys kommer ned og tørker opp i bunnen av lavmatten, dør ikke laven ved rota. Dersom lavtykkelsen reduseres til rundt 1 centimeter er det lite å gå på, og grus eller humus vil fort komme til syne. Andre vekster tar etter hvert over dersom beitepresset ikke avtar.⁴⁴

⁴³ Tømmervik, H., Johansen, B., Tombre, I., Thannheiser, D., Högda, K.A., Gaare, E., Wielgolaski, F.E. 2004a. Vegetation changes in the mountain birch forests due to climate and/or grazing. Arctic Antarctic Alpine Research, Special edition, Vol. 36. In press.

Gaare, E. & Tømmervik H. 2000. Overvåking av lavbeiter i Finnmark. (Monitoring of lichen grazing areas in Finnmark.)–NINA Oppdragsmelding 638: 1–31.

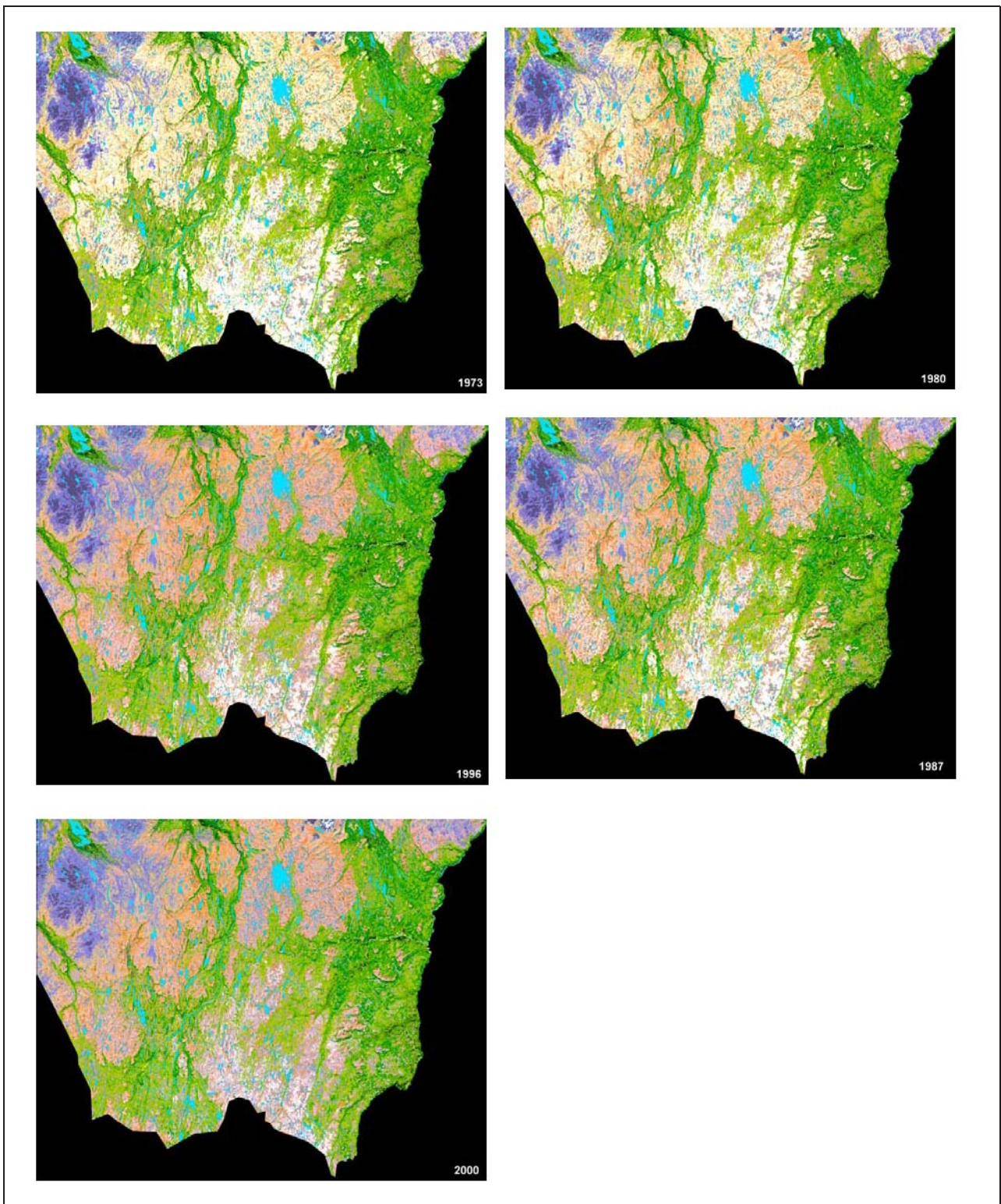
⁴⁴ Gaare, E. & Tømmervik H. 2000. Overvåking av lavbeiter i Finnmark. (Monitoring of lichen grazing areas in Finnmark.)–NINA Oppdragsmelding 638: 1–31.



Figur 3 Endringskartene viser lavdekningen på Finnmarksvidda i 1973, 1980, 1987, 1996 og 2000. Områder med intakt lavdekke, Områder med moderat beitepress, Overbeitede områder.

Figur 3 og figur 4 viser hvordan store deler av vår/høst og vinterbeitet i Vest-Finnmark og Karasjok i løpet av perioden 1973–2000 er endret fra å ha intakt lavdekke til å være overbeitet. Bildene og kartene viser hvordan overbeitingen har startet i de

nordvestlige vår/høstbeiteområdene og spredd seg til så godt som hele vår/høst- og vinterbeiteområdet i Vest-Finnmark og Karasjok. Det er i dag intakte lavbeiter kun i deler av det sørøstligste vinterbeiteområdet på grensen til Finland.



Figur 4 Satellittkart og endringskart som viser utviklingen på Finnmarksvidda 1973–2000. Satellittkartene viser Finnmarksvidda i årene 1973, 1980, 1987, 1996 og 2000. Arealer farget grønne representerer skog, hvite arealer er lavheier og åpen lavrik bjørkeskog, blå arealer er vann og vassdrag, lyse blå områder er myr, mens områder farget oransje er lyngvegetasjon uten lavdekke. Områder hvor lavdekket har forsvunnet, er farget rosa. Fjellområder i nord er farget lilla.

4.2.1 Endringer i næringsverdi

På reinens vinterbeite er det laven som er det mest energirike fôret, og det er tilstrekkelig med 1–2 m² lavareal per rein i døgnet. Dersom lavdekket blir tynnere enn 1–2 centimeter, må reinen beite større områder for å få dekket døgnbehovet. Større arealer blir på denne måten også nedtråkket. Blåbær og smyle er reinens andrevalg, men disse kan imidlertid ikke kompensere for det antallet fôrenheter som lav gir per kg. Gram biomasse per kvadratmeter går også ned når laven blir erstattet med andre vekster eller lavdekket blir svært tynt. Total biomasse i fôrenheter for rein har på Finnmarksvidda gått ned med om lag 40 % fra 1961⁴⁵ til 2000⁴⁶. I tillegg til at laven blir erstattet av andre vekster, pågår det på Finnmarksvidda en prosess hvor skrubbeårdominert vegetasjon er i ferd med å ta over for blåbærene, noe som vil gi ytterligere forverret vinterbeite da disse visner bort ved frost. Denne prosessen skyldes trolig klima, siden skrubbe er en sub-oseanisk art, som liker nedbør.⁴⁷

4.2.2 Dynamikk i forholdet mellom reintall og lavbeiter

Reinen foretrekker å beite lav og vil øke andelen lav i dietten etter hvert som kvaliteten på lavbeitet blir bedre (større dekning og tykkelse). Dersom reintallet reduseres på et allerede nedslitt beite, vil resultatet derfor i første omgang ikke bli bedre beiter. Hvert enkelt av de gjenværende reinsdyrene vil få et kvalitativt bedre beite som dyret vil utnytte optimalt. Dermed vil kalvetilgang og dyrevekt gå opp, mens beitenes fortsatt vil være like nedslitt. Dersom reinen får velge fritt, vil den beite der laven er lettest tilgjengelig. Dermed vil rabbene bli beitet først og bli hardest utnyttet. Er det rein i et område, vil slike snøbare rabber gjerne framstå som snaubeitet, noe de skal være for at reinen skal tvinges til å beite i områder med mer snø. Er reintallet avstemt med lavbeitekapasiteten for et område, vil det alltid være noen rabber som har godt med beite.⁴⁸

4.2.3 Klima og tilgjengelig vinterbeite

Beiteressursene er klimaavhengige siden snø- og isforhold bestemmer hvor tilgjengelige beitenes er. Det er derfor ingen garantier for at beitenes blir bedre selv om reintallet er lavt; i dårlige år er det lite tilgjengelig beite uansett. Beitenes er dårlige eller låste dersom de er lite tilgjengelige for reinen på grunn av nedising. Låste beiter fører til stor slitasje i de områdene som er åpne for beiter. Siden bufferen som ligger i laven har blitt mindre, kan dette føre til hyppigere krisevintre. De siste årene har en også sett en tendens til at vintre med mye nedbør og perioder med mildvær resulterer i tykke isdannelse i snødekket. Vinterbeitenes var delvis låste i 1997 og 2000 med tapstall på 10 000 dyr i 1997.⁴⁹

Også i vanlige vintre kan ugunstige værforhold gjøre beitenes lite tilgjengelige i kortere perioder. Dersom reinen fra før er i dårlig kondisjon på grunn av nedslitte beiter, er den mindre i stand til å tåle perioder med lite mat. Det er dessuten viktig at reinen får ro til å beite og ikke må bruke energi på å flykte. Tilleggsfôring har i noen områder vært benyttet i situasjoner med lite mat.

4.2.4 Reinen som indikator på beitesituasjonen

Sommerbeitet er avgjørende for reinens vekt og kondisjon om høsten. Grøntbeitenes inneholder proteiner og næringsstoffer som fremmer vekst og forplantning, og tilgjengelighet og kvalitet på beitenes vil derfor påvirke reinens kondisjon og overlevelse⁵⁰. Reindriftsforvaltningen brukte i en periode av 1990-årene reinen som indikator på beitesituasjonen for å vurdere reintallstilpasningen. Der reinen hadde normal vektutvikling, var også reintallet i balanse med sommerbeiteressursene. Der reinen ikke oppnådde normalvekt, var det overbelegg, og reintallet måtte bringes ned til det nivå hvor normal vektutvikling og vitalitet var retablert.⁵¹ Når det gjelder produksjonsindikatorer, er det en klar sammenheng mellom tilgangen til vinterbeitenes og kalveprosenten. Det er imidlertid usikkerhet om i hvilken grad levende vekt kan si noe om ressursgrunnlaget på lavbeitenes. Kalvevekt sier mest om beiteforholdene på sommerbeitet. Produktiviteten er et samlet uttrykk for resultatet av naturforhold.⁵² Lav inneholder mest lettøselige karbohydrater, som er god vedlikeholdsmat, men den har for lite proteiner til vekst. Redusert beiteopptak og forringelse og reduksjon av vedlikeholdsfôr som lav vil kunne gi reduserte vekter og redusert overlevelse. Dette gjelder særlig unge dyr⁵³.

⁴⁵ Tabell 14 s. 192–193: Innstilling avgitt av Den norsk-svenske reinbeitekommissjon av 1964. Utenriksdepartementet 1967. pp.1–259.

⁴⁶ Tømmervik, H., Johansen, B., Tombre, I., Thannheiser, D., Högda, K.A., Gaare, E., Wielgolaski, F.E. 2004a. Vegetation changes in the mountain birch forests due to climate and/or grazing. Arctic Antarctic Alpine Research, Special edition, Vol. 36. In press.

Tømmervik, H., Wielgolaski, F.E., Neuvonen, S., Solberg, B., and Högda, K.A. 2004b. Production on a landscape level in the mountain birch forest. Ecological Studies, Springer. In press.

Thannheiser, D., Tømmervik, H., and Wehberg, J. 2004c. The vegetation changes and recent impact on mountain birch forest during the last 40 years. Ecological Studies, Springer. In press.

⁴⁷ Intervju med Hans Tømmervik, NINA Tromsø, 17.12.02.

⁴⁸ Ims, A., og Kosmo, A. J.; Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark (2001).

⁴⁹ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

⁵⁰ Svarbrev fra Landbruksdepartementet, 26.04.04.

⁵¹ St.prp. nr. 46 (1996–97) Om reindriftsavtalen.

⁵² Lie, I. og Karlstad, S.; Reinbeitenes i Finnmark. NIBR prosjektrapport 1998:11.

⁵³ Svarbrev fra Landbruksdepartementet, 26.04.04.

4.3 SITUASJONEN FOR ÅRSTIDSBEITENE

4.3.1 Sommerbeiteområdene i Finnmark

Den Finmarkske Fjeldfind-Kommisjon av 1875 reiste rundt i fylket i flere år og kartla beitenene. Kommissjonen anslo at det var sommerbeite for ca. 65 000 rein i Finnmark. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) systematiserte i 1998 kunnskap om beitetilstand og beitebelastning i reindriften i Finnmark ut fra foreliggende undersøkelser og data. Ifølge NIBR hadde sommerbeitene i deler av Vest-Finnmark svært stor beitebelastning. Sør-Varanger, Varangerhalvøya og de ytre distriktene lengst vest i Finnmark hadde stort sett gode sommerbeiteforhold med de mest krevende og frodige vegetasjonstypene. De indre distriktene i midtre Vest-Finnmark hadde størst problemer i 1998 og svært stor beitebelastning, lav beiteverdi⁵⁴, lave kalvevekter og lav produktivitet. Resterende sommerbeiteområder hadde til dels tilsvarende problemer, men beitebelastningen var lavere.⁵⁵ Sommerbeitene i Finnmark var ifølge reindriftsagronomenes oppfatning gode i 2003. Unntaket var syv tiltaksdistrikter i Vest-Finnmark hvor reintallet overskred bæreevnen til sommerbeite.⁵⁶

Reindriftsforvaltningen påpeker at sommerbeitene har årlig gjenvekst og derfor bør brukes maksimalt slik at lavbeitene spares.⁵⁷

4.3.2 Vår/høstbeiteområdene

Ifølge NIBRs rapport fra 1998 er det i Varanger/Polmak i liten grad egne vår/høstbeiteområder. De viktigste vår/høstbeiteområdene er fellesbeitene i Karasjok og Vest-Finnmark. Dette er fellesbeiter som henholdsvis alle reineiere i Karasjok reinsogn i Øst-Finnmark og alle reineiere i Vest-Finnmark skal flytte gjennom høst og vår på vei til og fra vinterbeiteområdene. Beitegranskinger gjennomført av Selskapet for Norges Vel viste at i begge vår/høstdistrikter var lavressursene sterkt nedbeitet i 1960–62.⁵⁸ Nye registreringer i 1989–90 på noen av disse prøveflatene sammen med andre undersøkelser viste at situasjonen var blitt langt verre. Fellesbeiteområdene for vår/høst både i Vest-Finnmark og Karasjok var sterkt nedbeitet og hadde for stor beitebelastning.⁵⁹ For distrikt nr. 30, Kautokeino vår/høstbeite,

utgjorde dette 33,5 % av distriktets totalareal. I tillegg var 64 % av arealet sterkt nedbeitet. Dette innebar at tilnærmet hele reinbeitedistriktet var sterkt nedslitt. Det sterke beitepresset hadde mange steder gått ut over annen vegetasjon som lyng, dvergbjørk og vier, og det var registrert begynnende erosjon. Endringsstudier viste at for eksempel lavdekket på åsryggene gikk markant tilbake, og at flytteleiene (for eksempel Stabbursdalen) var i sterk bruk og spesielt nedslitt og nedbeitet. Både i Karasjok og Vest-Finnmark ble vår/høstbeiteområdene brukt om sommeren av reineiere i sommerbeitedistrikter som grenset til fellesbeitene. Vår/høstbeiteområdene i Karasjok ble dessuten i betydelig grad brukt også om vinteren. I Vest-Finnmark var dette problemet avgrenset til noen få distrikter. Beitetilstanden i fellesbeiteområdene var generelt relativt dårlig i Karasjok og Vest-Finnmark. De fleste indikatorer tilsa at fellesbeiteområdene både i Vest-Finnmark og Karasjok vår/høst var sterkt nedbeitet og hadde for stor beitebelastning. Som barmarksbeiter var beitenene i Karasjok bedre enn i Vest-Finnmark, mens begge områdene hadde lav beiteverdi som vinterbeiter.⁶⁰

4.3.3 Vinterbeiteområdene Varanger/Polmak

Distriktene i Sør-Varanger og på Nordkynhalvøya har vinterbeiter med lav beiteverdi, mens distriktene på Varangerhalvøya har vinterbeiter med relativt høy beiteverdi. På grunn av liten beitebelastning blir beitenene i Sør-Varanger likevel regnet som gode vinterbeiter. Beitebelastningen er stor i vinterbeiteområdene til distriktene på Varangerhalvøya. For reineierne i disse distriktene er vinterbeitene begrensede faktor.⁶¹

4.3.4 Felles vinterbeiteområder i Karasjok og Vest-Finnmark

Registreringene i 1989–90 viste at Kautokeino vinterbeite hadde relativt høy beiteverdi og var stedvis godt og stedvis nedbeitet, mens Karasjok vinterbeite hadde lav beiteverdi og var sterkt nedbeitet i forhold til situasjonen i 1960–62.⁶² Vinterbeitet i Kautokeino hadde intakte lavbeiter bare i de sørøstligste deler av distriktet. I resten av distriktet var lavbeiteressursene sterkt redusert i perioden 1960 til 1990. For Karasjok vinterbeite var det stort sett bare fjellskogregionen i søndre del av distriktet som hadde noenlunde intakte lavbeiter.⁶³ Mens vinterbeitet i Vest-Finnmark blir brukt av de fleste reinbeitedistriktene i løp-

⁵⁴ Beiteverdi er andelen av det vegetasjonsdekkede arealet i beiteområdene som er gode beiter.

⁵⁵ Lie, I. og Karlstad, S.; Reinbeitene i Finnmark. NIBR prosjektrapport 1998:11.

⁵⁶ Intervjuer med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark og Øst-Finnmark, 06.03.03 og 05.03.03.

⁵⁷ Intervjuer med Reindriftsforvaltningen i Alta, Vest-Finnmark og Øst-Finnmark, 31.01.03, 06.03.03 og 05.03.03.

⁵⁸ Hans Prestbakmo; Forslag til høgste antall rein for reinbeitedistrikter i Vest-Finnmark reinbeiteområde, notat til Reindriftsforvaltningen 1984.

⁵⁹ Hans Prestbakmo; Lavbeitene på Finnmarksvidda–Endringer fra 1960 til 1990, Reindriftsforvaltningen 1994.

⁶⁰ Lie, I. og Karlstad, S.; Reinbeitene i Finnmark. NIBR prosjektrapport 1998:11.

⁶¹ Lie, I. og Karlstad, S.; Reinbeitene i Finnmark. NIBR prosjektrapport 1998:11.

⁶² Lie, I. og Karlstad, S.; Reinbeitene i Finnmark. NIBR prosjektrapport 1998:11.

⁶³ Hans Prestbakmo; Lavbeitene på Finnmarksvidda–Endringer fra 1960 til 1990, Reindriftsforvaltningen 1994.

pet av vinteren, er det store grupperinger som ikke flytter inn i vinterbeiteområdet i Karasjok i det hele tatt. De bruker i stedet vår/høstbeiteområdet som vinterbeite. Beitebelastningen er omtrent den samme i de to fellesbeiteområdene sett i forhold til beiteverdien, men i praksis er beitebelastningen større i Vest-Finnmark. I Vest-Finnmark er det imidlertid betydelige geografiske forskjeller i beitebelastning. Størst beitebelastning er det på vinterbeiteområdene til de indre distriktene.⁶⁴

4.4 VURDERING AV BEITESITUASJONEN

4.4.1 Overvåkningsprogrammet for Finnmarksvidda

En forstudie utarbeidet av NORUT IT i 1993 viste at det hadde skjedd en sterk nedbeiting av laven på Finnmarksvidda og en større kartlegging resulterte i 1996 i et vegetasjonskart. Det har vært viktig for Landbruksdepartementet og Reindriftsforvaltningen å dokumentere beitestatusen, og Reindriftsforvaltningen opprettet i 1998 et overvåkningsprogram for lavbeitene i Finnmark med formål å registrere hvordan den løpende forvaltning av reinen og andre forhold virker inn på beiten.⁶⁵ NORUT IT skulle foreta en grunnleggende undersøkelse og kartlegging av beiteområdene basert på satellittdata hvert 5.–10. år. Med tre til fem års mellomrom skulle Norsk institutt for naturforskning (NINA) utføre en feltundersøkelse av faste ruter fordelt i vinterområdene med vekt på lavmattens dekning og tykkelse. Kartleggingen fra 1998 er imidlertid det eneste materialet i overvåkningsprogrammet, og det har ikke vært noen gjentakelse av feltregistreringer eller kartlegging i 2003.⁶⁶ Midler til ressurskontrollen i Finnmark og andre områder var tidligere øremerket over reindriftsavtalen. Reindriftsforvaltningen hadde ansvaret for ressurskontrollen og bruken av midlene. Fra 2001 ble midlene overført til Reindriftsforvaltningens budsjett. Landbruksdepartementet opplyser at en ikke har en fullstendig oversikt over disponeringene til ressurskontrollen, og at de heller ikke har noe direkte å gjøre med beiteovervåkningsprogrammet.⁶⁷

4.4.2 Næringens syn på beitesituasjonen og beitekartleggingene

I en undersøkelse fra Samisk Institutt/NIBR mente nesten halvparten av reineierne i Vest-Finnmark at beitebelastningen var for stor på vinterbeitet i 1992. Over ¾ av reineierne i Vest-Finnmark mente at vår/

høstbeiteområdene var noe eller sterkt nedbeitet.⁶⁸ Norske reindriftssamers landsforbund er uenig i den store vektleggingen av lavbeitene i beiteundersøkelsene og uttaler at lavbeitene kun er viktige på senvinteren. Norske reindriftssamers landsforbund understreker at reinens beitemønster er komplisert, og at dette ikke kommer fram i undersøkelsene. Norske reindriftssamers landsforbund mener forvaltningen i for stor grad forholder seg til beitekartlegginger framfor fagkunnskap og erfaringer fra reindriften når de vurderer situasjonen i næringen. Det er mange menneskelige og naturlige påvirkninger på Finnmarksvidda, og Norske reindriftssamers landsforbund stiller spørsmål ved om det er antallet rein som fører til endringer i lavbeitene. Norske reindriftssamers landsforbund viser til områder i Sør-Norge hvor det er lite lav, men hvor reinen er i god kondisjon. Norske reindriftssamers landsforbund er uenig i målet, metoden og presentasjonen av beiteundersøkelsene som har blitt gjennomført siden 1980-årene. Spesielt gjelder det undersøkelsene gjennomført av NORUT og NINA som viser endringer i lavforekomster basert på satellittdata.⁶⁹

4.4.3 Beitekapasiteten i Vest-Finnmark

I 2001 utarbeidet Reindriftsforvaltningen høringsdokumentet «Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark» som et grunnlag for fastsetting av høyeste reintall slik Stortinget og Landbruksdepartementet hadde bedt om. Beregningene foretatt i utredningen viser at den potensielle beitekapasiteten i Vest-Finnmark er på 66 200 rein så lenge lavbeitene er i full tilvekst. Ut fra mengde lav som faktisk er i beiteområdet, ble den aktuelle lavbeitekapasiteten beregnet til maksimalt 40 000–45 000 rein i vårflokk. Skulle kvaliteten på lavbeitene bli bedre og reintallet på sikt økes til 66 000 rein, må noe av den årlige tilveksten spares, og reintallet bør være lavere enn 40 000 rein. Beregningene av kapasitet på lavbeitene forutsatte at 80 % av det reinen beiter, er lav. Reinen beiter også på knopper og vissent gras, og andel lav kan derfor være langt under 80 %. Reinen foretrekker imidlertid lav, og lav er det første den beiter. Er reintallet høyere og basert på at reinen skal spise andre vekster enn lav, vil derfor mengden lav (og dermed tilveksten på lavbeitene) reduseres ytterligere. Samtidig vil ernæringstilstanden hos reinen bli dårligere.⁷⁰ Sommerbeitekapasiteten ble beregnet på grunnlag av antall dyr oppgitt av reineierne og beitesituasjonen. I tillegg ble den basert på slaktevekter på rein. Vinterbeitekapasiteten er basert på erfaringstall når det gjelder tettheten av rein og lavbeitearealet.⁷¹

⁶⁴ Lie, I. og Karlstad, S.; Reinbeitene i Finnmark. NIBR prosjektrapport 1998:11.

⁶⁵ Intervju med Bernt Johansen, NORUT IT, 17.12.02.

⁶⁶ Intervjuer med NINA Tromsø og NORUT IT, 17.12.02.

⁶⁷ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

⁶⁸ Lie, I. og Karlstad, S.; Reinbeitene i Finnmark. NIBR prosjektrapport 1998:11.

⁶⁹ Intervju med NRL, 01.03.02.

⁷⁰ Ims, Å., og Kosmo., A. J.; Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark (2001).

⁷¹ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

Det er ikke gjort tilsvarende vurderinger for Øst-Finnmark reinbeiteområde.

4.4.4 Forvaltningens vurdering av forskningen og «føre var»-prinsippet

Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark uttaler at det er vanskelig å plassere føre-var-nivået på antall rein i forhold til beiteressursen, og at forskningsresultatene og grunnlaget for å sette reintall på vinterbeite ikke er gode nok. I gode år har forvaltningen problemer med å forklare utøverne nødvendigheten av å redusere reinflokkene. Etter dårlige år er det derimot mer diskusjon i næringen om beitesituasjonen.⁷² Landbruksdepartementet uttaler imidlertid at det materialet som foreligger om beiteressurssituasjonen, er godt nok, og at forskning ikke er en begrensende faktor, men at ny forskning alltid kan være med og underbygge arbeidet.⁷³ Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning påpeker at ut fra en normalsituasjon på vinterbeitene er det ønskelig med mer forskning, men at den eksisterende forskningen og dokumentasjonen er tilstrekkelig til å kunne være «føre var» i forvaltningen av reinbeiteressursene.⁷⁴ Direktoratet for naturforvaltning uttaler at reinbeitesituasjonen burde blitt presentert i stortingsmeldingen om rikets miljøtilstand. Det hadde vært nyttig å presentere bruttolister på hvilke lavdekker som finnes i dag. Ifølge Direktoratet for naturforvaltning har det ikke vært midler til å bringe fram slike data fra NORUT/NINAs materiale. Overvåkingen fram til nå har fokusert på tilstanden for laven og beiteforholdene, mens effekter på andre arter ikke er undersøkt.⁷⁵

4.4.5 Forvaltningens vurdering av lavbeitesituasjonen

Ifølge St.prp. nr. 49 (1997–1998) Om reindriftsavtalen for 1998–1999 har reintettheten og beitebelastningen i Vest-Finnmark og deler av Øst-Finnmark vært for stor gjennom mange år, og beitepotensialet er betydelig forringet i forhold til hva det var i 1960-årene.⁷⁶ St.prp. nr. 65 (1999–2000) Om reindriftsavtalen for 2000–2001 konstaterer at dersom nedbrytningen av lavmatten i indre strøk av Finnmark skal stoppes eller lavbeitepotensialet i dette området gjenoppbygges, må reintallet reduseres ut over det som kreves for tilpasning til sommerbeitedistriktene.⁷⁷ Videre vurderes det i St.prp. nr. 70 (2000–2001) Om reindriftsavtalen for 2001–2002 og St.prp. nr. 58 (2001–2002) Om reindriftsavtalen for

2002–2003 at de mest nedslitte lavbeitene trolig vil trenge 15–25 år for å nå en maksimal produksjon igjen.⁷⁸ I St.prp. nr. 63 (2002–2003) om reindriftsavtalen for 2003–2004 framholdes det at dersom antall dyr er konstant og tilveksten i lavmattene er mindre enn mengden lav som reinen spiser i løpet av ett år, vil reduksjonen i lavmattene akselerere. For å bygge opp lavmatter som er nedbeitet, kreves det derfor at reintallet holdes så lavt at uttaket hele tiden er mindre enn tilveksten i de tynne lavmattene.⁷⁹ Om reindriftsavtalen. St.prp. nr. 63 (2002–2003) Om reindriftsavtalen for 2003–2004 konstaterer at situasjonen til lavbeitene klart har forverret seg fra 1996 til 2000. Verst er situasjonen for fellesbeitene i Finnmark. Lavmark, bestående av lavrike heisamfunn og åpen lavrik bjørkeskog, ble for distrikt 31 redusert fra 12 % i 1996 til 6,9 % i 2000. I fellesbeitedistriktene 30, 31, 17 og 18, samt distrikt 41 Beaskádas, har inntakt lavmark blitt redusert fra 4,3 % i 1996 til 2,5 % i 2000.⁸⁰

Ifølge Reindriftsforvaltningen er lavbeitene i Karasjok og Kautokeino sterkt nedslitt, og laven får ikke tilstrekkelige betingelser til å bygge seg opp. Det er behov for et redusert reintall og redusert beitepress over tid for å bedre lavens tilvekst. Ved å spare beitene mest mulig kan laven få en mulighet til å bygge seg opp. I enkelte områder må reindriften være fraværende over år for at lavdekket igjen skal komme opp på et akseptabelt nivå. Ifølge Reindriftsforvaltningen er det viktig å få nye rammebetingelser på plass. Beitebruk og beitetider må styres, og enkelte distrikter må få ned reintallet. Når det gjelder beiteressursproblematikken, må utøverne trekkes med, og det må skapes tillit mellom utøverne og forvaltningen for å løse problemene.⁸¹

4.5 FØRINGER FOR FASTSETTING AV RAMMEBETINGELSER FOR REINDRIFTEN I FINNMARK

Ved behandling av St.meld. nr. 28 (1991–92), Innst. S. nr. 167 (1991–92), antok komiteen at den tilstand mange beiteområder var i, tilsa at reintallet burde ligge godt under det satte øvre reintall i noen år. Flertallet mente også at det burde gis hjemmel til å dele opp og regulere fellesbeitene i Finnmark. Ved behandling av St.prp. nr. 46 (1996–97), Om reindriftsavtalen 1997–98, Innst. S. nr. 233 (1996–97), uttalte flertallet i komiteen at det måtte arbeides videre med fordeling og tilpasning av reintallet på vår/høst- og vinterbeitene. Ved behandling av St.prp. nr.

⁷² Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

⁷³ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

⁷⁴ Intervju med Miljøverndepartementet, 19.06.03.

⁷⁵ Intervju med Direktoratet for naturforvaltning, 16.06.03.

⁷⁶ St.prp. nr. 49 (1997–98) Om reindriftsavtalen.

⁷⁷ St.prp. nr. 65 (1999–2000) Om reindriftsavtalen.

⁷⁸ St.prp. nr. 70 (2000–2001) og St.prp. nr. 58 (2001–2002) Om reindriftsavtalen.

⁷⁹ St.prp. nr. 63 (2002–2003) Om reindriftsavtalen.

⁸⁰ St.prp. nr. 63 (2002–2003) Om reindriftsavtalen.

⁸¹ Intervjuer med Reindriftsforvaltningen i Alta, Vest-Finnmark og Øst-Finnmark, 31.01.03, 06.03.03 og 05.03.03.

54 (1998–99) Om reindrifftsavtalen 1999–2000, Innst. S. nr. 206 (1998–99), ble det lagt til grunn at det var nødvendig å forsere arbeidet med ny distriktsinndeling og nye beitetidsbestemmelser. Den frie konkurransen om begrensede ressurser måtte bringes under kontroll. Derfor måtte utøverne sikres stabile og forutsigbare rammebetingelser.

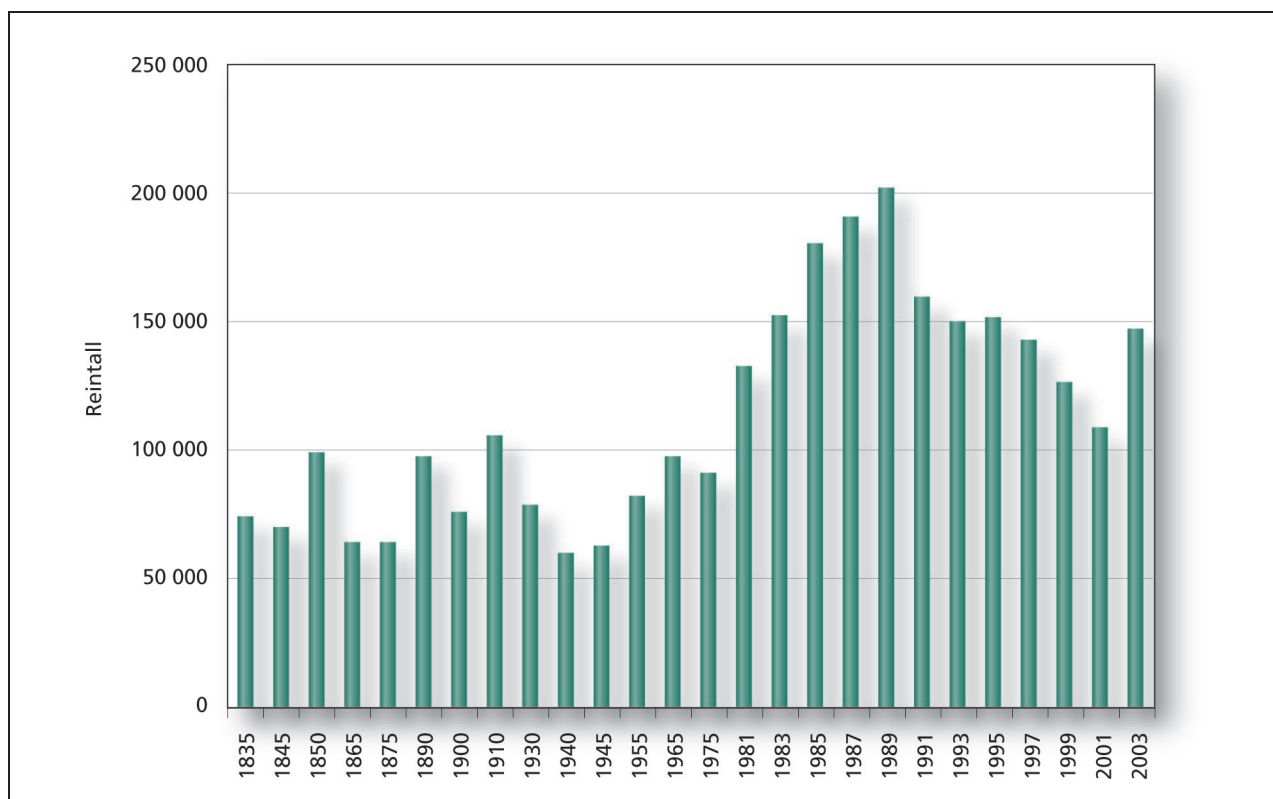
I St.prp. nr. 65 (1999–2000) Om reindrifftsavtalen 2000–2001 begrunnes den etter hvert kritiske ressursituasjonen med at reindrifften i Finnmark ikke har historisk tradisjon og erfaring med regulering, og at forvaltningen heller ikke har klart å etablere nødvendige reguleringer i takt med næringens meget raske utvikling. Ifølge St.prp. nr. 63 (2002–2003) Om reindrifftsavtalen 2003–2004 må det, for å styrke bærekraften i reindrifften i Finnmark, fastsettes sentrale rammebetingelser for reinbeiteområdene. Slike rammebetingelser er distrikts- og siidainndeling, fastsetting av beitetider og en fastsetting av høyeste reintall for reinbeitedistriktene. Landbruksdepartementet opplyser at forvaltningen er instruert om at Reindrifftstyret skal fastsette øvre reintall for reinbeiteområdene i Finnmark ut fra Stortingets vedtak. Ifølge departementet er en av utfordringene at beiteressursene blir overutnyttet i enkelte områder.⁸² Områdekantorene er sammen med reieneiere og Rein-

driftsforvaltningen i Alta sterkt inne i arbeidet med å få nye rammebetingelser på plass, hvor reintall, nye beitetider og distriktsinndeling står sentralt.⁸³ Det er også nødvendig å få en rettferdig fordeling av vinterbeitene. Enkelte distrikter har et for høyt reintall og for mange driftsenheter i forhold til sine sommerbeitearealer.⁸⁴

I en sak hvor spørsmålet om statlige regulerings betydning for utøvelsen av reindriffts næringen kom opp i Sverige, godtok menneskerettskomiteen at det kan være nødvendig med begrensninger for noen enkeltutøvere i reindrifften av hensyn til det samlede ressursgrunnlaget for reindrifften. Videre har menneskerettskomiteen godtatt en form for forholdsmessighetstanke i en sak i Finland, der komiteen godtok et steinbrudd i et reindrifftsområde med den begrunnelsen at tiltaket var forholdsvis begrenset.⁸⁵

4.6 UTVIKLINGEN I ANTALL REIN I FINNMARK

Figur 5 viser utviklingen i antall rein i Finnmark fra 1835 til 2003. Fram til 1945 varierte tallet mellom 60 000 og 100 000 rein. Reintallene varierte med beitetilgangen, der både klimatiske forhold og beite-



Figur 5 Utviklingen i antall rein i Finnmark 1835–2003.

Kilde: Reindrifftsforvaltningen i Alta

⁸² Intervju med Landbruksdepartementet, 25.05.03.

⁸³ Intervju med Reindrifftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

⁸⁴ Intervju med Reindrifftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

⁸⁵ St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur.

