



Innst. 320 L

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Prop. 93 L (2015–2016)

Innstilling fra næringskomiteen om Endringer i reindriftsloven (reintall per siidaandel)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Landbruks- og matdepartementet fremmer med dette et forslag til endringer i reindriftsloven.

Det har i reindriften vært gjennomført en omfattende prosess med utarbeidelse av bruksregler, herunder fastsettelse av øvre reintall for den enkelte sommersiida. I deler av Finnmark har distriktene ikke lyktes i reintallsprosessen. Høyeste reintall for siidaene er derfor fastsatt av myndighetene. Reduksjon av reintall har i hovedsak skjedd gjennom forholdsmessig reduksjon. Når siidaandelene har fullført en forholdsmessig reduksjon, gjelder det imidlertid ikke noe høyeste reintall for den enkelte siidaandel, men bare for siidaen samlet.

Det er svært viktig at grunnlaget for en økologisk bærekraftig reindrift opprettholdes, ikke minst for næringen selv.

Det er Landbruks- og matdepartementets oppfatning at det snarest må gjennomføres tiltak som forhindrer en ny økning av reintallet i Finnmark. Departementet ser derfor behov for å gjennomføre en lovendring for å forhindre at siidaer, etter gjennomført forholdsmessig reduksjon, på nytt øker reintallet over fastsatt nivå. Det er avgjørende at denne endringen blir gjort raskt og før en eventuell ny uheldig reintallsutvikling.

Det har i nesten ett år vært gjennomført konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL), men disse førte ikke til enig-

het. Det har deretter vært gjennomført en alminnelig høring. Nye konsultasjoner med Sametinget og NRL etter høringen har heller ikke ført fram til enighet.

Lovforslaget innebærer en ny bestemmelse i reindriftsloven. Denne bestemmelsen gir fylkesmannen hjemmel til å fastsette et øvre reintall per siidaandel når særlige grunner foreligger, men med adgang for to eller flere siidaandeler til å bli enige om en annen reintallsfordeling innenfor den rammen som følger av fylkesmannens vedtak.

1.2 Bakgrunn

I 2007 trådte en ny reindriftslov i kraft, lov av 15. juni 2007 nr. 40. Den avløste den tidligere reindriftsloven av 9. juni 1978 nr. 49.

Et viktig element i 2007-loven er at reindriften selv i større grad skal ha ansvar for ressursforvaltningen gjennom blant annet utarbeidelse av bruksregler for de enkelte reinbeitedistriktene. Det vises til reindriftsloven §§ 57 flg. Myndighetene forutsettes å ha oppgaver av mer kontrollerende karakter. Der hvor den interne selvforvaltningen ikke fungerer, har likevel myndighetene adgang til å gripe direkte inn, blant annet gjennom ulike former for sanksjoner.

Siidaandelene kan internt bli enige om en reintallsfordeling, men da under forutsetning av at det samlede reintallet er innenfor det fastsatte reintallet for siidaen. Det kan også gjennom bruksreglene fastsettes et øvre reintall per siidaandel i henhold til reindriftsloven § 60 fjerde ledd. Dette må i så fall gjøres etter de prosedyrer for utarbeidelse av bruksregler som er beskrevet i reindriftsloven § 58. Denne adgangen har imidlertid i liten grad vært benyttet. Reindriftsloven har i dag ingen hjemmel for myndighetene til å fastsette et øvre reintall på siidaandelsnivå.

Gjennom flere tiår har situasjonen med et for høyt reintall i forhold til ressursgrunnlaget i deler av Finnmark hatt stor oppmerksomhet. Nå har man imidlertid i stor grad lykkes med å få det faktiske reintallet ned på det nivået som er fastsatt i bruksreglene. Det har likevel over tid kommet signaler fra ulikt hold, herunder næringen selv, om at en del rein-eiere øker eller vil øke sitt reintall for å komme bedre ut ved en eventuell ny reintallsreduksjon, såkalt posisjonering.

1.3 Konsultasjoner med Sametinget og NRL

Det er i henhold til konsultasjonsavtalen gjennomført konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL).

