

Čoahkkingirji/Møtebok		
Arkivref: 2011/14-3 / 324		Saksbehandler: Anne Merete Sara
Utv saksnr: 01/11	Styre: Områdestyret for Øst Finnmark	Møtedato: 19.01.2011

Det Kongelige Landbruks- og matdepartementet - Forskrift om avgift ved brudd på bruksregler og forskrift om tvangsmulkt - Høring

Saksdokumenter:

1	20.12.2010	Landbruks- og Matdepartementet	I	Forskrift om avgift ved brudd på bruksregler og forskrift om tvangsmulkt
2	03.01.2011	RBD 1,2,3 v/Jan Egil Trasti m.fl.	U	Det Kongelige Landbruks- og Matdepartementet - Forskrift om avgift ved brudd på bruksregler og forskrift om tvangsmulkt - høring

Saksframstilling:

Det Kongelige landbruks- og matdepartementet har lagt ut forskrifter tilhørende sanksjonsskapittelet i reindriftsloven ut på høring.

Det er to forskrifter som er lagt ut på høring. Det er forskrift om avgift ved brudd på bruksregler og forskrift om tvangsmulkt.

Høringsbrevet med de to tilhørende forskriftene vedlegges saken, og det vises til disse for nærmere om bakgrunnen for forslaget til disse forskriftene.

Reindriftsagronomens vurdering:

1. Forskrift om avgift ved brudd på bruksregler

1.1 Avgift ved brudd på bruksregler etter § 77

Forskrift om avgift ved brudd på bruksregler gis med hjemmel i reindriftsloven § 77 som lyder:

“§ 77. Avgift ved brudd på bruksregler

Reindriftsstyret eller områdestyret kan, etter nærmere bestemmelser fastsatt av Kongen, ilegge leder av siidaandelen en avgift ved brudd på bruksregler gitt i medhold av § 57. Slik avgift skal tilfalle vedkommende fond, jf. § 47.

Vedtak om avgift er tvangsgrunnlag for utlegg.”.

Etter reindriftsloven § 77 er avgift ved brudd på bruksregler noe som leder av siidaandelen kan kreves å betale ved brudd på bruksregler. Avgiften tilfaller distriktsfondet. Det kreves ikke at det skal foreligge offentlige interesser for at § 77 skal kunne anvendes. Det er tilstrekkelig at det konstateres et bruksregelbrudd jf. forarbeidene (NOU 2001:35 merknader til § 13-4, vedtatt som § 77). Det er opp til områdestyrets eller reindriftsstyrets skjønn å bestemme om de ilegger en

bruksregelavgift jf. ordlyden “kan” i § 77. Reindriftsloven § 77 kan ikke anvendes før forskriftene er vedtatt. Avgift ved brudd på bruksregler har et erstatningsrettslig preg som straffereaksjon jf. forarbeidene: *“Det dreier seg her om en administrativt ilagt avgift for de som har forsynt seg mer av fellesskapet enn det de er berettiget til. Bestemmelsen har en parallell i bestemmelsene om ressursavgift i dagens reindriftslov. Da kompensasjonshensynet er sterkt fremtredende, bør innbetalt avgift tilfalle fellesskapet lokalt, og ikke statskassen eller annet offentlig formål. Dette i motsetning til hva som er vanlig for bot eller annen økonomisk straffereaksjon.”* (NOU 2001:35 merknader til § 13-4, vedtatt som § 77).

1.2 Gjennomgang av forskriftsutkastet

Generelt:

Hvem bryter bruksreglene

Avgiften etter § 77 kan ilegges *“ved brudd på bruksregler gitt i medhold av § 57”*. Etter ordlyden til § 77 er det uklart hvem som kan stå for bruksregelbruddet. Det vil si hvem som representerer bruddet. Kan det gripes inn når hele distriktet gjør brudd på bruksreglene, eller når en siida bryter bruksregler, eller når en gruppe bryter bruksreglene, eller bare når en siidaandel bryter bruksreglene.

Hvem sine bruksregler brytes

En problemstilling som vil oppstå i forhold til anvendelsen av sanksjonen er hvem sine bruksregler er blitt brutt, og hvem sitt fond skal avgiften tilfalle.

Bruksregler er interne regler jf. Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) punkt 8.16, og de vil bare være bindende for siidaandelene bruksreglene gjelder for. Dette vil begrense typetilfellene bruksregelavgiften kan benyttes til.

Når en siidaandel har brutt bruksreglene i sitt distrikt, så er det naturlig at vedkommende betaler avgiften til sitt distrikt ved bruddet. Når en siidaandel har brutt det som står i bruksreglene til et annet distrikt, så må det være på det rene at disse bruksreglene ikke er bindende for vedkommende siidaandel. Dermed kan ikke § 77 benyttes for slike tilfeller.

