



Innst. 103 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:14 (2011–2012)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark

Til Stortinget

1. Sammendrag

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Landbruks- og matdepartementets styring og virkemiddelbruk sikrer at målet om en bærekraftig reindrift i Finnmark nås.

I 2004 la Riksrevisjonen fram Dokument nr. 3:12 (2003–2004) Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket i Innst. S. nr. 111 (2004–2005) xnæringens betydning for opprettholdelse og utvikling av et levende samisk samfunn, og viste til at det ifølge folkeretten er en forpliktelse å sikre at beitegrunnet ikke blir varig svekket. Komiteen merket seg at antall rein var for høyt i forhold til beiteressursene, og at feil bruk av årstidsbeitene bidro til at beiteområdene ble utarmet. Komiteen pekte på at departementet måtte prioritere å utforme retningslinjer for hvordan arbeidet med å redusere reintallet skal gjennomføres. Videre merket komiteen seg at de overordnede målene om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraftig reindrift i liten grad var operasjonalisert, og at det var nødvendig med en større grad av konkretisering og avveining mellom målene.

Riksrevisjonen fulgte opp saken i 2008, 2009 og 2010. I Innst. 187 S (2010–2011), jf. Dokument 3:1 (2010–2011), la kontroll- og konstitusjonskomiteen til grunn at det gjennomføres en ny forvaltningsrevisjon på reindriftsområdet, og viste til at det faktiske reintal-

let oversteg grensen for et økologisk bærekraftig antall selv om dette var blitt påpekt over lengre tid.

Den nye undersøkelsen er gjennomført fra januar 2011 til januar 2012. Rapporten ble forelagt Landbruks- og matdepartementet i brev av 16. februar 2012. Departementet har i brev av 16. mars 2012 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet.

1.1 Hovedfunn

- Målet om en økologisk bærekraftig reindrift er fremdeles ikke realisert. Store deler av Finnmarksvidda er overbeitet, som følge av et for høyt reintall.
- Det er fremdeles vesentlige svakheter i Landbruks- og matdepartementets styring for å nå målet om bærekraftig reindrift, selv om styringen er forbedret. Delmålet om økologisk bærekraft er operasjonalisert, mens delmålene om økonomisk og kulturell bærekraft ikke er tilstrekkelig operasjonalisert.
- Det er avdekket svakheter ved bruken av reindriftsloven og reindriftsavtalen for å sikre en bærekraftig reindrift.

1.2 Riksrevisjonens merknader

1.2.1 Målet om bærekraftig reindrift er ikke realisert

Det er et mål at reindriften skal være økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig. Det er en klar avhengighet mellom de tre målene. Økologisk bærekraft gir grunnlag for økonomisk bærekraft. Økologisk og økonomisk bærekraft gir sammen mulighet til å ivareta og utvikle kulturell bærekraft.

Målet om økologisk bærekraftig reindrift er ikke realisert. Store deler av Finnmarksvidda er overbeitet fordi reintallet ikke er tilpasset beitegrunnet. Den

siste beitekartleggingen i 2009 viser at over 50 pst. av lavdekket er nedbeitet og om lag 40 pst. er redusert. For 90 pst. av lavdekket er lavtykkelsen under grensen for når den er mest produktiv. Beiteressursene er mest svekket på vår- og høstbeitene og på tidlige vinterbeiter.

Gjennomsnittlige slaktevekter og kjøttavkastning for perioden 2006–2010 er ikke i samsvar med grenseverdiene for et økologisk bærekraftig reintall. Forholdene er alvorlige i alle reinbeiteområder i Øst- og Vest-Finnmark, med unntak av Polmak/Varanger. Reintallet har økt med om lag 40 pst. fra 2002 til 2010, og det fastsatte reintallet fra 2011 medfører at antall rein må reduseres med om lag 20 pst.

Landbruks- og matdepartementet og styringsorganene i reindriften har derfor ikke realisert Stortingets mål om bærekraftig reindrift. Det er etter Riksrevisjonens oppfatning avgjørende at reintallet tilpasses beiteressursene i Finnmark.

De siste årene er den økonomiske situasjonen for reiene i Finnmark blitt forverret. Lave slaktevekter, reduserte slaktepriser, økte kostnader og flere utøvere innen næringen er indikasjoner på at den økonomiske utviklingen ikke er bærekraftig.

Det er ikke mulig å vurdere om reindriften er økonomisk og kulturelt bærekraftig fordi målene ikke er tilstrekkelig operasjonalisert.