Under konsultasjonene har alle parter vært enige om at det kan være en utfordring å opprettholde et stabilt reintall fremover, og at dette ikke er en god situasjon for næringen. Partene har likevel ikke helt klart å forene standpunktene. Fra Sametingets og NRLs side har utgangspunktet vært at det vil være uheldig med en lovendring nå fordi dette vil kunne virke forstyrrende inn på gode interne prosesser som pågår mange steder. Isteden har man gitt uttrykk for at distriktene bør gis mer informasjon og veiledning om den adgangen distriktene selv, gjennom bruksreglene, har til å fastsette et øvre reintall per siidaandel. Departementet har forsøkt å imøtekomme dette, blant annet gjennom utgivelse av et eget informasjonsskriv. Samtidig har det kommet tilbakemeldinger fra næringen, Fylkesmannen i Finnmark, Landbruksdirektoratet og Reindriftsstyret som tilsier at dette ikke er tilstrekkelig, og at det derfor er behov for en lovendring. Sametingets og NRLs standpunkt har vært at dersom det skal foretas lovendring for å sikre stabile reintall, er det nødvendig med en mer helhetlig gjennomgang av loven. Departementet har for sin del ment at det ikke er behov for dette i denne omgang. Videre vil et arbeid med en helhetlig gjennomgang ta såpass lang tid at reintallet i mellomtiden kan øke slik at det vil true grunnlaget for en økologisk bærekraftig reindrift i visse områder. Konsultasjonene endte dermed uten at enighet om løsning ble oppnådd.

1.4 Høring

Ved Landbruks- og matdepartementets brev og høringsnotat av 21. desember 2015 ble forslag til ny lovbestemmelse med tilhørende forskrift sendt på høring. Høringsnotatet var basert på departementets utgangspunkt når det gjelder lovhjemmel, og et forslag til forskrift som nærmere angir hvilke kriterier som må være oppfylt for at en ny lovbestemmelse skal kunne anvendes. Forskriftsutkastet hadde sin bakgrunn i at Sametinget og NRL under konsultasjonene ga uttrykk for at nærmere kriterier for hva som skulle anses som særlige grunner, burde foreligge.

1.5 Departementets vurderinger

Departementet har vurdert det som har framkommet i høringsuttalelsene og under konsultasjonene. Innvendingene mot forslaget knytter seg i hovedsak til det interne selvstyret, forholdet til folkerettens regler og at en endring av reindriftsloven ikke bør finne sted uten at det foretas en mer omfattende og generell gjennomgang av reindriftsloven.

Reindriftslovens bestemmelser for utarbeidelse av bruksregler innebærer at reindriften skal utarbeide disse. I deler av Finnmark førte imidlertid de interne prosesser med å fastsette et økologisk bærekraftig reintall ikke fram, slik at myndighetene måtte fastsette reintall for den enkelte siida. Der hvor det faktiske reintallet viste seg å være for høyt i forhold til det fastsatte, skulle siidaene selv utarbeide reduksjonsplan. Det var det ingen av de berørte distriktene som lyktes med. Resultatet var at det måtte foretas forholdsmessig reduksjon.

Den foreslåtte lovbestemmelsen er forutsatt å komme til anvendelse bare der hvor den interne selvforvaltningen på nytt viser seg ikke å fungere. Der hvor fylkesmannens vedtak om øvre reintall per siidaandel foreligger, legger lovforslaget opp til at to eller flere siidaandeler kan bli enige om en annen intern reintallsfordeling og således sette fylkesmannens fordeling av reintallet helt eller delvis ut av kraft.

Hensynet til det interne selvstyret vil derfor være ivaretatt både før og etter at et eventuelt vedtak fra fylkesmannens side skulle foreligge.

Forslaget innebærer heller ikke at noen blir fratatt retten til å drive reindrift. Det er kun tale om en fordeling av reintallet internt, med utgangspunkt i det reintallet som de enkelte siidaandelene faktisk hadde før reintallet i siidaen oversteg det fastsatte. Videre dreier det seg om midlertidige reintallsvedtak som bortfaller når virketiden for vedtaket er utløpt.