Så finnes det tilfeller der en siidaandel bryter felles bruksregler mellom to distrikter jf. § 57, siste ledd, f.eks beitebruksregler og regler om beitetider ved gjennomflytning. Da vil det oppstå spørsmål om hvilket distrikt avgiften skal tilfalle. Det synes naturlig at avgiften tilfaller distriktet som er vertsdistriktet. Dette er noe forskriften burde avklare.

Til forskriftens § 1:

“§ 1. Virkeområde

Denne forskrift gjelder avgift ved brudd på bruksregler i henhold til reindriftsloven § 77.

Det kan ilegges avgift i følgende tilfeller, jf. reindriftsloven § 57 annet ledd:

- 1. Ved beiting på ulovlig område, herunder brudd på bestemmelser om beitetid.*
- 2. Ved overskridelse av høyeste fastsatt reintall.*
- 3. Ved brudd på eventuelle bestemmelser i bruksreglene, jf. § 57 annet ledd punkt 8, om slakte- og produksjonskrav.”*

Hva skal § 77 gjelde

Departementet har bedt høringsinstansene særlig å vurdere om det skal settes avgift ved brudd på bruksregler for øvrig. I forslaget har det blitt sett hen til det interne selvstyret i reindriften.

I reindriftsloven 2007 har en av de viktige underliggende hensynene vært at reindriften skal gis større selvstyre og at det skal skilles mellom hvilke saker som hører under det offentlige, og hvilke saker hører til det privatrettslige, se blant annet Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) punkt 7.1.

Departementet har foreslått at bruksregelavgiften kommer til anvendelse på beitebruk, nærmere bestemt beiting på ulovlig område og brudd på beitetid, og brudd på høyeste fastsatt reintall. I tillegg har de foreslått at bruksregelavgift skal komme til anvendelse på slakte- og produksjonskrav.

Etter reindriftsloven § 57 inneholder bruksreglene nærmere regler om beitebruk, reintall, bruk og vedlikehold av gjerder og andre fellesanlegg, bruk av motorisert kjøretøy, disponering av reindriftsfond, forvaltning av distriktets øvrige midler, fordeling av arbeidsplikter og investeringer, og andre forhold som det er hensiktsmessig å regulere.

Spørsmålet blir dermed om avgift også kan ilegges ved brudd på øvrige bruksregelbestemmelser, dvs. brudd på bestemmelser som gjelder bruk og vedlikehold av felles anlegg, bruk av motorisert kjøretøy, disponering av reindriftsfond, forvaltning av distriktets øvrige midler, fordeling av arbeidsplikter og investeringer, og andre forhold. Etter Reindriftsagronomens vurdering synes det som unaturlig at områdestyret som offentlig organ skal gripe inn i slike interne forhold, og det foreslås at det ikke åpnes opp for at bruksregelavgiften kan ilegges i slike tilfeller. Heller ikke lovutvalget har nevnt noe om avgift for andre typer tilfeller enn det som er blitt nevnt i høringsforslaget; *“Her innføres det en adgang til å ilegge avgift ved beiting på ulovlig område, herunder brudd på beitetidsbestemmelser, og overskridelse av høyeste fastsatte lovlig reintall”* jf. (NOU 2001:35, merknader til § 13-4).

Ulovlig beiting forskriften § 1 nr. 1

Etter forskriftsutkastets § 1 nr. 1 kan avgift ilegges “ved beiting på ulovlig område, herunder brudd på bestemmelser om beitetid”.

Etter en ordlydsfortolkning vil “ulovlig beiting” omfatte ulovlig beiting utenfor distriktsgrensen, og ulovlig beiting utenfor siidagrensen. I tilknytning til beiting på ulovlig område må det holdes for øyet at det er kun distriktets *egne* bruksregler som kan utløse avgift for den enkelte siidaandel. Bruksregler til andre distrikt kan ikke denne siidaandelen bryte, fordi dem ikke er bindende for denne siidaandelen. Beitingen som forskriften sikter til må være ulovlig i forhold til bruksreglene som vedkommende siidaandel er bundet av.

Er det en siida som beiter i et område som ikke regnes som denne siidaens område etter bruksreglene, men området er innenfor distriktet som siidaen tilhører så kan avgift for beiting på ulovlig område ilegges siidaandelene som hører til siidaen. Det samme må gjelde for en gruppe.

Ved felles bruksregler mellom to distrikter må det avklares i forskriften hvem avgiften tilfaller.