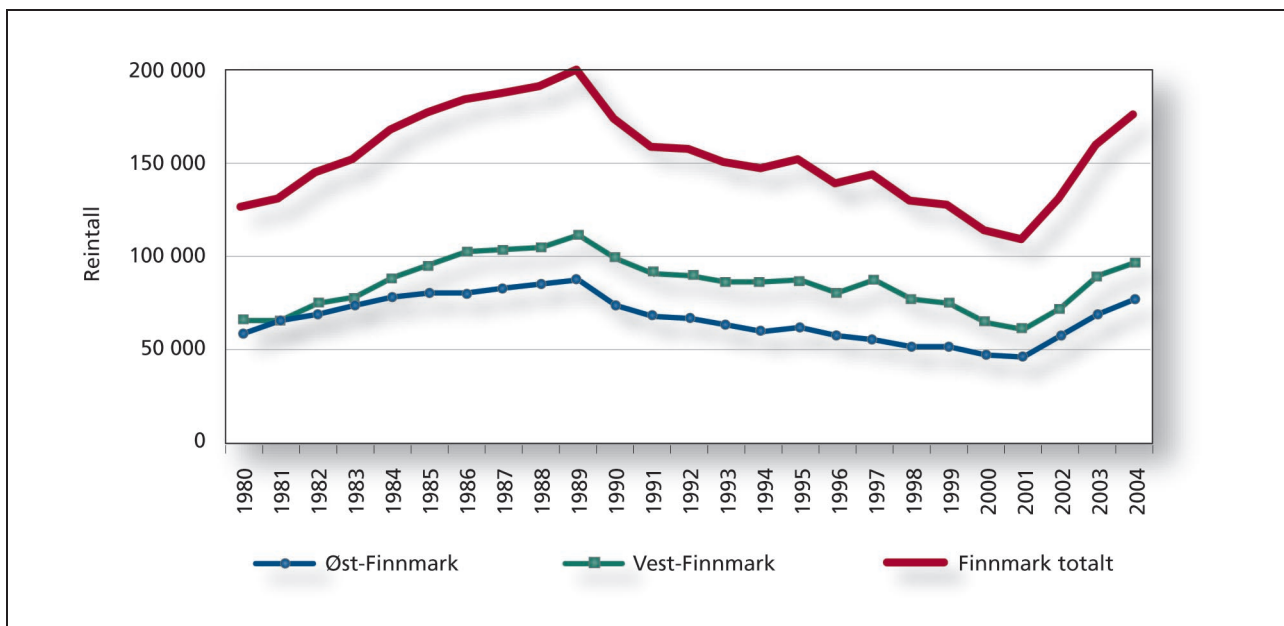
forhold hadde betydning.⁸⁶ Etter 1945 økte reintallet. Reintallet ble mer enn doblet i tiårsperioden 1976–1986, og i perioden 1950 til 1989 skjedde det en fir-dobling.⁸⁷ Dette skyldtes blant annet at bruk av snøskuter gjorde det mulig å kontrollere en større reinflokk med mindre arbeidsinnsats enn tidligere, og at antallet utøvere økte. Økningen i antall utøvere og reintall skyldtes folkeveksten etter krigen, reinflokkenes struktur og størrelse som gav grunnlag for rask vekst, større inntekter, barmarkskjøretøy og sperregjerder. En del av de økte overføringene ved etablering av reindriftsavtalen var reintallsdrivende. Tradisjonen at den enkelte utøver selv avgjør om tilveksten skal «settes på», førte til en økning av egen reinbestand. Summen av de enkelte aktørers frie valg medførte økning av reinbestanden i gode år. Resultatet av dette var en økende konkurranse om de begrensede ressursene, noe som i seg selv var med på å drive reintallet oppover.⁸⁸

Veksten i antall rein i Finnmark kulminerte i 1989, og reintallet gikk ned med om lag 42 000 dyr i løpet av en tiårsperiode. Reduksjonen i reintallet skyldtes en kombinasjon av økte slakteuttak, økte tap og redusert kalveresultat. Økte tap og lav kalvetilgang skyldtes økende predasjonspress, lav drektighetsprosent hos de yngre simlene og store tap like etter fødselen (små simler gir små kalver).⁸⁹

Fra 1989 til 2000 sank tallet på rein i Finnmark med 68 500 rein. I tillegg var det 10 000 færre rein

på vinterbeite på grunn av endret slaktetidspunkt.⁹⁰ I stortingsproposisjonene om reindriftsavtalen gjennom 1990-årene rapporteres det om nedgang i antall rein i Finnmark. Det rapporteres også om en meget vanskelig situasjon for reindriftnæringen i fylket, som blant annet skyldes det høye reintallet i forhold til beiteressursene. Ifølge Områdekantoret i Vest-Finnmark var nedgangen i reintallet ikke alene et resultat av virkemidlene som ble satt inn for å redusere reintallet, men i stor grad svikt i ressursgrunnlaget.⁹¹ I St.prp. nr. 46 (1996–97) Om reindriftsavtalen 1997–1998 forklares reintallsreduksjonen med nedslaktning i forbindelse med Omstillingsprogrammet for indre Finnmark. Videre antas veieprosjektet for reduksjon av reintallet i indre Finnmark å ha bidratt til reduksjonen. Det ble også framholdt at de slitte vår/høstbeitene hadde gitt lav produksjon og store tap, og dette hadde medført at det ikke var mulig å opprettholde reintallet. Figur 6 viser utviklingen i antall rein i Finnmark totalt og i Øst- og Vest-Finnmark årene 1980–2003.

Svært gunstige klimatiske forhold i beitesesongene 2001–2002 og 2002–2003, med blant annet små snømengder, gjorde tilgjengeligheten til beitenes større, og det skjedde en økning i reintallet i Finnmark med om lag 33 %. Reintallet i Vest-Finnmark for 2002 var på ca. 73 000 rein, for 2003 ca. 90 000 rein og for 2004 ca. 98 000⁹² rein. Lavbeiter som tidligere var vanskelig tilgjengelige, har blitt utnyttet,



Figur 6 Utviklingen i antall rein i Finnmark totalt og i Øst- og Vest-Finnmark, 1980–2004.

Kilde: Reindriftsforvaltningen i Alta

⁸⁶ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

⁸⁷ St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift.

⁸⁸ Svarbrev fra Landbruksdepartementet, 26.04.04.

⁸⁹ St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift.

⁹⁰ Ressursregnskapet for reindriftnæringen 94–95. Reindriftsforvaltningen 1996.

⁹¹ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

⁹² Foreløpig reintall fra reindriftsmeldingen for 2003–2004.

noe som har resultert i dyr med god kondisjon, høyere kalvingsprosent og høyere overlevelse. Reindriftsutøvere har dermed økt størrelsen på reinflokkene sine. Økningen i antall rein de siste sesongene vil ifølge St.prp. nr. 63 (2002–2003) Om reindrifftsavtalen 2003–2004 vanskeliggjøre reintallstilpasningen og vil på lang sikt være uheldig for næringens økologiske bærekraft.⁹³

Fra 1989–90 har reintellingene i Finnmark

skjedd under offentlig kontroll. Den første offisielle tellingen viste en underrapportering til forvaltningen på 10 %.⁹⁴ Reindrifftsforvaltningen i Alta oppgir at de jevnlig offentlige reintellingene gir en korrigering av reintallene slik at de offisielle tallene ligger om lag 10 % over det utøverne selv oppgir. Reindrifftsforvaltningen i Alta oppgir at underrapportering av reintall ikke fører til problemer i den praktiske forvaltningen.⁹⁵

⁹³ St.prp. nr. 63 (2002–2003) Om reindrifftsavtalen 2003–2004.

⁹⁴ St.meld. nr. 28(1991–92) En bærekraftig reindrift.

⁹⁵ Intervju med Reindrifftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

5 Gjennomføring av virkemidler

Reindrifftsloven og reindrifftsavtalen er virkemidler for å oppnå målene i reindrifftspolitikken. Reindrifftsloven gir muligheter til å sette juridiske rammer, mens reindrifftsavtalen blir benyttet som økonomisk virkemiddel.

5.1 REINDRIFTSLOVEN

Reindrifftsloven regulerer blant annet rammebetingelser for reindrifftsneringen i form av øvre reintall per distrikt/vektgrenser, øvre reintall per driftsenhet, distriktsinndelinger, soneinndelinger, beitetider, etableringskontroll og distriktsplaner.

*Rettsgrunnlaget for reindrifften*⁹⁶

Reindrifftsretten er en bruksrett som består av forskjellige elementer som for eksempel rett til beite, ferdsl, oppføring av anlegg, jakt og fiske som gjelder uten hensyn til hvem som eier grunnen. Landbruksdepartementet og Høyesterett⁹⁷ la lenge til grunn at reindrifftsretten var uttømmende regulert i lovverket⁹⁸ som omhandlet reindrifften. Rettsutviklingen på området har imidlertid endret seg opp gjennom årene. Den sedvanemessige bruken ble anerkjent i Altevann II-dommen.⁹⁹ I Kåfjord-dommen¹⁰⁰ ble det uttalt at 1933-loven ikke var uttømmende når det gjaldt rettigheter, men at det også kan være særlige rettsgrunnlag slik som alders tids bruk.¹⁰¹ Rettsgruppen konkluderte i NOU 1993:34 med at det finnes en alminnelig reindrifftsrett. Same-rettsutvalget¹⁰² foreslår å lovfeste at reindrifften har et selvstendig grunnlag: «*Retten til reindrifft har grunnlag i den bruk som har vært utøvd i de områder reindrifft har foregått fra gammel tid.*» Dette er for å kodifisere¹⁰³ gjeldende rett, ikke for å endre rettstilstanden. I Selbu-saken¹⁰⁴ slår Høyesterett fast at reindrifften: «*...er en selvstendig rett hvor rettsgrunnlaget er alders tids bruk. Det er tale om rett, ikke bare om tålt bruk.*»

⁹⁶ Bygger på Skogvang Funderud, Samerett, 2002, Universitetsforlaget, samt Strøm Bull, Studier i reindrifftsrett (1997)

⁹⁷ Marsfjell-saken (Rt. 1955 s. 361)

⁹⁸ Felleslappeloven av 1883 og reindrifftsloven av 1933

⁹⁹ Rt. 1968 s. 429, også i Kappfjell/Røssåge-dommen, Rt. 1975, s. 1029 og Brekken-saken, Rt. 1968 s. 394.

¹⁰⁰ Rt. 1979 s. 1283.

¹⁰¹ Etter dette var det flere dommer som la seg på samme utgangspunkt, f.eks. Alta-saken, Rt 1982 s. 241. Korssjø-saken, Rt 1988 s. 1217.

¹⁰² NOU 1997:4

¹⁰³ Kodifisere: å samle spredte rettsregler til et hele.

¹⁰⁴ Rt. 2001 s. 769.

*Beiteretten*¹⁰⁵

Reindrifftsutøverne og Landbruksdepartementet var lenge av den oppfatning at beiteretten i henhold til loven gjaldt innenfor hele distriktets areal. Men ifølge den rettspraksis som etter hvert ble dannet, fant Høyesterett i Korssjø-dommen¹⁰⁶ at beiterettens utstrekning måtte fastlegges ved en konkret bevisbedømmelse. Beiteretten¹⁰⁷ i privat utmark kunne ikke alene forankres i reindrifftsloven, men i tillegg bygge på et privatrettslig grunnlag for sin rett, for eksempel alders tids bruk. Høyesterett la til grunn at opprettelsen av reinbeitedistrikt i seg selv ikke førte til en utvidelse av beiterettens utstrekning. Bevisbyrden hvilte på reindrifftsutøverne som måtte bevise at de hadde drevet alders tids bruk i området. Dette kunne være vanskelig da reindrifft ikke setter varige spor slik som for eksempel landbruksdrift gjør. Det ble derfor lagt til et tillegg § 2 1. ledd, siste setning ved endring av reindrifftsloven i 1996: «*De utmarksstrekninger (jf. § 11) som inngår i reinbeiteområdene, er å anse som lovlig reinbeiteareal med slike rettigheter og plikter som nevnes i første punktum, med mindre annet følger av særlige rettsforhold.*» Bevisbyrden hviler nå på grunneier.¹⁰⁸ Lovendringen blir også tolket dit hen at innenfor samisk reinbeiteområde må staten akseptere beiteretten selv om en slik bruk ikke tidligere anses som etablert på privatrettslig grunnlag.

5.1.1 Regulering av reintallet, 1980–2003

Reintallene som ble vedtatt i 1980-årene har vært gjeldende fram til i dag, bortsett fra for sommerdistriktene i Vest-Finnmark som ble revidert i 2002. Saksbehandlingen i forbindelse med å sette de øvre reintallene i 1980-årene viser at det var til dels stor uenighet om fastsettingen av reintallet.

Regulering av reintallet, 1980-årene

Reindrifftsstyret vedtok i 1981 at det snarest skulle fastsettes et øvre reintall for hvert distrikt og for hver

¹⁰⁵ Bygger på Skogvang Funderud, Samerett, 2002, Universitetsforlaget, samt Strøm Bull, Studier i reindrifftsrett (1997)

¹⁰⁶ Rt. 1996 s. 1217.

¹⁰⁷ Beiteretten gir «adgang til å la reine beite i fjellet og annen utmarksstrekning» i reinbeiteområde, jf. reindrifftsloven § 11.

¹⁰⁸ Dette ble bekreftet i Selbu-dommen, Rt. 2001 s. 769 der førstvoterende skriver at § 2 «...må forstås slik at den pålegger grunneierne en bevisbyrde i reinbeiteområdene.»

driftsenhet.¹⁰⁹ En del distrikter hadde allerede fått satt høyeste reintall, men disse skulle også revideres.

Øst-Finnmark

I 1983 vedtok Reindrifststyret et øvre reintall på 85 400 rein for Øst-Finnmark reinbeiteområde. Øvre reintall ble bare fastsatt for sommerbeitedistriktene, men det ble lagt til grunn at det var vinterbeitekapasiteten som var begrensende. I Reindrifststyrets behandling ble det forutsatt at øvre reintall skulle revideres etter fem år, og at det innen revideringen skulle frambringes sikrere dokumentasjon om vinterbeitekapasiteten, reintallet, distriktsinndeling og beitetider. Videre ble det forutsatt at det skulle legges fram en analyse av forholdet mellom driftsenheter og reintall.¹¹⁰ Tabell 1 viser ulike forslag til høyeste reintall i forkant av Reindrifststyrets vedtak.

Landbruksdepartementet vedtok et øvre reintall for Øst-Finnmark på 70 400 rein i 1984 etter at det kom inn klage på Reindrifststyrets vedtak.¹¹³ Ifølge departementet var ikke grunnlaget godt nok for å fastsette reintallet på det lave nivået som Reindrifstsjefen foreslo. Landbruksdepartementet forutsatte at

fordelingen på de enkelte driftsenheter måtte løses gradvis gjennom reindrifstavtalens virkemidler. Landbruksdepartementet mente at bedre ressursstilpasning ville gi muligheter for et bedre produksjonsgrunnlag.¹¹⁴

Vest-Finnmark

Reindrifststyret vedtok et øvre reintall på 90 000 rein for Vest-Finnmark reinbeiteområde i 1987. Dette var et øvre reintall for alle distrikter, inkludert vinterbeitedistriktene. Det øvre reintallet for vinterbeitedistriktene ble fordelt mellom sommerbeitedistriktene. Reintallet skulle ned til det øvre reintallet innen 1. april 1990, og det ble forutsatt at Områdestyret skulle følge opp vedtaket med å fastsette det øvre reintallet per driftsenhet. I saksframlegget vurderte Reindrifstsjefen at de sammenhenger som kunne påvises mellom økende reintall, økende tap og fallende produksjon, var så klare at det var nødvendig å foreta reduksjoner i reintallet. Det ble forutsatt at partene i reindrifstforhandlingene skulle komme fram til virkemidler som stimulerte til reduksjon av reintallet.¹¹⁵ Tabell 2 viser ulike forslag til øvre reintall.

Tabell 1 Forslag til øvre reintall i Øst-Finnmark i forkant av Reindrifststyrets vedtak

	Øvre reintall samlet for sommerbeitedistriktene
Beitegransking ¹¹¹	53 965
Distriktenes forslag ¹¹²	87 700
Områdestyrets anbefaling i sak 164/81	70 400
Reindrifstsjefens forslag til vedtak i sak 41/83	57 400 / 63 900 (subsidiert)
Reindrifststyrets vedtak i sak 41/83	85 400
LDs vedtak 20.07.84	70 400

Tabell 2 Forslag¹¹⁶ til øvre reintall i Vest-Finnmark i forkant av reindrifststyrets vedtak

	Øvre reintall samlet for sommerbeitedistriktene vinterbeitedistriktene
Distriktenes forslag	89 200
Fellesbeitedistriktenes forslag 1 (med mer bruk av sommerbeitene)	75 000
Fellesbeitedistriktenes forslag 2	65 000
Reindrifstforvaltningens utredning fra 1984 ¹¹⁷	64 700
Reindrifstagnomens forslag i sak 120/86	64 700
Områdestyrets anbefaling i sak 120/86 ¹¹⁸	90 000
Reindrifstsjefens forslag i sak 32/87	70 000/ 80 000 innen 01.04.89
Reindrifststyrets vedtak i sak 32/87	90 000

¹⁰⁹ Reindrifststyrets sak 13/81.

¹¹⁰ Reindrifststyrets sak 41/83.

¹¹¹ Fastsettelse av øvre reintall og beitetider for reinbeitedistriktene i Øst-Finnmark av 10.01.83, notat fra Reindrifstforvaltningen. I notatet utredes reintall ut fra eldre granskninger og overslag. Det påpekes at det er usikkerhet ved disse tallene.

¹¹² Fastsettelse av øvre reintall og beitetider for reinbeitedistriktene i Øst-Finnmark av 10.01.83.

¹¹³ Det er ikke klageadgang på vedtaket siden vedtaket må betraktes som forskrift. Landbruksdepartementets vedtak kan antakelig betraktes som en omgjøring av overordnet organ

¹¹⁴ Reindrifststyrets sak 41/83 og Landbruksdepartementets behandling av klage på sak 41/83 av 20.07.84.

¹¹⁵ Reindrifstsjefens forslag i sak 32/87.

¹¹⁶ Reindrifststyrets sak 32/87 og Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark, høringsdokument fra Reindrifstforvaltningen, 2001.

¹¹⁷ Utredning utarbeidet for Reindrifstforvaltningen av Hans Prestbakkmo.

¹¹⁸ Områdestyret gjorde imidlertid ikke en fordeling mellom distriktene slik loven forutsetter.

Tabell 3 Eksempel på øvre reintall i forhold til arealet.

Distrikt	Areal	Reintall	Rein per km ²
16C	1 137km ²	8 000	7,1
15	485km ²	4 500	9,3
13	3 275km ²	10 000	3,1

Kilde: Områdekantoret i Øst-Finnmark

Ifølge Reindriftsforvaltningens utredning i 2001 «Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark»¹¹⁹ var de fastsatte øvre reintallene i 1980-årene for høye i forhold til beitekapasiteten for både Øst- og Vest-Finnmark. Det var i de ytre øydistriktene, hvor naturforholdene er begrensende, at reintallet ble økt mest i Reindriftsstyrets vedtak i 1983 og 1987. Videre framholdes det i utredningen at et høyt reintall for disse distriktene ikke hadde noen praktisk betydning, men at utfallet ble et samlet høyere reintall for Vest-Finnmark. Ifølge utredningen ble det etter vedtakene satt fokus på å nå de fastsatte reintallene. Det var imidlertid lite fokus på å fordele det øvre reintallet på distriktene som vedtatt.

Tabell 3 viser eksempler på forskjeller mellom areal og øvre reintall fastsatt i 1980-årene. Ifølge Områdekantoret i Øst-Finnmark viser dette at øvre reintall var politisk bestemt og ikke bare basert på beitekapasiteten.¹²⁰

Regulering av reintallet, 1990–1996

Reindriftsstyret forutsatte en fordeling av det øvre reintallet per driftsenhet da det vedtok det øvre reintallet per distrikt i 1987. I desember 1991 ble saken om øvre reintall per driftsenhet siste gang fremmet for Områdestyret i Vest-Finnmark, og det ble vedtatt et øvre reintall per driftsenhet på 700 dyr.¹²¹ Dette øvre reintall per driftsenhet ble ikke stadfestet av Reindriftsstyret.¹²² Reindriftsstyret forutsatte at reguleringen skulle skje ved å fastsette det øvre reintallet for distriktene og ikke per driftsenhet. Dette ble blant annet begrunnet med at flertallet i landbrukskomiteen ikke gikk inn for å fastsette det øvre reintallet per driftsenhet i behandlingen av St.meld. nr. 28 (1991–92), jf. Innst. S. nr. 167 (1991–92). Reindriftsstyret forutsatte også at arbeid for å få til en ny distriktsinndeling i hele Finnmark ville føre til nye forslag til øvre reintall for de nye distriktene.¹²³

I St.meld. nr. 28 (1991–92) konstateres det at reindriftsstyrets mål for reintallet var nådd for Øst- og Vest-Finnmark per 1. april 1991, men at reintallene skulle revideres. I 1992 var Reindriftsstyret av den oppfatning at reintallet måtte reduseres betydelig,¹²⁴ og satte seg som mål å få satt det øvre reintal-

let i 1994.¹²⁵ Fastsetting av øvre reintall ble imidlertid utsatt til 1995 fordi det var forventet revisjon av reindriftsloven i 1994. Reindriftsstyret gikk ut fra at avtalepartene ville gi forhold knyttet til reintallet en bred behandling i reindriftsavtalen 1994–95, og at omstillingsprogrammet ville vise effekter i 1994.¹²⁶ Partene i forhandlingene om reindriftsavtalen for 1994–95 ble enige om å be Reindriftssjefen om å vurdere konsekvensene av å fastsette et øvre reintall per driftsenhet. I tillegg ble partene enige om en prøvordning med progressive slaktekrav.¹²⁷

Reindriftssjefens utredning viste at det ville være begrenset effekt av innføring av et generelt øvre reintall per driftsenhet. Det var fare for en ukontrollert omfordeling av reintallet ved at driftsenheter med mindre enn det satte reintall per driftsenhet kunne øke reintallet. Reindriftssjefen skisserte derfor i sin utredning en mulig løsning for regulering av totalt reintall ved kvotering for den enkelte driftsenhet.¹²⁸ I forskningen har det også blitt påpekt at en siida med få driftsenheter kunne få mindre rein og en siida med mange driftsenheter mer rein enn ressursgrunnlaget tilsa ved et generelt øvre reintall per driftsenhet.¹²⁹ Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark framholder at det er vanskelig å sanksjonere mot et fastsatt øvre reintall med mindre dette er satt per driftsenhet. Det er ikke avklart om et reintall kan settes individuelt for hver driftsenhet, eller om det øvre reintallet må settes likt for alle driftsenheter. Reindriftssjefens utredning etterlyste også mål for inntektsnivået i næringen da kvotereguleringer ble iverksatt. Reindriftsstyret bad derfor myndighetene vektlegge inntektsnivået når opplegg og tiltak skulle vurderes.¹³⁰

Reindriftssjefens forslag om øvre reintall per driftsenhet fikk ikke tilslutning i reindriftsavtalen for 1995–96. Norske reindriftssamers landsforbund foreslo i stedet å gjennomføre et program for indre Finnmark med bruk av vektgrenser som regulerings-

¹¹⁹ Høringsdokument fra Reindriftsforvaltningen, 2001.

¹²⁰ Intervju med Områdekantoret i Øst-Finnmark 04.03.03.

¹²¹ Områdestyret i Vest-Finnmarks sak 21/91.

¹²² Reindriftsstyrets sak 44/92.

¹²³ Områdestyret i Vest-Finnmarks sak 21/91.

¹²⁴ Melding om reindrift 91/92, Reindriftsstyret og Reindriftsadministrasjonen 1992.

¹²⁵ Flertallet i næringskomiteen gikk inn for å sette et øvre reintall for hver driftsenhet ved behandlingen av St. prp. nr.66 (1992–93) Om reindriftsavtalen, Innst.S. nr. 193 (1992–93).

¹²⁶ Ressursregnskapet 93/94, Reindriftsstyret, Reindriftforvaltningen og Områdestyrene 1994.

¹²⁷ Reduksjon av reintallet i Finnmark, Øvre reintall per driftsenhet–virkemidler og konsekvenser, Rapport fra Reindriftssjefen til partene i reindriftsforhandlingene, juni 1994.

¹²⁸ Reduksjon av reintallet i Finnmark, Øvre reintall per driftsenhet, virkemidler og konsekvenser, rapport fra Reindriftssjefen til partene i Reindriftsforvaltningene, Alta juni 1994.

¹²⁹ Strøm Bull, Kirsti, Et kritisk lys på reindriftsloven, Lov og rett 1995.

form. Av St.prp. nr. 35 (1994–95) Om reindrifftsavtalen for 1995–96 framkom det at det nærmet seg en grense for hva økonomiske virkemidler kunne bidra med for å oppnå reintilpasning i Finnmark, og at lovbaserte tiltak ville være nødvendige.¹³¹ Reindrifftsstyret la fram en plan for å fastsette det øvre reintallet for Finnmark i begynnelsen av 1996. Reindrifftsstyret tok planen til etterretning.¹³²

Regulering av reintallet, 1996–2000

Etter revisjon av reindrifftsloven i 1996 kunne vektgrenser brukes for å regulere økologisk bærekraft i stedet for eller i tillegg til å sette et øvre reintall. Bruk av vektgrenser som regulering ble foreslått av næringskomiteens flertall i behandlingen av Ot.prp. nr. 28 (1994–95), lov om endring i reindrifftsloven, Innst.O. nr. 8 (1995–96). Reindrifftsforvaltningen opplyste i intervju at bruk av vektgrenser ikke var til faglig behandling hos Reindrifftsforvaltningen eller i Landbruksdepartementet og ikke ble sendt på høring.¹³³ Landbruksdepartementet påpekte at ordningene med vektgrenser var ønsket av næringen selv.¹³⁴ Mulighetene til vektregulering gjennom reindrifftsloven ble ikke gjennomført. I stedet ble prøveordningen fra 1995–96 videreført i reindrifftsavtalen 1996–97. Landbruksdepartementet uttaler at hjemmelen til å sette vektgrenser etter reindrifftsloven § 2 måtte ses i sammenheng med vektgrenser etter reindrifftsavtalen. Landbruksdepartementet forutsatte at Reindrifftsstyret og områdestyrene skulle foreta nødvendige tiltak for å få til reintallstilpasning etter reindrifftsloven.¹³⁵

I perioden 1996–2000 var det i hovedsak reindrifftsavtalen som ble brukt for å regulere reintallet. Regulering av reinflokken ved å fastsette en minste grense for vekt på reinen ble brukt som virkemiddel for å redusere reintallet. Fastsettelse av vektgrenser etter reindrifftsloven skulle bli brukt dersom ordninger med bruk av vektgrenser etter reindrifftsavtalen ikke ble etterlevd.

I 1998 vedtok Reindrifftsstyret at det skulle fastsettes et øvre reintall per driftsenhet for alle distrikter og siidaer. Reindrifftsstyret bad områdestyrene forberede gjennomføringen av dette. Reindrifftsstyret påpekte at av hensyn til ressursituasjonen måtte dette bli gjort snarest mulig. Distriktsstyrene og næringen skulle involveres. Reintallet var lavere etter flere krisear, og siden det ville være lettere å hindre økning i reintallet enn å redusere det, ønsket Reindrifftsstyret å fastsette det øvre reintallet raskest mulig.¹³⁶ I St.prp. nr. 54 (1998–99) Om reindrifftsavtalen

1999–2000 rapporteres det at Reindrifftsstyret/områdestyrene ikke hadde fastsatt et øvre reintall per driftsenhet.

Områdestyret i Vest-Finnmark vedtok i 1998 å sette i gang en prosess for å fastsette høyeste antall driftsenheter eller antall rein per driftsenhet slik Reindrifftsstyret forutsatte. Reindrifftsagronomen viser til behandling av Ot.prp. nr. 28 (1994–95) Om lov om endringer i reindrifftsloven, Innst. S. nr. 8 (1995–96), der det går fram at næringskomiteen ikke ønsker å detaljregulere den interne ressursbruken i reindrifften så lenge den er forsvarlig. Reindrifftsagronomen legger til grunn at den interne ressursbruken ikke er forsvarlig, og at det derfor er nødvendig å bruke sterke virkemidler av hensyn til næringen selv. Flertallet i næringskomiteen legger også til grunn at erfaringene med overbeitingen i Finnmark har vist at det var nødvendig med streng styring av bruk av ressursene, men at en måtte ha tilslutning i næringen og fra Sametinget for styringen.

Regulering av reintallet, 2000–2003

I forhandlingene om reindrifftsavtalen for 2000–2001 ble ikke avtalepartene enige om å følge opp avtalen for 1999–2000 om å bruke lovbaserte virkemidler dersom ikke distriktene selv kunne komme fram til utslaktningsplaner.¹³⁷ I St.prp. nr. 65 (1999–2000) Om reindrifftsavtalen 2000–2001 framgår det at regjeringen mener det er nødvendig å ha en viss grad av oppslutning innen reindrifften, Sametinget og det samiske miljøet for å få nødvendige tilpasninger i reintallet. Ifølge proposisjonen er det et problem at det som synes som nødvendige tiltak, blir framstilt som statlige overgrep mot samene og reindrifften. Derfor er det ikke mulig å fastsette et øvre reintall per driftsenhet før neste avtaleperiode så lenge Norske reindrifftssamers landsforbund går imot dette. Det framgår av proposisjonen at også Sametinget ønsker at det fastsettes et øvre reintall per distrikt før reintallet reguleres på driftsenhetsnivå.¹³⁸

I St.prp. nr. 65 (1999–2000) Om reindrifftsavtalen 2000–2001 framgår det at partene er enige om å trekke forhold som berører reintallsreguleringer ut av forhandlingene. Forholdene ble forutsatt fulgt opp gjennom reguleringer med hjemmel i reindrifftsloven. Ved behandling av avtalen i Stortinget ble følgende vedtak fattet: «Stortinget ber Regjeringen i samarbeid med reindrifftsutøverne å fastsette øvre reintall for hvert distrikt.»¹³⁹ Landbruksdepartementet fulgte opp dette i tildelingsbrevet for 2000: «Hovedoppgaven for Reindrifftsforvaltningen i 2001 er å

¹³⁰ Melding om reindrifft for reindrifftsåret 1994/95.

¹³¹ St.prp. nr. 35 (1994–95) Om reindrifftsavtalen 1995–96.

¹³² Reindrifftsstyrets sak 6/95.

¹³³ Intervju med Reindrifftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

¹³⁴ St.prp. nr. 46 (1995–96) Om reindrifftsavtalen, Innst. S. nr. 233 (1995–96).

¹³⁵ St.prp. nr. 46 (1995–96) Om reindrifftsavtalen, Innst. S. nr. 233 (1995–96).

¹³⁶ Reindrifftsstyrets sak 2/98.

¹³⁷ St.prp. nr. 65 (1999–2000) Om reindrifftsavtalen 2000–2001, Innst. S. nr. 216 (1999–2000)

¹³⁸ St.prp. nr. 65 (1999–2000) Om reindrifftsavtalen 2000–2001, Innst. S. nr. 216 (1999–2000)

¹³⁹ St.prp. nr. 65 (1999–2000) Om reindrifftsavtalen 2000–2001, Innst. S. nr. 216 (1999–2000)

¹⁴⁰ Ressursregnskapet for reindriffts-næringen 1999–2000, Reindrifftsforvaltningen 2001.

Tabell 4 Ulike forslag til et øvre reintall for Vest-Finnmark i prosessen fram til fastsettelsen av det øvre reintallet i 2001 og 2002

	Øvre reintall
Utredet sommerbeitekapasitet ¹⁴¹	63 700
Utredet potensiell lavbeitekapasitet (med full lavtilvekst) med hovedvekten av kalving på sommerbeite, men med noe kalving på lavbeite ¹⁴²	68 900/66 200
Utredet eksisterende lavbeitekapasitet med hovedvekten av kalvingen på sommerbeite, men med noe kalving på lavbeite ¹⁴³	42 200/39 500
Reindriftsagronomens forslag med noe kalving i lavbeite. ¹⁴⁴	61 100
Områdestyrets vedtak i sak 66/01 ¹⁴⁵	Ikke vedtak
Reindriftssjefens forslag i sak 30/01	40 000
Reindriftsstyrets vedtak i sak 30/01	Utsetter saken
Områdestyret vedtak i sak 100/01	Ikke vedtak
Reindriftssjefens forslag i sak 02/02	63 700
Reindriftsstyrets vedtak i sak 02/02	63 700

få angitt rammebetingelser slik at Reindriftsstyret får fastsatt det øvre reintallet per distrikt i Finnmark.»

Vinteren 2000–2001 satte Reindriftsforvaltningen i gang arbeid med å fastsette øvre reintall per distrikt i Vest- og Øst-Finnmark. Målet var å fastsette det øvre reintallet for Vest-Finnmark i 2001 og for Øst-Finnmark noe senere. Dette skulle følges opp med fastsettelse av det øvre reintallet per driftsenhet og nye beitetider. Et pågående arbeid med nye distriktsinndelinger for Finnmark skulle slutføres i 2001. Målet var å få klare rammer for reindriftsutøverne.¹⁴⁰ Tabell 4 viser forslag til øvre reintall i prosessen fram til fastsettelsen av det øvre reintallet i 2001–2002. Områdestyret i Vest-Finnmark behandlet fastsetting av det øvre reintallet for distriktene i Vest-Finnmark i 2001. Utredningen som lå til grunn for fastsetting av lavbeitekapasiteten, forutsetter balanse mellom tilveksten på lavbeitene og reintallet. Ifølge Reindriftsagronomen i Vest-Finnmark er kapasiteten på vinterbeite med forholdsvis stor sikkerhet totalt på 40 000–45 000 rein i vårflokk. Dersom kapasiteten på lavbeitet skal økes fra ca. 40 000 til ca. 66 000 rein, må beitenes spares ved å ha lavere reintall i noen år. Reindriftsagronomen foreslår en ny vurdering av beiteressursene etter at ny distriktsinndeling er satt, men foreslår imidlertid å fastsette det øvre reintallet i 2001. Områdestyret ønsker imidlertid flere utredninger før det gjør vedtak i saken.¹⁴⁶

Reindriftsstyret behandlet saken i 2001 og 2002. Reintallet per 1. april 2001 var på 57 000 rein og

dermed under sommerbeitekapasiteten.¹⁴⁷ Reintallet var imidlertid ikke fordelt innenfor sommerbeitene ut fra sommerbeitekapasiteten per distrikt. Reintallet var heller ikke i samsvar med lavbeitekapasiteten. Reindriftssjefen foreslo et øvre reintall på 40 000 for perioden 1. april 2002–1. april 2007 i samsvar med utredet lavbeitekapasitet. Ifølge Reindriftssjefen kunne fastsetting av det øvre reintallet ikke vente fordi lavbeitet ville bli ytterligere nedbeitet ved en utsettelse. Reindriftssjefen mente situasjonen var godt utredet, og at distrikter og utøvere hadde fått delta i utredningsprosessen. Reindriftssjefen foreslo tiltak for å kompensere for reintallsreduksjonen i et kriseprogram. Høringsuttalelser fra reindriftsutøverne viste at næringen til dels var uenig i utredningen.¹⁴⁸ Reindriftsstyret ønsket imidlertid at saken skulle behandles i Områdestyret i Vest-Finnmark. Reindriftsstyret mente at grunnlagsmaterialet var tilstrekkelig, og ba Områdestyret i Vest-Finnmark om å gjøre et vedtak for sommerbeitedistriktene.¹⁴⁹ Områdestyret ønsket å få avklart fordelingen av fellesbeitene før vedtak. Områdestyret mente distriktene og reindriftsutøverne ikke hadde vært involvert i sterk nok grad, og satte også et spørsmålsteget ved beregningene i utredningen.¹⁵⁰

Saken var oppe til behandling i Reindriftsstyret ytterligere to ganger i 2001 uten at det ble fattet vedtak. Reindriftsstyret behandlet saken igjen i begynnelsen av 2002. Reindriftssjefen mente i 2002 at utredningsarbeidet ikke hadde involvert reindriftsutøverne i tilstrekkelig grad, og at utøverens kunnskap burde blitt brukt i sterkere grad, slik at flere kunne identifisere seg med resultatet. Reindriftssjefen mente at økonomisk og kulturell bærekraft burde ha

¹⁴¹ Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark, høringsdokument fra Reindriftsforvaltningen, 2001.

¹⁴² Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark, høringsdokument fra Reindriftsforvaltningen, 2001.

¹⁴³ Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark, høringsdokument fra Reindriftsforvaltningen, 2001.

¹⁴⁴ Områdestyret i Vest-Finnmark, sak 66/01.

¹⁴⁵ Områdestyret i Vest-Finnmark, sak 66/01.

¹⁴⁶ Områdestyret i Vest-Finnmark, sak 66/01.

¹⁴⁷ Det øvre reintallet for Vest-Finnmark vedtatt i 1987 var på 90 000.

¹⁴⁸ Reindriftstyresak 30/01.

¹⁴⁹ Brev av 04.10.01.

¹⁵⁰ Områdestyret i Vest-Finnmark, sak 100/01.

blitt vurdert på lik linje med økologisk bærekraft i prosessen. Reindriftssjefen la fram et forslag om et øvre reintall for sommerbeitedistriktene, men ikke vinterbeitedistriktene. Reindriftssjefens forslag om 63 700 rein som øvre reintall for sommerbeitedistriktene ble vedtatt av Reindriftsstyret.¹⁵¹ Høyeste reintall for vinterbeitene skulle settes etter at nye beitetider og grenser på høst-, vinter- og vårbeitene var satt. Reindriftsstyrets vedtak forutsatte at reintallstilpasningen skal være fullført innen 1. april 2005.

Arbeidet med å fastsette det øvre reintallet per distrikt i Øst-Finnmark reinbeiteområde blir sett i sammenheng med å endre distriktsgrenser, dele inn i soner og sette beitetider. Arbeidet med distriktsgrenser skal avsluttes våren 2004, og da skal arbeidet med å fastsette det øvre reintallet intensiveres.¹⁵²

5.1.2 Fordeling av beiten

Reinbeitene i kystområdene ble delt inn i distrikter på slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet. Det var blant annet behov for enheter som kunne ta kollektivt ansvar for reinflokkene i forhold til interessekonflikter med jordbruksbefolkningen. Samtidig ble det bestemt at de indre områdene var felles områder for Karasjok- og Kautokeino-samene. Det var imidlertid ikke i samsvar med bruken av vår/høst- og vinterbeitene å innføre betegnelsen fellesbeite siden bruken var basert på sedvane. Den tradisjonelle fordelingen av vinterbeitene levde imidlertid videre.¹⁵³ Den tradisjonelle beitefordelingen mellom siidaene er nå delvis brutt opp. Dette kan skyldes motorisering og større flokker og at noen begynte å trenge seg inn på andres områder. Det kan også være uavklart hvem som har rettigheter til de ulike områdene.¹⁵⁴ Flere av de grensdragningene som gjelder i dag, har opprinnelse fra en fylkesmannsforordning fra 1934.¹⁵⁵

Lavbeitene blir i dag hovedsakelig forvaltet som allmeningsressurser. Reineierne som bruker beiten, har både felles interesser i å sikre et maksimalt langvarig utbytte og motstridende interesser med hensyn til hvordan dette utbyttet skal fordeles. Det kan derfor oppstå konkurranse mellom de enkelte reineiere, driftsenheter, driftsgrupper og distrikter. Hver enkelt reineier kan ha som strategi å styrke sin posisjon blant annet gjennom økt reintall slik at det blir lettere å fortrenge andre reineiere. Dette gir konkurransefortrinn og økt sikkerhet for den enkelte på kort sikt.¹⁵⁶

I St.meld. nr. 28 (1991–92) framkommer det at

¹⁵¹ Reindriftsstyret, sak 02/02.