1.2.2 Det er fremdeles vesentlige svakheter i Landbruks- og matdepartementets styring for å nå målet om bærekraftig reindrift, selv om styringen er forbedret

En velfungerende mål- og resultatstyring er en forutsetning for god og helhetlig styring. Det er derfor positivt at Landbruks- og matdepartementet har definert og operasjonalisert grenseverdier for målet om økologisk bærekraftig reindrift, og dermed har et bedre grunnlag for å vurdere om reindriften er økologisk bærekraftig.

Det er etter Riksrevisjonens oppfatning likevel fremdeles vesentlige svakheter i Landbruks- og matdepartementets mål- og resultatstyring på reindriftsområdet. Det er uheldig at delmålene om økonomisk og kulturell bærekraftig reindrift ikke er operasjonalisert i form av resultatindikatorer. Landbruks- og matdepartementet mangler dermed viktige forutsetninger for å få informasjon om måloppnåelse og dermed også relevant styringsinformasjon. Dette får konsekvenser for departementets mulighet til å innrette virkemidlene slik at målet om bærekraftig reindrift nås. Det er heller ikke avklart hvordan hensynet til samiske interesser og folkerettslige forpliktelser i ILO-konvensjonen skal inkluderes ved operasjonaliseringen av disse delmålene.

Landbruks- og matdepartementet skal konsultere Sametinget og reindriftsnæringen for å sikre at kunnskap om reindriften og den samiske kulturen ivaretas i styringen på området. Ifølge Fornyings-, administ-

rasjons- og kirke departementet, Sametinget og Norsk Reindriftingsamers Landsforbund (NRL) kan Landbruks- og matdepartementet bli bedre i bruken av konsultasjonsavtalen.

At målet om bærekraftig reindrift ikke er nådd, viser etter Riksrevisjonens oppfatning at Landbruks- og matdepartementets styring har vesentlige svakheter. Landbruks- og matdepartementet har et hovedansvar for å realisere Stortingets mål om bærekraftig drift. Det er etter Riksrevisjonens oppfatning uheldig at departementet gjennom sin styring ikke bidro til at Reindriftstyrets vedtak om øvre reintall i 2002 i Vest-Finnmark og i 2006 i Øst-Finnmark ble realisert. Riksrevisjonen forventer at Landbruks- og matdepartementet sørger for at de nye vedtakene om øvre reintall blir realisert.

1.2.3 Svakheter ved virkemiddelbruken

Det er avdekket svakheter ved hvordan reindriftsloven og reindriftsavtalen benyttes for å sikre en bærekraftig reindrift. Landbruks- og matdepartementet har manglende informasjon om tilskuddenes effekter for å bidra til å nå målet om bærekraftig reindrift.

I henhold til reindriftsloven skal reinbeitedistriktene gjennom bruksregler avklare beitebruk og fastsette øvre reintall. Bruksregler er en forutsetning for å nå målet om en økologisk bærekraftig reindrift. Til tross for at det har hastet med å få vedtatt bruksregler med øvre reintall for å kunne regulere reintallet til et økologisk bærekraftig nivå, har prosessen tatt fire og et halvt år. Etter Riksrevisjonens vurderinger er dette for lang tid.

Bruksreglene har i liten grad bidratt til å avklare beitebruk og øvre reintall i vinterbeitedistriktene. Dette har skjedd selv om reindriftsloven § 60 åpner for at det kan fastsettes et øvre reintall for vinterbeitene dersom det er påkrevet for å få en forsvarlig bruk av disse beiteområdene. Riksrevisjonen viser til at vinterbeitene er overbeitet, og at det derfor bør utarbeides bruksregler med øvre reintall for disse distriktene. Det er viktig at Landbruks- og matdepartementet gjennom Statens reindriftsforvaltning bidrar til at aktørene i næringen gjennomfører dette arbeidet.

For å redusere reintallet skal næringen utarbeide reduksjonsplaner. Ifølge reindriftsloven § 60 har Reindriftsstyret et ansvar for at reduksjonen gjennomføres. I og med at økologisk bærekraft er ett av Stortingets sentrale mål for næringen, må departementet etter Riksrevisjonens vurdering ta et tydeligere ansvar for at reduksjonen i antall rein gjennomføres. Departementet må sørge for at Statens reindriftsforvaltning gir Reindriftsstyret og andre relevante aktører i næringen tilstrekkelig med bistand ved utarbeidelse og gjennomføring av reduksjonsplaner.