Beiting på ulovlig område kan i visse tilfeller medføre at områdestyret skal ilegge pålegg om opphør av den ulovlige beitingen etter § 75.

Reintall, forskriftens § 1 nr. 2

Det fremgår av utkastet til forskriften at avgift kan ilegges “ved overskridelse av fastsatt reintall”. Ordlyden i forskriften er utydelig på dette punktet. Gjelder dette generelt ved overskridelse av reintall, det vil si når distriktets reintall overskrider høyeste fastsatt reintall. Eller gjelder denne kun når siidaandelens reintall overskrider fastsatt reintall. Dette bør avklares og presiseres.

Reintallsfastsettelsen etter bruksreglene reguleres av § 60. Høyeste reintall *skal* fastsettes på sommersiidanivå jf. § 60, første ledd. Det *kan* fastsettes et øvre reintall på vintersiidaene. En vintersiida eller en annen gruppering kan be om at det fastsettes et øvre reintall for dem jf. § 60 andre ledd. Siidaen skal utarbeide reduksjonsplan dersom reintallet i siidaen overskrider det fastsatte reintallet. Dersom dette ikke gjøres, eller at de ikke klarer å gjennomføre reduksjonsplanen så reduseres det overskridende forholdsmessig jf. § 60 tredje ledd. Etter § 60 fjerde ledd kan det fastsettes et øvre reintall per siidaandel.

Hvis distriktet overskrider høyeste fastsatt reintall vil det falle inn under § 75, og da plikter områdestyret eller reindriftsstyret å ilegge pålegg med en sanksjon etter § 76, 78 evt 79. Da er det ikke sikkert at det vil være rimelig å ilegge en avgift i tillegg, jf. rimelighetshensyn og forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningsretten.

Ut fra denne vurderingen så mener Reindriftsagronomen at denne typen avgift egner seg kun der det er fastsatt et høyeste reintall på siidaandelsnivå, ved øvrig reintallsoverskridelse vil det være aktuelt med pålegg etter § 75.

Slakte- og produksjonskrav, forskriften § 1 nr. 3

Slakte- og produksjonskrav må være fastsatt i bruksreglene for at avgiften skal kunne benyttes på denne typen bruksregelbrudd, ellers kan ikke avgift etter § 77 ilegges dette. Forskriften vil da stride mot § 77 ordlyd som forutsetter at avgift ilegges “ved brudd på bruksregler gitt i medhold av § 57”. En reduksjonsplan kan dermed ikke selvstendig tjene som grunnlag for avgift.

Til forskriften § 2:

“§ 2. Vedtak om avgift

Avgift etter denne forskrift kan ilegges av områdestyret eller reindriftsstyret etter anmodning av distriktsstyret, siidastyret eller leder av siidaandel. Avgift kan også ilegges av områdestyret eller reindriftsstyret av eget tiltak.

Vedtak om avgift rettes mot leder av siidaandel.”

Her fremgår det hvem som kan ilegge avgift. Det stilles ikke krav om offentlige interesser for at avgift ilegges, det er nok at det ulovlige forholdet konstateres.

Det fremgår av lovteksten i § 77 at avgiften skal rettes mot leder av siidaandel.

Til forskriftens § 3:

“§ 3. Satser

Følgende satser skal gjelde:

1. Ved beiting på ulovlig område, herunder brudd på bestemmelser om beitetid: kr 4,- pr ulovlig beitende rein pr dag.

01/11	Møte i Merkenemnda Øst-Finnmark	18.01.2011
-------	---------------------------------	------------

2. Ved overskridelse av høyeste reintall:

kr 2,- pr rein pr dag for rein som overstiger det fastsatte reintallet.

3. Ved brudd som nevnt i denne forskriften § 1 nr. 3 fastsettes avgiften skjønnsmessig.

Reindrifststyret og områdestyret kan helt eller delvis frafalle en ilagt avgift når sterke grunner taler for det.”

Beiting på ulovlig område og brudd på beitetidsbestemmelser, forskriftens § 3 nr. 1:

For beiting på ulovlig område og beiting utenom beitetidsbestemmelsene er det satt en sats på 4 kroner per rein per dag.

Her oppstår det spørsmål som knytter seg til kontrollering og håndheving av beiteavgiften. Det er foreslått i forskriften at avgiften ilegges med en fast sats. Avgiften beregnes etter hvor mange rein som befinner seg i det ulovlige området, og hvor mange dager reinen har oppholdt seg der. Etter § 77 rettes avgiften mot leder av siidaandel. Det forutsettes dermed at det dokumenteres hvor mange rein vedkommende hadde som beitet ulovlig. Det må dokumenteres hvor mange dager disse reinene oppholdt seg i det ulovlige området. Dokumenteringen må foretas på en etterprøvbar måte for at vedtaket skal kunne tjene som grunnlag for å kreve inn avgiften, og vedtaket står seg ved en eventuell domstolsbehandling.