¹⁵² Ressursregnskapet for reindriftsnæringen 2002–2003. Reindriftsforvaltningen 2004.

¹⁵³ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta 31.01.03.

¹⁵⁴ Strøm Bull, Kirsti, Et kritisk lys på reindriftsloven, Lov og rett, 1995.

¹⁵⁵ Ressursregnskapet for reindriftsnæringen 2001–2002. Reindriftsforvaltningen 2003.

¹⁵⁶ St.prp. nr. 46 (1996–97) Om reindriftsavtalen.

det bør tas sikte på en mer hensiktsmessig inndeling i sommerbeite- og vinterbeitedistrikter, samt av flytteleier og høst-/vårbeiter. Dette skal også omfatte en oppdeling av de store fellesbeitedistriktene i indre Finnmark. Inndelingen må gi en best mulig samlet løsning og ta hensyn til tidligere fordelingsmønstre og bruk av områdene.¹⁵⁷

I 1993–94 la Reindriftssjefen, etter anmodning fra Landbruksdepartementet, fram en utredning om distriktsinndeling i Finnmark.¹⁵⁸ Reindriftsstyret hadde lenge anmodet om en slik utredning for å få mer hensiktsmessig og tidsaktuell fordeling av reinbeitedistriktene i Finnmark. Utredningen foreslo å dele Øst-Finnmark reinbeiteområde i fire distrikter og Vest-Finnmark reinbeiteområde i tre distrikter. Distriktene ville i hovedsak gå fra kysten og innover til vinterbeitene og den finske grensen. Forslaget innebar at hvert distrikt skulle ha alle årstidsbeiter innenfor sitt distrikt slik at det kunne bli en mer helhetlig forvaltning av beiteområdene. I utredningen ble det også fokusert på at større distrikter reduserer faren for inhabilitet i distriktsstyrene. Distriktene skulle være drifts- og forvaltningsmessige enheter, og det ble forutsatt en videre fordeling av beiten på de enkelte siidaene.¹⁵⁹

Forslaget til ny distriktsinndeling ble sendt på høring i 1995.¹⁶⁰ Høringen avdekket stor motstand fordi mange mente forslaget var i strid med rettigheter basert på sedvane. Saken ble ikke behandlet i Reindriftsstyret. Landbruksdepartementet, Norske reindriftssamers landsforbund og Reindriftssjefen ble imidlertid enige om å fortsette arbeidet med å finne en løsning på distriktsinndelingen. Høsten 1995 ble det utnevnt arbeids- og styringsgrupper, bestående av reindriftsutøvere, som skulle arbeide videre med inndelingen. Reindriftsforvaltningen var sekretariat for arbeidet. Målsettingen var «på grunnlag av historiske rettigheter og økologi å fastsette et styringssystem og et flyttesystem som sikrer tilstrekkelig forutsigbarhet for den enkelte reineier og for den enkelte siida til å planlegge og gjennomføre en langsiktig og velordna reindrift».¹⁶¹

Ved behandling av St.prp. nr. 54 (1998–99) Om reindriftsavtalen 1999–2000, ble det framholdt at det var nødvendig å forsere arbeidet med distriktsinndelingen og nye beitetidsbestemmelser. Den frie konkurransen om begrensede ressurser måtte bringes under kontroll, og derfor måtte utøverne sikres stabile og forutsigbare rammebetingelser.

Vest-Finnmark

Styringsgruppen for Vest-Finnmark kom i 1999 fram til et forslag om en tredeling av distriktene 30

¹⁵⁷ St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift.

¹⁵⁸ Melding om reindrift 93–94, Reindriftsforvaltningen 1994.

¹⁵⁹ Reindriften i Finnmark, Forslag til ny distriktsinndeling i Finnmark, 1994.

¹⁶⁰ Melding om reindrift 93–94, Reindriftsforvaltningen 1994.

¹⁶¹ Reindriftsstyrets sak 30/02.

og 31. Da områdestyret for Vest-Finnmark behandlet saken, mente det at styringsgruppens forslag til dels ikke var i samsvar med den sedvanemessige bruken av området. Ifølge Områdestyret hadde det vokst fram en erkjennelse av at myndighetene ikke uten videre kunne regulere bruken av arealene dersom det forelå etablerte sedvanemessige bruksforhold i området. Områdestyret foreslo at forslaget til styringsgruppen burde vedtas midlertidig, og anbefalte at en kommisjon burde se på de rettslige forholdene knyttet til sedvane.¹⁶²

Reindrifststyret behandlet saken i 2000, og Reindrifstsjefen la i sin saksframstilling vekt på at det var positivt at reindriften selv hadde kommet fram til et omforent forslag. Reindrifstsjefen foreslo et vedtak der reinbeitedistriktene 30 og 31 ble delt i tre nye distrikter, vestre, midtre og østre distrikt, slik styringsgruppen foreslo. Grensene skulle være midlertidige, og en faglig gruppe skulle behandle eventuelle innsigelser til delingen i løpet av tre måneder. Det ble også foreslått nye beitetider for de nye distriktene. Reindrifststyret påpekte motstanden mot styringsgruppens forslag i høringsrunden og mente at forvaltningen måtte frambringe opplysninger om de rettighetene som var basert på sedvane, før det ble foretatt en regulering. Etter Reindrifststyrets oppfatning var det behov for en prinsipiell avklaring av de faktiske rettighetsforholdene i området og hva som legges i sedvanemessig bruk. Reindrifststyret fulgte områdestyrets forslag om å opprette en komité som skulle vurdere disse forholdene, for så å komme med et forslag til en distriktsinndeling. Reindrifststyret vedtok i 2002 en midlertidig deling av distrikt 30 og 31 i tre soner med visse justeringer. Distriktene ble kalt 30A, 30B og 30C, og hvert distrikt består av høst-/vår- og vinterbeiter.¹⁶³

Etter Reindrifststyrets behandling ble det utnevnt et utvalg som utarbeidet en utredning om beiterettigheter på vinterbeitene i Vest-Finnmark. I utredningen slår utvalget fast at soneinndelingen som er midlertidig gitt for fellesbeitene, ikke fanger opp gammel sedvane i tilstrekkelig grad.¹⁶⁴ Reindrifstforvaltningen i Alta framholder derfor at forvaltningen ikke har anledning til å dele inn beiten i strid med sedvaner og bruksrettigheter uten at dette utløser erstatninger.¹⁶⁵ Ifølge forskning gjenspeiler ikke revideringen av reindrifstloven i 1996 dette fullt ut. Det blir framholdt at forvaltningen ved inndeling av beiter ikke bare må ta hensyn til sedvane slik reindrifstloven krever, men også erstatte tapte arealer dersom reguleringer ikke er i samsvar med rettighetene basert på sedvane.¹⁶⁶ Reindrifstforvaltningen opplyser

at det er en vanskelig avveining mellom sedvane og lovens reguleringsmuligheter. Det er heller ikke blitt tatt hensyn til gammel sedvane i reindrifstloven etter Reindrifstforvaltningens oppfatning. Ved siste lov-revisjon ble det også slått fast at det ikke lar seg gjøre å bruke jordskifte til å løse interne rettighetsproblemer i reindriften.¹⁶⁷

Ifølge Reindrifstforvaltningen i Alta er det satt i gang et arbeid som tar for seg endret administrasjon og rettighetsforhold med tanke på å gjeninnføre siida-begrepet. Hver enkelt beitegruppes beitearealer og trekkveier vil bli fastsatt, og Reindrifstforvaltningen arbeider med å legalisere den tradisjonelle bruken. Det vurderes om det kan opprettes voldgiftsordninger.¹⁶⁸ Reindrifstforvaltningen framholder imidlertid at dersom det ikke blir enighet om en løsning eller bruk av voldgift, må prosessen stoppes. Det kan bli aktuelt med en rettslig prosess. En inndeling av vinterbeitene er imidlertid nødvendig før en kan få til en reintallsregulering. Prosessene for distriktsinndelingen behandles noe forsinket i Reindrifststyret i mars 2004.¹⁶⁹

Øst-Finnmark

Også i Øst-Finnmark ble det i 1995 utnevnt arbeids- og styringsgrupper for å arbeide videre med distriktsinndelingen. Områdestyret behandlet styringsgruppens forslag i 2000 og foreslo å opprette et utvalg for å avklare rettigheter basert på sedvane.¹⁷⁰ Reindrifststyret behandlet saken i 2002. Ved behandlingen ønsket en å se rammebetingelsene, reintall, beitetider og distriktsinndeling i sammenheng. Reindrifstsjefen foreslo å opprette en arbeidsgruppe (fra forvaltningen) og en referansegruppe (reineiere og forskere) for å arbeide med rammebetingelsene i Øst-Finnmark. Medvirkning fra næringen skulle særlig vektlegges. Reindrifststyret sluttet seg foreløpig til den prosessen som ble skissert.¹⁷¹ I 2003 behandlet Reindrifststyret utformingen av arbeidet med rammebetingelser, og arbeidsform og prioriteringer ble noe endret. I tillegg skulle det utnevnes et utvalg for å vurdere de sedvanemessige bruksrettighetene. Det skulle fastsettes midlertidige distriktsgrenser i Øst-Finnmark, og utvalget skulle vurdere om de sedvanemessige grensene ble krenket i den midlertidige inndelingen.¹⁷²

5.1.3 Regulering av beitetider

Etter reindrifstloven § 2 kan Reindrifststyret fastsette beitetider for reinbeitedistriktene eller pålegge områdestyret å gjøre dette.

¹⁶² Reindrifststyret, sak 30/02.

¹⁶³ Reindrifststyret, sak 30/02.

¹⁶⁴ Utredning om reinbeiterettigheter. Vinterbeiteområdene i Vest-Finnmark. Reinbeiterettutvalget for Vest-Finnmark 27. juni 2002.

¹⁶⁵ Intervju med Reindrifstforvaltningen i Alta, 31.01.03.

¹⁶⁶ Strøm-Bull, Kirsti, Studier i reindrifstrett, 1997.

¹⁶⁷ Intervju med Reindrifstforvaltningen i Alta, 31.01.03.

¹⁶⁸ Intervju med Reindrifstforvaltningen i Alta, 31.01.03.

¹⁶⁹ Ressursregnskapet for reindrifstnæringen 2001–2002. Reindrifstforvaltningen 2003.

¹⁷⁰ Områdestyret i Øst-Finnmark, sak 72/00.

¹⁷¹ Reindrifststyret, sak 32/02.

¹⁷² Reindrifststyret, sak 11/03.

Tabell 5 Forslag til beitetider i forbindelse med Reindrifststyrets sak 17/03

	Beitetider for distrikt 30A, 30B og 30C ¹⁷⁸	
Forslag i høringsdokument ¹⁷⁹	Høst	15.09.–31.12.
	Vinter	01.11.–15.05.
	Vår	01.03.–15.05. (eller 25.05. tilpasset kalving)
	Sommer	01.01.–31.12.
Reindriftssjefens forslag til vedtak i sak 17/03	Høst	01.10.–31.12.
	Vinter	01.11.–05.05.
	Vår	01.03.–15.05. (eller 25.05. tilpasset kalving)
	Sommer	01.03.–31.12.
Reindrifststyrets vedtak i sak 17/03	Som Reindriftssjefens innstilling	

Fastsettelse av beitetider

De første beitetidene ble fastsatt i en fylkesmannforordning av 1934. For mange av reinbeitedistriktene har denne vært gjeldende fram til i dag, men det ble gjort noen endringer av fylkesmannen og Landbruksdepartementet før reindrifstloven av 1978 trådte i kraft.¹⁷³ Reindrifststyret har endret beitetider for noen sommerbeitedistrikter i Øst-Finnmark reinbeiteområde i 1981 og 2002. For vår/høst- og vinterbeite (distriktene 17 og 18) har ikke beitetidene blitt endret siden 1934.¹⁷⁴ Nye beitetider skal fastsettes for Øst-Finnmark i det pågående arbeidet med å fastsette rammer for reinbeiteområdet. Det tas sikte på å avslutte arbeidet i Øst-Finnmark vinteren 2004–2005.¹⁷⁵

Reindrifststyret endret beitetider for enkelte sommerdistrikter i Vest-Finnmark reinbeiteområde i 1985 og i 1999.¹⁷⁶ I 1993 endret reindrifststyret beitetider for vår/høstbeitedistrikt 30 og vinterbeitedistrikt 31. Områdestyret hadde foreslått å endre beitetidene for å få lengre tid på vårbeite på grunn av kalvingen. Reindrifststyret vedtok en endring av beitetiden på vår/høst- og vinterbeitet, men reduserte ikke beitetidene så mye som distriktene og områdestyret anbefalte.¹⁷⁷ Reindrifststyret vedtok nye beitetider for Vest-Finnmark i 2003.

Tabell 5 viser forslag til beitetider i forbindelse med Reindrifststyrets behandling. Hensikten med å endre beitetidene var å spare vår/høst- og vinterbeite og å tilpasse dem til kalvingen.

Overholdelse av beitetider

Ifølge Reindrifstforvaltningen i Alta var det i en periode fra 1980-årene og fram mot 1995 en del brudd på beitetidene, men dette ble innskjerpet. I ett tilfelle har forvaltningen foretatt en utdriving, og i flere tilfeller er det gitt pålegg om utdriving. Reindrifstforvaltningen har også truet med sanksjoner, og det har vært gjennomført systematiske inspeksjoner av reinflokker i både Øst- og Vest-Finnmark. Brudd på beitetidene er avdekket gjennom inspeksjoner gjort av forvaltningen med deltakelse fra blant annet Fjelltjenesten, reinpolitiet og reineiere.¹⁸⁰ Ifølge Områdekantoret i Vest-Finnmark blir anmeldelser av ulovlig beite oftest henlagt av politiet på grunn av utilstrekkelige bevis. Bøtelegging og avkorting av tilskudd er imidlertid virkemidler som har fungert. Ifølge Områdekantoret i Vest-Finnmark har en vært særlig strenge når det gjelder beiting på vinterbeite om sommeren. Områdekantoret har også anbefalt fylkesmannen å gi avkortede rovvilterstatninger ved tap på ulovlig beite. Dette har fylkesmannen fulgt opp, og omfanget av ulovlig beiting har blitt redusert.¹⁸¹

Ifølge Områdekantoret i Øst-Finnmark har enkelte distrikter mistet sitt vinterbeite og oppholder seg nå på høstbeite hele vinteren. Enkelte reineiere i vinterbeiteområdet (distrikt 18) har tatt i bruk større områder der de tradisjonelt ikke har beitet. Ellers skjer det få brudd på beitetidene. Utøverne søker om dispensasjon fra beitetidene. I dårlige driftsår, som i 1997, fikk mange innvilget dispensasjon for å flytte tidligere inn på sommerbeite.¹⁸²

¹⁷³ Ressursregnskapet for reindrifstnæringen 2001–2002. Reindrifstforvaltningen 2003.

¹⁷⁴ Ressursregnskapet for reindrifstnæringen 2001–2002. Reindrifstforvaltningen 2003.

¹⁷⁵ Intervju med Reindrifstforvaltningen i Alta, 31.01.03.

¹⁷⁶ Ressursregnskapet for reindrifstnæringen 2001–2002. Reindrifstforvaltningen 2003.

¹⁷⁷ Reindrifststyret, sak 3/93.

¹⁷⁸ Disse distriktene deles mellom vår-/høstbeite og vinterbeite der delingen mellom distriktene 30 og 31 var tidligere.

¹⁷⁹ Nye beitetider for distriktene i Vest-Finnmark, Høringsdokument, Reindrifstforvaltningen 2003.

¹⁸⁰ Intervju med Reindrifstforvaltningen i Alta, 31.01.03.

¹⁸¹ Intervju med Reindrifstforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

¹⁸² Intervju med Reindrifstforvaltningen i Øst-Finnmark, 04.03.03.

5.1.4 Etableringskontroll

Med Reindrifststyrets godkjenning kan områdestyret regulere tallet på driftsenheter i det enkelte distrikt. Områdestyret skal godkjenne oppstart av nye driftsenheter med mindre overføringen skjer til nære slektninger som nevnt i reindrifstloven. Der det er fastsatt øvre reintall per driftsenhet, kan områdestyrene bestemme at driftsenhetsinnehaver minst må eie 51 % av flokken og 75 % når begge ektefellene driver i fellesskap. Ektefeller som eier rein i driftsenheten, skal ha likt ansvar for driftsenhet. Dersom begge ektefeller innehar driftsenhet ved ekteskapsinngåelse, kan begge driftsenheter opprettholdes. Dersom en ektefelle innehar en driftsenhet og den andre ektefellen arver en driftsenhet, kan bare den ene driftsenheten opprettholdes.¹⁸³

I 1987 ble en gjennomgang og registrering av driftsenheter ferdig etter at driftsenhetsbegrepet ble innført med reindrifstloven av 1978.¹⁸⁴ I hver driftsenhet kan det være flere i nær familie som eier rein, men hver driftsenhet har en ansvarlig leder. Innføringen av driftsenhetsbegrepet var ment som et forsøk på å begrense reintallet gjennom etableringskontroll. Utover i 1980-årene ble det imidlertid opprettet langt flere driftsenheter enn det var forutsatt.¹⁸⁵ Gjennom ulike økonomiske ordninger har forvaltningen forsøkt å redusere antall driftsenheter for dermed å senke reintallet.

Søknad om konsesjon til å starte opp en driftsenhet

I løpet av 1980- og 1990-årene opparbeidet det seg et stort etableringspress. Unge reineiere hadde stort sett etablert seg ved å få overført driftsenheten fra nære slektninger etter reindrifstloven § 4.¹⁸⁶ Ledige driftsenheter har i liten grad blitt utlyst.¹⁸⁷

Områdestyret i Vest-Finnmark vedtok i 1997 retningslinjer for hvordan søknader om etablering skulle behandles. Det skulle tas hensyn til en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift ved at distriktets reindrift skulle være lovlig og i økologisk balanse. Gjennomsnittlig reintall måtte være minst 350, driftsenheter på fristatus¹⁸⁸ skulle være avklart, og det skulle være produsert minst åtte kg kjøtt per vårrein. Kriteriene kunne vurderes på siidanivå dersom rammene var på plass. Dette ble praktisert fram til 2000.¹⁸⁹

Ifølge Reindrifstforvaltningen i Alta har det også de siste årene vært et stort etableringspress som har ført til søknader om å starte opp i næringen.¹⁹⁰ Ifølge Områdekantoret i Vest-Finnmark kan dette skyldes en oppfatning om at områdestyrene står fritt til å opprette flere driftsenheter uavhengig av kriterier og vurderinger som ble gitt i 1997-vedtaket. Områdekantoret i Vest-Finnmark oppgir at det også var diskusjoner i reindrifstmiljøet om hvem som hadde rettigheter til å være i næringen.¹⁹¹ Dette førte til at det kom inn søknader om midlertidige driftsenheter, og per 31.01.03 hadde det kommet inn 47 søknader om midlertidige driftsenheter.¹⁹² Områdekantoret i Øst-Finnmark opplyser at flere års arbeid med en etableringsstopp ble tilsidesatt da det begynte å komme inn søknader om midlertidige driftsenheter.¹⁹³

Den første søknaden om midlertidig driftsenhet ble avslått. Det ble begrunnet med at det ikke fantes noe som het midlertidig driftsenhet. Etter drøftinger med Reindrifststyret fremmet Reindrifstforvaltningen i 2000 en sak om retningslinjer for samtykke til midlertidig driftsenhet i forbindelse med generasjonsoverganger.¹⁹⁴ Ved behandling av saken vedtok Reindrifststyret en instruks til områdestyrene, «Instruks for behandling av søknader om samtykke til midlertidige driftsenheter i forbindelse med generasjonsoverganger.»¹⁹⁵ Syv driftsenheter ble opprettet som midlertidige etter denne instruksjonen. Mulig periode for midlertidig driftsenhet var ti år, og ved fastsetting av det øvre reintallet skulle de to driftsenhetene ses under ett.¹⁹⁶

Ifølge Landbruksdepartementet var de i 2001 kjent med at Områdestyret ønsket å opprette 20 nye driftsenheter, men departementet henstilte om at det ikke ble etablert nye driftsenheter.¹⁹⁷ Landbruksdepartementet bad i 2001 Justisdepartementet vurdere instruksjonen som Reindrifststyret vedtok. Justisdepartementet kom fram til at det er områdestyrene som er gitt myndighet med hjemmel i loven til å tildele driftsenheter, og at instruksjonen fra Reindrifststyret derfor ikke var gyldig.¹⁹⁸ Instruksjonen ble omgjort av Reindrifststyret, som i 2001 kom med en momentliste med hva som skulle vurderes ved søknader om midlertidige driftsenheter.¹⁹⁹ Landbruksdepartementet framholdt imidlertid i 2001 at det ikke finnes noe som heter midlertidige driftsenheter, men at det er adgang til å tildele driftsenheter med vilkår om for

¹⁸³ Strøm Bull, Kirsti, Studier i reindrifstrett, Oslo 1997.

¹⁸⁴ Intervju med Reindrifstforvaltningen i Øst-Finnmark, 04.03.03.

¹⁸⁵ Strøm Bull, Kirsti, Et kritisk lys på reindrifstloven, Lov og rett 1995.

¹⁸⁶ Intervju med Reindrifstforvaltningen i Alta, 31.01.03.

¹⁸⁷ Strøm Bull, Kirsti, Studier i reindrifstrett, 1997.

¹⁸⁸ Omstillingsenheter som ikke er gjenoptatt og ikke har rein.

¹⁸⁹ Intervju med Reindrifstforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

¹⁹⁰ Intervju med Reindrifstforvaltningen i Alta, 31.01.03.

¹⁹¹ Intervju med Reindrifstforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

¹⁹² Intervju med Reindrifstforvaltningen i Alta, 31.01.03.

¹⁹³ Intervju med Reindrifstforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

¹⁹⁴ Intervju med Reindrifstforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

¹⁹⁵ Reindrifststyrets sak 40/00.

¹⁹⁶ Intervju med Reindrifstforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

¹⁹⁷ Landbruksdepartementets brev av 15.08.01.

¹⁹⁸ Landbruksdepartementets brev av 21.08.01.

¹⁹⁹ Reindrifststyrets sak 46/01.

eksempel tidsbegrensning.²⁰⁰ Reindriftsforvaltningen i Alta oppgir at den fremmer overprøving av de tilatelsene som områdestyrene godkjenner til Reindriftsstyret.²⁰¹ Overprøvingen fordrer imidlertid at Reindriftsforvaltningen i Alta klarer å overholde tidsfristene for overprøving.

Områdekontoret i Vest-Finnmark opplyser at det fremdeles er et stort press på nyetableringer av driftsenheter, men legger vekt på at kriteriene som ble fastsatt i 1997, skal ligge til grunn for å godkjenne nye etableringer.²⁰² Områdekontoret i Øst-Finnmark oppgir at det ikke vil tildele nye driftsenheter så lenge distriktsplanene ikke er stadfestet av Områdestyret. Enkelte steder er det også for mange driftsenheter. Ifølge Områdekontoret i Øst-Finnmark kommer det ikke inn mange søknader om opprettelse av nye driftsenheter.²⁰³

5.1.5 Distriktsplaner

Hensikten med distriktsplanen er todelt. For det første skal den gi reindriften en indre organisering av driften og beitebruken. For det andre skal den gi reindriften et arealvern i forbindelse med blant annet kommunalt planarbeid. Reindriftsloven stiller krav til at planen blant annet skal inneholde beskrivelser av dagens ressursbruk, plan for framtidig ressursbruk, beskrivelse av flytteleier og oversikt over barmarkskjøretøy og gjerdeanlegg.²⁰⁴ Reindriftsforvaltningen utarbeidet en veileder og et eksempel på distriktsplan i 1999.

Lovpålegget om å utarbeide distriktsplaner kom inn i reindriftsloven i 1996. Utarbeidelse av distriktsplaner har vært prioritert i Landbruksdepartementets tildelingsbrev til Reindriftsforvaltningen i Alta. I Vest-Finnmark hadde 24 av 29 distrikter fått godkjent distriktsplaner per 31.12.02, og de fleste planene ble godkjent i perioden 2000–2002. I Øst-Finnmark hadde ingen av de 15 distriktene fått godkjent distriktsplaner per 31.12.02.²⁰⁵ Områdestyret i Øst-Finnmark stadfestet åtte distriktsplaner i 2003 og tre i 2004.²⁰⁶ Høst-/vår- og vinterbeitedistriktene 30A, 30B og 30C i Vest-Finnmark og distriktene 17 og 18 i Øst-Finnmark har ikke utarbeidet distriktsplaner, men sommerbeitedistriktene angir sin bruk av de andre årstidsbeitene i sine distriktsplaner.

Reindriftsforvaltningen i Alta oppgir at distriktsplanene bærer preg av at lovverket ikke i tilstrekke-

lig grad har tatt høyde for dilemmaer ved fastsetting av det øvre reintallet og fastsetting av en overordnet strategi for arealbruken. Distriktsplanene ble fremmet som virkemiddel i St.meld. nr. 28 (1991–92), og det var forventninger til at planene skulle være nyttige verktøy og løse de interne problemene i næringen. Planene skal detaljert angi bruken og organiseringen av distriktet uten at planen besvarer hvordan oppfølging og sanksjonering skal håndteres. Ifølge Reindriftsforvaltningen i Alta har den delen av planen som går på strategiske valg i forhold til utnyttelsen av beiteressursene og fordeling av reintall, ikke fungert etter hensikten. Det er forutsatt at distriktsplanen er en bindende plan, men lovteksten er uklar når det gjelder å tolke planene som bindende. Det at distriktsplanene kun må oppfylle et minstekrav i loven, og at muligheten for sanksjoneringer ikke er avklart, er klare svakheter framholder Reindriftsforvaltningen i Alta.²⁰⁷ Det er til dels også uavklart hvordan reguleringen gjennom distriktsplanene skal gis i forhold til rammebetingelser gitt av områdestyret og Reindriftsstyret.

Ifølge Områdekontoret i Vest-Finnmark har det vært vanskelig å lese ut fra planene hvilke bindinger de gir, og hvilke sanksjoner som kan gis. Det er distriktsstyret som eventuelt må sanksjonere mot sine egne, og denne muligheten blir ikke brukt. Områdestyret har i prinsippet ingen mulighet til å påvirke utformingen eller innholdet i distriktsplanene. Det kan kun vurdere om lovens minstekrav er oppfylt, og om prosessene innad i distriktene har vært tilfredsstillende. Det nye forslaget til reindriftslov foreslår at distriktsplanen skal bli mer juridisk bindende enn tidligere.²⁰⁸

Det kan sanksjoneres mot brudd på distriktsplanene ved å ilegge ressursavgift med hjemmel i reindriftsloven. Distriktsstyret kan pålegge driftsenheter ressursavgift etter det avgiftsnivået som Reindriftsstyret har bestemt. Områdestyret må stadfeste distriktsstyrets vedtak om ressursavgift. Ressursavgift kan pålegges dersom en driftsenhet fører på beite rein som avviker fra fastsatte vektgrenser, og/eller har flere rein enn stadfestet i distriktsplan. Nivået for ressursavgift ble vedtatt av Reindriftsstyret i 1999.²⁰⁹ Få distrikter har hatt godkjente distriktsplaner, og det er ikke blitt ilagt ressursavgift for brudd på distriktsplanene.

²⁰⁰ Landbruksdepartementets brev av 21.12.01.

²⁰¹ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

²⁰² Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

²⁰³ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark, 05.03.03.

²⁰⁴ Ressursregnskapet for reindriftsnæringen 2001–2002. Reindriftsforvaltningen 2003.

²⁰⁵ Ressursregnskapet for reindriftsnæringen 2001–2002. Reindriftsforvaltningen 2003.

²⁰⁶ www.reindrift.no.

²⁰⁷ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

²⁰⁸ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

²⁰⁹ Reindriftsstyret, sak 84/99.



Trym Ivar Bergsmo/Samfoto

5.2 REINDRIFTSAVTALEN

5.2.1 Reindrifftsavtalens formål

I 1976 ble den første hovedavtalen inngått mellom staten, ved Landbruksdepartementet, og Norske reindriftssamers landsforbund. Hovedavtalen ble bygd opp etter mønster fra jordbruket. Ifølge denne avtalen er målet å oppnå en optimal kjøttproduksjon fra det naturgrunnlagte en har, samt å sørge for at reindrifftsutøverne får trygge og gode økonomiske og sosiale levekår. Dette markerte innledningen til at det ble ført en egen næringspolitikk for reindriften. Hovedavtalen fastslo at reindriftssamene gjennom Norske reindriftssamers landsforbund har forhandlingsrett med staten om økonomiske tiltak for næringen, herunder også faglige, sosiale, organisasjonsmessige og andre spørsmål av betydning for utviklingen i næringen.²¹⁰ Fra midten av 1970-årene til midten av 1980-årene var det en forholdsvis kraftig vekst i overføringene til reindriffts-næringen over reindrifftsavtalen, noe som førte til en bedret økonomi og redusert behov for slaktning. Mye av overføringene gikk også til å bygge opp forvaltningen, veiledning, forskning og lignende.²¹¹

Hovedavtalen som ble forhandlet fram i 1993, førte blant annet til at det ble innført ettårige reindrifftsavtaler der avtaleåret begynte 1. juli. I forhandlingene om reindrifftsavtalen inngår hovedspørsmål om utviklingen i næringen, det angis bestemmelser om bruken av priser og tiltak og andre økonomiske og administrative virkemidler som supplerer reindrifftslovens bestemmelser.²¹² Reindrifftsavtalen er, ved siden av reindrifftsloven, det viktigste operative redskap for å følge opp målene og retningslinjene i reindriffts politikken.²¹³

Formålet med reindrifftsavtalen har vært å legge sosiale og økonomiske forhold til rette for reindrifftsutøverne, slik det har blitt gjort innen jordbruket gjennom jordbruksavtalen, og uten at dette går på bekostning av de økologiske forholdene.²¹⁴ Reindrifftsavtalen har vært en forutsetning for reindriffts-næringen generelt. Ifølge Landbruksdepartementet har utfordringen vært å gi økonomiske og sosiale vilkår som ikke går på bekostning av de økologiske forholdene.

²¹⁰ St.meld. nr. 28 (1992–93) En bærekraftig reindrift.

²¹¹ St.meld. nr. 28 (1992–93) En bærekraftig reindrift.

²¹² NIBR-prosjektrapport (2000:16) Reindrifftsforvaltningen.

²¹³ St.prp. nr. 63 (2002–2003) Om reindrifftsavtalen.

²¹⁴ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

Tabell 6 Fordelingen av reindriftavtalens rammer 1994–2003 (mill. kr)

Post	Benevnelse	94–95	95–96	96–97	97–98	98–99	99–00	00–01	01–02	02–03
51	Reindriftens utviklingsfond	32,6	32,2	31,6	31,1	31,9	32,9	38,7	49,7	45,9
72	Organisasjonstilskudd	4,3	4,3	4	4	4	4	4,8	5,3	5,6
74	Markedsfremmende tilskudd	2,5	2,3	0,9	0,9					
75	Kostnadssenkende og direkte tilskudd	34	34,2	34,5	35	37,3	41,3	42,7	46,2	49,7
75	Tilskudd til driftsenheter og									
(80)	tamreinlag	14,7	15	16,7	17,8					
	Produksjonstilskudd					16,7	17,6	21	23,6	23,6
	Kalveslaktetilskudd					2,9	3	5	5	5
	Driftstilskudd				2,5	2,5	5	5	5,6	5,6
	Tidligslaktetilskudd	7,8	7	7,7	4	4	4,5	2	2	1,5
	Distriktstilskudd	9	8,2	8,4	9	9,5	9,5	8	8	12
	Slaktetilskudd ved avvikling		1,5							
	Frakttilskudd	2,5	2,5	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	2	2
76	Folketrygdordningen	1,2	1,2	1,2						
77	Transport av rein	1,8	2,2	2,2	2,2					
78	Sykepengeordning	0,6	0,6	0,6						
79	Velferdsordninger				1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
	Sum	77	77	75	75	75	80	88	103	103
82 ²¹⁵	Kostnader vedr. radioaktivitet i reinkjøtt	6,5	3	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	3,5	3,5
	sum (inkl. post 82)	83,5	80	79,5	79,5	79,5	84,5	92,5	106,5	106,5

Kilde: Totalregnskapet for reindriftsnæringen 1995–2003

Tabell 6 viser hvordan rammene for reindriftsavtalen har utviklet seg. Av tabellen framkommer de ulike tilskuddsordningene som har vært gjeldende gjennom avtalen, og økningen av overføringene til reindriftsnæringen. Tabellen viser at det er produksjonstilskuddet som utgjør den største tilskuddsoverføringen.

Forskriftene til reindriftsavtalen

Forskriftene til reindriftsavtalen spesifiserer og definerer kravene for å oppnå tilskudd og er gjeldende fra 1. juli i det enkelte avtaleår. Forskriftene vedtas av Landbruksdepartementet, men Norske reindriftsamers landsforbund gis anledning til å drøfte forskriftenes innhold i et eget forskriftsmøte. Landbruksdepartementet opplyser at det har vært diskutert om reindriftavtalen skal gjelde for to år. Årsaken til det er at det har implikasjoner for utøverne når det gjelder stabilitet og forutsigbarhet at avtalen og forskriftene endres hvert år. Utarbeidelsen av forskrifter er en tidkrevende prosess, og informasjonen om de nye forskriftene sendes ut til utøvere først i august. Ifølge Reindriftsforvaltningen Vest-Finnmark er dette noe sent, men det har vært forbedringer de

siste årene.²¹⁶ Landbruksdepartementet anser at informasjonstilgangen har vært tilfredsstillende i forhold til de siste års slaktesesonger.²¹⁷

5.2.2 Den økonomisk situasjonen for reindriftsutøverne i Finnmark

Et godt økonomisk grunnlag for dem som er i næringen, anses som en forutsetning for å kunne nå de politiske målene. Bedre økonomi per driftsenhet vil kunne bidra til at flere familiemedlemmer kan delta i driften.²¹⁸ Reindriftsavtalens virkemidler skal ha en inntektsutjevne effekt slik at sysselsettingsnivået i noen grad opprettholdes.²¹⁹

Landbruksdepartementet oppsummerer i 2003 at den økonomiske og den sosiale situasjonen for reinere i Finnmark fortsatt er vanskelig.²²⁰ Ifølge Landbruksdepartementet er alternative inntekts- og sysselsettingsmuligheter få, og dette er med på å forverre situasjonen i regionen og vanskeliggjøre prosessen med å redusere antall personer tilknyttet næringen. Reindriften er kjennetegnet av forholdsvis store faste kostnader for hver enkelt enhet, samtidig som

²¹⁶ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

²¹⁷ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

²¹⁸ St.prp. nr. 63 (2002–2003) Om reindriftsavtalen.

²¹⁹ St.prp. nr. 49 (1997–98) Om reindriftsavtalen.

²²⁰ St.prp. nr. 63 (2002–2003) Om reindriftsavtalen.

²¹⁵ Disposisjonsbevilgning.

Tabell 7 Vederlag for arbeid og kapital i perioden 1994–2002 per driftsenhet i kroner etter reinbeiteområde

Reinbeiteområde	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Polmak/Varanger	164 560	150 978	64 808	166 773	136 081	154 188	184 495	260 618
Karasjok	61 822	47 514	38 460	55 464	110 286	41 996	76 211	184 575
Vest-Finnmark	52 525	67 221	79 954	36 933	153 693	43 050	35 308	233 922
Troms	71 081	66 900	21 309	5 808	81 554	81 542	50 177	167 869
Nordland	46 767	143 596	140 052	102 599	214 255	193 550	196 737	280 207
Nord-Trøndelag	201 162	154 432	316 743	415 780	400 135	303 728	229 733	328 845
Sør-Tr./Hedmark	209 193	236 806	206 306	167 589	290 605	396 178	449 400	360 384

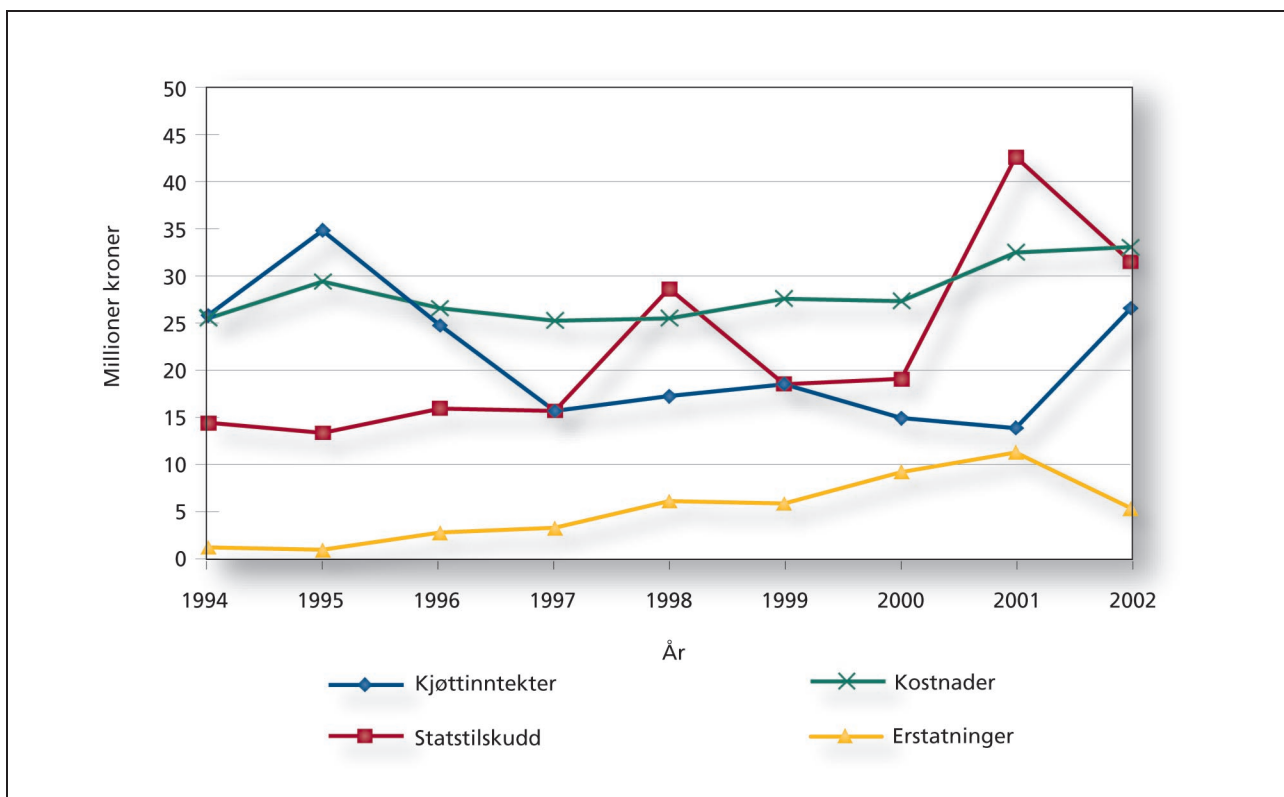
Kilde: Totalregnskapet for reindriftsnæringen 1994–2003

de variable kostnadene normalt er mer beskjedne. Dette innebærer at kostnader og arbeidsforbruk regnet per rein eller produsert kilo faller vesentlig raskere med økende omfang enn det som er vanlig i de fleste primærnæringer.