På den bakgrunn kan departementet ikke se at den foreslåtte lovendringen kommer i konflikt med Grunnloven § 108 eller folkerettslige bestemmelser. Hensynet til reindriftssamisk medvirkning og innflytelse ivaretas gjennom konsultasjonsprosessen og de forutsetninger som ligger til grunn for denne. Det kan ikke utledes av folkerettslige bestemmelser at Stortinget skulle være avskåret fra å treffe et slikt lovvedtak dersom reindriftens samtykke ikke foreligger.

Fra Sametingets og NRLs side har det vært etterspurt nærmere kriterier for når bestemmelsen skal komme til anvendelse. I det materialet som ble sendt på høring var det derfor også et forslag til forskrift. Forskriftsutkastet innebærer klare kriterier for reintallsfastsettelse på siidaandelsnivå og hvor bare periodens lengde, for inntil fem år, kan fastsettes skjønnsmessig. Etter departementets syn vil den forutsatte konkrete vurderingen i de enkelte tilfellene

åpne for fleksibilitet. Et reintallsvedtak kan fattes for et kortere tidsrom dersom dette anses tilstrekkelig.

Det har vært framholdt fra høringsinstanser at det ikke bør gjennomføres isolerte endringer i reindriftsloven nå, men at det isteden bør finne sted en mer helhetlig gjennomgang av loven. Departementet deler ikke denne oppfatningen. Den foreslåtte bestemmelsen, med de betingelser som må være oppfylt for at den skal komme til anvendelse, bryter ikke med lovens intensjon om internt selvstyre og reiser ikke prinsipielle spørsmål som krever en mer helhetlig gjennomgang av reindriftsloven.

Noen høringsinstanser har også vært inne på at det foreligger individuell eiendomsrett til reinen, slik at det ikke kan iverksettes tiltak som fratar reieneierne eiendom. Det dreier seg her om ressursforvaltning hvor et gode skal fordeles. Dersom ressursgrunnlaget trues, vil det i visse situasjoner være nødvendig med tiltak hvor den enkelte vil måtte slakte eller selge rein slik at man sikrer den nødvendige beitebalansen. I slike tilfeller må med andre ord eiendomsrettsbeaktningen tre i bakgrunnen til fordel for sikring av den kollektive ressursen siidaens beiter er.

Reindriftslovutvalget foreslo i NOU 2001:35 at det ved forholdsmessig reduksjon skulle være siidaandeler med reintall over 200 som i første omgang skulle foreta slik reduksjon. Da dette prinsippet ble vurdert under arbeidet med reindriftsloven, kom departementet til at en slik løsning ikke burde velges, idet dette kom i konflikt med en næringsmessig målsetting om at flest mulig skulle kunne leve av reindriften. Ved at bare de med et reintall over et visst nivå skulle redusere, ville man svekke de andelene som hadde mulighet for å ha reindriften som levebrød. Denne målsettingen står fast.

Når det gjelder utgangspunktet for fastsettelse av et reintall på siidaandelsnivå, har det av noen høringsinstanser vært framholdt at dette bør være det reintallet som en siidaandel har redusert til gjennom forholdsmessig reduksjon. Denne anførsel knytter seg til den forskrift som departementet forutsettes å fastsette. Departementet er av den oppfatning at det mest hensiktsmessige er å ta utgangspunkt i den enkelte siidaandels reintall i året før reintallet i siidaen oversteg lovlig nivå. Det er dette som er dagens situasjon, og det må også kunne påregnes tilfeller hvor det går en viss tid før en situasjon som krever oppfølging etter en ny lovbestemmelse, blir aktuell.

Fra NRLs og Sametingets side har det, som et alternativ til en lovendring, vært foreslått at man kan intensivere innsatsen med informasjon og veiledning om den adgangen reinbeitedistriktene allerede i dag har til å fastsette et øvre reintall per siidaandel gjennom bruksreglene.

Slik departementet vurderer situasjonen, etter at det så tydelig har vist seg at det indre selvstyret en del

steder ikke har fungert, er det begrenset hva denne type informasjon og veiledning kan bidra med på kort sikt.