For å dokumentere dette må merkekyndige stadfeste eierskapet til hver enkelt rein på det ulovlige området. Situasjonen må overvåkes og kontrolleres daglig, dette krever at ressursene er tilstede daglig så lenge det ulovlige forholdet vedvarer. Reinens natur vil medføre at en slik kontroll vil være svært vanskelig å gjennomføre.

Reindrifstagnomen mener dermed at satsen ikke kan settes per rein per dag. Satsen må settes på en annen måte, som ikke vil være så ressurskrevende med hensyn til bevis.

Når det gjelder den konkrete satsen så er den satt for lavt. Størrelsen på avgiften må likevel ses i sammenheng med inngangskravet. Lav terskel for bruk av bestemmelsen tilsier at satsen ikke settes så høy. Satsens størrelse må også ses i sammenheng med at dette er et beløp som tilfaller fellesskapet (distriktet) når vedkommende har tatt mer av fellesskapet enn tillatt. Avgiften har et erstatningsrettslig preg jf. forarbeidene (NOU 2001:35 merknader til § 13-4, vedtatt som § 77).

Reintall, forskriftens § 3 nr. 2

Det er satt en sats på 2 kroner per rein per dag for rein som overskrider det fastsatte reintallet. Dette vil forutsette at reintallet for den enkelte siidaandel må være fastsatt for at avgiften skal kunne ilegges jf. vurderingen til merknader til forskriftens § 2 om reintall.

Når det gjelder satsen konkret, så er den satt for lavt jf, samme vurdering som satsen til ulovlig beiting.

Det oppstår også spørsmål vedrørende hvordan enn skal få konstatert at vedkommende siidaandel har for høyt reintall. Er det tenkt at det skal foretas en offentlig telling, skal man forholde seg til opplysningene i melding om reindrift, skal det foretas stikkprøvekontroller. Skal reindrifstagnomen kontrollere reintallet hver gang noen klager inn andre for å ha et for høyt reintall. Det oppstår også spørsmål om når avgiften stopper å løpe. Er det fra det dokumenteres at reinen er blitt slaktet, eller er det datoen som går fram av slaktebilagene som er avgjørende.

Rimeligheten av avgift per dag må også vurderes om forholdet oppdages da det ikke er slaktesesong. Avgiften vil løpe seg større, og vedkommende har ikke mulighet til å slakte. F.eks hvis det oppdages i melding om reindrift at vedkommende har høyere reintall enn tillatt. Det er vanlig å slakte rein til husholdningen tidligst i begynnelsen av august. Slaktesesongen for slakteriene begynner først i september. Dette er forhold som bør tas med i vurderingen av rimeligheten av sanksjonen.

Til forskriftens § 4 og 5

“§ 4. Klage

Vedtak om avgift kan påklages til overordnet organ etter forvaltningslovens bestemmelser.”

“§ 5. Ikrafttredelse

Denne forskrift trer i kraft straks.”

Reindriftsagronomen har ikke noe å kommentere vedrørende disse.

Annet

Det stilles spørsmål om illeggelse av avgift etter § 77 regnes som brudd på vilkår som reindriftsavtalen stiller for at en siidaandel skal oppnå tilskudd, se punkt 4.2 i reindriftsavtalen; *“Siidaandelen/tamreinlaget må utøve en reindrift som er i samsvar med de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter for næringen, herunder pålagte tellinger og bestemmelser knyttet til oppfølging av lovlig fattede vedtak om høyeste reintall”*. Det burde nevnes noe i forskriften om illeggelse av bruksregelavgift medfører at dette vilkåret ikke lenger oppfylles, slik at det skapes forutberegnelighet for siidaandelene.

2. Forskrift om tvangsmulkt

2.1 Tvangsmulkt etter § 76

Forskrift om tvangsmulkt gis med hjemmel i reindriftsloven § 76 som lyder:

“§ 76. Tvangsmulkt

I pålegg etter § 75 kan reindriftsstyret eller områdestyret fastsette en løpende tvangsmulkt for hver dag, uke eller måned som går etter utløpet av den frist som er satt for oppfylling av pålegget, inntil pålegget er oppfylt. Kongen kan gi nærmere regler om bruk av og størrelsen på tvangsmulkt.