Situasjonen krever videre at det blir lagt til rette for dem som må ut av næringen, samtidig som en sikrer framtidens reindriftsutøvere trygge og gode rammebetingelser.²²¹ Tabell 7 viser utviklingen av vederlaget for arbeid og kapital per driftsenhet i de ulike reinbeiteområdene. «Vederlag til arbeid og egenkapital» er det mest brukte resultatmålet for be-

regning av økonomisk resultat i primærnæringene. Målingen av vederlaget per driftsenhet gjøres ved å ta nettoprodukt tillagt statsstøtte og fratrukket lånekostnader, fordelt på antall driftsenheter i reinbeiteområdet.

I tabellen er Øst-Finnmark reinbeiteområde delt inn i områdene Polmak/Varanger og Karasjok på grunn av de ulike driftsforholdene. Polmak/Varanger og reinbeiteområdene fra Nord-Trøndelag og sørover har stort sett hatt den beste økonomien i næringen. Bakgrunnen for dette er at i disse områdene har kjøttinntektene per rein vært større enn kostna-



Figur 7 Utviklingen i størrelsen for en del hovedposter i reindriftens totalregnskap i Vest-Finnmark i perioden 1994–2002.

Kilde: Totalregnskapet for reindriftsnæringen, Økonomisk utvalg, 1995–2003

²²¹ Disse vurderingene har vært stort sett de samme i alle stortingsproposisjonene fra og med 1992.

dene per rein, samtidig som tilskuddene per produsert kilo reinkjøtt og erstatninger per rein har vært lavere enn i de øvrige reinbeiteområdene.²²² I Karasjok og Vest-Finnmark har kjøttinntektene per rein vært lavere enn kostnadene per rein. Dette har ført til et lavt resultatmål.

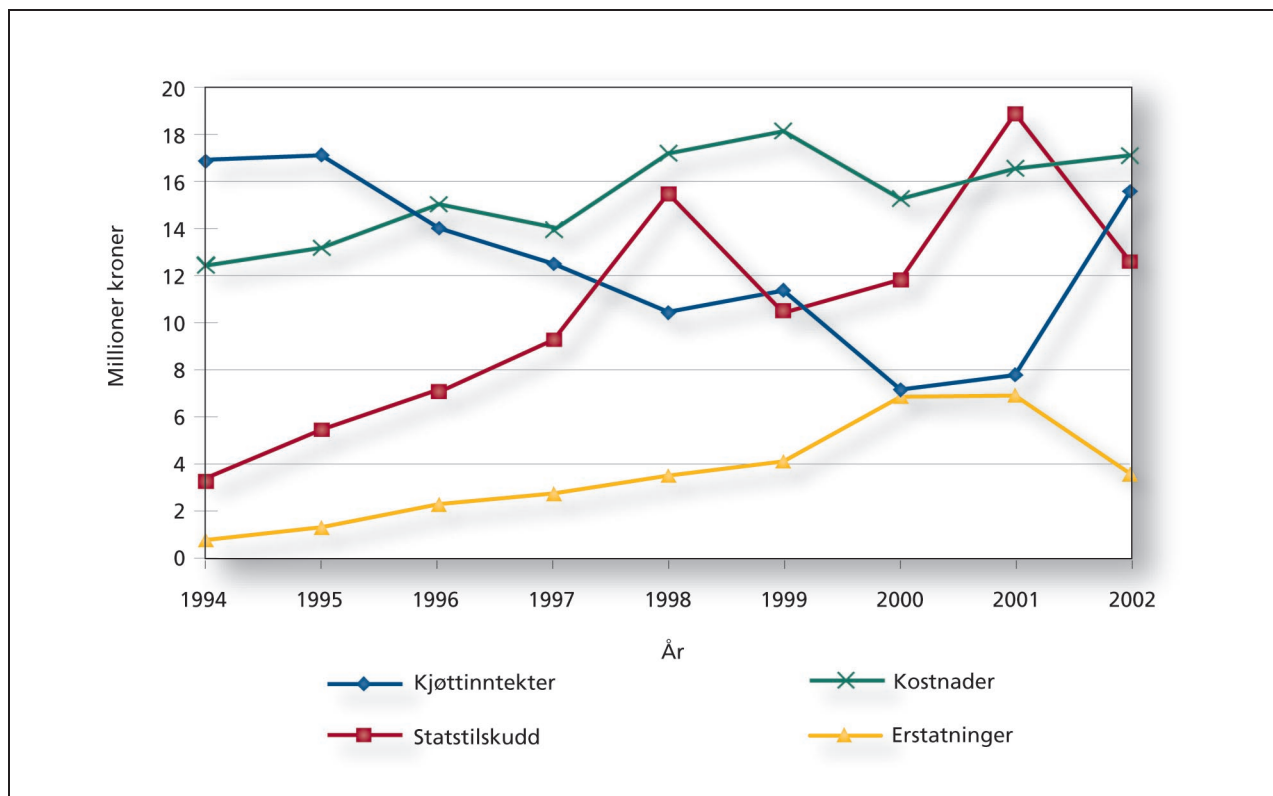
Resultatforbedringene i Vest-Finnmark og Karasjok i enkelte år skyldes erstatninger og ekstraordinære tilskudd som ble utbetalt året etter vanskelige driftsår. I 1998 er det en tydelig resultatforbedringer i disse områdene, noe som skyldes krisevinteren i Finnmark i 1997 og de ekstraordinære tilskuddene utbetalt året etter. For Karasjok og Vest-Finnmark er inntekten utenfor reindriften en vesentlig betingelse for å kunne forbli i næringen.²²³ Det er i all hovedsak kvinner som står for inntekten utenfor næringen.

Figur 7 illustrerer utviklingen i størrelsen for en del hovedposter i reindriften totalregnskap i Vest-Finnmark. Kjøttinntektene har gått gradvis ned som følge av flere dårlige vintre i perioden 1996–2001, og som en følge av at reintallet har blitt redusert med 30 %. Økningen i statstilskudd har sammenheng med lettelser i produksjonskravet og i tillegg en utbetaling av ekstraordinære statstilskudd for å avhjel-

pe næringen økonomisk etter flere dårlige vintre.

Som en følge av økte utbetalinger i forbindelse med tap til rovvilt, har erstatningsutbetalingene økt gradvis fra 1995.²²⁴ I totalregnskapet for 2003 kommer det fram at den negative utviklingen fram til 2001 har snudd. Grunnen til det er at reintallet har økt vesentlig som følge av god kalvetilgang, gode beiter og færre rovdyrtap. Dette har bidratt til økt slaktevolum og dermed økte kjøttinntekter for reiene.²²⁵

Figur 8 illustrerer utviklingen av en del hovedposter i reindriften totalregnskap i Karasjok. Øst-Finnmark reinbeiteområde er inndelt i Polmak/Varangar og Karasjok i totalregnskapet for reindriftnæringen. Dette blir gjort fordi det er så store forskjeller i driftsforholdene mellom de to områdene. Fra og med 1996 har reindriften i Karasjok i stor grad vært avhengig av statstilskudd og erstatninger. Noe av årsaken til dette har vært vanskelige beite- og driftsforhold og store rovdyrtap.²²⁶ Totalregnskapet for reindriftnæringen 2003 oppsummerer situasjonen i Karasjok med at situasjonen er vesentlig forbedret etter 2001, som en følge av en betydelig økning i kjøttinntektene.



Figur 8 Utviklingen i størrelsen for en del hovedposter i reindriften totalregnskap i Karasjok i perioden 1994–2002.

Kilde: Totalregnskapet for reindriftnæringen, Økonomisk utvalg, 1995–2003

²²² Totalregnskapet for reindriftnæringen, Økonomisk utvalg, 2002.

²²³ St.prp. nr. 58 (2001–2002) Om reindriftsavtalen 2002–2003.

²²⁴ Totalregnskapet for reindriftnæringen, Økonomisk utvalg, 2002.

²²⁵ Totalregnskapet for reindriftnæringen, Økonomisk utvalg, 2003.

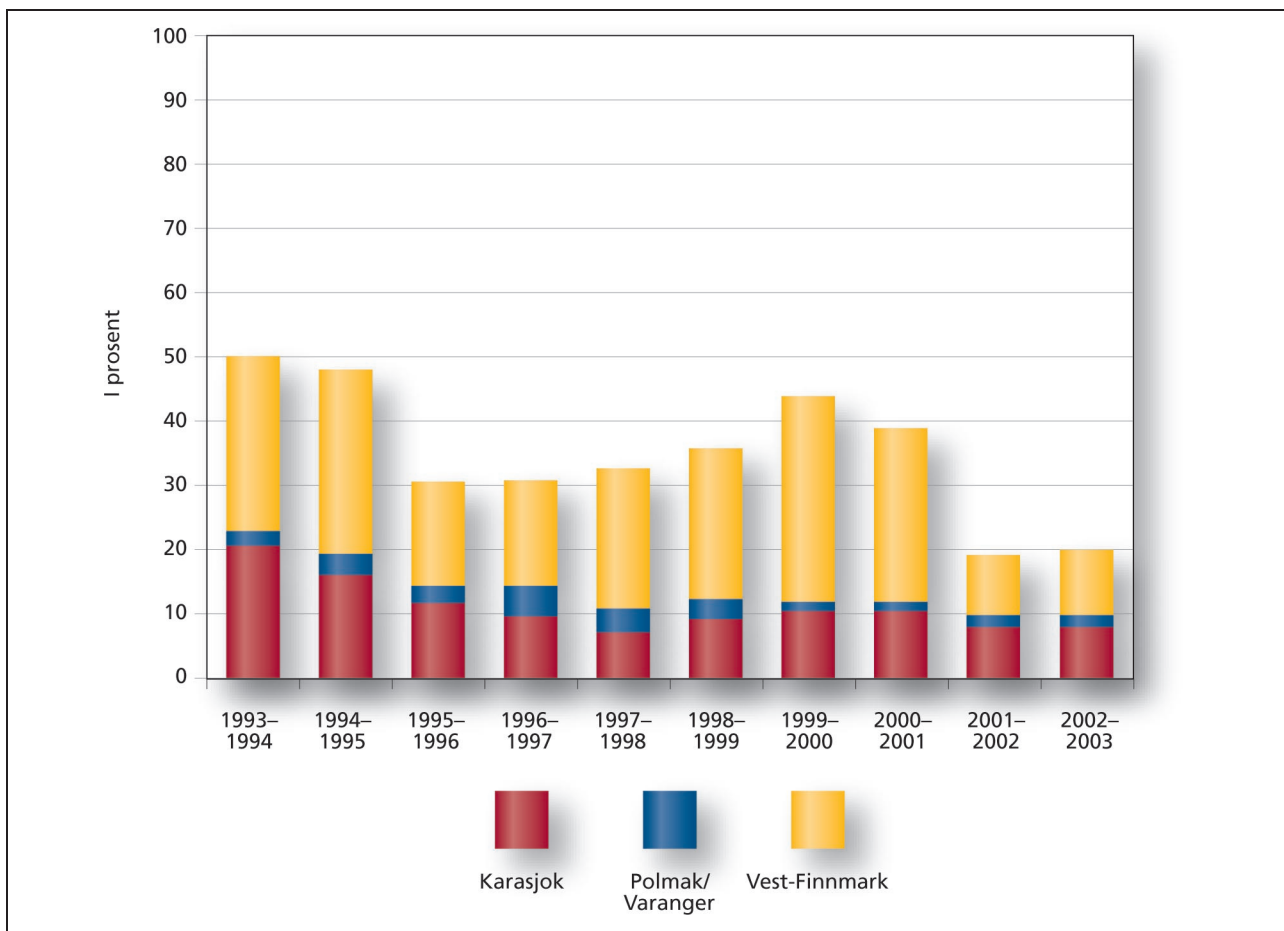
²²⁶ Totalregnskapet for reindriftnæringen, Økonomisk utvalg, 2003.

5.2.3 Generelt om tilskuddsordningene

Ulike tilskuddsordninger har vært utformet siden behandlingen av St.meld. nr. 28 (1992–93). I reindriften av 1978 ble systemet med driftsenheter opprettet. Det er kun utøvere med driftsenhet som har krav på tilskudd. Tilskuddene betales ut til driftsenhetsinnehaveren. Andre reieieres produksjon som sorterer under den enkelte driftsenhet, inngår i beregningen av gjeldende krav og tilskuddenes størrelse. Tilskuddene rettet direkte mot driftsenheter og tamreinlag har hatt til hensikt å være et incentiv til slakting. Tilskudd til driftsenheter og tamreinlag skal bidra til å fremme en bærekraftig reindrift, fremme kvalitet og produktivitet, heve inntekten og virke utjevnende mellom enheter i næringen.²²⁷

Det har vært store årlige variasjoner i utbetalinger av tilskudd til driftsenhetene i Finnmark etter 1992–1993. Årsaken til at det gjennomsnittlige beløpet utbetalt i Vest-Finnmark er lavt og har vært synkende, er at færre søkere har fått innvilget tilskudd.²²⁸ Det motsatte er tilfelle i Polmak/Varanger, hvor prosentandelen av innvilgede tilskudd har økt

de siste årene. Reindrifftsforvaltningen i Alta opplyser at den viktigste grunnen til den lave innvilgelsesprosenten i Finnmark er at slaktekravet ikke er oppnådd.²²⁹ Enkelte driftsenheter har også for mange rein til å få innvilget tilskudd, som en følge av tilskuddskravet fra 1997 om maksimalt 600 rein per driftsenhet for å få innvilget tilskudd. Ifølge Reindrifftsforvaltningen er noe av årsaken til dette at reieierne har frihet til å velge økt påsett framfor større slakteuttak når husholdets kontantbehov er dekket, og at etter år med store tap, grunnet både låste beiter og rovdyr, er behovet for større trygghet i form av mer rein til stede. Reindrifftsforvaltningen oppfatter at reindrifftsutøverne har uttalte motforestillinger mot å slakte produksjonsdyr, drektige simler, i tillegg til at en oppfølging av slaktekravet over flere år minsker flokken så mye at det blir lite tilbake å leve av. Figur 9 viser hvor mange søkere i hele Finnmark (i prosent) som fikk avslag på søknaden om produksjonstilskuddet fra driftsåret 1993–1994 til driftsåret 2000–2001, og hvordan avslagene i Finnmark er fordelt på Vest-Finnmark, Polmak/Varanger og Karasjok.



Figur 9 Prosentvis avslag på søknad om produksjonstilskuddet i Finnmark, og fordelingen av avslagene mellom områdene Vest-Finnmark, Polmak/Varanger og Karasjok.

Kilde: Totalregnskapet for reindriffts-næringen 1994–2003

²²⁷ Totalregnskapet for reindriffts-næringen, Økonomisk utvalg, 2000.

²²⁸ Totalregnskapet for reindriffts-næringen, Økonomisk utvalg, 2000.

²²⁹ Intervju med Reindrifftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

I årene 1993–94 og 1994–95 var de fleste avslagene begrunnet i at driftsenheten ikke hadde slaktet 1000 kg eller ikke oppnådd slaktekravet. Økningen i antall innvilgede søknader året etter skyldes i stor grad at flere oppnår kravet på grunn av nedslaktning som ledd i omstillingsprogrammet,²³⁰ samt at en del oppnår tilskuddet ved å øke uttaket til over 1000 kg. I Vest-Finnmark er det en økning i avslag fra 1997–98 til 1999–2000, som har bakgrunn i innskjerpelsen av slaktekravene. De to siste årene har antall innvilgede søknader økt på grunn av gode driftsår.

Ifølge Landbruksdepartementet viser den lave tilslagsprosenten på tilskudd i enkelte år for Finnmark begrensningene til de økonomiske virkemidlene over avtalen.²³¹ Den enkelte utøver velger selv om han skal tilpasse seg avtalen og dermed være berettiget til tilskudd. Landbruksdepartementet setter også spørsmålsteget ved hvem avtalen er rettet mot når det er så lav tilslagsprosent. Ifølge Landbruksdepartementet har det vært en økning i tilslagsprosenten de siste årene, og virkemidlene i reindrifftsavtalen for 2003–2004 er endret for å stimulere til økt produksjon og verdiskapning innenfor gitte rammer.

5.2.4 Produksjonstilskuddet

Produksjonstilskuddet har utgjort den største overføringen til driftsenhetene. Ordningen ble innført med virkning fra 1989–90.²³² Tilskuddet er et direkte tilskudd per driftsenhet og har hatt til formål å øke produktiviteten. Nytteeffekten var at det skulle medvirke til en bedre reintallstilpasning, bedret kvalitet, inntektsoverføring og utjevning mellom driftsenhetene.²³³ Produksjonstilskuddet har økt fra 29 000 kroner per driftsenhet i 1994 til 50 000 kroner per driftsenhet i 2001.

Vilkårene for å få innvilget produksjonstilskuddet har endret seg i dette tidsrommet, og vilkårene blir fastsatt i forskriftene til reindrifftsavtalen hvert år. Det har imidlertid i perioden fra 1993 til 2002 vært knyttet et krav om et visst produksjonsnivå for å oppnå produksjonstilskuddet. Hensikten med minimumskravet har vært å legge et effektivt press på reineierne til å slakte og dermed premiere driftsenheter som har et slakteuttak i henhold til kravet.²³⁴

Progressive slaktekrav, 1994–97

I St.meld.nr. 28 (1991–92) ble det vurdert at slaktekrav kan ha fordelingspolitiske effekter ved at det bidrar til at store reieiere har lettere for å oppnå tilskuddet, mens små reieiere og reieiere med mye tap ikke er i stand til å oppnå slaktekravet. Regjerin-

gen mente at sterk bruk av slaktekrav var en forutsetning for å få reintallsøkningen under kontroll. I tråd med St.meld. nr. 28 (1991–92) ble partene i reindrifftsforhandlingene enige om å endre tilskuddsordningene fra og med avtaleåret 1993–94.

Det ble i slaktesesongen 1994–95 innført et progressivt slaktekrav som innebar at enheter med mer enn 400 rein måtte slakte en større andel av flokken enn de som hadde et lavere reintall. De store driftsenhetene måtte slakte mer enn tilveksten, det vil si redusere flokkstørrelsen, for å få tilskudd.²³⁵ Bakgrunnen for innføringen av dette virkemiddelet var Stortingets behandling av reindrifftsavtalen for 1993–94, hvor det ble gitt klare føringer med hensyn til en utjevning og en tilpasning av reintallet til beiteressursene ved at de største flokkene skulle reduseres mest.²³⁶

En ulempe med progressive slaktekrav, som også ble vurdert i St.meld. nr. 28 (1991–92), var muligheten for at det kunne stimulere til ustabil slakteuttak hvor reieierne enkelte år satser på å oppfylle kravet, spesielt i år med gode kalveresultater. I mellomårene kan reieierne bygge opp flokkene igjen. En annen ulempe med denne ordningen var muligheten for at det kunne stimulere til manipulering med reintallsoppgavene og skape et omfattende kontrollbehov som det i praksis kunne være vanskelig å oppfylle.

Det første året etter at denne ordningen ble innført, mente Landbruksdepartementet at reindrifftsavtalen var nær utnyttet til det maksimale med hensyn til å oppnå reduksjon og utjevning av reintallet,²³⁷ og at en ytterligere skjerpning av slaktekravene bare ville føre til at flere ikke oppnådde tilskudd. Det ble derfor vurdert at det ville være nødvendig med lovbaserte tiltak for å oppnå en reduksjon av reintallet. I behandlingen av reindrifftsavtalen for 1995–96 stilte også flertallet i næringskomiteen seg kritisk til ordningene med progressive slaktekrav, og mente det ikke hadde hatt den ventede positive virkningen med en reduksjon i reintallet.²³⁸ I innstillingen ble det bedt om en nærmere analyse av sammenhengen mellom de økonomiske virkemidlene på den ene siden og miljøproblemene og inntektsfordelingen på den andre.

I St.prp. nr. 46 (1996–1997) om reindrifftsavtalen 1996–97, gav Landbruksdepartementet uttrykk for at progressive slaktekrav hadde ført til høyere slakteprosent i driftsenheter med mellom 400 og 800 rein, mens den hadde vært uten virkning i driftsenheter med over 800 rein. De største driftsenhetene valgte i stor grad bort tilskuddet, fordi ordningens størrelse var marginal i forhold til inntektene fra kjøtt salg og utbetalinger fra tidligslaktetilskuddet.²³⁹

²³⁰ Totalregnskapet for reindrifftsneringen, Økonomisk utvalg, 1996.

²³¹ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

²³² Erstattet det tidligere driftstilskuddet og snøskuterkompensasjonen.

²³³ Ressursregnskapet for reindrifftsneringen 1996–97, Reindrifftsforvaltningen 1998.

²³⁴ St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift.

²³⁵ St.prp. nr. 35 (1994–95) Om reindrifftsavtalen.

²³⁶ St.prp. nr. 32 (1993–94) Om reindrifftsavtalen.

²³⁷ St.prp. nr. 35 (1994–95) Om reindrifftsavtalen.

²³⁸ Innst.S. nr. 233 (1995–96).

²³⁹ Tidligslaktetilskuddet gjaldt kun i Finnmark og Troms i slaktesesongen 1996–97.

Videre i stortingsproposisjonen rapporterer Landbruksdepartementet at de offentlige reintellingene avdekket at en del driftsenheter oppgav for lave reintall i vårflokken for på den måten å skape et lavere beregningsgrunnlag for det prosentvise slaktekravet.

Vektgrenser, 1997–2001

Prøveordningen med vektregulering ble forsøkt for å redusere reintall ved hjelp av utslaktning i forhold til vektgrenser på reinen. Rein som ikke oppnådde vektgrensen skulle slaktes eller det skulle slaktes en andel av flokken i forhold til hvor mye av flokken som ikke innfridde vektgrensene. I reindrifftsavtalen 1997/98 vurderte Landbruksdepartementet det slik at det lå til rette for å innføre en tilskuddsordning basert på vektkriterier ved reinflokkene.²⁴⁰

Ordningen medførte at det ble innført vektgrensekraav på levende rein for å oppnå produksjonstilskudd for distrikter som ikke oppnådde normal og forsvarlig vekst og vektutvikling, samtidig som kravet om progressivt slakteuttak ble videreført i andre distrikter.²⁴¹ Vektgrensene ble satt som forskrift etter avtalen, ikke som et vedtak etter reindrifftsloven. Reinsdyrene ble veid, og kravet ble basert på registrering av levendevekter i slaktesesongen, eller om nødvendig i foregående sesong. Slaktekravet ble satt til den prosentandelen av hunndyrflokkene som lå under de fastsatte vektgrensene. Reineieren kunne etter eget valg slakte ut det antall hunndyr som tilsvarte fastsatt prosentandel, men det årlige kravet til uttak skulle ikke overstige 45 % av hunndyrflokkene. Reindrifftsavtalen for 1998–99 bygde videre på tidligere avtaleordninger, men signaliserte samtidig en forstående omlegging fra avtalebaserte til lovbaserte ordninger for selve reintallstilpasningen.²⁴²

Landbruksdepartementet uttalte i 1998 at en ensidig bruk av reindrifftsavtalens virkemidler, uten bruk av reindrifftslovens regulerings- og sanksjonsmidler, ledet til at de som hadde vært helt avhengige av tilskuddene over reindrifftsavtalen, bygde ned reinflokkene, mens andre holdt stillingen eller bygde opp reinflokkene. Avtalepartene var enige om at slaktekravet skulle settes av Reindrifftsstyret med hjemmel i reindrifftsloven § 2 dersom ikke utslaktning skjedde på grunnlag av planer utarbeidet av distriktene.²⁴³ Reindrifftsforvaltningen fulgte opp med å foreslå at alle reguleringsmuligheter i reindrifftsloven måtte benyttes i tillegg til avtalen fordi frivillige ordninger ikke førte til at målet om en bærekraftig rein-

drift ble nådd. Svakhhetene ved å bruke slaktekrav gjorde at reindrifftsforvaltningen ville kombinere dette med et øvre reintall per driftsenhet.²⁴⁴

I reindrifftsavtalen 1999–2000 fastsatte partene en ny strategi for å få en reduksjon av reintallet i Finnmark, spesielt i de distriktene hvor behovet for en reintallstilpasning var størst.²⁴⁵ Avtalepartene inngikk en protokoll om tiltak for å redusere reintallet i de reinbeitedistrikter i Finnmark hvor tilpasningsproblemene er størst mellom reintallet og tilgjengelige beiteressurser. Protokollen innebar at det i slaktesesongen 1999–2000 skulle gjennomføres frivillig utslaktning etter planer utarbeidet av de aktuelle reinbeitedistrikter. Denne strategien innebar at det for tiltaksdistrikter²⁴⁶ i Vest-Finnmark ble laget en særordning der driftsenheter med over 600 rein fortsatt skulle få tilskudd dersom hele distriktet leverte en felles slakteplan. Dette var for å motivere de store reieneierne til å være med på tilskuddsordningene. For å oppnå produksjonstilskudd i tiltaksdistriktene ble det stilt følgende krav:²⁴⁷

«Kravene for tiltaksdistriktene er todelt; ett krav om utslaktning av simler på bakgrunn av veiinger i det aktuelle reindrifftsår, og ett generelt produktivitetskrav om slakteuttak på 9,5 kg per rein i vårflokk. På bakgrunn av slaktekravene skal disse distrikter/beitegrupper lage samlede slakteplaner, der driftsenhetene i distriktet/beitegruppen gis mulighet til å oppfylle det samlede slaktekrav i fellesskap. Det er også gjort unntak for kravet til 600 rein per driftsenhet i tiltaksdistrikter som har levert slakteplan.»

Dersom dette tiltaket ikke lyktes i enkelte distrikter, var det meningen å gripe inn med regulerende tiltak i slaktesesongen 2000–2001.²⁴⁸ Ifølge Reindrifftsforvaltningen var Landbruksdepartementet klar over at denne strategien ville møte motstand, men det ble sett på som et stort framskritt at avtalepartene på denne måten hadde funnet fram til en felles plattform for videre samarbeid mellom reindrifftsmyndighetene og reindriffts næringsorganisasjon. Den forventede nytteeffekten var å medvirke til en bedre reintallstilpasning, bedret kvalitet, inntektsoverføring og utjevning mellom driftsenhetene. Som oppfølging av reindrifftsavtalen for 1999–2000 fastsatte Reindrifftsstyret i 1999 alders- og kjønnbestemte vektgrenser for rein. Dette skulle benyttes dersom distriktene ikke laget slakteplaner.²⁴⁹

²⁴⁰ St.prp. nr. 46 (1996–97) Om reindrifftsavtalen.

²⁴¹ Tilleggskravene er i forskriftene om tilskudd til driftsenheter og tamreinlag ved 31. juni 1997 definert som gjeldende «for distrikter hvor reinen ikke har normal vekt ved avslutning av grønnbeiteperioden, og/eller det foregår økologisk betenkelig bruk av lavbeiter, og/eller det foregår uhjemlet bruk av beiteområder».

²⁴² St.prp. nr. 65 (1999–2000) Om reindrifftsavtalen.

²⁴³ St.prp. nr. 54 (1998–99), Om reindrifftsavtalen, Innst.S. nr. 206 (1998–99).

²⁴⁴ Ressursregnskapet for 1998–1999, Reindrifftsforvaltningen 2000.

²⁴⁵ St.prp. nr. 54 (1998–99) Om reindrifftsavtalen.

²⁴⁶ Ved inngåelsen av reindrifftsavtalen 1999–2000 ble «tiltaksdistrikter» definert som distrikter med gjennomsnittsvikt under 72 kg for voksne simler ut fra veiinger de tre siste årene.

²⁴⁷ Ressursregnskapet for 1998–99, Reindrifftsforvaltningen 2000.

²⁴⁸ Intervju med Reindrifftsforvaltningen Alta, 31.01.03.

²⁴⁹ Reindrifftsstyrets sak 38/99.

I Vest-Finnmark var det ved utgangen av 1999 ingen av tiltaksdistriktene som hadde levert slakteplan, mens i Øst-Finnmark var slakteuttaket stort sett fordelt prosentvis mellom de ulike driftsenhetene etter reintall.²⁵⁰ Reindriftsforvaltningen mente utslakting etter vekt var komplisert og krevende, og utøverne så på dette som et offentlig inngrep i private disposisjoner. Forsøkene på reintallstilpasninger gjennom avtalen i form av vektgrenser og utslakting var en hard virkemiddelbruk. Dette har preget forholdet mellom forvaltningen og næringsutøverne.²⁵¹ En av årsakene til at utøverne i tiltaksdistriktene ikke fulgte regelverket, var at de på forhånd ikke kunne vite hvor mange år framover de måtte redusere simleandelen før alle simlene kom opp på den vektgrensen som var satt. I tillegg visste utøverne at ikke alle reduserte etter statens politikk, og dette gav en følelse av avmakt og urett.²⁵²

Da staten la fram sitt tilbud i januar 2000, var det klart at den frivillige slaktingen ikke ville føre til den forutsatte reintallsreduksjonen. Statens forhandlingsutvalg la derfor til grunn at det for slaktesesongen 2000–2001 ville bli utferdiget lovbasert pålegg om slakting i tråd med de forutsetninger som var lagt ved fjorårets reindriftsforhandlinger. Dette gikk både Norske reindriftssamers landsforbund og Sametinget sterkt imot. Avtalepartene ble enige om å trekke de forhold som berørte reintallsreguleringer, ut av forhandlingene. Veiing av reinsdyr ble avsluttet i 2000, og Reindriftsforvaltningen gikk i gang med å fastsette det øvre reintallet. Reindriftsforvaltningen i Alta uttaler at dette var ti år forsinket i forhold til Reindriftsstyrets forutsetning i 1987.²⁵³ Reindriftsstyret opphevet de alders- og kjønnsbestemte vektgrensene i 2003.²⁵⁴

Vilkår for produksjonstilskudd, 2001–2003

I perioden 2001–2003 ble det foretatt endringer i vilkårene for produksjonstilskudd som hovedsakelig gikk på reduksjoner i slaktekravene per kg rein i vårflokk og minstekravet på dokumentert slakteuttak. Ordningen med felles slakteplan ble utvidet for driftsåret 2001–2002 fra å gjelde bare distrikter og beitegrupper i Finnmark til også å omfatte de øvrige beiteområdene. Slaktekravet i den felles slakteplanen bestod av et samlet produktivitetskrav. Det samlede slaktekravet ble beregnet som summen av de in-

dividuelle kravene. Distriktet eller gruppen som helhet måtte oppfylle det samlede kravet for at driftsenhetene skulle få innvilget tilskudd.²⁵⁵

I reindriftsavtalen for 2002–2003 gav avtalepartene Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) i oppdrag å gå gjennom tilskuddsordningene og komme med forslag til omlegginger, slik at ordningene i størst mulig grad stimulerer til en reindrift som har markedsrettet produksjon og verdiskapning som mål, samtidig som grunnleggende krav til forsvarlig inntektsfordeling ivaretas.²⁵⁶

Reindriftsavtalen 2003–2004 er i vesentlig grad basert på anbefalingene fra NILF og innebærer at tilskuddene til driftsenheter og tamreinlag legges vesentlig om.²⁵⁷ Det ble innført en produksjonspremie, der hensikten var å premiere innsats, produksjon og videreføring i næringen. Det ble også innført et flatt driftstilskudd som skal være en delvis kompensasjon for kostnadene i reindriften. Driftstilskuddet har også en differensiert komponent som varierer avhengig av hvilket reinbeiteområde driftsenheten befinner seg i.

5.2.5 Kalveslaktetilskuddet

Målsettingen med kalveslaktetilskuddet er å stimulere til en størst mulig produksjon på et begrenset naturgrunnlag. En produksjon basert på kalveslakt har over lang tid vist seg å gi den største produksjonen.²⁵⁸

Til og med reindriftsåret 1992–93 var kalveslaktetilskuddet 200 kroner i tilskudd per slaktet kalv. I 1993–94 ble det redusert til 100 kroner per slaktet kalv for Troms og Finnmark, noe det ble kompensert for med det innførte tidligslaktetilskuddet i denne regionen. Kalveslaktetilskuddet falt helt bort i 1994–95 for Finnmark og Troms, men kom tilbake som et alternativ til tidligslaktetilskuddet i 1996–97.

Det er distriktsmessige forskjeller i hvordan tilskuddet har virket på slakting av kalv. I 2000–2001 var andelen kalveslakt henholdsvis 17 % og 25 % i Vest-Finnmark og Karasjok, mens tilsvarende tall for Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedmark var henholdsvis 71 % og 74 %. I ressursregnskapet for reindriftsnæringen i 1999 ble det vurdert at ordningen hadde fungert godt i områder med bærekraftig ressursutnyttning, mens effekten var marginal i Finnmark. En årsak til dette var at ved slakting av kalv på 12–15 kg blir slakteverdien så lav at mange heller velger å vente med slakting til kalven er åring.²⁵⁹ Ut over de distriktene som tradisjonelt har slaktet kalv,

²⁵⁰ Ressursregnskapet for reindriftsnæringen 1998–99, Reindriftsforvaltningen, 2000.

²⁵¹ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

²⁵² Ulvevadet (2002) «Penger teller, kultur avgjør—Analyse av statens virkemiddelbruk for å oppnå en bærekraftig reindriftsnæring i Vest-Finnmark, og reindriftssamenes reaksjoner på denne politikk», Centre for Development and the Environment. Dissertation and Theses No. 10/2000. Universitetet i Oslo.

²⁵³ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

²⁵⁴ Reindriftsstyrets sak 07/03.

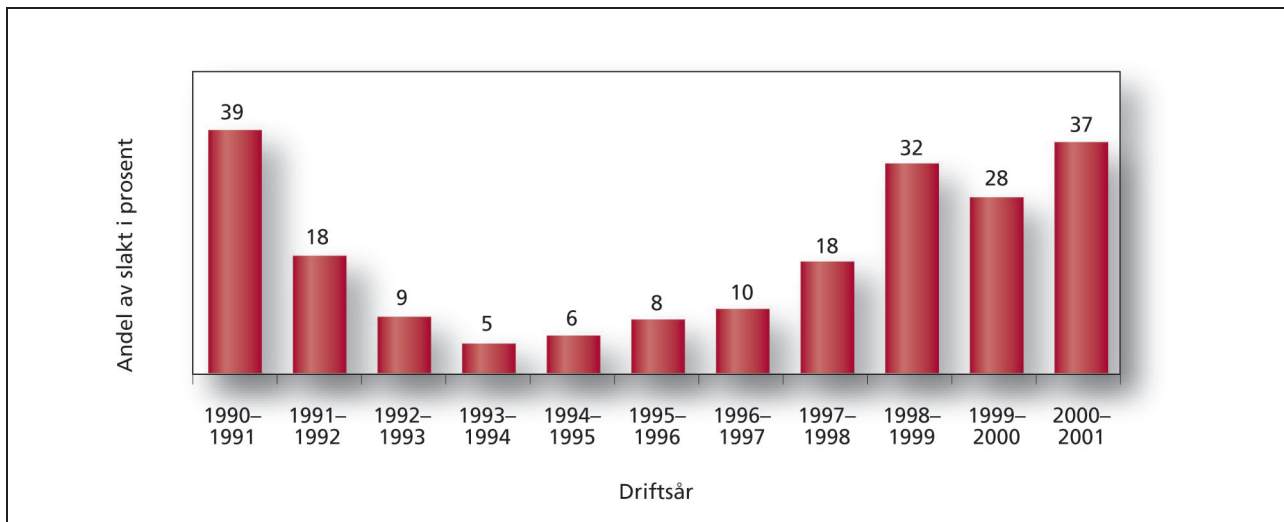
²⁵⁵ Ressursregnskapet for reindriftsnæringen 2000–2001, Reindriftsforvaltningen, 2002.

²⁵⁶ St.prp. nr. 58 (2001–2002) Om reindriftsavtalen.

²⁵⁷ St.prp. nr. 63 (2002–2003) Om reindriftsavtalen.

²⁵⁸ Ressursregnskapet for reindriftsnæringen, Reindriftsforvaltningen, 2000.

²⁵⁹ Ressursregnskapet for reindriftsnæringen 1998–99, Reindriftsforvaltningen, 2000.



Figur 10 Prosentandel slakt første halvår (vinterslakt).

Kilde: Totalregnskapet for reindriftsnæringen 2000/2001

er det få distrikter som har valgt kalveslaktetilskudd til fordel for tidligslaktetilskudd.

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) anbefalte en videreføring av kalveslaktetilskuddet i 2002, men det ble også vurdert at tilskuddet bør avvikles i enkelte områder, eller at satsene bør differensieres.²⁶⁰ Dette gjaldt spesielt Finnmark, der det kan være behov for en høyere sats for å øke andelen kalveslakt.

5.2.6 Tidligslaktetilskuddet

Tidligslaktetilskuddet ble innført i Finnmark fra starten av driftsåret 1991–92 som en delvis erstatning for ordningen med kalveslaktetilskuddet. Den forventede nytteeffekten var å spare lavbeiter gjennom tidligere uttak av slaktedyr, forbedret kvalitet, økt lønnsomhet og inntektsutjevning.²⁶¹ Fra og med 1997–98 har ordningen kun omfattet Finnmark.²⁶²

I St.prp. nr. 40 (1995–96) Om reindriftsavtalen 1996–97 framkommer det at næringskomiteen stilte seg kritisk til ordningen, og at det ble etterlyst opplysninger om kostnadene ved tidligslaktetilskuddet stod i samsvar med virkningen ordningen hadde for presset på vinterbeitene. Det ble også stilt spørsmål ved om ordningen hadde noen inntektsutjevneende effekt.²⁶³

I St.prp. nr. 46 (1996–97) om reindriftsavtalen 1997–98 framkommer det at ordningen med tidligslaktetilskudd for Troms og Finnmark har hatt en gunstig effekt på fordelingen av slaktingen i Vest-Finnmark. Den ønskede effekten av tidligslaktetil-

skuddet har vært størst i Vest-Finnmark.²⁶⁴ I totalregnskapet for reindriftsnæringen i 1998 rapporteres det om at det har vært en klar forskyvning fra vinterslakt. Fra 1997 til 1998 er tendensen imidlertid en økning i vinterslakt. I St.prp. nr. 40 (1995–96) om reindriftsavtalen for 1996–97 forklares innføringen av vektbaserte slaktekrav og usikkerheten rundt dette virkemiddelet som en medvirkende årsak til endringen i slaktestrukturen. Figur 10 viser prosentandel slakt første halvår (vinterslakt) i perioden 1990–2001.