Departementet kan, ut fra høringen og nye vurderinger, ikke se at det har framkommet forhold som skulle tilsi en endret oppfatning når det gjelder behovet for en ny lovbestemmelse hvor fylkesmannen får myndighet til å fastsette et reintall på siidaandelsnivå når særlige grunner foreligger og hvor to eller flere siidaandeler etter at et slikt vedtak foreligger kan bli enige om en annen intern fordeling.

1.6 Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser

Forslaget vil etter departementets vurdering kunne redusere behovet for framtidig offentlig ressursbruk. Det legges til grunn at lovendringen vil ha en forebyggende effekt slik at det i forholdsvis få tilfeller vil være aktuelt å fastsette høyeste reintall per siidaandel. Et balansert reintall vil også føre til mindre uro og konflikter og med det mindre oppfølging fra andre myndigheters side, blant annet politiet, rettsapparatet mv.

Et balansert reintall vil også være viktig i en miljømessig sammenheng.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Else-May Botten, Ingrid Heggø, Odd Omland og Knut Storberget, fra Høyre, Frank Bakke-Jensen, Ingunn Foss, Gunnar Gundersen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad, Oskar J. Grimstad og Morten Ørsal Johansen, fra Kristelig Folkeparti, Line Henriette Hjemdal, fra Senterpartiet, lederen Geir Pollestad, fra Venstre, Pål Farstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, viser til proposisjonen og er enig med regjeringen i at det er svært viktig å opprettholde grunnlaget for en økologisk bærekraftig reindrift.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at det har vært en både tidkrevende og konfliktfylt prosess å utarbeide bruksregler for de enkelte distrikter etter at dette ble vedtatt i reindriftsloven av 2007. Proposisjonens innhold er en endring av reindriftsloven slik at fylkesmannen i særlige tilfeller kan gå inn og sette et øvre tak for reintallet per siidaandel. Samtidig åpner proposisjonen for at to eller flere siidaandeler kan bli enige om annen reintallsfordeling innenfor fylkesmannens ramme.

Flertallet registrerer at regjeringen har byttet «skal» med «kan» i forslag til § 60 nytt femte og sjette ledd. Flertallet støtter dette.

Flertallet registrerer med tilfredshet at man i mange distrikter har lyktes med å ta reintallet ned til vedtatt økologisk bærekraftig nivå. Samtidig sier flertallet seg enig med regjeringen i at det nå blir svært viktig å klare å opprettholde dette grunnlaget.

Flertallet deler derfor regjeringens oppfatning om at det snarest må gjennomføres tiltak for å hindre en ny uønsket økning i reintallet, og at lovendringen gir fylkesmannen en mulighet til å gjøre inngripen om nødvendig. Samtidig har man den nødvendige åpning også etter en slik inngripen for at de enkelte siidaandeler innbyrdes kan bli enige om et annet reintall. Dette ivaretar selvbestemmelsesprinsippet i reindriftsloven.

Flertallet registrerer at det i høringen med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund kom innsigelser både på prosess og lovanvendelse. Det fremmes kritikk om liten medbestemmelse og involvering. Flertallet registrerer at det har vært gjennomført 5 konsultasjoner og 1 høring i forbindelse med saken, i tillegg til Stortingets behandling som også innebærer høring og møter med næringsorganisasjonen NRL. Flertallet mener dette er godt innenfor rammene av konsultasjonsreglementet, FNs menneskerettigheter og FNs urfolkskonvensjon. Flertallet er av den oppfatning at man for å kunne styre etter de tre internasjonalt anerkjente bærekraftsbegrepene – økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft – er avhengig av å ha sanksjonsmuligheter. Dem fremlagte lovendring gir forvaltningen et godt verktøy for i særlig nødvendige tilfeller å foreta inngrep.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at både Sametinget og NRL under høringen hevdet at det kunne vært mulig å komme frem til en omforent løsning om regjeringen hadde vært villig til å foreta et nytt konsultasjonsmøte på politisk nivå.