Reindriftsstyret og områdestyret kan helt eller delvis frafalle påløpt tvangsmulkt når sterke grunner taler for det.

Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.”

Tvangsmulkt kan gis sammen med pålegg etter § 75.

Reindriftsloven § 75 lyder;

“§ 75. Pålegg om opphør av ulovlige forhold

Drives virksomhet i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller vedtak gjort i medhold av disse bestemmelser, skal reindriftsstyret eller områdestyret, når offentlige

interesser tilsier det, gi nødvendige pålegg for å bringe det ulovlige forholdet til opphør, herunder pålegg om retting og fjerning av ulovlig oppførte hytter og anlegg mv. Slike tiltak kan kreves gjennomført innen en nærmere fastsatt frist. Reindriftsstyret eller områdestyret kan delegere sin myndighet etter paragrafen her til henholdsvis reindriftssjefen og reindriftsagronomen.”

Et pålegg vil si at det fattes vedtak om at det ulovlige forholdet skal bringes til opphør. For at pålegg skal kunne ilegges etter § 75 så må det foreligge et forhold som strider mot reindriftslovens bestemmelser, eventuelt bestemmelser eller vedtak gitt i medhold av reindriftsloven. Videre må det foreligge “offentlige interesser” som tilsier at et slikt pålegg skal fattes. Dette innebærer at det stilles strengere krav for når tvangsmulkt benyttes enn det gjør for avgift ved brudd på bruksregler.

Tvangsmulkt er et økonomisk pressmiddel som skal gjennomtvinge at det ulovlige forholdet bringes til opphør. Det settes en frist for når tvangsmulkten begynner å løpe. Tvangsmulkten kan løpe per dag, per uke eller per måned. Den vil løpe til det ulovlige forholdet bringes til opphør.

2.2. Gjennomgang av forskriftsutkastet

Forskriften § 1

“§ 1. Virkeområde

Denne forskrift gjelder fastsettelse av tvangsmulkt med hjemmel i reindriftsloven § 76.

Med pålegg menes et påbud om eller forbud mot å foreta en nærmere bestemt handling. Med tvangsmulkt menes et økonomisk virkemiddel som kan anvendes for å gjennomtvinge et pålegg.”

I denne bestemmelsen i utkastet til forskriften fremgår det en definisjon av hva pålegg er og hva tvangsmulkt er.

Forskriften § 2

“§ 2. Utmåling av tvangsmulkt

Ved utmåling av tvangsmulkt skal det særlig legges vekt på

- a) hvilken type pålegg som ikke er etterkommet,*
- b) hvor alvorlig unnlatelsen av å etterkomme pålegget er i forhold til de hensyn som pålegget skal ivareta,*
- c) hvor byrdefullt det vil være for den ansvarlige å etterkomme pålegget,*
- d) vedkommendes økonomiske evne”*

Det er bra at det gis føringer i forskriften for hva som skal vurderes ved utmålingen av tvangsmulkt, da det er gitt lite føringer på dette i forarbeidene til reindriftsloven. Reindriftsagronomen vil bemerke at det burde tas med som et moment hvilke fordeler vedkommende vil ha ved å ikke etterkomme pålegget. For eksempel fordelene av å ha et for høyt reintall, fordelene ved å ikke foreta utdriving og intensiv gjeting. Dette er et moment som bør tas med slik at tvangsmulkten får den ønskede effekten.

Forskriften § 3:**“§ 3. Forhøyet tvangsmulkt**

Dersom et pålegg ikke blir etterkommet til tross for fastsatt tvangsmulkt, kan tvangsmulkten forhøyes med 25 % i kombinasjon med fastsettelse av ny frist.”

Tvangsmulkt etter reindriftsloven ilegges løpende. Dette innebærer at den løpende satsen forhøyes. Det bør kanskje utvises forsiktighet ved denne typen forhøyelse av tvangsmulkt, da det fort kan medføre at det blir mer nærliggende å definere forholdet som “straff” etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 6. Før det fattes vedtak om å forhøye tvangsmulkten, burde den påløpte tvangsmulkten inndrives, da det kan tenkes at alvoret av sanksjonen ikke oppfattes før slik inndrivelse er skjedd. Tvangsmulkt fremstår kun som en trussel til inndrivelsen er utført.