I totalregnskapet for reindriftsnæringen i 1997 rapporteres det om at tidligslakt har spart vinterbeitene for 8000–9000 dyr, men at det også har ført til en økende belastning på vår/høstbeitene. Årsaken er at flokkene føres tidligere og lenger inn på disse områdene for å rekke tidligslakt. Det har også skjedd en endring av flokkstrukturen som følge av at tidligslaktetilskuddet har erstattet kalveslaktetilskuddet. Det rapporteres om at i en ustabil ressursituasjon velges tidligslaktetilskuddet bort til fordel for andre muligheter som har høyere prioritet.

I ressursregnskapet for reindriftsnæringen i 1999 rapporteres det om en sterk økning av tidligslakt i midten av 1990-årene, mens i årene 1997–99 ble tidligslakt redusert igjen.²⁶⁵ Bare 50 % av slakteuttaket ble gjennomført før årsskiftet, noe som bidro til å holde et høyt beitetrykk på de marginale høst- og vinterbeitene i indre Finnmark. Reindriftsforvaltningen rapporterer om at årsaken lå i kravet om å oppnå produksjonstilskudd for å motta tidligslaktetilskudd, samt økt krav til utslaktning av simler. Lønnsomheten for næringen var også usikker på grunn av kostnadene de ulike leddene pådrog seg ved slakting i september.

²⁶⁰ NILF-rapport 2002–9 «Reindrift – nye virkemidler, økt verdiskapning».

²⁶¹ Ressursregnskapet for reindriftsnæringen 1996–97, Reindriftsforvaltningen, 1998.

²⁶² Dette tilskuddet blir utbetalt direkte ved slakting i motsetning til produksjonstilskuddet som blir etterbetalt, og utgjorde 10 kroner per kg i perioden 1. august til og med 10. oktober, og 5 kr per kg i perioden 11. oktober til og med 31. desember.

²⁶³ Innst.S. nr. 233 (1995–96).

²⁶⁴ Totalregnskapet for reindriftsnæringen, Økonomisk utvalg, desember 1998.

²⁶⁵ Ressursregnskapet for reindriftsnæringen 1997–98, Reindriftsforvaltningen, 1999.

5.2.7 Ektefelletillegg

Tilskuddet kom med i reindrifftsavtalen i 1998–99. Formålet med tilskuddet var å få flere kvinner aktivt med i reindriften og på den måten få en mer kulturelt bærekraftig reindrift. Ektefelletillegg ble utbetalt med maksimalt 25 000 kroner til driftsenheter som oppnådde produksjonstilskuddet når begge ektefellene utøvde aktiv reindrift, men ble redusert dersom en av ektefellene hadde en brutto inntekt utenom reindriften på mellom 100 000 og 150 000 kroner. Den maksimale utbetalingen av ektefelletillegget økte til 50 000 kroner i reindrifftsavtalen 2000–2001.

5.2.8 Strukturelle tiltak i reindrifftsneringen

De strukturelle tiltakene i Finnmark har hatt som hensikt å få flere utøvere ut av næringen og på den måten redusere reinbestanden. I totalregnskapet for reindrifftsneringen i 2001 rapporteres det at i enkelte områder er det antall driftsenheter som har ført til for høyt antall rein i forhold til beiteressursene, og ikke at det er for mange rein per driftsenhet. Videre rapporteres det at det ikke vil være tilrådelig at en fortsatt reintallsreduksjon skal skje gjennom redusert antall per driftsenhet, fordi dette vil svekke det økonomiske grunnlaget ytterligere, men skje ved en reduksjon av antall driftsenheter.²⁶⁶ Figur 11 illustrerer utviklingen av antall driftsenheter i Finnmark totalt og fordelingen mellom Øst- og Vest-Finnmark.

Av figuren framkommer det at antallet driftsenheter gikk ned på midten i 1990-årene som en følge av omstillingsprogrammet og innløsningsordningen. Den gradvise økningen fra 1997 og senere kom som

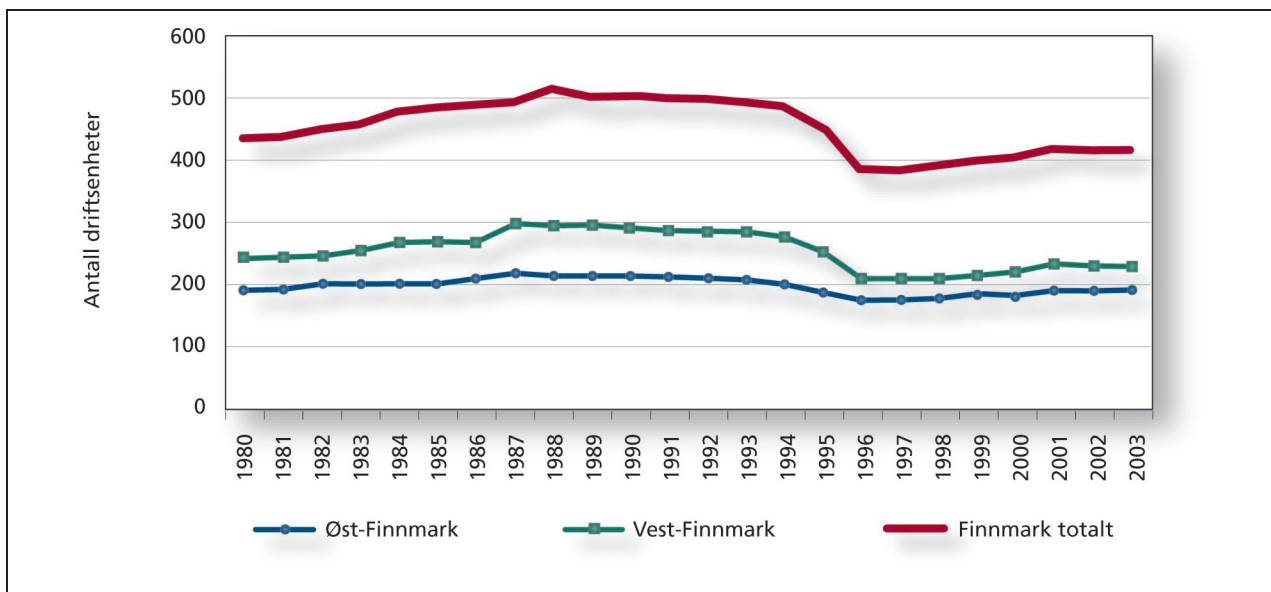
en følge av uklarheter ved nye etableringer og omstillingsprogrammet.

Omstillingsprogrammet for indre Finnmark

Målet med omstillingsprogrammet for indre Finnmark var å redusere antall rein og utøvere i næringen ved at reineiere ble gitt et tilbud om å gå over i aktiv omstilling mot å avvikle sin reindrift.²⁶⁷ Arbeidet gjennom omstillingsprogrammet ble i St.prp. nr 35 (1994–95) Om reindrifftsavtalen 1995–96 vurdert som avgjørende for den økonomiske og den sosiale utviklingen innen reindriften i de sentrale reindrifftsområdene. Programmet ble etablert høsten 1993 og ble formelt avsluttet ved utgangen av 1998. Deretter var det en toårig overgangsperiode for å få en gradvis tilpasning til en ordinær situasjon fra 2001.

Bakgrunnen for omstillingsprogrammet var i tillegg til overtalligheten i reindriften også nedleggningen av Bieddjovaggi gruver og nedlegginger i Forsvaret. Dette rammet Kautokeino i stor grad, men hadde også innvirkning på Karasjok. Omstillingsprogrammet omhandlet infrastruktur, utdanningsnivå og kvalifiserte folk for nye arbeidsoppgaver. Ifølge Reindrifftsforvaltningen har omstillingsprogrammet hatt mye å si for det kulturelle elementet ved at mange har fått utdanning og gjennom dette tilførte det samiske samfunnet verdier.²⁶⁸

I utgangspunktet forutsatte ordningen at driftsenheten ble avviklet og all tilhørende rein slaktet, men fordi oppslutningen om ordningen ble mindre enn forventet, ble fristen for søknad og innvilgelse i 1994 forlenget med ett år. Vilåarene ble også endret slik at innehavere av driftsenheter fikk adgang til å



Figur 11 Antall driftsenheter totalt i Finnmark og fordelingen mellom Øst- og Vest-Finnmark.

Kilde: Reindrifftsforvaltningen i Alta

²⁶⁶ Totalregnskapet for reindrifftsneringen, Økonomisk utvalg, 2002.

²⁶⁷ St.prp. nr. 35 (1994–95) Om reindrifftsavtalen.

²⁶⁸ Intervju med Reindrifftsforvaltningen Alta, 31.01.03.

bli stående med registrert driftsenhet og tilhørende merke i omstillingsperioden. Dette ble også gjort gjeldende for de driftsenhetene som allerede hadde gått inn i ordningen.²⁶⁹ Reindriftsforvaltningen opplyser at den var imot at denne reverseringsmuligheten ble gitt.²⁷⁰

I perioden 1993–2000 ble det utbetalt 330 mill. kroner til omstillingsarbeidet i indre Finnmark. Dette ble fordelt på 100 mill. kroner til omstillingslønn, 185 mill. kroner til næringssatsing, 24 mill. kroner til kompetanseheving og 20 mill. kroner til administrasjon av programmet.²⁷¹ Til sammen 101 driftsenheter gikk ut i omstilling. Innen 2002 var det 39 driftsenheter av disse som hadde avvirket driftsenheten, og 62 driftsenheter som hadde gjenopptatt reindriften. Blant driftsenhetene som valgte å avvikle, var det en overrepresentasjon av driftsenheter med små flokker. En gjennomgang av driftsenhetene som gikk inn i omstillingsprogrammet og driftsenhetene som gjenopptok reindriften, viste at nettoeffekten av omstillingen var en reduksjon på ca. 15 000 rein i indre Finnmark. I evalueringen av omstillingsprogrammet ble det stilt spørsmål ved om utfordringene reindriften stod overfor, kunne ha blitt bedre ivare tatt gjennom en sterkere målretting av reindriftspolitikken og tiltak overfor omstillerne.

Innløsningsordningen

I reindrifftsavtalen for 1998–99 ble det åpnet for å nytte midler fra Reindrifftsens utviklingsfond (RUF) til innløsning av driftsenheter. Innløsningsbeløpet var et engangsbetrag på 450 000 kroner. Formålet med ordningen var at driftsenheter i de distrikter som har store problemer med tilpasningen og utnyttelsen av beiteressursene, kan bli innløst.²⁷² Ved avgjørelsen av om driftsenheten skal innløses, legges det vekt på om innløsningen kan ha betydning for reintallstilpasningen, ressursutnyttelsen og utviklingen av en bærekraftig reindrift i distriktene.²⁷³

Tabell 8 viser at det totalt har vært 59 søknader om innløsning, 38 driftsenheter har fått tilsagn om innløsning, og av disse er det 27 som har oppfylt innløsningsvilkårene. I Vest-Finnmark var 6 av totalt 14 innløsninger i «tiltaksdistrikt», det vil si i de områdene hvor reintallet er antatt høyere enn forsvarelig i forhold til beiteressursene. Det er styret i Reindrifftsens utviklingsfond som kan avslå søknader om innløsning ut fra fondets finansielle situasjon. Det blir vurdert av Reindrifftsforvaltningen at ordningen har hatt en sentral betydning i forbindelse med fastsettingen av øvre reintall i Finnmark, med påfølgende reduksjonskrav for det enkelte distrikt.²⁷⁴

Tabell 8 Status for innløsningsordningen per 31.12.02

Reinbeiteområde	Antall søknader				Antall innvilgede				Antall innløste			
	99–00	00–01	01–02	Totalt	99–00	00–01	01–02	Totalt	99–00	00–01	01–02	Totalt
Øst-Finnmark	14	5	3	22	9	2	2	13	9	0	2	11
Vest-Finnmark	16	11	3	30	12	8	2	22	7	4	2	13
Øvrige områder	2	2	3	7	1	0	2	3	1	0	2	3
Totalt	32	18	9	59	22	10	6	38	17	4	6	27

Kilde: Totalregnskapet for reindriffts næringen, Økonomisk utvalg, 2002

²⁶⁹ Totalregnskapet for reindriffts næringen, Økonomisk utvalg, 1998.

²⁷⁰ Intervju med Reindrifftsforvaltningen Alta, 31.01.03.

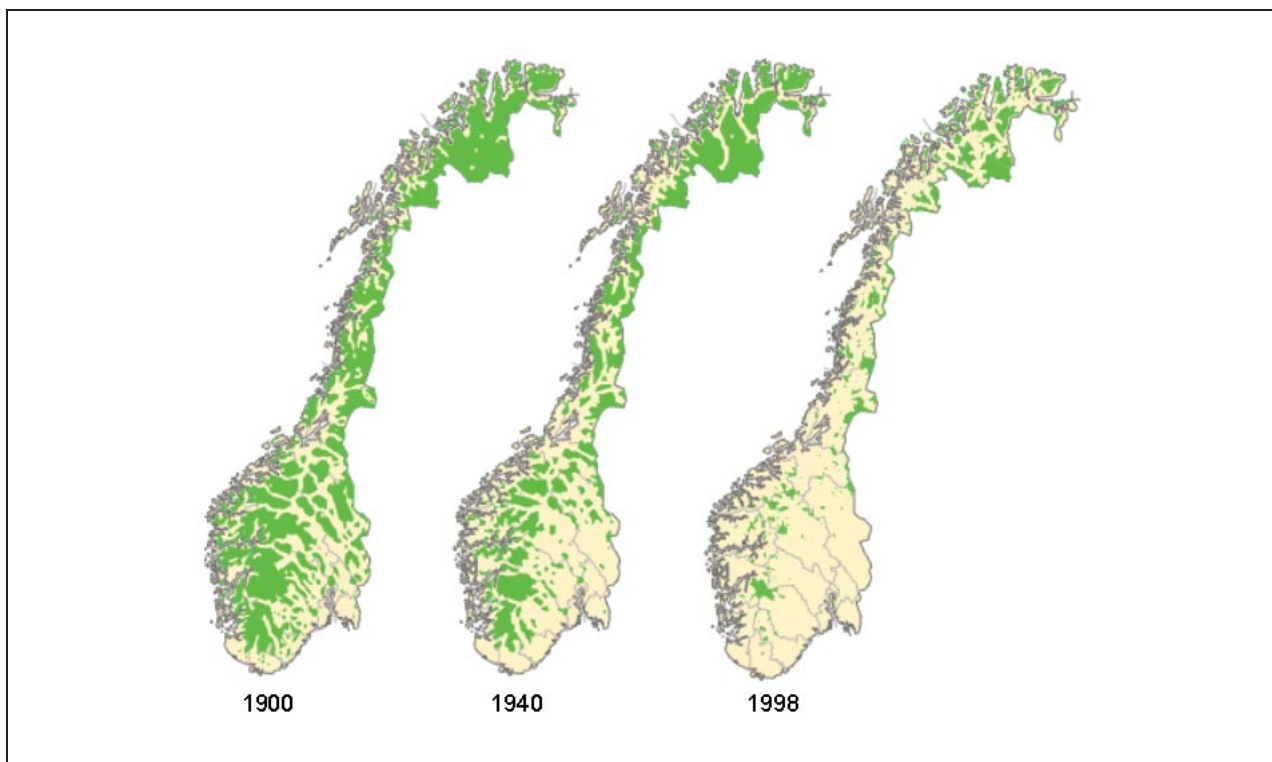
²⁷¹ NORUT NIBR Prosjektrapport 2003:5 «Sluttevaluering av Omstillingsprogrammet for Indre Finnmark».

²⁷² Forskrifter til reindrifftsavtalen 2001/2002 m.m., Reindrifftsforvaltningen, august 2001.

²⁷³ Totalregnskapet for reindriffts næringen, Økonomisk utvalg, 2002.

²⁷⁴ Totalregnskapet for reindriffts næringen, Økonomisk utvalg, 2001.

6 Øvrig ressursforvaltning



Figur 12 Utviklingen av inngrepsfrie områder som er mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep i Norge i perioden 1900–98²⁷⁵

6.1 AREALFORVALTNING

En bærekraftig bruk av reinbeitearealene forutsetter at det er balanse mellom tilgjengelig beite og antall dyr som utnytter dette beitet. Reduksjon av beitearealet ved arealinngrep påvirker denne balansen. Mulighetene til å opprettholde antall dyr med samme kondisjon som før inngrepene blir innskrenket. Hele beitesyklusen er viktig når det gjelder arealinngrep, selv om de marginale beitene i all hovedsak er vinterbeitene og høst-/vårbeitene. Dersom flokken ikke reduseres etter arealinngrep, kan dette resultere i dyr med dårligere kondisjon, redusert reproduksjon og produksjon.

6.1.1 Konsekvenser av arealinngrep for reindriften

Reinbeitearealet i Norge er på ca. 136 000 km² (40 %) av landarealet, men som direkte nyttbart reinbeiteareal regnes ca. 90 000 km² (28 %). Fra Nord-Trøndelag til Finnmark er 80 % av arealene

reinbeiteareal.²⁷⁶ Områdene som er nyttbare til reindrift, blir mindre når de villmarkspegede områdene i landet reduseres. Direktoratet for naturforvaltning²⁷⁷ har vist at i 1900 var 48 % av Norge villmarksarealer, i 1940 var 34 % villmarksarealer, og i 2000 var 12 % villmarksarealer.²⁷⁸ Figur 12 viser utviklingen av inngrepsfrie områder som er mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep i Norge i perioden 1900–98.

Omfang av inngrep og forstyrrende aktiviteter har akselerert gjennom de siste tiårene. FNs miljøprogram (UNEP) anslår at ca. 26 % av reinbeitene i Nord-Norge nå er tilnærmevis permanent tapt, og samlet er mer enn 50 % av reinbeitene alvorlig påvirket av menneskelige inngrep.²⁷⁹

²⁷⁶ St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift.

²⁷⁷ www.naturforvaltning.no.

²⁷⁸ UNEP 2001. GLOBIO–Global methodology for mapping human impact on the biosphere. United Nations Environmental Program. Nairobi, Kenya.

²⁷⁹ UNEP 2001. GLOBIO–Global methodology for mapping human impact on the biosphere. United Nations Environmental Program. Nairobi, Kenya.

²⁷⁵ Brun, M, NOU 1986. Statens kartverk–Miljøenheten 1999.

Utbygging og forstyrrelser kan føre til tap av eller redusert bruk av beiteland i nærheten av forstyrrelsen.²⁸⁰ Den økende mengden av inngrep og ferdsel i reinbeiteland medfører tap av beiter ved at reinen skyr områder med menneskelig aktivitet og inngrep. Dette gjelder spesielt simler med kalv. Tap av beiteland har i praksis vist seg å ikke være reversibel og er ifølge NIBR den største trusselen mot fortsatt reindrift.²⁸¹ Ofte er de energimessige marginene så små at slike tilleggsforstyrrelser kan få alvorlige konsekvenser for dyrenes kondisjon. Reinen svekkes kondisjonsmessig gjennom økt energiforbruk og/eller redusert fôrintak på grunn av høyere tetthet av rein i de gjenværende og uforstyrrede områdene, redusert beitetid og/eller ikke-optimal beitebruk.²⁸² Effekten på reinen deles gjerne inn i lokale, regionale og kumulative effekter. Det fysiske beslaget av arealet er en lokal effekt og har oftest liten effekt på reinen. De regionale effektene består i at reinen trekker seg unna områder med inngrep og forstyrrelser, og trenges sammen på et mindre areal. Tilgjengelige beiteressurser blir dermed skjevt utnyttet. Kumulative (samlede) effekter medfører at reinen ikke får bygd opp kroppsreserver til vinteren, noe som kan føre til lavere vekter og til dårligere drektighet, kalvingsprosent og kalveoverlevelse.²⁸³

Landbruksdepartementet påpeker at i arealsaker er reindriften stort sett alltid den tapende part, og framhever at selv små inngrep kan få store ringvirkninger for reindriften. I tillegg fører arealinngrep til fragmentering av reinbeitearealer og samsvarer ikke med reindriftens behov for sammenhengende arealer.²⁸⁴

Landbruksdepartementet oppgir at det hos Reindriftsforvaltningen ikke foreligger registreringer over inngrep i reindriftsarealene, men at totalregnskapene for reindriften gir en oversikt over en del større inngrep. Eksempler på større inngrep er Snøhvit-utbyggingen, Kjøllefjord vindmøllepark og Halkavarre skytefelt. Omdisponering av arealer i Finnmark utenom de store inngrepene er stort sett til hytteformål. Det er et stort politisk press for å bygge flere hytter, og kommunene legger press på reindriften for å oppnå dette.²⁸⁵ Miljøvern-

departementet oppgir at det arbeides med et rapporteringssystem i tilknytning til KOSTRA,²⁸⁶ men at det ikke er mulig for Miljøverndepartementet å holde kontroll med hva som skjer lokalt. Departementet framholder at det kommunale selvstyret er viktig, også i arealsaker.²⁸⁷

Omfang av omdisponert areal

Ved revisjon av kommuneplanens arealdel er det viktigste forholdet for reindriftsinteressene omdisponeringer fra LNF-områder (landbruks-, natur- og friluftsområder) til andre arealkategorier. Når områder allerede er avsatt til byggeområde, råstoffutvinning, kommunikasjon og lignende, vil en omdisponering ha liten betydning for reindriften. Er områder båndlagt til verneformål eller ulike friluftformål, vil dette i hovedsak kunne kombineres med reindrift. I Riksrevisjonens spørreundersøkelse²⁸⁸ til kommunene i Nord-Troms og Finnmark (heretter kalt spørreundersøkelsen) oppgir 10 av 20 kommuner at de har omdisponert få eller ingen arealer fra LNF-område til andre formål i de siste to kommuneplanrevisjonene.²⁸⁹ Fem kommuner oppgir at de hver har omdisponert ca. 19 000 dekar. Fem kommuner svarer ikke på spørsmålet eller svarer at de ikke vet hvor mye som er omdisponert.

Fem kommuner oppgir i spørreundersøkelsen at de har omregulert til sammen ca. 2 600 dekar i reguleringsplaner som ikke er i samsvar med kommuneplanens arealdel. Elleve kommuner svarer at de ikke har regulert i strid med kommuneplanen. Fire svarer blankt eller vet ikke.

Områdekontoret i Øst-Finnmark har ikke registrert antallet arealsaker som blir behandlet av områdestyrene eller av administrasjonen etter delegasjon. Områdekontoret i Vest-Finnmark har en oversikt over antall saker som er behandlet, fordelt på type inngrep. Denne oversikten viser at mens halvparten av områdekontorets saker var arealsaker i 1995, var 60–70 % av sakene arealsaker i 2002.²⁹⁰

6.1.2 Reindriften behandling av arealsaker

Det er Reindriftsforvaltningens områdekontorer som i første instans ivaretar reindriften sine interesser i areal-

²⁸⁰ Wolfe, S.A. Griffith, B.O. Wolfe, C.A.G. 2000. Response of reindeer and caribou to human activities. *Polar Research* 19: 63–73.

²⁸¹ Lie, Ivar og Vigdis Nygaard, Reindriftsforvaltningen; En evaluering av organisasjon og virksomhet, NIBR prosjektrapport 2000:16.

²⁸² Smith, K.G., Ficht, E.J., Hobson, D., Sorensen, T.C og Hervicux, D. 2000. Winter distribution of woodland caribou in relation to clear-cut logging in west-central Alberta. *Canadian Journal of Zoology* 78: 1433–1440.

²⁸³ Nellemann, C. og Vistnes, I. Snøhvit og samisk reindrift – Framtidsutsikter, konsekvenser og avbøtende tiltak, NINA oppdragsmelding 765, 2002.

²⁸⁴ Intervju med Landbruksdepartementet, 18.02.02.

²⁸⁵ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

²⁸⁶ KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir informasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Rapporteringen skjer til Statistisk sentralbyrå.

²⁸⁷ Intervju med Miljøverndepartementet, 19.06.03.

²⁸⁸ Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommuner i Nord-Troms og Finnmark tilhørende Øst- og Vest-Finnmark reinbeiteområde, 13.05.03.

²⁸⁹ Kommunene skal vurdere om kommuneplanens arealdel skal revideres hvert fjerde år, det varierer hvor ofte kommunen reviderer arealplanen. De fleste kommunene i Finnmark har hatt en eller to arealplanperioder siden de vedtok den første kommuneplanens arealdel tidlig i 1990-årene.

²⁹⁰ NORUT NIBR Finnmark, Arealsaker i reinbeiteland, Forprosjekt, Rapport 2003:7, 2003.

saker på regionalt nivå. Kommunen sender den aktuelle saken til Områdekantoret, som sender den videre til de berørte reinbeitedistriktene. Reinbeitedistriktene sender sin uttalelse i saken tilbake til områdekantoret. Områdekantoret behandler saken administrativt eller legger saken fram for områdestyret. Kommunen får tilsendt uttalelsen eller vedtaket.

6.1.3 Samordning og samarbeid

Ifølge Landbruksdepartementet kan Reindriftsforvaltningen bli bedre når det gjelder kommunikasjon og informasjon overfor kommunene. Arbeidet med distriktsplaner skal gi kommunene informasjon om reindriftsinteressene i egen kommune. Departementet framholder at siden reindriften foregår på tvers av kommunegrensene, er det nødvendig med en mer helhetlig regional arealplanlegging som også tar hensyn til reindriftens rettigheter og behov. Det hadde vært nyttig å kunne ta i bruk fylkesplanen til dette. I revisjonen av plan- og bygningsloven har Landbruksdepartementet gått inn for å bedre denne situasjonen.²⁹¹

Miljøverndepartementet uttrykker at Landbruksdepartementet har ansvar for å følge opp kommunene i forhold til reindriftsinteressene, mens Miljøverndepartementet har ansvar for plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementet har i fellesskap med Landbruksdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet utgitt rundskriv M-12/2000 «Om arealbruk og byggetiltak i reinbeiteområde». Reindriften tas ikke opp i styringsdialogen mellom Miljøverndepartementet og fylkesmannen. Ifølge Miljøverndepartementet og Fylkesmannen i Finnmark er forhold knyttet til reindriften sektorisert slik at det er Reindriftsforvaltningen ved områdekantorene som følger opp reindriftsinteressene. Fylkesmannen påser imidlertid at områdestyrene har blitt hørt i kommunenes planprosesser og samordner ellers de statlige interessene som ligger under embetet.²⁹² Ifølge Reindriftsforvaltningen i Alta er det viktig at også andre planmyndigheter tar hensyn til saker som berører reindriften.²⁹³

I spørreundersøkelsen oppgir 12 av 20 kommuner at kommunikasjonen med områdekantorene som tilstrekkelig for å belyse reindriftens interesser. Bare to kommuner uttrykker at kommunikasjonen ikke er tilfredsstillende, mens de andre kommunene er nøytrale. Områdekantoret i Vest-Finnmark opplyser at det er en god dialog med miljøvern avdelingene hos fylkesmennene, og at dette er viktig for å unngå at reindriften må komme med alle innsigelsene som gjelder utmarksarealer.²⁹⁴ Områdekantoret i Øst-

Finnmark oppgir at dialogen med andre statlige etater ikke har vært så god på grunn av stort arbeidspress og mangel på personale. Videre oppgir områdekantoret at arealplanforumet har fungert dårlig i 2002. I arealplanforumet i fylket møter statlige og fylkeskommunale aktører kommunene. Her diskuteres større arealsaker og ulike arealplanproblemstillinger. Områdekantorene er med i dette forumet. De siste årene har også Statskog som grunneier og Reindriftsforvaltningen i Alta ved sin juridiske kompetanse blitt trukket mer inn i arealsaker.²⁹⁵ Ifølge Alta kommune har ikke områdekantorene vært flinke nok til å møte opp i arealplanforumet. Det er et savn at reindriften ikke alltid er med på disse diskusjonene.²⁹⁶ Også Fylkesmannen i Finnmark mener arealplanforumet har fungert dårlig i 2002.²⁹⁷

6.1.4 Kart og dokumentasjon som grunnlag for behandling av arealsaker

Gode kart som viser reindriftens arealbruk, er viktig og nødvendig for å kunne gjøre samarbeidet og samordningen mellom kommunene og områdekantorene så effektiv som mulig.

I spørreundersøkelsen oppgir alle kommunene bortsett fra tre at de har kart der reindriftens arealbruk er registrert. Det er reinbeitedistriktene som har bidratt med grunnlaget for disse kartene. Kartene er stort sett et resultat av distriktsplanene, hjemlet i reindriftsloven § 8 a. De aller fleste kommunene oppgir at de har papirkart, mens noen få også har digitale kart. Bare tre kommunene oppgir å ha AREALIS-kart.²⁹⁸ Alle kommunene oppgir at de benytter disse kartene når de behandler saker som har med reindriften å gjøre. De fleste kommunene supplerer kartene med lokalkunnskap, høringsuttalelser og muntlige henvendelser til reindriften.

I spørreundersøkelsen oppgir 14 av 20 kommuner at kartene ikke gir tilfredsstillende informasjon, eller at det framgår av kartene at hele kommunen er reinbeiteområde. Flere kommuner peker på at kartene er unøyaktige og uoversiktlige. I tillegg er noen kommuner misfornøyde med at reindriften ikke har gradert viktigheten av områdene, og påpeker at det er behov for et høyere presisjonsnivå. Ifølge spørreundersøkelsen er det problematisk for en del kommuner at alt areal framstår som like viktig for reindriften, og at alle arealer i reindriftskartene er i konflikt med all annen utvikling i kommunen. Det blir i spørreundersøkelsen påpekt at kartene er for lite forpliktende for reindriften, og at det ikke alltid er samsvar mellom kart og uttalelser fra reindriften. Ifølge

²⁹¹ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

²⁹² Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, 03.03.03 og Miljøverndepartementet, 19.06.03.

²⁹³ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

²⁹⁴ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

²⁹⁵ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark, 05.03.03.

²⁹⁶ Intervju med Alta kommune, 29.01.03.

²⁹⁷ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvern avdelingen, 03.03.03.

²⁹⁸ Fylkesvise arealinformasjonssystemer. Nasjonalt samarbeid for effektiv tilgang til kartinformasjon om arealverdier.

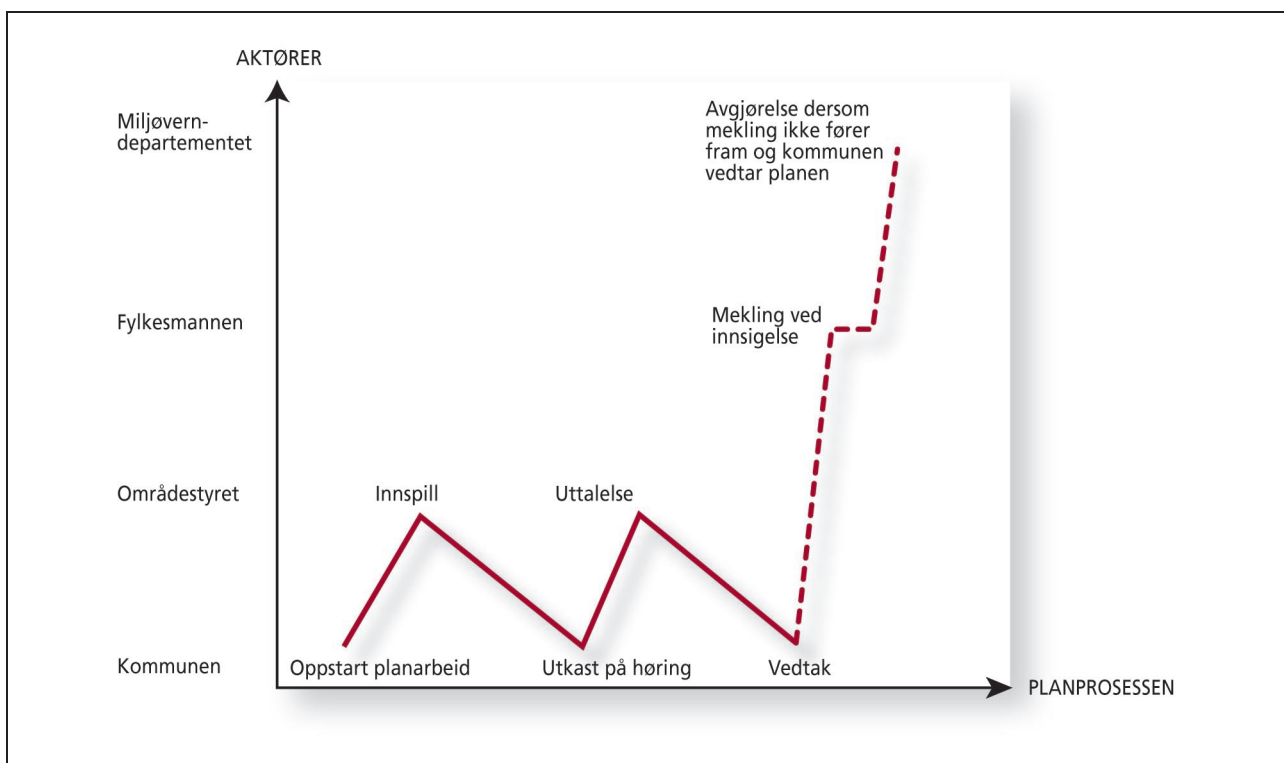
de intervjuede kommunene ville en verdiklassifisering av arealene gjort det lettere for kommunene å prioritere i sin arealplanlegging. Det hadde også vært en fordel om Reindriftsforvaltningen hadde autorisert kartene i sterkere grad. Også Fylkesmannen i Finnmark uttaler at kartene som dokumenterer reindriftens interesser, burde forbedres.²⁹⁹

Områdekontoret i Vest-Finnmark mener distriktplanene er gode oppslagsverk ved vurdering av arealsaker, samtidig som egen kunnskap og arealbrukskart er viktig.³⁰⁰ Områdekontoret i Øst-Finnmark tar i bruk uttalelser fra distriktene, distriktenes arealbrukskart og kart over kalvingsland og trekk- og flyttveier for å vurdere arealsaker. Ifølge Områdekontoret i Øst-Finnmark er de gamle kartene ikke helt pålitelige; de nye kartene er imidlertid bedre.³⁰¹

Reindriftsforvaltningen i Alta påpeker at en har brukt mye tid på å dokumentere reindriftens arealbruk gjennom kartmateriale, og at dette fortsatt er et satsningsområde for forvaltningen.³⁰² Landbruksdepartementet har gitt Reindriftsforvaltningen styringssignaler om at kartene som viser reindriftens arealbruk, skal verdiklassifiseres. På denne måten kan det unngås at områder som er mer verdifulle for

bærekraftig reindrift, bygges ut. Problemet er ifølge Landbruksdepartementet at dette kan resultere i at områder som ikke er av så vesentlig karakter, blir frigitt til utbygging. Dette momentet må tas med i arbeidet med verdiklassifiseringen. Departementet opplyser at det arbeides med å utvikle kartmaterialet, men kommunikasjonen vanskeliggjøres ved at kommuneplanleggere bare opererer innenfor og ikke på tvers av kommunegrensene.³⁰³

Ifølge Reindriftsforvaltningen i Alta er digitale kart fra Statens kartverk vanskelig tilgjengelige for kommunene siden disse må kjøpes fra Statens kartverk.³⁰⁴ Miljøverndepartementet opplyser at i henhold til St.meld. nr. 30 (2002–2003) «Norge digitalt» – et felles fundament for verdiskapning, Innst. S. nr. 275 (2002–2003), skal Statens kartverk utarbeide en kartdatabase som kommunene kan bruke som verktøy i sin arealforvaltning. Databasen skal blant annet inneholde AREALIS-kart hvor reindrift er ett av temaene. Databasen skal være en samfinansiering med kommunene. De kommunene som ikke bidrar økonomisk, vil heller ikke få tilgang til kartdataene. Miljøverndepartementet peker på at kvaliteten på reindriftsdataene som legges inn i AREALIS,



Figur 13 Saksgangen i plansaker

²⁹⁹ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

³⁰⁰ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

³⁰¹ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark, 05.03.03.

³⁰² Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 18.03.02.

³⁰³ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

³⁰⁴ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 18.03.02.

avhenger av grunnlaget Reindriftsforvaltningen utarbeider.³⁰⁵

6.1.5 Kommuneplan- og reguleringsplanprosessen

Figur 13 viser hvordan arealplanprosessen foregår mellom kommunene, områdestyrene, fylkesmenne og Miljøverndepartementet.

Innspill i en tidlig fase av planarbeidet

Ifølge Landbruksdepartementet er det en fordel om reindriftsinteressene ved områdekantorene trekkes tidlig inn i planprosessen, men som regel gjøres dette for sent. Områdekantorene kan informere kommunene om reindriftens interesser, men det er opp til kommunene å involvere reindriften tidlig i planprosessen.³⁰⁶

Kautokeino kommune oppgir at det må foreligge et konkret planforslag før det kommer gode uttalelser fra reindriften. I løpet av en planprosess blir uttalelsene ofte mer nyanserte.³⁰⁷ Ofte er varslene om oppstart forholdsvis åpne, og planavgrensning og detaljering er forutsatt avgjort gjennom prosessen. Når det har kommet innspill fra fylkeskommunen, statlige instanser, organisasjoner og andre berørte, vil kommunen eller private forlagsstillere utarbeide et planforslag som det faste utvalg for plansaker i kommunen vurderer om skal sendes på høring.³⁰⁸

Ifølge Alta kommune vurderes planene opp mot reindriftens interesser ved førstegangsbehandling, og kommunen prøver å finne ut hvilke områder som reindriften kan godta utbygd. I saksframlegget redegjøres det for prosessen som har vært i forhold til reindriften.³⁰⁹ I spørreundersøkelsen uttaler flere kommuner at de ikke avviser planer til førstegangsbehandling, og at de velger å sende planer på høring selv om for eksempel reindriften har vært negativ i sin første uttalelse.

Norsk reindriftssamers landsforbund framholder at reindriftsutøverne ikke får være med på og påvirke valg mellom alternativer eller tilpasse de ulike løsningene til beste for reindriften. Dette hadde vært ønskelig for å unngå at reindriften framstår som en negativ næring. Norske reindriftssamers landsforbund opplever at kommunene prioriterer ned hensynet til reindriftsnæringen i forhold til andre interesser.³¹⁰

Høringsuttalelser når utkast til plan foreligger

Ifølge Norske reindriftssamers landsforbund og Landbruksdepartementet blir mange plansaker som berører reindriften, ikke sendt fra kommunene til områdestyrene. Dette kan ifølge Landbruksdepartementet skyldes manglende forståelse i kommunene for hvilke saker som er viktige for reindriften, og at reindriften blir glemt siden den utøves over kommune- og fylkesgrenser.³¹¹ Områdekantorene i Øst-Finnmark og Vest-Finnmark uttaler imidlertid i intervjuer at de nå får på høring omtrent samtlige saker som avviker fra kommuneplanene og som har betydning for reindriften. Dette har forbedret seg gjennom 1990-årene. Kommunene ble mer bevisste, samtidig som fylkesmannen og fylkeskommunen hadde en tettere kontakt med kommunene.³¹² Alle kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at stort sett alle planer sendes på høring til områdestyrene. Noen få gjør imidlertid en vurdering opp mot reindriftens arealbrukskart eller vurderer om reindriften blir berørt, før de eventuelt oversender planen.