Avklaring av beitebruken er et sentralt element i bruksreglene, som også er nært knyttet til fastsettelse av beiterettigheter. På kort sikt er det nødvendig å inngå midlertidige avklaringer om beitebruken gjennom bruksreglene. På lengre sikt er det avgjørende at

beiterettighetene også stadfestes, slik at beitebruken i bruksreglene er i samsvar med intensjonene i reindriftsloven. Etter Riksrevisjonens vurdering kan imidlertid ikke arbeidet med å avklare beiterettigheter, blant annet i domstolene, være til hinder for arbeidet med å redusere reintallet i henhold til bruksreglene. Reduksjon av reintallet må gis høy prioritet.

Forvaltningen av reindriften er kompleks. Både myndighetene og næringen er tildelt ansvar. Folkerettens forpliktelser legger også føringer på forvaltningen av området. Reindriftsloven legger opp til økt indre selvstyre, økt medansvar og innflytelse for reindriftsutøverne. Stortinget har imidlertid presisert at bestemmelsene i reindriftsloven er utformet på en slik måte at også Landbruks- og matdepartementet kan ivareta sitt overordnede ansvar for å nå målet om en bærekraftig reindrift. Stortinget har forutsatt at departementet har en overordnet plikt til å påse at reintallet ikke overstiger ressursgrunnlaget. Riksrevisjonen mener derfor med bakgrunn i den kritiske økologiske situasjonen at Landbruks- og matdepartementet må ta et hovedansvar for å sikre at Stortingets mål om økologisk bærekraft nås.

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

1. Riksrevisjonen mener at Landbruks- og matdepartementet i arbeidet med å tilpasse reintallet til beitegrunnlaget bør iverksette følgende tiltak:
 - Påse at næringen utarbeider og gjennomfører reduksjonsplaner for å få ned antall rein. Riksrevisjonen forventer at departementet vedtar en tidsplan for utarbeidelse og gjennomføring av reduksjonsplaner.
 - Sørge for at Statens reindriftsforvaltning gir Reindriftsstyret og andre relevante aktører i næringen tilstrekkelig med bistand ved utarbeidelse og gjennomføring av reduksjonsplanene.
 - Sørge for at virkemidlene som finnes i reindriftsloven og i reindriftsavtalen, herunder økonomiske insentiver og sanksjoner, blir benyttet ved gjennomføringen av reintallreduksjonen. De økonomiske insentivene bør vurderes brukt for å legge til rette for utarbeidelse og etterlevelse av reduksjonsplaner.
 - Sørge for at Statens reindriftsforvaltning, blant annet gjennom veiledning og annen bistand, sikrer at reinbeitedistriktene utarbeider bruksregler for vinterbeitene, slik at alle årstidsbeitene legges til grunn ved fastsettelse av øvre reintall og beitebruk.
2. Landbruks- og matdepartementet bør vurdere hvordan departementet bedre kan styre arbeidet med å realisere Stortingets mål om bærekraftig reindrift. Riksrevisjonen mener at departementet bør:

- Operasjonalisere målene om økonomisk og kulturell bærekraftig reindrift gjennom å fastsette indikatorer for disse målene.
- Innhente relevant resultatinformasjon for slik å kunne innrette virkemidlene for å nå målene på området.
- Vurdere om konsultasjonspraksisen mellom departementet, Sametinget og reindriftsnæringen kan forbedres, slik at beslutningsgrunnlaget og legitimiteten i departementets styring blir styrket.

1.4 Departementets oppfølging

I svarbrevet slutter statsråden seg til Riksrevisjonens hovedfunn om at målet om økologisk bærekraftig reindrift fremdeles ikke er realisert, og at dette skyldes et for høyt reintall i store deler av Finnmark. Statsråden ser det som avgjørende å få gjennomført pågående prosesser for å få redusert reintallet i Finnmark. En riktig beitetilpasning gjennom et økologisk bærekraftig reintall er det viktigste tiltaket for å nå målet om en økologisk bærekraftig reindrift.

Reindriftsstyret skal foreta en oppfølging av de distriktene som har et for høyt reintall og fastsette frister for utarbeidelse av reduksjonsplaner. Fristene vil bli satt slik at slaktesesongen 2012/2013 blir den første slaktesesongen for oppfølging av reduksjonsplanene. Reindriftsstyret har lagt til grunn et intervall på ett til tre år avhengig av størrelsen på reduksjonen og situasjonen i den enkelte siida. Før sommeren 2012 skal alle siidaer få vedtatte frister for reintallsreduksjon. Landbruks- og matdepartementet og Statens reindriftsforvaltning vil deretter drøfte status og utfordringer knyttet til gjennomføring og oppfølging av vedtakene.