Forskriften § 4**“§ 4. Forfallstidspunkt**

For fastsettelse av forfallstidspunkt gjelder følgende:

- a) Der hvor tvangsmulkten er fastsatt i daglige terminer påløper tvangsmulkten per dag frem til pålegget blir oppfylt. Tvangsmulkten forfaller til betaling ved skriftlig påkrav.*
- b) Der hvor tvangsmulkten er fastsatt i ukentlige terminer påløper tvangsmulkten per uke frem til pålegget blir oppfylt. Tvangsmulkten forfaller til betaling ved skriftlig påkrav.*
- c) Der hvor tvangsmulkten er fastsatt i månedlige terminer påløper tvangsmulkten per måned frem til pålegget blir oppfylt. Tvangsmulkten forfaller til betaling ved skriftlig påkrav.”*

I denne bestemmelsen i utkastet er forfallstidspunktet til tvangsmulkten regulert. Det er bra at det er fastsatt i forskriften når tvangsmulkten forfaller. På et visst tidspunkt vil den løpende tvangsmulkten bli urimelig stor, slik at det skriftlige påkravet bør sendes før størrelsen på tvangsmulkten blir urimelig stor. Som tidligere nevnt, fremtrer en tvangsmulkt i stor grad som en trussel frem til det blir krevd inn.

Forskriftens § 5 og § 6**“§ 5. Klage**

Vedtak om tvangsmulkt kan påklages til overordnet organ etter forvaltningslovens bestemmelser.”

“§ 6. Ikrafttredelse

Denne forskrift trer i kraft straks.”

Reindriftsagronomen har ingen bemerkninger til disse to bestemmelsene.

Annet:

Det burde nevnes i forskriften om illeggelse av tvangsmulkt medfører at tilskudd etter reindriftsavtalen kan bortfalle jf. vilkåret i reindriftsavtalens punkt 4.2;

“Siidaandelen/tamreinlaget må utøve en reindrift som er i samsvar med de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter for næringen, herunder pålagte tellinger og bestemmelser knyttet til oppfølging av lovlig fattede vedtak om høyeste reintall”. Hvis forskriften er avklarende på dette punktet, så vil det gi forutberegnelighet for reineiere.

Reindriftsagronomens forslag til uttalelse:

Områdestyret for Øst-Finnmark har gjennomgått forskriftene og kommer med følgende uttalelse om forskriftene som er lagt ut på høring;

Forskrift om avgift ved brudd på bruksregler

Generelt:

Hvem bryter bruksreglene

Avgiften etter § 77 kan ilegges “ved brudd på bruksregler gitt i medhold av § 57”. Etter ordlyden til § 77 er det uklart hvem som kan stå for bruksregelbruddet. Det vil si hvem som representerer bruddet. Kan det gripes inn når hele distriktet gjør brudd på bruksreglene, eller når en siida bryter bruksregler, eller når en gruppe bryter bruksreglene, eller bare når en siidaandel bryter bruksreglene.

Hvem sine bruksregler brytes

En problemstilling som vil oppstå i forhold til anvendelsen av sanksjonen er hvem sine bruksregler er blitt brutt, og hvem sitt fond skal avgiften tilfalle.

Bruksregler er interne regler jf. Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) punkt 8.16, og de vil bare være bindende for siidaandelene bruksreglene gjelder for. Dette vil begrense typetilfellene bruksregelavgiften kan benyttes til.

Når en siidaandel har brutt bruksreglene i sitt distrikt, så er det naturlig at vedkommende betaler avgiften til sitt distrikt ved bruddet. Når en siidaandel har brutt det som står i bruksreglene til et annet distrikt, så må det være på det rene at disse bruksreglene ikke er bindende for vedkommende siidaandel. Dermed kan ikke § 77 benyttes for slike tilfeller.

Så finnes det tilfeller der en siidaandel bryter felles bruksregler mellom to distrikter jf. § 57, siste ledd, f.eks beitebruksregler og regler om beitetider ved gjennomflytning. Da vil det oppstå spørsmål om hvilket distrikt avgiften skal tilfalle. Det synes naturlig at avgiften tilfaller distriktet som er vertsdistriktet. Dette er noe forskriften burde avklare.

Til § 1:

Hva skal § 77 gjelde

Departementet har bedt høringsinstansene særlig å vurdere om det skal settes avgift ved brudd på bruksregler for øvrig. I forslaget har det blitt sett hen til det interne selvstyret i reindriften.

I reindriftsloven 2007 har en av de viktige underliggende hensynene vært at reindriften skal gis større selvstyre og at det skal skilles mellom hvilke saker som hører under det offentlige, og hvilke saker hører til det privatrettslige, se blant annet Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) punkt 7.1.

Departementet har foreslått at bruksregelavgiften kommer til anvendelse på beitebruk, nærmere bestemt beiting på ulovlig område og brudd på beitetid, og brudd på høyeste fastsatt reintall. I tillegg har de foreslått at bruksregelavgift skal komme til anvendelse på slakte- og produksjonskrav.