I spørreundersøkelsen oppgir 14 av 20 kommuner at de ikke er fornøyd med de uttalelsene som områdestyrene gir i forbindelse med omsøkte tiltak og planer. Det påpekes at det blir gitt for generelle uttalelser som kan være for lite bearbeidet, og det savnes en nærmere gradering av områdene. Det påpekes at uttalelsene kan være inkonsekvente i forhold til kart som viser reindriftens interesser, og i forhold til tidligere planvedtak.

Ifølge Områdekantoret i Øst-Finnmark fremmer områdestyrene også distriktenes syn i sine høringsuttalelser. Da distriktet og områdestyrene ikke har mer enn fire møter i året, kan det være vanskelig for distriktene og områdestyrene å holde kommunens tidsfrister som etter plan- og bygningsloven skal være minst 30 dager.³¹³ Ifølge områdekantorene blir distriktenes uttalelser stort sett fulgt opp av områdestyrene, bortsett fra i saker hvor distriktet blir utsatt for stort press og områdekantoret må ta belastningen ved å gi negativ uttalelse.³¹⁴

Fylkesmannen i Finnmark framholder at områdestyrene ikke bør overlate til distriktene å ta påkjenningen med å gå imot hyttebygging. Etter Fylkesmannens oppfatning bør Reindriftsforvaltningen i Alta gi retningslinjer i arealsaker, slik at det ikke blir opp til hvert enkelt distrikt om det skal gis innsigelse eller ikke. Fylkesmannen mener også at arbeidet med arealsaker fungerer bedre i Vest-Finnmark enn i Øst-Finnmark. Områdekantoret i Vest-

³⁰⁵ Intervju med Miljøverndepartementet, 19.06.03.

³⁰⁶ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

³⁰⁷ Intervju med Kautokeino kommune, 06.03.03.

³⁰⁸ Veileder T1382, Kommuneplanens arealdel, Miljøverndepartementet, 1996.

³⁰⁹ Intervju med Alta kommune, 29.01.03.

³¹⁰ Intervju med NRL, 01.03.02.

³¹¹ Intervju med NRL 01.03.02 og med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

³¹² Intervju med Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark og Vest-Finnmark, 05.03.03 og 06.03.03.

³¹³ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark, 05.03.03.

³¹⁴ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark og Vest-Finnmark, 05.03.03 og 06.03.03.

Finnmark har en egen praksis i arealsaker og bedre kompetanse på området.³¹⁵

Innsigelsesinstituttet er et sterkt virkemiddel etter Kautokeino kommunes oppfatning. Kommunen diskuterer med områdestyrene under høringen, og noen ganger kommer de fram til løsninger. Når det kommer innsigelser, går kommunen igjen inn i diskusjoner. Kautokeino kommune har god erfaring med å forhandle om innsigelsene og unngår i stor grad mekling. Kommer en sak til mekling, er situasjonen ofte fastlåst. Løsningen i meklingene er ofte at kommunen trekker saken. Kautokeino kommune mener at Områdestyret bruker innsigelsesinstituttet hyppig, og det er like ofte lokale som regionale interesser som ligger til grunn.³¹⁶

Ifølge Områdekantoret i Øst-Finnmark blir det heller gitt innsigelser enn negative uttalelser i arealsaker fordi kommunene ikke er forpliktet til å ta negative uttalelser til følge. Når innsigelse blir gitt, går saken til mekling, og utfallet er som regel positivt sett fra reindriftens side.³¹⁷ Fylkesmannen mener innsigelsesinstituttet etter hvert har blitt effektivt. Det har blitt en markant endring i vurderingspraksisen hos både Fylkesmannen, Miljøverndepartementet og særlig Landbruksdepartementet etter at det kom et notat som presiserte reindriftens innsigelsesmyndighet. Fylkesmannen mekler mellom reindriften og kommunene i arealsaker og gir tilrådninger til Miljøverndepartementet dersom partene ikke kommer til enighet. Miljøverndepartementets tidligere avgjørelser er avgjørende når Fylkesmannen skal ta stilling til de ulike sakene. Miljøverndepartementet har imidlertid ikke vært konsekvent i sine avgjørelser. Reindriften er tungt inne i sakene som går til mekling og avgjørelse hos Miljøverndepartementet, og vinner mange av sakene.³¹⁸

Ifølge spørreundersøkelsen har de fleste kommunene lite erfaring med mekling i innsigelsessaker. De som har meklet har gode erfaringer. En kommune uttaler at Fylkesmannen synes å være på reindriftens side.

Områdestyrenes uttalelser og kommunens planvedtak

Alle kommunene, bortsett fra én, opplyser at de har vedtatt kommuneplanens arealdel for sin kommune. De fleste kommunene vedtok kommuneplanens arealdel tidlig i 1990-årene. Mange av kommunene har revidert eller er i ferd med å revidere kommuneplanens arealdel. Saksgjennomgangen viste at områdestyrene i perioden 1996–2002 gav høringsuttalelse til 17 kommuneplanarealdeler eller kommunedelplaner, 90 reguleringsplaner og 11 bebyggelsesplaner.

Tabell 9 viser hvilke vedtak områdestyrene og kommunene har gjort i plansakene i perioden 1998–2002. Tabellen viser ikke hvordan utfallet i sakene med innsigelse har blitt videre behandlet hos Fylkesmannen eller Miljøverndepartementet, men viser om kommunen har tatt hensyn til uttalelsen uten å gå videre til mekling.

Ved andregangsbehandling av arealsakene synliggjøres de konflikter og kompromisser partene har kommet fram til under prosessen. Alta kommune opplyser at kommunen kan komme langt med godt faglig arbeid og diskusjoner før andregangsbehandlingen.³¹⁹

Ifølge Områdekantoret i Øst-Finnmark er det kommunene som vurderer om andre samfunnsinteresser av stor betydning skal prioriteres framfor reindriften. Områdekantoret eller områdestyrene kommer ikke med slike betraktninger. Områdekantoret i Øst-Finnmark framholder at det er en tendens til at kommunene prioriterer egen befolkning framfor reindriftsinteresser, og at hytter er høyt prioritert.³²⁰ Ifølge Områdekantoret i Vest-Finnmark er det flytteleiene som er konfliktområdene, mens generelt tap av beiteland blir prioritert ned i forhold til andre arealinteresser i kommunene.³²¹

Tabell 9 Områdestyrets uttalelse og kommunens vedtak i plansaker

Plan	Områdestyrets uttalelse		Uttalelse tatt til følge i kommunen			
			Ja	Nei	Delvis	Vet ikke
17 kommuneplaner	Negativ	2		1	1	
	Innsigelse	9	1	1	2	5
90 reguleringsplaner	Negativ	17	3	8	1	5
	Innsigelse	13		6	2	5
11 bebyggelsesplaner	Negativ	2	1			1
	Innsigelse	2				2

³¹⁵ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

³¹⁶ Intervju med Kautokeino kommune, 06.03.03.

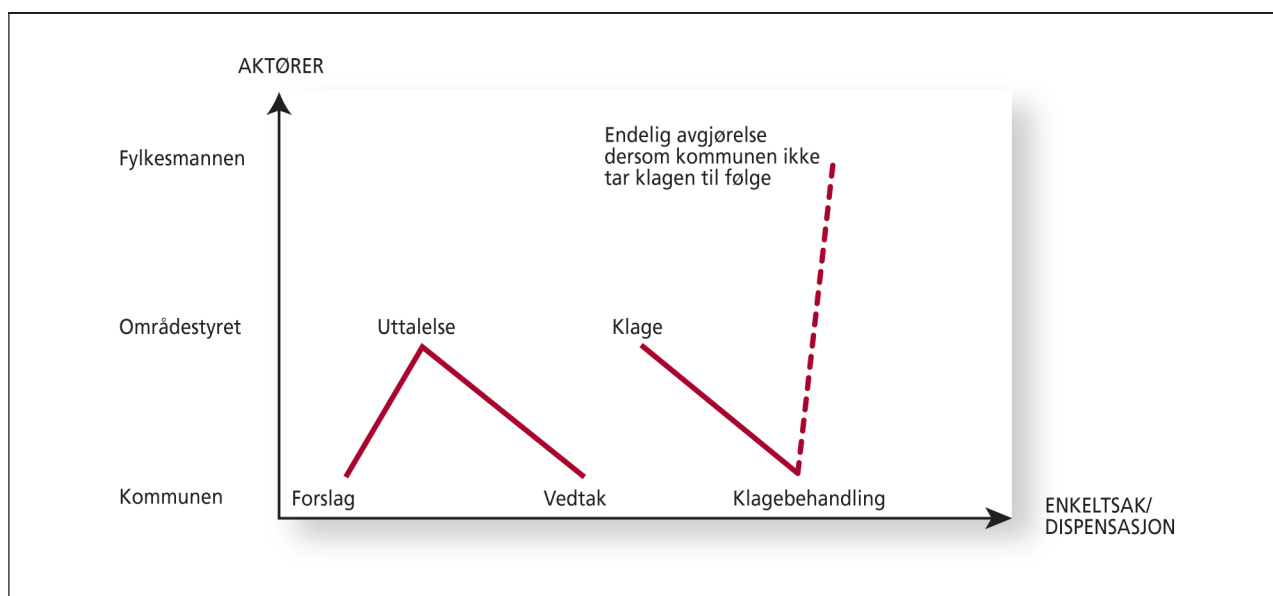
³¹⁷ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark, 05.03.03.

³¹⁸ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

³¹⁹ Intervju med Alta kommune, 29.01.03.

³²⁰ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark, 05.03.03.

³²¹ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.



Figur 14 Saksgang i enkeltsake og dispensasjoner

6.1.6 Dispensasjoner og enkeltsaker

Figur 14 viser hvordan enkeltsaker og dispensasjoner behandles i kommunene, i områdestyrene og hos fylkesmennene.

Reindriftsforvaltningen i Alta påpeker at reindriften har problemer med å komme i forhandlingsposisjon i forbindelse med inngrep og forstyrrelser i beiteområder. Reindriftsforvaltningen må på grunn av den store saksmengden konsentrere seg om enkeltsaker, noe som går på bekostning av helheten.³²² Områdekantorene opplyser også at det store antallet enkeltsaker er et hovedproblem for reindriften. Dispensasjonspraksisen er imidlertid strammet inn fra sentralt hold de senere årene, og det har blitt fokusert på at det skal foreligge særlige grunner før det gis dispensasjon.³²³ Ifølge Kautokeino kommune kan grunnen til det store antallet dispensasjonssaker i Finnmark være at fylket i stor grad består av statlig grunn, og at innbyggerne i utgangspunktet kan søke om for eksempel hyttebygging hvor som helst.³²⁴

Høring

Ifølge Landbruksdepartementet og Norske reindriftssamers landsforbund blir mange dispensasjonssaker som berører reindriften, ikke sendt på høring til næringen.³²⁵ Imidlertid oppgir områdekantorene at stort sett alle saker som er av betydning for reindriften, blir sendt fra kommunene, og at dette har bedret seg i løpet av 1990-årene.³²⁶

I spørreundersøkelsen oppgir kommunene at de sender til områdestyrene tilnærmet alle dispensasjonssaker som er i strid med kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner, med mindre det er opplagt at reindriften ikke har interesse eller blir berørt. Noen oppgir at de ikke sender saker i tettsteder eller i områder hvor kommunen har avtalt med distriktene at det ikke er nødvendig å sende saker på høring. Saker som er i samsvar med planer, sendes som regel ikke, med mindre det gjelder tiltak innenfor LNF-området. Tiltak innenfor landbruk, natur og friluftsliv må ifølge § 15 i reindriftsloven sendes reindriftsforvaltningen. I LNF-områdene er sektorlovgivningen styrende.

³²² Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 18.03.02.

³²³ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

³²⁴ Intervju med Kautokeino kommune, 06.03.03.

³²⁵ Intervju med Landbruksdepartementet og NRL, 25.06.03 og 01.03.02.

³²⁶ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark og Vest-Finnmark, 05.03.03 og 06.03.03.

Vedtak i enkeltsaker

Enkeltsaker/ dispensasjoner	Områdestyrets negative uttalelse	Negativ uttalelse tatt til følge i kommunen			
		Ja	Nei	Delvis	Vet ikke
776	261	69	94	9	89

Figur 15 Vedtak i enkeltsaker og dispensasjonssaker

Saksgjennomgangen viser at områdestyrene behandlet 776 enkeltsaker i perioden 1998–2002, jf. Figur 15. De fleste av disse 776 enkeltsakene³²⁷ var dispensasjoner eller tiltak innenfor LNF-området og dermed søknadspliktige. Spørreundersøkelsen viser at det var få saker i henhold til plan som ble sendt til områdestyrene. Kommunene tok ikke hensyn til områdets negative uttalelse i ca. 55 % av sakene der kommunens vedtak er kjent.

I dispensasjonssaker og enkeltsaker kan områdekantorene både gi negativ uttalelse og vedta at reinbeitearealer ikke kan omdisponeres etter reindriftsloven § 11. Ifølge Kautokeino kommune er ikke områdekantoret bevisste nok i forhold til når det kan bruke reindriftsloven til å avslå tiltak. Dersom det vil avslå etter reindriftsloven § 11, må dette klart framgå av vedtaket. Kautokeino kommune peker på at en negativ uttalelse gir rom for skjønn i planutvalget.³²⁸ Også Fylkesmannen påpeker at det er viktig at Reindriftsforvaltningen har klart for seg hva som er en uttalelse, og hva som er et vedtak.³²⁹ Landbruksdepartementet understreker i et rundskriv at reindriftsforhold er selvstendig grunn til avslag i arealsaker.³³⁰

For at områdestyrene skal ha mulighet til å klage på vedtak og holde oversikt over vedtatte saker, må kommunene sende melding om vedtak til områdekantorene. I saksgjennomgangene på områdekantorene ble det funnet melding om vedtak fra kommunen i kun 125 av 894 saker (dette gjelder både plansaker og enkeltsaker).³³¹ Områdekantorene oppgir at ikke alle kommunene sender dem melding om vedtak.³³²

Ifølge Fylkesmannen i Finnmark fremmer områdekantorene få klager på kommunale vedtak. Det er for det meste distriktsstyrene som klager på vedtak.

Fylkesmannen vet imidlertid ikke i hvor stor grad saker og melding om vedtak blir oversendt fra kommunene.³³³ Også Landbruksdepartementet framhever at områdestyrenes arbeid vanskeliggjøres av at kommunene ikke sender områdestyrene melding om vedtak.³³⁴ Områdekantoret i Øst-Finnmark oppgir at Fylkesmannen har bedt kommunene om å følge dette bedre opp.³³⁵

Ifølge Kautokeino kommune følger ikke alltid politikerne administrasjonens innstilling i arealsaker, og planutvalget ønsker ofte å gi dispensasjoner.³³⁶ Områdekantoret i Vest-Finnmark påpeker at kommunene ofte gir administrativt avslag i første instans, men klager får ofte omgjort vedtaket når klagen behandles politisk. Dersom reindriften klager og kommunen ikke omgjør vedtaket, blir saken avgjort av Fylkesmannen.³³⁷

6.2 FORVALTNING AV LOV OM MOTORFERDSEL I UTMARK I FINNMARK

Motorferdsel i utmark, særlig barmarkskjøring, forårsaker en rekke ulemper og skader, som varige sår i terrenget, vegetasjonsslitasje, forstyrrelse av dyrelivet, støy og annen forurensning.³³⁸ Motorferdselen i utmark er omfattende i Nord-Norge og Finnmark hvor bruken av motorferdsel i reindriften kommer i tillegg til den private bruken. Både det åpne og forholdsvis slette landskapet og motorferdselkulturen er forhold som bidrar til at motorferdselen er omfattende. Tidligere ble motorkjøretøy brukt i utmark for å transportere utstyr, mens mange nå i stor grad kjører for å forflytte seg.³³⁹ Motorferdselen i utmark i Finnmark foregår ved snøskuterkjøring på vinterføre

³²⁷ Søknadene kunne være søknad om deling eller søknad om å bygge.

³²⁸ Intervju med Kautokeino kommune, 06.03.03.

³²⁹ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

³³⁰ Rundskriv M-12/2000, Om arealbruk og byggetiltak i reinbeiteområde, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

³³¹ Tre kommuner oppgir at de ikke sender melding om vedtak til områdestyrene i saker hvor områdestyrene har vært høringspart. Fem kommuner sender områdestyrene melding om vedtak når de har gitt negativ uttalelse til saken. Syv kommuner sender alle vedtak der områdestyrene har vært høringspart.

³³² Intervju med Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark og Vest-Finnmark, 05.03.03 og 06.03.03.

³³³ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

³³⁴ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

³³⁵ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark, 05.03.03.

³³⁶ Intervju med Kautokeino kommune, 06.03.03.

³³⁷ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

³³⁸ Motorferdsel i utmark – en nasjonal utfordring. Avdelingsdirektør Ola Skauge, Direktoratet for naturforvaltning. Miljøkrim nr. 4/2003.

³³⁹ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

og ved barmarkskjøring med i hovedsak terrenggående firehjuls- og sekshjuls motorsykler. Ifølge Reindriftsforvaltningen er problemet med motorferdsel i utmark størst for reindriften på våren under flytting og i kalvingstiden.³⁴⁰

Det er kommunene som er tillagt forvaltningsmyndighet i henhold til lov om motorferdsel i utmark med tilhørende forskrift. Fylkesmannen behandler klagesaker og registrerer dispensasjoner. I saker om motorferdsel i utmark har fylkesmannen bare unntaksvis kontakt med Miljøverndepartementet, det er oftest Direktoratet for naturforvaltning som kontaktes i forbindelse med regelverksforståelse og klagesaker.³⁴¹ I 2002 oppfordret Direktoratet for naturforvaltning alle ordførerne i Finnmark om å være tilbakeholdne med å gi dispensasjoner til motorferdsel i utmark. Ifølge Direktoratet for naturforvaltning var det imidlertid liten vilje til å innskjerpe praksisen. I Finnmark blir det fokusert spesielt på barmarksløypene og barmarkskjøring. I behandlingen av saker etter lov om motorferdsel i utmark ligger det ikke inne spesielle føringer med hensyn til reindriften.³⁴²

6.2.1 Snøskuterkjøring

I Finnmark og Nord-Troms brukes snøskuter i egne rekreasjonsløyper eller etter dispensasjon. I reinbeiteområdene er det etter Reindriftsforvaltningens syn for mange snøskuterløyper. Reinen trekker etter spor fra både snøskuter og hundespenn, og det kan føre til sammenblanding av flokker. Ifølge Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark prioriterer ikke kommunene reindriftens behov for ro på beiteland. Reindriftsforvaltningen uttrykker at Fylkesmannen ivaretar reieneiernes interesser og stenger løyper dersom det kommer anmodning om dette.³⁴³ Hvor mye reinen blir forstyrret av snøskuterkjøring, avhenger i stor grad av hvor tamme reinsdyrene er.³⁴⁴

6.2.2 Barmarkskjøring

Barmarkskjøring i utmark skjer i Finnmark i lovlig barmarksløyper, dispensasjonstraseer,³⁴⁵ gamle kjø-

respor eller i uberørt utmark. Utviklingen de siste ti-årene viser at omfanget av kjøring i utmark øker. Firehjuls motorsykler, som tidligere kun ble brukt av yrkesutøvere innen reindrift og noe til utfrakting av elgslakt, blir i stadig økende grad benyttet i forbindelse med friluftsliv (transport til hytter, teltområder, fiskevann, moltemyrer og jaktleirer) og av turarrangører i reiselivet.³⁴⁶ Ifølge Økokrim er ulovlig barmarkskjøring et økende problem. Dette skyldes i første rekke en sterk vekst i antall registrerte terrengkjøretøy. Fra 2001 til 2002 ble antallet firehjuls- og sekshjuls terrengmotorsykler doblet på landsbasis,³⁴⁷ og i Finnmark økte antallet fra 1250 til 1304 i løpet av første halvår 2003.³⁴⁸

Motorferdselen på barmark er med på å slite lavbeitene i vinterbeiteområdene og bør ifølge Reindriftsforvaltningen begrenses mest mulig slik det er nedfelt i § 8 a i reindriftsloven.³⁴⁹ I enkelte områder utvider kjøresporene seg, og vegetasjon og jordsmonn slites vekk slik at steinura kommer til syne. Det at reinen om vinteren må drives mer for å finne beite, fører til økte tråkkskader.³⁵⁰ Barmarkskjøringen foregår i hovedsak fra 1. juli i indre Finnmark, når reinen beiter på kysten, og virker derfor ifølge Reindriftsforvaltningen i Alta ikke direkte inn på reindriften.³⁵¹ Norske reindriftssamers landsforbund foreslo forbud mot barmarkskjøring i lavbeiteområdene, også for reindriften, allerede for 12 år siden og ønsker fremdeles et forbud mot den økende barmarkskjøringen.³⁵²

Barmarkskjøringen gjør mest skade i overgangen mellom sommer og vinter, særlig i forbindelse med elgjakten, som også representerer den største økningen i barmarkskjøring. Reindriftsforvaltningen opplyser at eljegernes bruk av firehjulinger både uroer reinen og skader lavvegetasjonen.³⁵³ På grunn av store avstander gis dispensasjoner for frakt av utstyr til jaktleir. Tidligere hadde jaktlag på fire personer ett kjøretøy for slik transport. I Kautokeino har de nå gjerne ett kjøretøy hver, med dispensasjon for å kjøre 4–5 transportturer. I Karasjok gis det dispensasjoner for to kjøretøy per jaktlag, men uten begrensnings på antall turer. I tillegg kommer utfrakting av kjøtt, som er direkte hjemlet i lov om motorferdsel i utmark. Med så mange kjøretøy langt inne i terrenget under jakten lar enkelte seg friste til også å

³⁴⁰ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

³⁴¹ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

³⁴² Intervju med Direktoratet for naturforvaltning, 16.06.03.

³⁴³ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark, 05.03.03.

³⁴⁴ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

³⁴⁵ Dispensasjonstraseene viser de viktigste traseene brukt av fastboende til fiske, molteplukking og hytteturer. Karasjok har dispensasjonstraseer nummerert og inntegnet på kart som innbyggerne søker om å få kjøre i. Det finnes også kjente overganger mellom traseene. Innbyggerne søker også om å få kjøre mellom traseene etter fri inntegning på kart. Det avhenger av kommunens grad av kanalisering av kjøringen samt lokalkunnskap til hvor det alt finnes kjørespor, i hvilken grad kjøringen etter dispensasjon gir stadig nye kjørespor. I tillegg vil deler av traseer bli skadet, slik at det oppstår flere parallellspor over våtmarksområder.

³⁴⁶ Utviklingstrekk fra Finnmark. Fjelltjenesteleder i Finnmark Elin Skog. Miljøkrim nr. 4/2003.

³⁴⁷ Barmarkskjøring. Politidoktor Hans Tore Høviskeland, Økokrim. Miljøkrim nr. 4/2003.

³⁴⁸ Natur og miljø Bulletin nr. 16, 2003.

³⁴⁹ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

³⁵⁰ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

³⁵¹ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

³⁵² Intervju med NRL, 01.03.02.

³⁵³ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark, 05.03.03.

benytte dem til oppsporing av vilt.³⁵⁴ For å ta hensyn til høstflyttingen er jakttiden for elg framskyndet på høstbeitene nord for E6, og det er mulighet for forlengelse av jakttiden med to uker i vinterbeiteområdet sør for E6.³⁵⁵

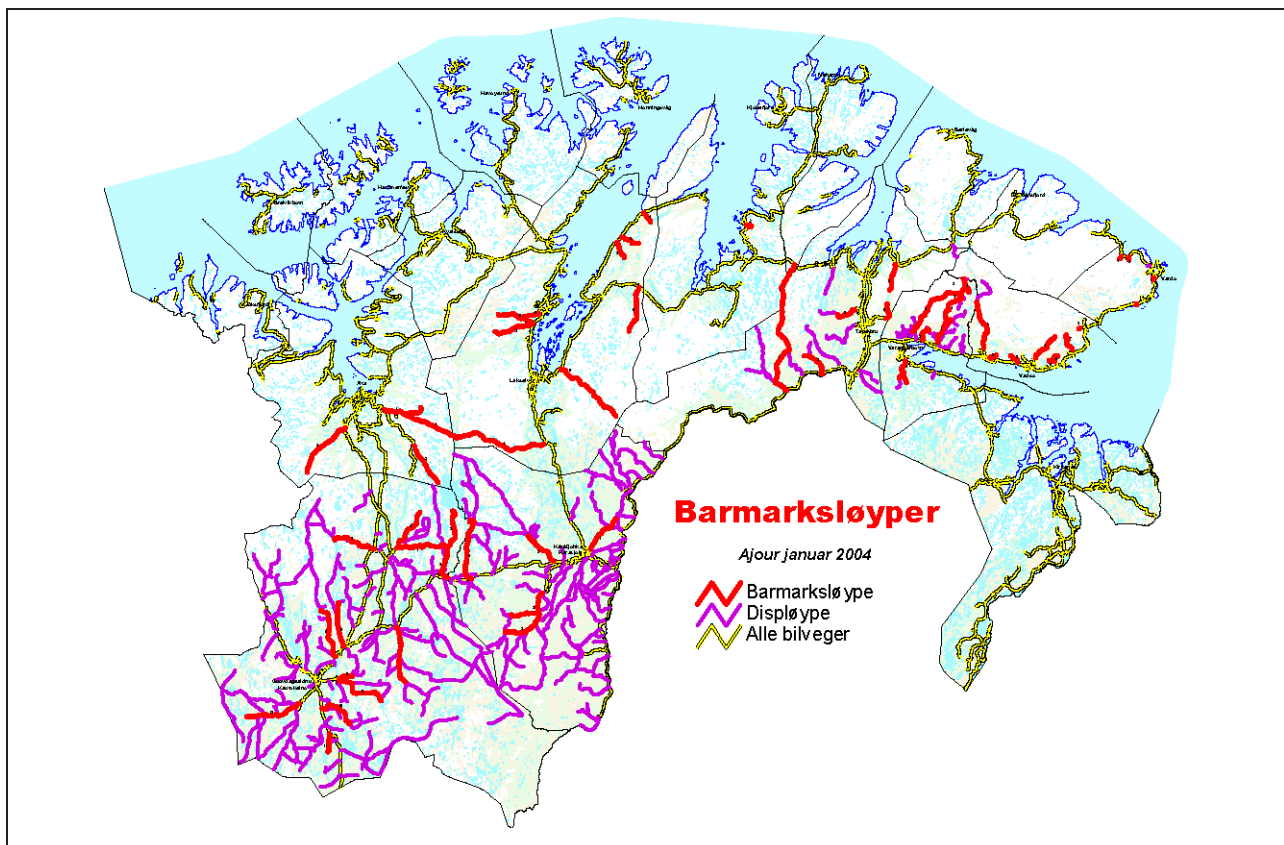
Ifølge Kautokeino kommune ønsker en å ta miljøhensyn når det gjelder barmarkskjøringen. Det er ikke interesse for å åpne flere løyper. I stedet praktiseres såkalte dispensasjonstraseer som gir mulighet til å tilgodese veidekulturen og differensiere i forhold til hvem som får kjøre. Hver familie har sine «egne» områder som de benytter til vedhogst, fiske og bærplukking. Det kan også gis tillatelse til motorferdsel utenom dispensasjonstraseene som vanligvis følger traktorspor i terrenget.³⁵⁶ I Karasjok skjer motorferdsel på barmark kun etter faste løypetraseer eller dispensasjonstraseer.³⁵⁷

Fylkesmannen i Finnmark opplever at dispensasjonene for barmarkskjøring kan være veldig forskjellige og i mange tilfeller stride mot loven. Det er eksempler på at det er innvilget ubegrenset bruk av opptil 16 traseer i fire måneder. En oversikt over barmarksdispensasjoner gitt i 2002 viser at bar-

markskjøring er særlig utbredt i kommunene Nesseby, Tana, Karasjok og Kautokeino.³⁵⁸

6.2.3 Løypenettet i Finnmark

I Finnmark var det i 2003 i alt 745 km offentlige barmarksløyper og 2437 km dispensasjonstraseer. Karasjok og Kautokeino hadde til sammen henholdsvis 1006 og 1483 km slike løyper og traseer.³⁵⁹ Det er til sammen ca. 5000 km løypenet for snøskuter i Finnmark. Det er utarbeidet brosjyrer som viser løypenet, og løypene er merket i terrenget. Fylkesmannen opplyser at ved opprettelse av nye løyper er reindriften en viktig premissleverandør.³⁶⁰ Ifølge Fylkesmannen i Finnmark innvilges det flest dispensasjoner i de kommunene som har det mest omfattende løypenet, og det er en tendens til at løypelengden øker. Dette skjer selv om det er et mål at den samlede løypelengden ikke skal øke, og er oftest et resultat av benkeforslag i kommunene, noe som vil si at de ikke har vært på høring hos for eksempel Fylkesmannen eller områdekontorene. Fylkesmannen prøver å holde igjen for økningen i løypeleng-



Figur 16 Barmarksløyper og dispensasjonstraseer i Finnmark

³⁵⁴ Utviklingstrekk fra Finnmark. Fjelltjenesteleder i Finnmark Elin Skog. Miljøkrim nr. 4/2003.

³⁵⁵ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark, 05.03.03.

³⁵⁶ Intervju med Kautokeino kommune, 06.03.03.

³⁵⁷ Intervju med Karasjok kommune, 04.03.03.

³⁵⁸ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

³⁵⁹ Utviklingstrekk fra Finnmark. Fjelltjenesteleder i Finnmark Elin Skog. Miljøkrim nr. 4/2003.

³⁶⁰ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

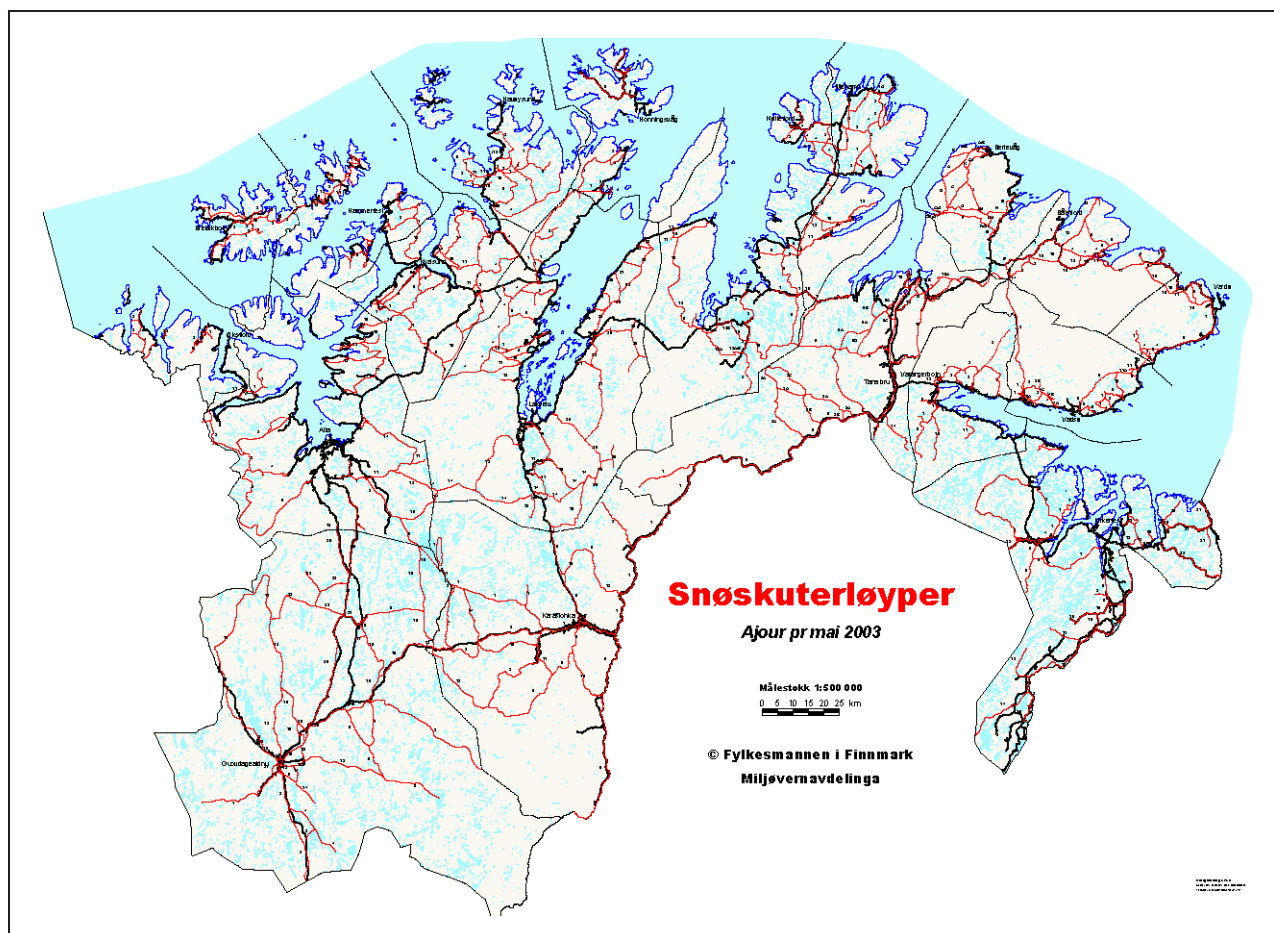
den. I perioden 1998–2003 var økningen i snøskuterløypenettet på om lag 170 km.³⁶¹ Fylkesplanen for Finnmark, utarbeidet av fylkeskommunen, uttrykker et ønske om en mer liberal politikk på området og vil blant annet hjemle reiselivets kjøring direkte i loven. Av hensyn til reiselivet er det også ønske om et sammenhengende løypenett. Fylkesmannen ønsker at reiselivet heller skal gis dispensasjoner slik at den samlede belastningen begrenses, men loven hjemler ikke dispensasjoner til reiselivsaktiviteter. Figur 16 viser barmarksløyper og dispensasjonstraseer, og Figur 17 viser snøskuterløypenettet i Finnmark.

6.2.4 Dispensasjoner fra lov om motorferdsel i utmark

I 2002 ble det innvilget 1208 dispensasjoner for barmarkskjøring i Finnmark utenfor barmarksløypene.³⁶² Karasjok og Kautokeino overskred langt de andre kommunene i tillatt kjørelengde per dispensasjon og tillatt kjørelengde totalt.³⁶³ Vintersesongen

2001–2002 var det i Finnmark totalt 4175 gjeldende dispensasjoner for snøskuterkjøring. I underkant av halvparten av disse var flerårige dispensasjoner innvilget tidligere år. Det ble gitt kun 124 avslag på søknad om dispensasjon. Rundt halvparten av dispensasjonene ble gitt i henhold til § 6 i nasjonal forskrift som gjelder dersom søkeren påviser et særlig behov som ikke knytter seg til turkjøring, og som ikke kan dekkes på annen måte. Transportbehovet skal vurderes mot mulige skader og ulemper i forhold til et mål om å redusere motorferdselen til et minimum.

Ifølge Fylkesmannen i Finnmark sender kommunene søknader om dispensasjon for flere år på høring til reindriften, mens enkeltdispensasjoner sjelden blir sendt på høring.³⁶⁴ Kautokeino kommune vurderer om det er viktig for reindriften ikke å ha ferdsel i omsøkte områder, og forsøker å ta hensyn både til reindriften og til allmennheten. Reindriften har klagerett dersom kommunen ikke tar negative uttalelser til følge.³⁶⁵ Begrunnelsen for innvilgning av dispen-



Figur 17 Snøskuterløypenettet i Finnmark

³⁶¹ Oversikt over antall km snøskuterløyper i Finnmark 1998 til 2003. Fylkesmannen i Finnmark.

³⁶² Tall fra Direktoratet for naturforvaltning.

³⁶³ Fylkesmannen i Finnmark; Kommunevis oversikt over barmarksdispensasjoner gitt i 2002 for fem utvalgte kommuner. November 2003.