Disse medlemmer viser til at det under høringen i komiteen ble vist til at den foreliggende lovendringen kunne ramme pågående prosesser med å finne bærekraftige løsninger for fordeling innenfor de enkelte siidaene. Disse medlemmer vil understreke at fylkesmannen bør være tilbakeholden med å benytte kompetansen etter reindriftsloven § 60 nytt femte ledd i situasjoner der det pågår reelle prosesser for å komme frem til en løsning.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at reindriften i tusener av år selv har forvaltet vesentlige sider ved næringen. Denne selvbestemmelsen er også en vesentlig side

ved Norges folkerettslige forpliktelser. Det skal derfor være tunge grunner til at en gjennomfører vesentlige inngrep i selvbestemmelsen.

Dette medlem viser videre til at reindriftsloven av 2007 hadde til formål å sikre selvbestemmelsesretten til reindriften i henhold til det som utledes av folkeretten. Endring i reindriftslovens § 60, om å gi fylkesmannen hjemmel til å fastsette reintall på siidaandelsnivå, er en vesentlig innskrenking av denne selvbestemmelsen.

Både Sametinget og Norske reindriftssamers landsforbund går sterkt imot lovendringen. Det betyr at lovendringen ikke har legitimitet blant næringsutøverne og Sametinget, i det som er definert som en kulturbærende næring. Dette medlem er overrasket over at regjeringen ikke har klart å komme frem til enighet til tross for å ha gjennomført konsultasjoner med Sametinget. Slik dette medlem forstår det, mener viktige aktører på feltet at en omforent løsning kunne vært mulig dersom dialog og konsultasjoner hadde fått fortsette. For å gi regjeringen en ny mulighet til å finne løsninger som er gode for alle parter, foreslår dette medlem å sende saken tilbake til regjeringen.

Dette medlem viser til at det er gjort endringer i tilskuddsforskriften som vil kunne bidra til å stabilisere reintallet. Det kaster et merkelig lys over disse endringene at regjeringen ikke avventer og ser om tiltakene faktisk virker før en foreslår store inngrep i reindriftens interne forvaltning. Dette medlem mener vesentlige lovendringer bør avventes til vi har erfaring med de tiltak som faktisk er gjennomført. Sakens alvor tilsier det.

Dette medlem vil videre vise til dommen i Indre Finnmark tingrett 18. mars 2016 hvor staten tapte mot en reindriftsutøver i en sak som er direkte relatert til lovendringen. Jovsset Ante Sara fikk medhold i Indre Finnmark tingrett om at nedskaleringen av flokken ville gjort det umulig for Sara å leve av reindrift og at reintilpasningene i realiteten ville tvinge ham ut av næringen. Dersom dommen blir rettskraftig, får det direkte konsekvenser i saken komiteen nå behandler. Dette medlem mener derfor det er klokt å prioritere avklaring av rettsforhold og beiterettsgrenser før en eventuell lovendring.

På denne bakgrunn vil dette medlem ikke støtte regjeringens forslag til endring av § 60, og fremmer følgende forslag:

«I

Prop. 93 L (2015–2016) Endringer i reindriftsloven (reintall per siidaandel) sendes tilbake til regjeringen.

II

Stortinget ber regjeringen evaluere effekten av tiltakene i tilskuddsforskriften, og avvente avklaring av rettsforhold.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

I

Prop. 93 L (2015–2016) Endringer i reindriftsloven (reintall per siidaandel) sendes tilbake til regjeringen.

II

Stortinget ber regjeringen evaluere effekten av tiltakene i tilskuddsforskriften, og avvente avklaring av rettsforhold.

4. Komiteens tilråding

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

vedtak til lov

om endringer i reindriftsloven
(reintall per siidaandel)

I

I lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift gjøres følgende endringer:

§ 60 femte og nytt sjette ledd skal lyde:

Når særlige grunner foreligger, kan fylkesmannen fastsette et øvre reintall per siidaandel. Departementet kan gi bestemmelser om når fylkesmannen plikter å gjøre det, og om hvordan reintallet skal fastsettes.

Når fylkesmannen har fattet vedtak etter femte ledd, kan to eller flere siidaandeler gjennom enighet bestemme en annen reintallsfordeling så lenge de holder seg innenfor disse siidaandelenes samlede reintall.

Nåværende femte ledd blir nytt sjuende ledd.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i næringskomiteen, den 26. mai 2016

Geir Pollestad

leder

Frank Bakke-Jensen

ordfører