Etter reindriftsloven § 57 inneholder bruksreglene nærmere regler om beitebruk, reintall, bruk og vedlikehold av gjerder og andre fellesanlegg, bruk av motorisert kjøretøy, disponering av

reindrifsfond, forvaltning av distriktets øvrige midler, fordeling av arbeidsplikter og investeringer, og andre forhold som det er hensiktsmessig å regulere.

Spørsmålet blir dermed om avgift også kan ilegges ved brudd på øvrige bruksregelbestemmelser, dvs. brudd på bestemmelser som gjelder bruk og vedlikehold av felles anlegg, bruk av motorisert kjøretøy, disponering av reindrifsfond, forvaltning av distriktets øvrige midler, fordeling av arbeidsplikter og investeringer, og andre forhold. Etter Områdestyrets vurdering synes det som unaturlig at områdestyret som offentlig organ skal gripe inn i slike interne forhold, og det foreslås at det ikke åpnes opp for at bruksregelavgiften kan ilegges i slike tilfeller. Heller ikke lovutvalget har nevnt noe om avgift for andre typer tilfeller enn det som er blitt nevnt i høringsforslaget; *“Her innføres det en adgang til å legge avgift ved beiting på ulovlig område, herunder brudd på beitetidsbestemmelser, og overskridelse av høyeste fastsatte lovlige reintall”* jf. (NOU 2001:35, merknader til § 13-4).

Ulovlig beiting forskriften § 1 nr. 1

Etter forskriftsutkastets § 1 nr. 1 kan avgift ilegges “ved beiting på ulovlig område, herunder brudd på bestemmelser om beitetid”.

Etter en ordlydsfortolkning vil “ulovlig beiting” omfatte ulovlig beiting utenfor distriktsgrensen, og ulovlig beiting utenfor siidagrensen. I tilknytning til beiting på ulovlig område må det holdes for øyet at det er kun distriktets *egne* bruksregler som kan utløse avgift for den enkelte siidaandel. Bruksregler til andre distrikt kan ikke denne siidaandelen bryte, fordi dem ikke er bindende for denne siidaandelen. Beitingen som forskriften sikter til må være ulovlig i forhold til bruksreglene som vedkommende siidaandel er bundet av.

Er det en siida som beiter i et område som ikke regnes som denne siidaens område etter bruksreglene, men området er innenfor distriktet som siidaen tilhører så kan avgift for beiting på ulovlig område ilegges siidaandelene som hører til siidaen. Det samme må gjelde for en gruppe.

Ved felles bruksregler mellom to distrikter må det avklares i forskriften hvem avgiften tilfaller.

Beiting på ulovlig område kan i visse tilfeller medføre at områdestyret skal ilegge pålegg om opphør av den ulovlige beitingen etter § 75.

Reintall, forskriftens § 1 nr. 2

Det fremgår av utkastet til forskriften at avgift kan ilegges “ved overskridelse av fastsatt reintall”. Ordlyden i forskriften er utydelig på dette punktet. Gjelder dette generelt ved overskridelse av reintall, det vil si når distriktets reintall overskrider høyeste fastsatt reintall. Eller gjelder denne kun når siidaandelens reintall overskrider fastsatt reintall. Dette bør avklares og presiseres.

Reintallsfastsettelsen etter bruksreglene reguleres av § 60. Høyeste reintall *skal* fastsettes på sommersiidanivå jf. § 60, første ledd. Det *kan* fastsettes et øvre reintall på vintersiidaene. En vintersiida eller en annen gruppering kan be om at det fastsettes et øvre reintall for dem jf. § 60 andre ledd. Siidaen skal utarbeide reduksjonsplan dersom reintallet i siidaen overskrider det fastsatte reintallet. Dersom dette ikke gjøres, eller at de ikke klarer å gjennomføre reduksjonsplanen så reduseres det overskridende forholdsmessig jf. § 60 tredje ledd. Etter § 60 fjerde ledd kan det fastsettes et øvre reintall per siidaandel.

Hvis distriktet overskrider høyeste fastsatt reintall vil det falle inn under § 75, og da plikter områdestyret eller reindrifsstyret å ilegge pålegg med en sanksjon etter § 76, 78 evt 79. Da er

01/11	Møte i Merkenemnda Øst-Finnmark	18.01.2011
-------	---------------------------------	------------

det ikke sikkert at det vil være rimelig å ilegge en avgift i tillegg, jf. rimelighetshensyn og forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningsretten.