³⁶⁴ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

³⁶⁵ Intervju med Kautokeino kommune, 06.03.03.

sasjon i Karasjok og Kautokeino kan være høsting av naturressurser, frakt av utstyr til hytter eller transportbehov i forbindelse med elgjakten. Karasjok kommune har strammet inn på antall løyper og på dispensasjonspraksisen og ønsker ikke fri motorferdsel i utmark. Ifølge Karasjok kommune påføres det eventuelt dispensasjonen at det skal tas hensyn til reindriften. Enkelte ganger gis det avslag på søknader av hensyn til reindriften.³⁶⁶ Kautokeino kommune gir oftest dispensasjon for den perioden det søkes om. For å få et bilde av den faktiske barmarkskjøringen ønsker kommunen nå en tilbakemelding fra dem som får dispensasjon, om hvor mye de enkelte dispensasjonene benyttes.³⁶⁷

Fylkesmannen omgjør sjelden avslag på søknader om motorferdsel i utmark. Fylkesmannen opphever enkelte tillatelser til motorferdsel i utmark, men muligheten til å vurdere omgjøring avhenger av at vedtak oversendes fylkesmannen.³⁶⁸ I henhold til § 7 i nasjonal forskrift skal kommunene to ganger årlig sende rapport over dispensasjoner etter §§ 5 og 6 i forskriften til fylkesmannen. Enkelte kommuner som har omfattende motorferdsel i utmark, blant annet Kautokeino, unnlater imidlertid å rapportere. Fram til sesongen 1996–97 var det en klar økning i antall dispensasjoner gitt det enkelte år. Fra sesongen 1996–97 har det i større grad vært gitt flerårige dispensasjoner, og det er derfor trolig en økning i omfanget av motorferdselen. Når det gjelder formål det gis dispensasjon til etter § 6 i forskriften, synliggjør rapporteringen at kravet til «særlige tilfeller» trolig ikke tillegges nødvendig vekt.³⁶⁹

6.2.5 Endret åpningstid for snøskuterløyper

Ifølge Reindriftsforvaltningen er det et sterkt press for å forlenge sesongen for snøskuterløypene. Det generelle hensynet til faunaen burde fokuseres sterkere slik at reindriften ikke må ta støyten for at sesongen ikke forlenges. I 1997 og 2000 ble løypene holdt åpne lenger fordi det var gode snø- og isforhold. Det skjedde til tross for at det hadde vært vanskelige vinterbeiteforhold, og rein og fauna var svært sårbare.³⁷⁰ Kautokeino kommune oppgir at den tar direkte kontakt med siidaene ved spørsmål om forlengelse av åpningstiden for snøskuterløyper utover 5. mai.³⁷¹ Fylkesmannen vurderer om løypene er kjørbare, og det blir innhentet uttalelser fra reindriften. Fylkesmannen opplyser at det er vanlig at et titalls løyper over hele fylket, det vil si 5 % av total-

lengden, holdes åpne utover i mai. Det er noen få høyfjellsløyper og noen løyper til hytteområder som er aktuelle for utvidet åpningstid. Det gis ikke tillatelse til utvidet åpningstid for løyper i kalvingsområder. Store ansamlinger av skutere, som for eksempel en skutersafari, kan forårsake problemer med uro på beitenene. Store fiskekonkurranser med stor snøskutertrafikk kan også komme i konflikt med reindriften, men § 28 i reindriftsloven gir mulighet for å nedlegge tidsbegrenset forbud mot større arrangementer.³⁷² Næringen må selv ta initiativ til å få snøskuterløyper stengt før 5. mai av hensyn til reindriften. Dette skjer som oftest etter en henvendelse til Fylkesmannen som bestemmer stenging og varsler gjeldende kommune og områdekontor.³⁷³ Stenging av løyper er gjerne aktuelt i forbindelse med flyttraseer og for å unngå sammenblanding av flokker.³⁷⁴

6.2.6 Forsøksordning med kommunedelplaner for motorferdsel i utmark

Ifølge Direktoratet for naturforvaltning ønsker kommuner og interessegrupper utvidet myndighet til kommunene i motorferdselsaker, og det er nå startet et forsøksprosjekt i regi av Direktoratet for naturforvaltning hvor åtte kommuner over hele landet skal utarbeide egne kommunedelplaner for motorferdsel i utmark. Forsøket, som er hjemlet i forsøksloven, skal avsluttes høsten 2004.³⁷⁵ Miljøverndepartementet avventer evaluering av ordningen før nye tiltak blir iverksatt.³⁷⁶ Kautokeino er den finnmarkskommunen som er med, og kommunen vil fokusere på barmarkskjøring og kjøring i forbindelse med elgjakt i sin kommunedelplan.³⁷⁷

6.3 ROVVILTFORVALTNING

Rein er det eneste beitedyret som finner sin næring i utmark hele året. Dette gir en økt tapsrisiko og gjør denne næringen spesielt sårbare ved økning i rovdyrstammene. Jerv og kongeørn regnes som de viktigste skadevolderne på reindriften i Finnmark. Gaupe er et problem for reindriften i enkelte områder. Det skal ifølge St.meld. nr. 35 (1996–1997) Om rovviltforvaltning ikke være ulv i områder med tamreindrift. Rammene for rovviltforvaltningen er gitt i norsk miljøvernlovgivning og i internasjonale avtaler. Miljøverndepartementet er det overordnede viltorganet, Direktoratet for naturforvaltning er sentral faginstans, og fylkesmannen er det regionale viltorganet. St.meld. nr. 35 (1996–1997) Om rovviltforvaltning

³⁶⁶ Intervju med Karasjok kommune, 04.03.03.

³⁶⁷ Intervju med Kautokeino kommune, 06.03.03.

³⁶⁸ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernveddelingen, 03.03.03.

³⁶⁹ Brev fra Direktoratet for naturforvaltning til Fylkesmennene, 27.02.03. Bruk av motorkjøretøy i utmark og vassdrag, oversikt over kommunenes dispensasjonspraksis vintersesongen 2001/2002.

³⁷⁰ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

³⁷¹ Intervju med Kautokeino kommune, 06.03.03.

³⁷² Intervju med Fylkesmannen i Finnmark og Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 03.03.03 og 06.03.03.

³⁷³ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernveddelingen, 03.03.03.

³⁷⁴ Intervju med Karasjok kommune, 04.03.03.

³⁷⁵ Intervju med Direktoratet for naturforvaltning, 16.06.03.

³⁷⁶ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernveddelingen, 03.03.03.

³⁷⁷ Intervju med Direktoratet for naturforvaltning, 16.06.03.

har fram til nå dannet grunnlaget for forvaltningen av de store rovdyrene bjørn, ulv, jerv og gaupe. I meldingen legges det opp til at det skal legges til rette for levedyktige bestander av rovdyr i sentrale leveområder. I St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur, som også omfatter kongeørn, ønsker regjeringen å bedre ivareta hensynet til dyrevelferden for bufe og tamrein i utmark ved å begrense dagens utbredelse av rovvilt noe. Det settes derfor ikke egne nasjonale mål om forekomst av gaupe, jerv og ulv i det viktigste området for samisk reindrift i Finnmark. Stortingsmeldingen skal behandles av Stortinget våren 2004.

Miljøverndepartementet påpeker at den samiske reindriften er i fokus i rovviltpolitikken, og at Sameetinget og Norsk reindriftssamers landsforbund er representert i det sentrale rovviltutvalget. Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo har på oppdrag fra Miljøverndepartementet gjort en vurdering av ILO- og Bern-konvensjonene i forhold til den norske rovviltforvaltningen og konkludert med at Norge oppfyller kravene som er satt i konvensjonene.³⁷⁸

6.3.1 Tap av rein

Skadeomfanget i reindriften vil avhenge av tilstanden i næringen.³⁷⁹ Variabler som påvirker tap, er klima, drifts- og beiteforhold. Rovvilttap er også viktig, men en mindre dominerende faktor for resultatene av reindriften i Finnmark. Låste vinterbeiter er et stort problem for reindriften, og dårlig ernærings-situasjon hos simler medfører økt risiko for tap. De prosentvise tapene til rovdyr ble oppgitt å være store etter den nedbørsrike vinteren 2000 sammenlignet med de påfølgende årene hvor beitetilgangen gjennom vinterhalvåret var bedre. Tapene til rovdyr har vært svært små, og delvis fraværende, i etterkant av de to siste vintrene hvor snømengden har vært moderat. Tapene til rovdyr synes blant annet å være påvirket av simlens dårlige forfatning. Årsaken til at rovdyrtapene øker når simlene er i dårlig hold, synes å være at simlene favoriserer egen vekst gjennom sommeren, og dermed også sin egen overlevelse gjennom den påfølgende vinteren, framfor kalvens vekst og overlevelse i etterkant av vintre med ugunstige beiteforhold.³⁸⁰

Det er både sett og dokumentert at kongeørn tar rein, og reieneierne rapporterer om at ørn tar en betydelig mengde kalv om våren. Det er imidlertid ingen kontroll av dette i kalvingslandet ettersom reinen skal være mest mulig i fred i denne perioden. Et reinkadaver er spist opp av åtseletere og rovdyr i lø-

pet av 24 timer slik at det er vanskelig å dokumentere tapet.³⁸¹ Reieneierne har forventninger om en viss kalvingsprosent. Det blir sett ørn og jervespor, og da dyrene ikke telles før i august, tillegges rovviltet å stå for et beregnet tap av kalv. Det reelle omfanget av kalvetap forårsaket av rovvilt vet en lite om, og dette er kjernen i konflikten mellom rovvilt og reindrift. Omfanget av tap av voksne dyr om vinteren er bedre dokumentert, og det er større enighet om dette.³⁸²

Ifølge Reindriftsforvaltningen er kunnskapene om tapsomfang og tapsårsaker generelt for svake. Næringen oppgir store rovdyrtap, men lite av dette er dokumentert, og Reindriftsforvaltningen uttaler at en er skeptisk til dette tallmaterialet. Ifølge Reindriftsforvaltningen er det mange fakta som ikke stemmer overens, noe som trolig skyldes den gjeldende erstatningsordningen for rein tatt av rovvilt.³⁸³ Landbruksdepartementet påpeker at det er få tapsforebyggende grep som kan gjøres i reindriftsnæringen i forhold til andre næringer, da reindriften må kunne drives på den tradisjonelle måten med flytting osv. I de områdene reinen er i dårlig kondisjon, må en regne med større rovdyrtap. Departementet framholder at det er viktig å få redusert rovvilttapene i reindriften, som i mange områder er uakseptabelt høye.³⁸⁴

6.3.2 Rovviltforskning

Tilstedeværelse av rovvilt senker graden av overlevelse, men det er uklart i hvor stor grad rovvilt er årsaken til lav produksjon. Det totale tapsbildet for reindriften er sammensatt, og ifølge Miljøverndepartementet er det behov for mer kunnskap. Reindriften utviklingsfond (RUF) disponerer forskningsmidler og har gjort mye av FoU-arbeidet på reindriftsområdet. Størrelsen på RUF-midler til forskning på tapsårsaker og lignende har imidlertid gått tilbake. Da RUF-midlene er en del av reindriftsavtalen, er reindriften også med på denne prioriteringen.³⁸⁵ For de tre siste reindriftsårene har følgende beløp blitt utbetalt som rovviltstatninger for tap av tamrein: 2000–2001: 35,5 mill. kroner, 2001–2002: 23,1 mill. kroner og 2002–2003: 20,2 mill. kroner. På rovviltforskning og overvåking ble det i 2003 for hele landet brukt 12,6 mill. kroner.

NINA Tromsø har utført noe forskning på rovvilttap i Finnmark, men Fylkesmannen i Finnmark argumenterer for at også noe av den sentrale jerveforskningen bør flyttes til Finnmark. Fram til nå har det vært forskningen i Troms og Nord-Sverige som har vært relevant for Finnmark. Direktoratet for na-

³⁷⁸ Intervju med Miljøverndepartementet, 19.06.03.

³⁷⁹ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvern-avdelingen, 03.03.03.

³⁸⁰ Tveraa, T., Fauchald, P., Yoccoz, N.G. & Henaug, C. 2003. Sammenhengen mellom simlens størrelse, kalveproduksjon og rovdyrtap i år med svært ulike beiteforhold. NINA oppdragsmelding 774: 1–14.

³⁸¹ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvern-avdelingen, 03.03.03.

³⁸² Intervju med Direktoratet for naturforvaltning, 16.06.03.

³⁸³ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

³⁸⁴ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

³⁸⁵ Intervju med Miljøverndepartementet, 19.06.03.

turforvaltning påpeker at Finnmarks geografi tilsier at det ikke er store konsentrasjoner av rovvilt i fylket (unntaket er Gaisa-området med mye jerv). Dette sammen med logistikk, mørke og kulde er grunner til at det hittil har vært lite jervforskning i Finnmark.³⁸⁶

6.3.3 Tilskudd til rovvilterstatning

Utbetalte rovvilterstatninger hadde en stor økning til og med 2000–2001. Sett i forhold til reindriftsåret 2000–2001 har det vært en nedgang i erstattede tap på nesten 50 % de to siste årene, og det har i hovedsak skjedd i Finnmark. En viktig årsak til reduksjonen i antall rapporterte rein tatt av rovvilt er gunstige klimatiske forhold med økte tilgjengelige beitearealer, som gir økt kondisjon og fører til at reinen bedre kan motstå angrep fra rovvilt.³⁸⁷ I tillegg har uttak av skadedyr hatt effekt når det gjelder tap av rein i Finnmark.³⁸⁸

Rovvilttap skal rapporteres til Fylkesmannen som vurderer tapene og utbetaler rovvilterstatningene. Direktoratet for naturforvaltning påpeker at erfaringene fra 1996 og fram til i dag tilsier at arbeidet med rovvilterstatningene er vanskelig. Siden rovvilttestimatene er usikre og det er usikkerhet om tapsårsaker og hvor store rovvilttapene er, er det fortsatt mye skjønnsvurdering ved behandling av rovvilterstatningene. Det er stor variasjon innenfor området Finnmark og Nord-Troms med hensyn til hvor tamme flokkene er, kondisjonen deres, rovviltforekomst og beite. I tillegg er det store variasjoner fra år til år.³⁸⁹ Ifølge Fylkesmannen i Finnmark skal erstatningsbeløpet utbetalt til den enkelte driftsenhetsinnehaver avhenge av rovviltsituasjonen i området og dokumenterte skader i siidaen, men generelt er det slik at erstatningsutbetalingene er proporsjonale med søknadsbeløpet. Det viser seg at reintallet går opp hvert år det er telling, og dette kan tyde på at reineierne de foregående årene har oppgitt for høye tap. Fylkesmannen påpeker videre at det er viktig at erstatningsordningen virker i samme retning som virkemidler over reindriftsavtalen. Det tas imidlertid ikke hensyn til at store erstatningsutbetalinger kan virke imot målet om en økologisk bærekraftig reindrift ved at utbetalingene reduserer slakteuttaket. Etter de store tapsårene i 1990-årene har Reindriftsforvaltningen og Fylkesmannen utvidet sitt samarbeid, og fra 1997 har de operert med et samordnet tallmateriale i rovvilterstatningssakene.³⁹⁰

Prinsippet i gjeldende rovvilterstatningsordning er at dokumenterte og sannsynliggjorte tap skal er-

stattes fullt ut.³⁹¹ I forslaget til ny erstatningsordning i St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur legges det opp til en deling av erstatningsutbetalingen i to ulike komponenter. Den første komponenten er en videreføring av dagens fulle erstatning for dokumenterte tap og følgekostnader, mens utbetalinger for skjønnsmessige tap utgår. Den andre er knyttet til risikoen ved å ha tamrein i områder med rovvilt og vil bli beregnet med utgangspunkt i forekomsten av rovvilt i et område og forventet skade. Dette beløpet utbetales i sin helhet uansett skade og blir et incentiv ved at det blir størst gevinst til de dyreeiere som best klarer å redusere tap og skader. For at erstatningsordningen ikke skal stimulere til et høyere reintall, vil det bli satt klare betingelser for utbetalingen. Det legges også opp til en økt samordning av landbrukspolitiske og miljøpolitiske virkemidler.

6.3.4 Bestandsovervåkning av jerv

Bestandsovervåkingen av jerv er basert på ynglehi-registreringer. Med ynglehi som grunnlag kan en sammen med data på reproduksjon, dødelighet og demografi beregne jervebestandens størrelse i et område.³⁹² Gode data er nødvendige i Norge hvor det praktiseres en differensiert forvaltning med en minimumsforvaltning av de store rovdyrene. Statens naturoppsyn (SNO) og lokale aktører rapporterer om funn av ynglehi, og det er et nært samspill mellom disse og forskere i overvåkningsarbeidet.³⁹³

Det er Norsk institutt for naturforskning (NINA) som utarbeider bestandsestimatene for jerv på grunnlag av registreringene av ynglehi, og ifølge Direktoratet for naturforvaltning er denne oversikten over jervebestanden tilstrekkelig til å si noe om bestandsutviklingen. Fylkesmannen opplyser imidlertid at forvaltningen ikke har god nok oversikt over bestanden og antallet ynglinger og har tatt opp de metodiske svakhetene med NINA og bedt om at det utvikles andre metoder for bestandsovervåkning. Miljøverndepartementet vurderer det slik at det er viktig med kontinuerlig forbedring av metodikken for bestandsregistreringer, men at dette er et økonomisk spørsmål. Det varierer fra år til år hvor mange ynglinger som registreres, og ifølge Direktoratet for naturforvaltning kan dette like gjerne skyldes jervens biologi (yngler sjelden to år på rad) som de vanskelige føreforholdene. I Finnmark finnes ca. 80 aktuelle lokaliteter for jerv spredt over hele fylket, og Fylkesmannen påpeker at det ikke er lett å lokalisere ynglingene siden plasseringen av hiene varierer fra år til år, vanligvis innenfor et område på to til tre km². Ifølge Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark har ikke registreringene av ynglehi fungert som de

³⁸⁶ Intervju med Direktoratet for naturforvaltning, 16.06.03.

³⁸⁷ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 16.12.02.

³⁸⁸ Svarbrev fra Landbruksdepartementet, 26.04.04.

³⁸⁹ Intervju med Direktoratet for naturforvaltning, 16.06.03.

³⁹⁰ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavedlingen, 03.03.03.

³⁹¹ Intervju med Direktoratet for naturforvaltning, 16.06.03.

³⁹² Rapport fra Reindriftens rovviltutvalg, 2002.

³⁹³ Intervju med Miljøverndepartementet, 19.06.03.

skal og bør startes tidligere på året.³⁹⁴ Fylkesmannen viser til at en annen måte å estimere jervebestanden på er å ta utgangspunkt i skademeldinger, forekomst av jerv og spor utenom ynglesesongen, mens Direktoratet for naturforvaltning mener at registrering av spor sier mer om aktiviteten i bestanden enn om størrelsen på bestanden. Gjennom overvåkningsprogrammet for store rovdyr blir det utprøvd nye metoder i bestandsregistreringene.

6.3.5 Lisensjakt på jerv

Det er den politisk oppnevnte jervenemnda for Nord-Norge og Nord-Trøndelag som fastsetter fellingkvotene for jerv etter innstilling fra fylkesmennene. Bakgrunnen for kvotene er blant annet skadesituasjonen det siste året og antallet registrerte jervehi. Finnmark er delt i fem jervesoner, og Fylkesmannen tildeler forholdsvis flere fellingstillatelser i de områdene det ønskes større uttak. Kvoten i Finnmark er mye større enn det som faktisk blir felt (elleve kontra seks dyr). I Finnmark har det vært enighet mellom Fylkesmannen og jervenemnda om kvoten. Reindriftsnæringen er representert i rovviltutvalget for Finnmark og i jervenemnda for Nord-Norge. Ifølge Fylkesmannen blir reindriften oppfordret til å avholde jegerprøver, og det er viktig at reineierne gjør en frivillig innsats ved å delta i lisensjakten i områder hvor de ferdes og er kjent.³⁹⁵

6.3.6 Skadefellinger

I områder med store, akutte rovviltskader på rein tillater Fylkesmannen skadefelling etter viltloven av jerv og gaupe dersom dette ikke går på bekostning av bestandens overlevelse, samt at det ikke er mulig å gjennomføre forebyggende tiltak.³⁹⁶ Fylkesmannen opplyser at søknader om fellingstillatelse ofte kommer fra reindriften. Reineierne ønsker å foreta felling selv, men kan be om assistanse fra Statens naturoppsyn (SNO). I ynglesesongen er det kun Direktoratet for naturforvaltning som har myndighet til å gi fellingstillatelse.³⁹⁷ Slike fellingstillatelser gjelder som regel hanndyr, men det har også vært tillatt og utført hiuttak av jerv. Tillatelse til hiuttak av jerv gis kun i tilfeller hvor det er dokumenterte, skader og hvor jervebestanden tåler et slikt uttak.³⁹⁸ Fylkesmannen opplyser at de siste årene er det ikke utført noen hiuttak.³⁹⁹

³⁹⁴ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark, 05.03.03.

³⁹⁵ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

³⁹⁶ Intervju med Miljøverndepartementet, 19.06.03.

³⁹⁷ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

³⁹⁸ Intervju med Direktoratet for naturforvaltning, 16.06.03.

³⁹⁹ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

6.3.7 Samarbeid mellom forvaltning og næring

Reindriftsforvaltningen opplyser at arbeidet med ny stortingsmelding om rovvilt har ført til økt samarbeid mellom forvaltning og næring.⁴⁰⁰ I møte mellom Fylkesmannen, Reindriftsforvaltningene i Øst- og Vest-Finnmark og lokallag av Norske reindriftssamers landsforbund, områdestyrene og vinterbeitedistriktenes styrer ble tapstall for de ulike sonene gjennomgått, og det ble enighet om hvilke områder som er hardest rammet av rovvilt. Disse områdene vil bli prioritert når det gjelder hiletting, forebyggende tiltak og fellinger.⁴⁰¹

Landbruksdepartementet påpeker at tillitsforholdet mellom reindriftsnæringen og rovdryrforvaltningen er et problem. Dette skyldes til dels usikkerhet rundt rovdryrtapene. For å rette på tilliten etter de siste katastrofevintrene opprettet Reindriftsforvaltningen og Fylkesmannen en meldingssentral ved Reindriftsforvaltningens områdekontorer hvor reineierne kan melde inn tap.⁴⁰² Fra og med 2003 har Statens naturoppsyn hatt ansvaret for skadedokumentasjonen. Det er fremdeles Fjelltjenesten som drar ut og ser på skaden.⁴⁰³ Dersom et kadaver er meldt inn og dette ikke blir undersøkt, vil det automatisk bli godkjent som rovvilttap.⁴⁰⁴

6.3.8 Ressursregnskapet for reindriften

Direktoratet for naturforvaltning påpeker at ressursregnskapet for reindriften blant annet gjengir hva hver enkelt reineier oppgir som antall rein tapt til rovvilt. Disse ukorrigerede tallene brukte tidligere Reindriftsforvaltningen til å registrere tap. De siste årene har tallene imidlertid blitt korrigert gjennom tellinger. Ressursregnskapet gir også en subjektiv vurdering av blant annet kalvetilgang. Ved at dette framlegges for den politiske ledelsen, blir det trolig av mange oppfattet som faktiske tall.⁴⁰⁵ Denne problemstillingen er imidlertid tatt opp i Landbruksdepartementets styringsdialog med Reindriftsforvaltningen og vil bli utredet nærmere.⁴⁰⁶

Miljøverndepartementet stiller spørsmål ved framstillingen av rovvilttapet og ved om metodene Reindriftsforvaltningen benytter for å gjøre overslag over rovvilttap, er gode nok.⁴⁰⁷ Rovvilttapet som meldes inn, er ofte det antallet som maksimalt kan tilskrives rovvilt. Reindriftsforvaltningen skal be-

⁴⁰⁰ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

⁴⁰¹ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

⁴⁰² Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

⁴⁰³ Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, miljøvernavdelingen, 03.03.03.

⁴⁰⁴ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

⁴⁰⁵ Intervju med Direktoratet for naturforvaltning, 16.06.03.

⁴⁰⁶ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

⁴⁰⁷ Intervju med Miljøverndepartementet, 19.06.03.





Stor flokk med rein på en kald vinterdag, Trym Ivar Bergsmo/Samfoto

regne tapene ut fra ulike driftsforhold, men det er små forskjeller i beregnet tap mellom enheter som driver godt, og enheter som driver dårlig. Ifølge Miljøverndepartementet er sannsynligvis utbetalingene rimelige, men påstandene om tap som kommer fram

i ressursregnskapet, er for høye. Det er for eksempel oppgitt i Ressursregnskapet for 2001 at 74 % av tapet skyldes rovdyr, mens 24 % ble erstattet. Mindre enn 10 % av det som erstattes, er dokumenterte tap, det vil si 2,5 % av det som oppgis som rovvilttap.

7 Mål- og resultatstyring

7.1 AVVEININGER MELLOM MÅLENE

Landbruksdepartementet definerer målet om en bærekraftig reindrift på følgende måte⁴⁰⁸:

- Økologisk bærekraft: Forvaltningen av beitegrunnet skal være slik at beitebalansen sikres på lang sikt. Tilpasning av antall rein til beiteressursene er viktig.
- Økonomisk bærekraft: Næringen skal gi levegrunnlag for utøverne. Det skal være et rimelig forhold mellom næringens ressursgrunnlag og det antall mennesker som skal finne inntekts- og sysselsettingsmuligheter i reindriften. Det er viktig at reindriftsutøverne har reindriften som hovedinntektskilde.
- Kulturell bærekraft: Reindriften skal opprettholdes i sine tradisjonelle driftsformer og som en økonomisk bærekraftig næring.

Reindriftsforvaltningen stiller spørsmål ved om det er mulig å ha en reindrift som er både økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig, siden det her ligger flere målkonflikter. Ifølge Reindriftsforvaltningen bærer målavveiningene preg av at økonomi og økologi vektlegges.⁴⁰⁹ Ved fastsetting av rammer må det gjøres en avveining mellom de tre målsettingene. Et eksempel er fastsetting av høyeste reintall i Vest-Finnmark hvor det økologiske målet er det grunnleggende utgangspunktet. Ut fra den økologiske anbefalte rammen må også hensynet til økonomisk og kulturell bærekraft vurderes. En slik samlet vurdering ligger til grunn for det endelige vedtaket. Ifølge Reindriftsforvaltningen er det en grense når det gjelder hvor lavt reintallet kan være og hvor få utøvere det kan være, i næringen for at den skal være kulturelt bærekraftig. Landbruksdepartementet har ikke utredet eller tatt stilling til ved hvilket reintall denne grensen går.

Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark uttaler at en foretar avveininger mellom økologiske og økonomiske hensyn i sin saksbehandling.⁴¹⁰ Det tas økologiske hensyn ved behandling av arealsaker og økonomiske hensyn ved saksbehandling av tilskudd. Områdekantoret har merket seg at dagens driftsmøn-

ster gjør at kvinnene ikke deltar så aktivt i næringen som før. Dette går ut over aktiviteter som tar vare på kulturen, og den kulturelle bærekraften svekkes.

7.2 MÅL OG RESULTATKRAV

Landbruksdepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningen og fordelingen av Finnmarks beiteressurser. Ifølge Landbruksdepartementet skal Reindriftsforvaltningen bidra til at målene i reindriftpolitikken blir nådd, og legge til rette for en effektiv gjennomføring av disse.⁴¹¹ Reindriftsforvaltningen har ansvar for å forvalte reindriftsloven og virkemidlene over reindriftsavtalen. Landbruksdepartementet forutsetter at Reindriftsforvaltningen skal bidra til forenkling og effektivisering med sikte på å forbedre måloppnåelsen. Videre i tildelingsbrevene stiller Landbruksdepartementet krav om at Reindriftsforvaltningen skal utvikle hensiktsmessige resultatmål med tilhørende resultatkrav med bakgrunn i resultatområdene. Resultatindikatorene som Reindriftsforvaltningen forholder seg til, framkommer gjennom Stortingets behandling av reindriftsavtalen og innholdet i de årlige tildelingsbrevene⁴¹² fra Landbruksdepartementet.

7.3 RESULTATOMRÅDER

Landbruksdepartementet har trukket opp seks resultatområder som Reindriftsforvaltningen skal arbeide etter for å nå de overordnede målene: ressursforvaltning, arealforvaltning, reindriftsbasert næringsutvikling, tilskuddsforvaltning, samhandling/informasjons- og internadministrasjon.⁴¹³ Resultatmålene er presisert med delmål og hvilke oppgaver Reindriftsforvaltningen særlig skal prioritere.⁴¹⁴ Tiltak i forhold til disse målene prioriteres ut fra den bemanningen som til enhver tid er på områdekantorene.

7.3.1 Ressursforvaltning

Ressursforvaltning er satt opp som et eget resultatområde fra 2001. Tidligere var areal- og ressursfor-

⁴⁰⁸ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

⁴⁰⁹ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

⁴¹⁰ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

⁴¹¹ Tildelingsbrev Landbruksdepartementet 2002.

⁴¹² Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

⁴¹³ St.prp. nr. 1 (2001–2002) og (2002–2003) Landbruksdepartementet, fem resultatområder i St.prp. nr. 1 (2000–2001)

⁴¹⁴ Tildelingsbrev Landbruksdepartementet, 2002.

valtning slått sammen til ett resultatområde. Resultatområdet omfatter forvaltningens medvirkning til å sikre ressursgrunnlaget for en bærekraftig reindrift.⁴¹⁵ De prioriterte oppgavene knyttet til ressursforvaltningen omtales kort i tildelingsbrevene fram til 1999 og retter fokus mot flokkstruktureringer, ressurovervåkning og kontroll. De siste årene er tildelingsbrevene blitt mer omfattende i beskrivelsen. I forbindelse med at det ble satset på en sterkere bruk av lovbaserte virkemidler for å oppnå en stabil og optimal utnytting av beiteressursene, ble hovedoppgavene innen ressursforvaltning knyttet mer til å få angitt rammebetingelsene slik at reindrifststyret skulle få fastsatt øvre reintall per distrikt i Finnmark.⁴¹⁶

Resultatindikatorer i tildelingsbrevet var tidligere knyttet til det overordnede målet om en bærekraftig reindrift og innebar at forvaltningen skulle rapportere på endringene i reintall, flokkstrukturene, kalvemerkingprosent og vekter for levende rein og slakt. Fra 1999–2000 ble resultatindikatorer innen ressursforvaltning endret til blant annet å beskrive Reindrifstforvaltningens arbeid med fastsettelsen av rammeverket for de enkelte distrikter og driftsenheter i Finnmark.⁴¹⁷

I Reindrifstforvaltningens virksomhetsplan var det tidligere (1998–2000) resultatmål for innhenting av vektdata og grunnlagstall for å fastsette krav til slakteuttak i de ulike reinbeitedistriktene. Årsaken til dette var vektgrensekravene som ble satt for å oppnå tilskudd gjennom avtalen, og med dette fulgte et omfattende arbeid. De siste årene har arbeidet med ressursforvaltning fokusert på fastsetting av rammebetingelser etter reindrifstloven: betetider, høyeste reintall, distriktsinndelinger, reintellinger, kontroll og beiteovervåkning. Veiledningsrollen overfor distrikter som ikke har fastsatt distriktsplaner har blitt et prioritert tiltak innenfor ressursforvaltningen, og det ble satt resultatmål om godkjente distriktsplaner i alle distrikter i virksomhetsplanen for 2000.

7.3.2 Arealvern

Arealforvaltning med hensyn på reindriften ble fra og med 1998 tatt inn som en av strategiene for å nå målet om en bærekraftig reindrift. Fokuset var å dokumentere reindrifstens arealbruk og rettigheter, skape en bedre forståelse for reinens atferd og miljøtilpassing og gjøre dette kjent ved å opparbeide nettverk og allianser med andre offentlige organer.⁴¹⁸

I tildelingsbrevene fra og med 2002 har Landbruksdepartementet gitt signaler om at det er viktig

for forvaltningen å dreie ressursbruken over fra tilskuddsforvaltning til areal- og ressursforvaltning. Areal- og ressursforvaltning er forvaltningens og reindrifstens viktigste utfordringer i et langsiktig perspektiv.⁴¹⁹ Resultatindikatorer på resultatområdet beskriver Reindrifstforvaltningens arbeid med å dokumentere reindrifstens arealbruksinteresser samt deltakelse i forbindelse med utarbeidelse av arealplaner. Landbruksdepartementet har ikke gitt andre styringsdokumenter i form av rundskriv eller veiledere på dette området.⁴²⁰

I virksomhetsplanene har resultatmål og strategier innenfor arealforvaltningen blitt presisert de siste årene. Dette er gjort ved å beskrive nærmere aktiviteter og tiltak som må gjøres for å være tidlig ute i planprosessen i kommunene. Det er ingen mål eller strategier direkte knyttet til motorferdsel i utmark.

7.3.3 Reindrifstbasert næringsutvikling

Det å etablere tilleggsnæringer i tilknytning til reindriften ble tatt inn som en strategi i tildelingsbrevet fra Landbruksdepartementet i 1999 og fra 2000 som eget resultatområde. Det overordnede målet er å etablere sekundær næringsvirksomhet og nisjeproduksjon i tilknytning til reindriften. Verdiskapningsprogrammet ble startet opp 1. juli 2001 og skal legge til rette for høyere verdiskapning i og fra reindriften.⁴²¹

Resultatindikatorer på dette resultatområdet har de siste årene fokusert på at Reindrifstforvaltningen skal beskrive strategier og tiltak for å etablere tilleggsnæringer og strategier og tiltak for å styrke rekrutteringen av kvinner til reindriften.

7.3.4 Tilskuddsforvaltning

Resultatområdet omfatter forvaltningens medvirkning til å sikre en bærekraftig reindrift, og de viktigste ansvarsområdene er knyttet til utvikling og forvaltning av tilskuddsordningene i tråd med målene i reindrifstpolitikken og økonomireglementet.⁴²² Tilskuddsforvaltning ble tatt inn som eget resultatområde i 2002, mens det i tidligere tildelingsbrev gikk under resultatområdet inntekts- og velferdspolitiske tiltak. De prioriterte oppgavene siden 2001 har vært å forenkle regelverket for tilskuddsordningene og bedre forståelsen av virkemidlenes innhold. Også arbeidet med konfliktforebygging ved hjelp av reingjerder og lignende har vært en prioritert oppgave under dette resultatområdet.

⁴¹⁵ Tildelingsbrev Landbruksdepartementet, 2001 og 2002.

⁴¹⁶ Tildelingsbrev Landbruksdepartementet, 2001 og 2002.

⁴¹⁷ Tildelingsbrev Landbruksdepartementet, 2001 og 2002.

⁴¹⁸ St.prp. nr. 1, kap. 1147 Reindrifstforvaltningen (1998–99).

⁴¹⁹ Intervju med Reindrifstforvaltningen i Øst-Finnmark, 05.03.03.

⁴²⁰ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

⁴²¹ Tildelingsbrev Landbruksdepartementet, 19.12.01.

⁴²² Tildelingsbrev Landbruksdepartementet, 19.12.01.

Resultatindikatorene innen tilskuddsforvaltning er å rapportere i forhold til utarbeidelse av rutinebeskrivelse for tilskuddsordningene, antall innvilgede søknader av midler til konfliktforebyggende tiltak og resultatet av bruken av disse midlene.

Saksbehandlingstid for tilskuddssøknader og ressursbruk i forbindelse med tilskuddsforvaltningen er også resultatindikatorer som Reindriftsforvaltningen skal rapportere på.

I virksomhetsplanen for 2002 trekkes det fram at det på grunn av hyppige endringer i regelverket etter nye reindriftsavtaler er en utfordring for forvaltningen å informere og veilede næringsutøvere. Derfor er det et prioritert tiltak å bidra til et enklere og mer oversiktlig regelverk.

7.3.5 Samhandling og informasjon

Resultatområdet samhandling og informasjon omfatter forvaltningens medvirkning til å dokumentere reindriftens arealbruk og rettigheter.⁴²³ I tildelingsbrevene fra og med 2000 er det å medvirke til at samtlige reinbeitedistrikter får utarbeidet egen distriktsplan, en prioritert oppgave for Reindriftsforvaltningen. Videre i tildelingsbrevene er det formulert at en viktig oppgave for Reindriftsforvaltningen er å kommunisere innholdet i og målsettingene med gjeldende reindriftspolitik til reindriftsnæringen og samfunnet for øvrig.

Resultatindikatorene knyttet til dette resultatområdet er å beskrive Reindriftsforvaltningens oppfølging av distriktsplanene og rapportere andelen av stadfestede distriktsplaner. Arbeidet med å løse interne konflikter, og hvordan innholdet og målsettingene med gjeldende reindriftspolitik formidles til reindriftsnæringen og samfunnet for øvrig, er også resultatindikatorer på dette resultatområdet.

Under dette resultatområdet blir det i Reindriftsforvaltningens virksomhetsplan for 2002 framsatt strategier og prioriterte tiltak som omfatter kontakt med næring, næringsorganisasjoner, andre myndigheter og samfunnet for øvrig.

7.3.6 Intern administrasjon

I tildelingsbrevet til Reindriftsforvaltningen er det satt som mål at forvaltningen skal være formåls effektiv og omstillingsdyktig.⁴²⁴ NIBR foretok en evaluering av Reindriftsforvaltningen i 2000, og Landbruksdepartementet nedsatte en arbeidsgruppe i 2001 for å komme med anbefalinger i forhold til denne evalueringen. Formålet var å legge til rette for en best mulig måloppnåelse for forvaltningen. Oppfølgingen av denne har vært en prioritert oppgave under dette resultatområdet, men anbefalingene fra gruppen sorterer under samtlige av de resultatområdene som siden har vært gjeldende.

⁴²³ Tildelingsbrev Landbruksdepartementet, 19.12.01.

⁴²⁴ Tildelingsbrev Landbruksdepartementet, 21.12.99.

7.4 RAPPORTERING OG EVALUERING

Ifølge Landbruksdepartementet har ikke Reindriftsforvaltningens rapportering vært god nok fordi det har vært vanskelig å rapportere på resultatindikatorene. Ifølge Landbruksdepartementet har det ført til et dårlig forhold mellom rapportering og videre oppfølging i tildelingsbrev og virksomhetsplaner, men Landbruksdepartementet gir uttrykk for at dette nå har blitt bedre.⁴²⁵ Områdekantoret i Vest-Finnmark gir uttrykk for at det kan være vanskelig å rapportere fra en bestand en ikke har full kontroll over, og mener at rapporteringen må bli mer fokusert mot sentrale mål og mot resultatindikatorene.⁴²⁶

7.4.1 Rapportering på resultatområdene

Landbruksdepartementets årlige budsjettproposisjon beskriver resultatrapporten fra foregående år. Reindriftsforvaltningen rapporterer i henhold til St.prp. nr. 1 og tildelingsbrev fra Landbruksdepartementet. Rapporteringen skjer på de ulike resultatområdene og hovedsakelig aktiviteter som skal bidra til å nå målene. Ifølge evalueringen av Reindriftsforvaltningen i 2000 er det en kort gjennomgang av virksomhetsområdene i årsrapporten, men den er mangelfull på områdene samordning og informasjon, veiledning og intern administrasjon.⁴²⁷

Ressursforvaltning

Resultatrapporten i Landbruksdepartementets budsjettproposisjon for 2000 beskriver at forskningsrapporter som er utarbeidet, gir et tilstrekkelig grunnlag for å fastsette nødvendige rammer for en økologisk bærekraftig reindrift.⁴²⁸ Behandlingen av søknader om rovdyrerstatninger har vært svært arbeidskrevende på grunn av store rovdyr tap. Tapet i enkelte distrikter er nå så stort at grunnlaget for en bærekraftig reindrift er i fare. I resultatrapporteringen i budsjettproposisjonen for 2001 framkommer det at omfattende offentlige tellinger av rein er gjennomført i Vest-Finnmark reinbeiteområde. Tellingene danner et viktig statusgrunnlag for arbeidet videre med å gjennomføre vedtaket om høyeste reintall.⁴²⁹ Resultatrapporten i budsjettproposisjonen for 2002 beskriver hvordan vedtaket om fastsettelse av høyeste reintall ble fulgt opp med opprettelsen av et prosjektkontor.⁴³⁰ I 2002 ble prosessen med å tilpasse tallet på rein til beitegrunnlaget i Øst-Finnmark reinbeiteområde igangsatt. Det rapporteres at dette har vært krevende både ressursmessig og i tid. I årsrap-

⁴²⁵ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

⁴²⁶ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

⁴²⁷ Prosjektrapport 2000:16, Reindriftsforvaltningen, en evaluering av organisasjon og virksomhet, NIBR.

⁴²⁸ St.prp. nr.1 (2001–2002) Landbruksdepartementet.

⁴²⁹ St.prp. nr. 1 (2002–2003) Landbruksdepartementet.