Dersom enkelte reineiere ikke reduserer reintallet, vil Reindriftsstyret og områdestyrene følge opp brudd på bruksregler og reduksjonsavtaler gjennom reindriftslovens sanksjonsbestemmelser. I tillegg gir Reindriftsavtalen 2012/2013 mulighet for å foreta avkortning av tilskuddene til de siidaandelene som ikke reduserer reintallet.

Statsråden viser til at det er viktig at det etableres bruksregler som kan avklare beitebruken for vinterbeitene. Det er satt frist til 1. juli 2012 til å utarbeide bruksregler for vinterbeitene.

Det er behov for en nærmere gjennomgang av innholdet i målsettingene om økonomisk og kulturell bærekraft. Det er viktig at både næringen ved NRL og Sametinget deltar i dette arbeidet. Landbruks- og matdepartementet planlegger å ferdigstille dette arbeidet ved fremleggelsen av statsbudsjettet i 2014. Departementet er også i gang med å utarbeide en ny struktur for mål- og resultatstyring for hele landbruks- og matpolitikken.

Statsråden gir uttrykk for at det er vanskelig å forbedre konsultasjonspraksisen mellom departement, Sametinget og reindriftsnæringen på grunnlag

av Riksrevisjonens undersøkelse. Men statsråden understreker imidlertid at departementet er opptatt av å følge fastsatte prosedyrer både for hva som utløser konsultasjoner samt for gjennomføringen av konsultasjonene.

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Etter Riksrevisjonens oppfatning er det uheldig at målet om en bærekraftig reindrift ikke er realisert.

Riksrevisjonen vil i den forbindelse framheve Landbruks- og matdepartementets særlige ansvar for å sikre et økologisk bærekraftig reintall i Finnmark. Dette innebærer at statsråden aktivt må påse at reindriftnæringen utarbeider og gjennomfører reduksjonsplaner. Riksrevisjonen forventer at statsråden tar initiativ til at departementet vedtar en tidsplan for dette arbeidet, og bidrar til at næringen får tilstrekkelig med bistand.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at målet om en bærekraftig reindrift ikke er realisert og at store deler av Finnmarksvidda er overbeitet fordi reintallet ikke er tilpasset beitegrunnet.

Komiteen konstaterer at fra 2002 til 2010 har reintallet økt med hele 40 prosent, og ser det som avgjørende å få gjennomført pågående prosesser for å få redusert reintallet i Finnmark.

Komiteen forventer at Landbruks- og matdepartementet følger opp og operasjonaliserer målene om økonomisk og økologisk bærekraftig reindrift gjennom å foreta en oppfølging av de distrikter som har et for høyt reintall og fastsette frister for utarbeidelse av reduksjonsplaner. Komiteen viser til at reindriftslovens formulering om at reindriften også skal være kulturelt bærekraftig, kan stå i motsetning til målene om økonomisk og økologisk bærekraft. De

to siste målene må da være overordnet målet om kulturell bærekraft.

Komiteen viser til sanksjonsbestemmelsene dersom reineiere ikke reduserer reintallet og er enig i at sanksjonene skal gjennomføres av Reindriftsstyret og områdestyrene.

Komiteen er enig med statsråden om viktigheten av at også vinterbeitedistriktene utarbeider bruksregler. De aktuelle distriktene fikk frist til 1. juli 2012 med å utarbeide bruksregler. Komiteen er kjent med at dette arbeidet for to av distriktene i Finnmark ikke har ført frem og at Reindriftsforvaltningen derfor følger opp arbeidet med bruksregler i tråd med bestemmelsene i reindriftsloven. Komiteen vil påpeke viktigheten av at dette arbeidet prioriteres høyt slik at også disse vinterbeitedistriktene får bruksregler så snart som mulig.

Komiteen forventer at arbeidet med en nærmere gjennomgang av innholdet i målsettingene om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft blir prioritert.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, ber om at departementet ferdigstiller dette arbeidet snarlig og senest innen fremleggelsen av statsbudsjettet for 2014.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ber om at departementet ferdigstiller dette arbeidet snarlig.

Komiteen vil videre framheve Landbruks- og matdepartementets særlige ansvar for å sikre et økologisk bærekraftig reintall i Finnmark og ber departementet sørge for at de virkemidlene som finnes i reindriftsavtalen, blir benyttet for å få ned reintallet.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:14 (2011–2012) – om Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. november 2012

Anders Anundsen
leder

Per-Kristian Foss
ordfører