⁴³⁰ St.prp. nr. 1 (2003–2004) Landbruksdepartementet.

porten for Reindriftsforvaltningen for 2000 ble det rapportert på Reindriftsforvaltningens arbeid med fastsettelse av høyeste reintall per distrikt. Dette er en arbeidskrevende prosess og forutsetter en grundig faglig vurdering, samt nær dialog med næringen. Videre rapporteres det at reintallet i Finnmark har gått ned, men dette skyldes ikke så mye virkninger av reindriftsavtalens økonomiske virkemidler og planmessig drift som lav produksjon forårsaket av ressursmessig ubalanse og tap til blant annet rovdyr. Tidligere år er rapporteringen på resultatindikatorerne hovedsakelig gitt som henvisninger til ressursregnskapet. I årsrapporten for 2003 rapporteres det at det ble gjennomført offentlig kontrollerte reinteringer for hele Vest-Finnmark reinbeiteområde i 2003–2004.⁴³¹ Dette ble gjort for å ha et grunnlagsmateriale i arbeide med å nå resultatmålet om en tilpasning av øvre reintall til disponible beiteressurser.

Arealvern

I Landbruksdepartementets budsjettproposisjon beskriver resultatrapporten for 2000 at reindriftens arealbrukskart er under revisjon i sammenheng med distriktplanarbeidet, og at kartene er viktige for å få synliggjort reindriftens arealbruk og med det sikre næringens plass i kommuneplanene.⁴³² I resultatrapporten for 2001 og 2002 trekkes det fram at utfordringen med Reindriftsforvaltningens ansvar for reindriftens arealinteresser er at tallet på enkeltsaker er økende.⁴³³ Videre rapporteres det at Reindriftsforvaltningen har arbeidet for å øke reindriftens innvirkning gjennom de virkemidlene som styrer arealbruken. Ved endringer av lover og forskrifter som styrer arealbruken, har Reindriftsforvaltningen gitt innspill og tatt del i styrings- og referansegrupper med sikte på å fremme reindriftens interesser. Reindriftsforvaltningen rapporterer i årsrapporten for 2000 at ved områdekontorene har arealplanarbeidet prioritet. Videre kommer det fram at kontorene opplever at de er på etterskudd i saksbehandlingen, samtidig som de erkjenner at arealvernet er helt avgjørende for reindriftsnæringens framtid. Reindriftsforvaltningen rapporterer at avhengig av antall kommuner disponeres mellom 25 % og 35 % av det enkeltes kontors ressurser til arbeid med areal- og reguleringsplaner. Reindriftsforvaltningen rapporterte for 2003 at det er en prioritert oppgave å lokalisere reindriftens arealer og utarbeide en verdiklassifisering på allerede eksisterende arealbrukskart.⁴³⁴ Det blir også opplyst at etableringen av vindkraftverk i Finnmark vil få alvorlige konsekvenser for reindriften.

⁴³¹ Budsjett 2005, Reindriftsforvaltningen.

⁴³² St.prp. nr. 1 (2001–2002) Landbruksdepartementet.

⁴³³ St.prp. nr. 1 (2002–2003) Landbruksdepartementet og St.prp. nr. 1 (2003–2004) Landbruksdepartementet.

⁴³⁴ Budsjett 2005, Reindriftsforvaltningen.

Reindriftsbasert næringsutvikling

Resultatrapporten i budsjettproposisjonen for 2000 opplyser at det er overført 2 mill. kroner fra Reindriftens utviklingsfond til Samisk utviklingsfond.⁴³⁵ Midlene er benyttet til binæringer knyttet til reindriften. Reindriftsforvaltningen rapporterer at tilrettelegging for slakting i felt er viktig i flere områder, men manglende tilrettelegging fra departementalt hold og vanskelig tilgjengelig regelverk stopper mye av det arbeidet som utføres både i næring og i forvaltning.⁴³⁶ Videre er det opprettet en referansegruppe for kvinnerettede tiltak. Reindriftsforvaltningen rapporterte for 2003 at det har blitt arbeidet med å forbedre rammebetingelsene i forbindelse med verdiskapningsprogrammet, men forvaltningens rolle ikke er klart definert.⁴³⁷

Tilskuddsforvaltning

I forhold til rovdyrproblematikken har Reindriftsforvaltningen gjennom årene deltatt i møter og konferanser. Forvaltningen får gjennom slik deltakelse aksept for de problemene rovdirene forårsaker, innflytelse og gjennomslag for tiltak.⁴³⁸ Arbeidet med beitefordeling slik at reindriftsgruppene er sikret alle årstidsbeiter, ble lagt ut på høring i 2000. I resultatrapporten for 2002 kommer det fram at utgreiingen fra Reinbeiterettsutvalget vedrørende den foreløpige fastsettingen av distriktsgrenser på vinterbeitene i Vest-Finnmark ble ferdigstilt i juni 2002.⁴³⁹ Reindriftsforvaltningen rapporterte for 2003 at tilskuddsregelverket har blitt betydelig forenklet.⁴⁴⁰

Samhandling og informasjon

Resultatrapporten i budsjettproposisjonen for 2000 rapporterer at det har vært stor aktivitet innen områdene arealplanlegging og rovdyrforvaltning.⁴⁴¹ Videre er det sendt ut forskrifter både på samisk og norsk til næringen. Reindriftsforvaltningen har utarbeidet en nasjonal strategisk plan for forskning og formidling i reindriften for perioden 2002–2005. Det er et mål at planen skal gi grunnlag for målrettet forskning om rein og reindrift og på den måten skaffe kunnskap som kan medvirke til å nå målet om en bærekraftig reindrift. Reindriftsforvaltningen rapporterer at antall godkjente distriktplaner er forsinket på grunn av forsinkelser i digitaliseringen og ferdigstillingen av kart.⁴⁴² Et fåtall planer er stadfestet av Områdestyret, og i underkant av halvparten av distriktene har sine planer på høring. Reindriftskonto-

⁴³⁵ St.prp. nr. 1 (2001–2002) Landbruksdepartementet.

⁴³⁶ Budsjett 2005, Reindriftsforvaltningen

⁴³⁷ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Vest-Finnmark, 06.03.03.

⁴³⁸ Budsjett 2002, Reindriftsforvaltningen.

⁴³⁹ St.prp. nr. 1 (2003–2004) Landbruksdepartementet.

⁴⁴⁰ Budsjett 2005, Reindriftsforvaltningen

⁴⁴¹ St.prp. nr. 1 (2001–2002) Landbruksdepartementet.

⁴⁴² Budsjett 2002, Reindriftsforvaltningen.

rene har jevnlig kontakt med viktige reindriftskommuner. Reindriftsforvaltningen rapporterte for 2003 at en evaluering av distriktsplanene ikke er mulig det året, siden mange planer er under utarbeidelse.⁴⁴³

Intern administrasjon

Resultatrapporten i budsjettproposisjonen for 2001 rapporterer at Reindriftsforvaltningen har hatt som prioritert oppgave å øke kompetansen innenfor samisk språk og kultur.⁴⁴⁴ I 2002 har Reindriftsforvaltningen utarbeidet en kompetanseplan for forvaltningen.⁴⁴⁵

7.4.2 Evalueringer

Totalregnskapet og Ressursregnskapet er de to sentrale evalueringsrapportene som utarbeides.⁴⁴⁶ Disse følger med som vedlegg til budsjettforslaget, inne-

holder store mengder data og opplysninger og gir blant annet informasjon om ressurs situasjonen. Ressursregnskapet utgis av reindriftsforvaltningen. Landbruksdepartementet gir uttrykk for at reindriften er den mest dokumenterte næringen i Norge i forhold til næringens størrelse.⁴⁴⁷

Evalueringen av Reindriftsforvaltningen foretatt av NIBR i 2000 skal følges opp.⁴⁴⁸ Det ble nedsatt en arbeidsgruppe fra Landbruksdepartementet som skulle følge opp evalueringen. Arbeidsgruppen mente Reindriftsforvaltningen burde omprioritere ressurser fra tilskuddsforvaltning til ressurs- og arealforvaltning.⁴⁴⁹ Ifølge arbeidsgruppen krever dette forenklinger i tilskuddsordningene og i forvaltningen av økonomiske og juridiske virkemidler, samt endringer i arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene.

⁴⁴³ Budsjett 2005, Reindriftsforvaltningen

⁴⁴⁴ St.prp. nr. 1 (2002–2003) Landbruksdepartementet.

⁴⁴⁵ St.prp. nr. 1 (2003–2004) Landbruksdepartementet.

⁴⁴⁶ Intervju med Reindriftsforvaltningen i Alta, 31.01.03.

⁴⁴⁷ Intervju med Landbruksdepartementet, 25.06.03.

⁴⁴⁸ Budsjett 2002, Reindriftsforvaltningen.

⁴⁴⁹ St.prp. nr. 1 (2001–2002) Landbruksdepartementet.

8 Vurderinger

Bærekraftig utvikling defineres av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling som «en utvikling som tilfredsstiller dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov».⁴⁵⁰ En bærekraftig reindrift skal følgelig sikre dagens reindriftnæring uten å svekke mulighetene for framtidige generasjoners reindrift, det vil si en utnyttelse av beiteressursene som ikke overstiger naturens tålegrense. Ifølge St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift innebærer en bærekraftig utnyttelse av beiteressursene blant annet et balansert beiteuttak tilpasset naturgrunnlaget. I Grunnloven § 110 a fremkommer det at «Det påligger Statens Myndigheter at legge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv». Dette er i henhold til prinsippene i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, ILO-konvensjonen om urfolk og stammefolk i selvstendige stater og formålet med reindriftsloven. Grunnlovens § 110 b sier blant annet at «Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten».

Undersøkelsen som omfatter reinbeitesituasjonen i Vest-Finnmark og Karasjok, viser at det i store deler av vår/høst- og vinterbeiteområdene pågår en vegetasjonsendring hvor lavdekket erstattes av andre vekster eller impediment.⁴⁵¹ Det fører til at næringsverdien til reinbeitene reduseres med sterk nedgang i intakte lavbeiter. Satellittbilder og vegetasjonskartlegginger viser hvordan de intakte lavbeitene i Vest-Finnmark og Karasjok er redusert de siste 30 årene. Undersøkelsen viser at dette til dels skyldes et for høyt reintall i forhold til beiteressursene og feil bruk av årstidsbeitene, noe som har ført til forringelse av vår/høst- og vinterbeitene (lavbeitene) med reduserte lavforekomster og tråkkskader. Klimaendringer med økt nedbør er en annen årsak til vegetasjonsendringen. Undersøkelsen viser at reintallet var på sitt høyeste i 1989. Reintallet ble imidlertid gradvis redusert i løpet av 1990-årene. Noe av reduksjonen i reintall skyldtes effekten av virkemidlene som ble satt inn for å redusere antallet, men slitte og nedisete beiter var en avgjørende årsak til reintallsnedgangen. De siste årene har reintall, kalvetilgang og slaktevekter igjen steget. Dette skyldes i hovedsak vintrer med gode snøforhold og lett tilgjengelige beiter. Det

økte reintallet vil resultere i ytterligere reduserte lavbeiter og tilgjengelige beitearealer i vanskelige år.

Ifølge Rio-erklæringen om miljø og utvikling skal staten i stor utstrekning bruke «føre var»-prinsippet for å beskytte miljøet. Der det foreligger trusler om uopprettelig skade, skal mangel på fullstendig vitenskapelig visshet ikke kunne brukes som grunnelse for ikke å hindre miljøforringelser. Undersøkelsen viser at både miljø- og reindriftsforvaltningen vurderer eksisterende dokumentasjon og forskning på beiteressurssituasjonen som tilstrekkelig for å ivareta «føre var»-prinsippet. Videre viser undersøkelsen at dokumentasjon og forskning gir et godt grunnlag for å ta stilling til en forbedret forvaltning av beiteressursene.

Reindriftsmyndighetene skal kartlegge og overvåke beiteutviklingen og fastsette beitekapasitet i de enkelte distriktene, jf. St.meld. nr. 28 (1991–92). I 1998 ble overvåkningsprogrammet for lavbeitene i Finnmark opprettet med formål å kartlegge beiteområdene basert på satellittdata hvert 5.–10. år og å utføre en feltundersøkelse av lavmattenes dekning og tykkelse hvert 3.–5. år. Undersøkelsen viser at kartleggingen fra 1998 er det eneste materialet som er utarbeidet i overvåkningsprogrammet. Landbruksdepartementet viser til at midlene til overvåkning er overført til Reindriftsforvaltningen, som foreløpig ikke har videreført programmet. Næringen og forvaltningen har ulike oppfatninger av beiteressurssituasjonen, noe som understreker hvor komplekst temaet er. Det høye reintallet beiter ned laven som er avgjørende for reinens overlevelse på vårvinteren. Samtidig er det store påvirkninger på og innskrenkninger av reinbeitearealene i Finnmark som skyldes andre aktører enn reindriften, og som ikke synliggjøres i beitekartleggingene. Produksjonsindikatorene som i 1990-årene ble forsøkt brukt for å vurdere reintallstilpasningen, gav heller ikke noe entydig bilde av beitesituasjonen på lavbeitene.

Dagens beiteressurssituasjon i Finnmark er ikke i samsvar med målet om en økologisk bærekraftig reindrift. Undersøkelsen viser at beiteressurssituasjonen må forbedres og stabiliseres for å sikre en bærekraftig utvikling. For å snu den negative utviklingen må reintallet reduseres til et bærekraftig nivå.

8.1 REINDRIFTSLOVEN

Undersøkelsen viser at det ikke i tilstrekkelig grad foreligger rammebetingelser i form av øvre reintall per distrikt/vektgrenser, øvre reintall per driftsenhet, distriktsinndelinger, soneinndelinger, beitetider,

⁴⁵⁰ Rio-erklæringen om miljø og utvikling: Agenda 21-handlingsplanen for miljø og utvikling som ble vedtatt ved FNs konferanse om miljø og utvikling i Rio, 1992.

⁴⁵¹ Ufruktbar mark som grus, stein og fjell.

etableringskontroll og distriktsplaner som forutsatt i reindrifftslovens formål. Å sette rammebetingelser tilpasset den økologiske situasjonen er en forutsetning for å kunne utnytte beiteressursene på en måte som er tilpasset økologien, og som gir forutsigbarhet for reindrifftsutøverne.

Anvendelsen av reindrifftsloven er i stor grad basert på skjønn. Dette stiller store krav til forvaltningens forberedelser av sakene til Reindrifftsstyret og områdestyrene. Sakene må utredes slik at styrene kan være sikre på at de beslutningene som skal tas, er godt begrunnet. Saker til Reindrifftsstyret og områdestyrene om innføring av ulike rammebetingelser er blitt utsatt, og det er også blitt bedt om ytterligere utredninger før det tas beslutninger. Reindrifftsstyret er heller ikke alltid tilfreds med prosessene i forbindelse med saksforberedelsene. Undersøkelsen viser også at vedtak fattet av styringsorganene til dels ikke er i samsvar med innstillinger fra forvaltningen.

Undersøkelsen viser at selvstyring i næringen gjennom Reindrifftsstyret, områdestyrene og distriktsstyrene byr på store utfordringer når rammebetingelser skal fastsettes. Mangelfull formidling av føringer og prioriteringer fra Landbruksdepartementet og Reindrifftsforvaltningen i Alta kan ha medvirket til at styrene ikke har utøvd sin forvaltningsmyndighet etter loven. Det synes også som det til dels har vært uavklart hvordan regulerings- og sanksjonsmulighetene i loven skal benyttes. Dette kan henge sammen med at det har skjedd en utvikling i rettsgrunnlaget for reindrifften som i noen grad har utvidet tolkningene av reindrifftsloven. Det er i liten grad utarbeidet rundskriv eller veiledere til reindrifftsloven.

Reintallet per distrikt ble satt i 1980-årene, og det har vært gjeldende fram til i dag. Undersøkelsen viser at dette tallet ikke ble satt i samsvar med de beitevurderingene som forelå, og det var forventet at dette skulle utredes nærmere før en revidering av reintallet tidlig i 1990-årene. Reindrifftsloven, St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrifft og senere stortingsproposisjoner legger til grunn at øvre reintall skal fastsettes i forhold til beitekapasiteten. Det faktiske reintallet i Finnmark har vært under det fastsatte reintallet gjennom 1990-årene, men ikke i samsvar med beitekapasiteten. Det gjenstår å fastsette et øvre reintall tilpasset beitesituasjonen på vår-, høst- og vinterbeitene i Vest-Finnmark reinbeiteområde og et øvre reintall for Øst-Finnmark reinbeiteområde. Det stilles spørsmål ved at det mangler samsvar mellom beitekapasiteten og det fastsatte øvre reintallet for alle årstidsbeitene i Øst-Finnmark og Vest-Finnmark.

For å sikre at øvre reintall for distriktet blir overholdt, legger reindrifftsloven opp til at det skal settes et øvre reintall per driftsenhet eller vektgrenser for reinen. I henhold til loven er det driftsenhetsinnehaveren som er ansvarlig for å overholde et eventuelt høyeste reintall. Undersøkelsen viser at verken vekt-

grenser eller høyeste reintall per driftsenhet er etablert som reguleringsform. Dersom det forutsettes at et øvre reintall skal gi en rimelig økonomi per driftsenhet, kan fastsettelse av det samme reintall for alle driftsenheter gi et for høyt reintall i forhold til den totale beitekapasiteten. Det er fremmet forslag om å sette en form for kvoter basert på et historisk reintall, men den videre oppfølgingen av dette ble erstattet med prøveordninger knyttet til vektordninger under reindrifftsavtalen. Det er også påpekt at reintall per driftsenhet kan gi en omfordelingen av reintallet som strider mot rettigheter basert på sedvane. Forvaltningen har ikke avklart hvordan det skal fastsettes reintall for hver driftsenhet for å ha et tilstrekkelig sanksjoneringsystem. Det stilles spørsmål ved at fordelingen av reintallet mellom utøverne ikke i større grad er utredet.

Undersøkelsen viser at det er et betydelig etableringspress i næringen. Områdestyrene har godkjent midlertidige driftsenheter etter at Landbruksdepartementet har gitt signaler om at dette ikke skulle tillates. For å redusere antall utøvere og lette fordelingen av ressursene er det satt inn virkemidler som omstillingstiltak og innløsningsordninger. På grunn av manglende rammer har en del gjenværende næringsutøvere utvidet sin bruk av ressursene når andre har redusert sine flokker eller gått ut av næringen. Det synes derfor som om det har vært problematisk for både forvaltningen og utøverne å forholde seg til en reduksjon av reintallet som ikke er tallfestet.

Det tradisjonelle siidasystemet fungerer ved siden av systemet med driftsenheter og distrikter. Mindre respekt for rettigheter basert på sedvane fører til konkurranse om de tradisjonelle vår/høst- og vinterbeiteområdene i Vest-Finnmark og Karasjok. Undersøkelsen viser at det ikke er satt rammebetingelser som hindrer konkurranse om beitene. Utredningen i forbindelse med den midlertidige soneinndelingen i Vest-Finnmark viste at reindrifftsforvaltningen ikke står fritt til å fordele områdene uten å ta hensyn til rettigheter basert på sedvane. Det mangler imidlertid hjemmel for å sanksjonere mot brudd på beitebruk basert på sedvane. Det stilles spørsmål ved at beitene ikke er inndelt på en måte som sikrer en økologisk bærekraftig beiteutnytting. Videre stilles det spørsmål ved om en sterkere vektlegging av sedvanerettigheter ville gjort det lettere å sette rammer for reindrifften.

St.meld. nr. 28 (1991–92) forutsatte at rammene for utøverne også skulle reguleres gjennom distriktsplaner. Hjemmelen for distriktsplaner ble tatt inn i reindrifftsloven i 1996. Distriktsplanene er forutsatt å være en regulering innenfor de eventuelle rammene som Reindrifftsstyret og områdestyret har satt. Undersøkelsen viser at distriktsplanene først har blitt stadfestet de to–tre siste årene, og at en del distriktsplaner ennå ikke er stadfestet. Det er betydelig usikkerhet om distriktsplanene bare er retningsgivende for reindrifftsutøverne, eller om planene er juridisk

bindende slik at de gir sanksjonsmuligheter. Det kan stilles spørsmål ved at Landbruksdepartementet ikke har klarlagt distriktsplanenes juridiske stilling bedre overfor distriktsstyrene og områdestyrene.

8.2 REINDRIFTSAVTALEN

I Innst. S. nr. 167 (1991–92), jf. St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift, uttalte flertallet i landbrukskomiteen at reindrifftsavtalen må gi rom for regionale virkemidler for å sikre økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft. Det ble videre pekt på de store distriktsmessige forskjellene i landet. Undersøkelsen viser at den økonomiske situasjonen i stor grad varierer mellom de ulike reinbeiteområdene. Landbruksdepartementet har gjentatte ganger vurdert den økonomiske situasjonen for reindrifftsutøverne i Finnmark som vanskelig. Regionale virkemidler har til en viss grad vært benyttet innenfor de ulike tilskuddsordningene, men dette har i liten grad virket inntektsutjevne. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) fikk i oppdrag av partene i reindrifftsoppjøret våren 2002 å gjennomgå tilskuddsordninger til driftsenheter og tamreinlag i 2002. Hensikten med oppdraget var å foreslå omlegginger som ville gjøre at ordningene i større grad stimulerte til en reindrift som har markedsrettet produksjon og verdiskapning som mål, samtidig som grunnleggende krav til forsvarlig inntektsfordeling skulle bli ivaretatt. Inntektene til reindrifftsutøverne i Finnmark har vært lave i forhold til andre områder i hele perioden etter utarbeidelsen av St.meld. nr. 28 (1991–92). Det stilles spørsmål ved om mer bruk av regionale virkemidler burde vært utredet på et tidligere tidspunkt.

Mot slutten av 1990-årene stilte flertallet i næringskomiteen krav om en mer helhetlig virkemiddelbruk hvor reindrifftsloven skulle brukes mer aktivt. Som et alternativ til å sette øvre reintall per driftsenhet ble det etter endringene i reindrifftsloven i 1996 mulig å bruke vektgrenser til å regulere reintallet. I 1998 var avtalepartene enige om at slaktekrav skulle settes med hjemmel i loven. Reindrifftsforvaltningen fulgte opp med å foreslå at alle reguleringsmuligheter i reindrifftsloven måtte benyttes i tillegg til avtalen, fordi frivillige ordninger ikke førte til at målet om en bærekraftig reindrift ble nådd. En lov-pålagt utslakting av rein basert på slaktevekter er imidlertid aldri gjennomført. Den avtalebaserte utslaktingen ble derimot videreført gjennom reindrifftsavtalen. Ifølge Reindrifftsforvaltningen har det i ettertid vist seg at vekter som reguleringsmekanisme i stedet for øvre reintall ikke fungerte som virkemiddel i tilstrekkelig grad. Reindrifftsforvaltningen uttaler at vekter kan være et hjelpemiddel i driftsplanleggingen, men at det er uegnet som styringsverktøy i forvaltningen. Fordi vektgrensekravene ikke ble fulgt opp av et lovbasert uttak, ble det heller ikke ut-

viklet en mer helhetlig virkemiddelpolitikk. Det kan stilles spørsmål ved om Landbruksdepartementet i tilstrekkelig grad har utredet konsekvenser og tilpasninger ved innføring av vektgrenser.

I økonomireglementet for staten er det stilt krav til evalueringer av tilskuddsordninger. Det er gjennomført få eller ingen analyser i forkant av innføringen av nye tilskudd til reindriffts-næringen. Undersøkelsen viser at flere av tilskuddsordningene først blir vurdert etter å ha vært gjennomført noen år. Totalregnskapet for reindriffts-næringen har vist at mange utøvere i de områdene hvor det har vært størst behov for reguleringer, har valgt bort tilskudd i perioder hvor kravene til utslakting har vært skjerpet. Reindrifftsavtalen har ført til en todeling av reindrifftsutøverne: de som har fulgt kravene for å oppnå tilskudd, og de som ikke har fulgt kravene. En gjennomgang av nye virkemidler ble først gjennomført på oppdrag av avtalepartene i 2002.

Det er et mål at regelverket knyttet til reindrifftsavtalen skal bli forenklet. Reindrifftsavtalen er et komplisert system av tilskudd med omfattende forskrifter. NIBRs evaluering av Reindrifftsforvaltningen viser at det kreves betydelig arbeidsinnsats og kompetanse for å holde orden på det eksisterende forskriftssystemet, og at Norske reindriffts-samers landsforbund burde vært mer involvert i dette arbeidet. Med de ulike ordningene har det fulgt endringer som har gjort det vanskelig for utøverne å drive en langsiktig planlegging av driften. Relativt store årlige endringer av forskriftene til reindrifftsavtalen kan ha forsterket dette.

Utgangspunktet i St.meld. nr. 28 (1991–92) var at de økonomiske virkemidlene skulle supplere de lovbaserte virkemidlene for å oppnå økologisk bærekraft. Imidlertid er det i stor grad benyttet økonomiske virkemidler for å regulere ressursbruken. I 2000 ble det bestemt at reintallsreguleringen skulle tas ut av reindrifftsavtalen fordi økonomiske virkemidler ikke hadde fungert etter hensikten. Forsøkene på å regulere reintallet med økonomiske virkemidler har ført til en forsinket innføring av lovbaserte virkemidler og klare rammer for bruk av beite i Finnmark. Det synes som om risiko og konsekvenser ved bruk av virkemidler i for liten grad er vurdert før virkemidlene er iverksatt. Landbruksdepartementet har knyttet slike vurderinger til reindrifftsavtalene. Det samlede virkemiddelapparatet er imidlertid ikke blitt evaluert. Det stilles derfor spørsmål ved om analyser av virkemidlene over reindrifftsavtalen burde vært gjennomført tidligere, og om helheten i bruken av reindrifftsloven burde utredes. Mye tyder på at det på et tidligere tidspunkt burde vært utarbeidet en samlet strategi for fastsetting av rammebetingelser etter reindrifftsloven. På dette grunnlaget stilles det spørsmål ved om det samlede virkemiddelapparatet er etablert i et slikt omfang som Stortinget har forutsatt.

8.3 AREALFORVALTNING

I henhold til Innst. S. nr. 167 (1991–92), jf. St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift, uttaler flertallet i landbrukskomiteen at det bør vises varsomhet med arealinngrep i reindriftsområder, og at reindriftens posisjon i planprosessen skal vektlegges. Reindriftens arealer må overvåkes kontinuerlig for å unngå uønskede inngrep. Forskning viser at arealinngrep påvirker det biologiske grunnlaget for reindriften. Omfanget og effekten av de faktiske arealomdisponeringene i reinbeiteområdene er lite dokumentert og vurdert av kommunene og Reindriftsforvaltningen. Saksgjennomgangen indikerer imidlertid at et betydelig antall arealinngrep går på bekostning av reinbeitearealet, men at den direkte konsekvensen av hvert arealinngrep er ukjent. Det kan derfor stilles spørsmål ved om omfanget av arealinngrepene går ut over kravet til varsomhet innenfor reinbeiteområdene. Likeledes kan det stilles spørsmål ved om arealene overvåkes på en slik måte at uønskede arealinngrep unngås.

Plan- og bygningsloven stiller krav til samordning og samarbeid mellom aktørene i arealsaker. Landbruksdepartementet og Reindriftsforvaltningen har gitt uttrykk for at de ønsker at reindriftsinteressene skal få større innflytelse på kommunenes arealdisponering. Særlig blir det påpekt at det er viktig å komme tidlig inn i planprosessene. Kommunene oppgir at kommunikasjonen med områdekantorene i hovedsak er tilfredsstillende. Ifølge kommunene kunne imidlertid kartene og høringsuttalelsene områdekantorene gir for å dokumentere reindriftens arealer, vært bedre. Det er særlig påpekt et behov for at reindriften graderer viktigheten av områdene. Områdestyrene behandler hvert år en stor mengde arealsaker, noe som beslaglegger mye av områdekantorenes tid. Det kan stilles spørsmål ved om den store mengden arealsaker som oversendes områdekantorene, kan skyldes for dårlige kart og for dårlig dokumentasjon. Det stilles også spørsmål ved om kommunene med bedre kart og dokumentasjon i større grad kan lede utbyggingsplaner bort fra viktige områder for reindriften. En bedre verdiklassifisering av arealene fra Reindriftsforvaltningens side kan også gjøre det lettere for kommunene å prioritere i arealsaker.

Arealdisponeringen skal i hovedsak skje gjennom kommuneplanens arealdel, og alle planer og enkeltvedtak skal være i samsvar med denne. Plan- og bygningsloven setter krav til hvordan planprosessen skal gjennomføres for at kommunene skal kjenne reindriftens interesser når de fatter vedtak. Det er kommunene som har ansvaret for å samordne arealplanprosessen, og som har vedtaksmyndighet i plansaker. Områdestyrene gir høringsuttalelser og innsigelser. Dispensasjoner skal gis kun unntaksvis, og det skal være særlige grunner for slike avgjørelser.

Undersøkelsen viser at kommunene i hovedsak har sendt arealsaker som påvirker reinbeitearealene,

til områdekantorene for uttalelse før det er tatt avgjørelser. Kommunene har imidlertid sendt områdestyrene melding om vedtak i kun 125 av 895 saker. Dette gjør det vanskelig for områdestyrene å komme med klager på vedtakene eller å holde oversikt over arealdisponeringen.

Reindriftsforvaltningen betrakter innsigelsesinstutttet som et viktig virkemiddel som styrker reindriftens stilling i arealsaker. Mangel på en samlet rapportering på området gjør det vanskelig å dokumentere hvilken effekt Reindriftsforvaltningens arbeid i forbindelse med innsigelser gir. Undersøkelsen viser at det er et stort antall enkeltsaker, og at dette i stor grad er dispensasjoner. Saksgjennomgangen viser at kommunene ikke tok hensyn til 55 % av de negative uttalelsene fra områdestyrene ved behandling av enkeltsaker i perioden 1998–2002.

Selv om kommunene følger planprosessene slik plan- og bygningsloven forutsetter, blir arealene om-disponert både på grunnlag av planer, enkeltsaker og særlige dispensasjoner. Dispensasjoner skal være unntak, og det skal foreligge særlige grunner for slike avgjørelser. Undersøkelsen viser at dispensasjonspraksisen ikke er i samsvar med plan- og bygningslovens intensjoner om planstyrt arealdisponering. Det stilles derfor spørsmål ved fylkesmennenes og Miljøverndepartementets oppfølging av kommunenes dispensasjonspraksis. Videre stilles det spørsmål ved om Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet i tilstrekkelig grad samordner sine prioriteringer overfor Reindriftsforvaltningen, fylkesmennene og kommunene i arealsaker.

8.4 MOTORFERDSEL I UTMARK

Formålet med lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 1977 er å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen. Motorferdselen skal foregå aktsomt og hensynsfullt for å unngå skade og ulempe for naturmiljø og mennesker. Finnmark og Nord-Troms er i en særstilling fordi det her tillates løyper for rekreasjonskjøring med både snøskuter og barmarkskjøretøy. St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift slår fast at barmarkskjøring må reguleres sterkt.

Undersøkelsen viser at omfanget av motorferdselen i utmark i Finnmark, både med snøskuter og på barmark, har økt de siste ti årene. Antall kjøretøy øker, løypelengden øker, og antallet dispensasjoner fra loven øker. I Finnmark foregår det en omfattende barmarkskjøring i utmark. I tillegg til barmarksløypene opprettet i henhold til loven praktiseres det en rekke dispensasjonstraseer. Den økende barmarkskjøringen i forbindelse med elgjakten både uroer reinen og skader lavvegetasjonen. Enkelte kommuner har ikke oversikt over hvor mye hver enkelt barmarksdispensasjon brukes, da dispensasjonene gis

for flere traseer og over en lengre tidsperiode. Det legges press på reindriften for at snøskuterløyper skal kunne holdes åpne utover 5. mai. Selv etter vanskelige vintrer har Fylkesmannen innvilget forlenget åpningstid for enkelte snøskuterløyper. Forskriftene pålegger ikke kommunene å ta spesielle hensyn til reindriften ved praktiseringen av loven. Det stilles spørsmål ved om praktisering og oppfølging av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag i stor nok grad tar hensyn til reindriftnæringen.

8.5 ROVVILTFORVALTNING

Formålet med forskrift om forvaltning av bjørn, ulv, jerv og gaupe er å sikre overlevelsen av bestander av de fire store rovdyrene på lang sikt. Innenfor denne rammen skal det arbeides for at de skader disse rovviltartene volder for bufe- og tamreinnæring, blir minst mulig. Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til vern av rovviltbestandene og hensynet til beitebruk vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltartene.

Undersøkelsen viser at arealinngrep minsker nyttbart beiteareal. Det blir økt konsentrasjon av både rein og rovdyr i områdene lengst borte fra inngrepene. Simler med kalv er mest sky, og det er disse som vil befinne seg i områdene med størst rovdyrkonsentrasjon. Dårligere beiter og et stort antall rein med en svekket allmenntilstand gir økt dødelighet, lavere drektighet, lavere overlevelse for kalvene og økte rovdyrta. Dette er også resultatet etter en vinter med «dårlig» klima og låste beiter. Det er mindre tap i år med gode beiteforhold. Mer forskning og kunnskap om tapsårsaker vil kunne minske avstanden mellom næringen og miljøforvaltningen når det gjelder oppfatningen av rovvilttapenes omfang.

Undersøkelsen viser at dagens utbetalinger ved rovvilterstatninger ofte er proporsjonale med søk-

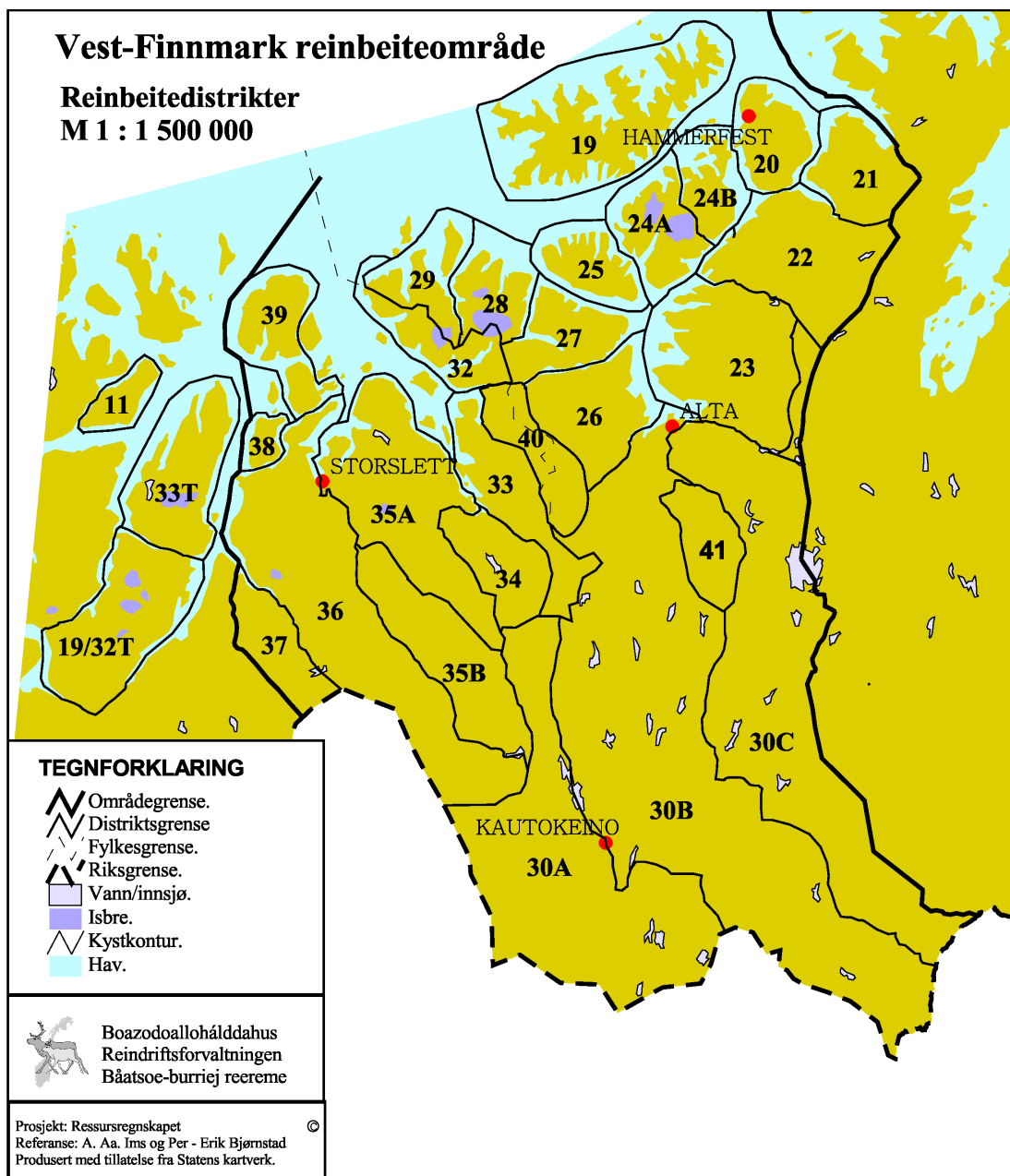
nadsbeløpet. Det skjer til tross for at erstatningene skal avhenge av rovviltsituasjonen i området og dokumenterte skader i siidaen. Store erstatningsutbetalinger reduserer behovet for slakteinntekter og fører dermed til et mindre slakteuttak. Undersøkelsen viser at samarbeid og samordning mellom miljøvern- og reindriftsmyndighetene er bedret de siste årene, men at dette fremdeles kan forbedres.

8.6 MÅL- OG RESULTATSTYRING

Det overordnede målet om en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift har stått fast siden St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift, men de overordnede målene har i liten grad blitt ytterligere konkretisert. Det er ikke utarbeidet noen helhetlig strategi som viser hvordan fastsatte mål for Reindriftsforvaltningen skal bidra til å nå de overordnede målene. Det er i liten grad stilt krav til når de ulike delmålene skal oppfylles som det arbeides mot i Reindriftsforvaltningen, og på hvilken måte de skal bidra til en bærekraftig reindrift.

Det stilles spørsmål ved i hvilken grad resultatkrav og resultatindikatorer som er fastsatt for Reindriftsforvaltningen, er knyttet til det overordnede målet om en bærekraftig reindrift. Innenfor de ulike resultatområdene rapporterer Reindriftsforvaltningen på hvilke aktiviteter som er utført. Rapporteringen gir oversikt over arbeidet som Reindriftsforvaltningen har gjennomført, men hvordan og i hvilken grad disse aktivitetene bidrar til å oppnå målene, blir ikke nærmere belyst.

En større grad av konkretisering og avveining mellom målene synes nødvendig for å kunne evaluere og vurdere måloppnåelse i forhold til de overordnede målene i St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift.

Vedlegg 1**Kart over Vest-Finnmark og Øst-Finnmark reinbeiteområder**

Reinbeitedistriktene 30A, 30B og 30C var tidligere delt inn i vår- og høstbeitedistrikt 30 og vinterbeitedistrikt 31. Skillet mellom 30 og 31 fulgte i

hovedsak E6 gjennom Kautokeino. I teksten omtales både den gamle og den nye inndelingen av beitedistriktene.