Ut fra denne vurderingen så mener Områdestyret at denne typen avgift egner seg kun der det er fastsatt et høyeste reintall på siidaandelsnivå, ved øvrig reintallsoverskridelse vil det være aktuelt med pålegg etter § 75.

Slakte- og produksjonskrav, forskriften § 1 nr. 3

Slakte- og produksjonskrav må være fastsatt i bruksreglene for at avgiften skal kunne benyttes på denne typen bruksregelbrudd, ellers kan ikke avgift etter § 77 legges dette. Forskriften vil da stride mot § 77 ordlyd som forutsetter at avgift ilegges “ved brudd på bruksregler gitt i medhold av § 57”. En reduksjonsplan kan dermed ikke selvstendig tjene som grunnlag for avgift.

Områdestyrets behandling:

Områdestyrets tilleggsforslag til uttalelse:

Forslag til nytt punkt:

Pkt. 4 - Brudd på felles bruksregler

- ***Brudd på gjennomflytningsregler***
- ***Brudd på beitebruk- og beitetider***
- ***Avgiften tilfaller fondet til skadelidende part***

Til § 2:

Områdestyret har ingen bemerkninger til denne bestemmelsen.

Til § 3:

Beiting på ulovlig område og brudd på beitetidsbestemmelser, forskriftens § 3 nr. 1:

For beiting på ulovlig område og beiting utenom beitetidsbestemmelsene er det satt en sats på 4 kroner per rein per dag.

Her oppstår det spørsmål som knytter seg til kontrollering og håndheving av beiteavgiften. Det er foreslått i forskriften at avgiften ilegges med en fast sats. Avgiften beregnes etter hvor mange rein som befinner seg i det ulovlige området, og hvor mange dager reinen har oppholdt seg der. Etter § 77 rettes avgiften mot leder av siidaandel. Det forutsettes dermed at det dokumenteres hvor mange rein vedkommende hadde som beitet ulovlig. Det må dokumenteres hvor mange dager disse reinene oppholdt seg i det ulovlige området. Dokumenteringen må foretas på en etterprøvbar måte for at vedtaket skal kunne tjene som grunnlag for å kreve inn avgiften, og vedtaket står seg ved en eventuell domstolsbehandling.

For å dokumentere dette må merkekyndige stadfeste eierskapet til hver enkelt rein på det ulovlige området. Situasjonen må overvåkes og kontrolleres daglig, dette krever at ressursene er tilstede daglig så lenge det ulovlige forholdet vedvarer. Reinens natur vil medføre at en slik kontroll vil være svært vanskelig å gjennomføre.

01/11	Møte i Merkenemnda Øst-Finnmark	18.01.2011
-------	---------------------------------	------------

Områdestyrets behandling:

Områdestyrets tilleggsforslag:

Områdestyret mener dermed at satsen ikke kan settes per rein per dag. Satsen må settes på en annen måte, som ikke vil være så ressurskrevende med hensyn til bevis, dyrevelferd, og gjennomførbar. Områdestyret foreslår en dagsats på kr 1000,-, som vil være rettferdig for alle parter.

Når det gjelder den konkrete satsen så er den satt for lavt. Størrelsen på avgiften må likevel ses i sammenheng med inngangskravet. Lav terskel for bruk av bestemmelsen tilsier at satsen ikke settes så høy. Satsens størrelse må også ses i sammenheng med at dette er et beløp som tilfaller fellesskapet (distriktet) når vedkommende har tatt mer av fellesskapet enn tillatt. Avgiften har et erstatningsrettslig preg jf. forarbeidene (NOU 2001:35 merknader til § 13-4, vedtatt som § 77).

Reintall, forskriftens § 3 nr. 2

Det er satt en sats på 2 kroner per rein per dag for rein som overskrider det fastsatte reintallet. Dette vil forutsette at reintallet for den enkelte siidaandel må være fastsatt for at avgiften skal kunne ilegges jf. vurderingen til merknader til forskriftens § 2 om reintall.

Når det gjelder satsen konkret, så er den satt for lavt jf. samme vurdering som satsen til ulovlig beiting.

Det oppstår også spørsmål vedrørende hvordan enn skal få konstatert at vedkommende siidaandel har for høyt reintall. Er det tenkt at det skal foretas en offentlig telling, skal man forholde seg til opplysningene i melding om reindrift, skal det foretas stikkprøvekontroller. Skal reindriftsagronomen kontrollere reintallet hver gang noen klager inn andre for å ha et for høyt reintall. Det oppstår også spørsmål om når avgiften stopper å løpe. Er det fra det dokumenteres at reinen er blitt slaktet, eller er det datoen som går fram av slaktebilagene som er avgjørende.

Rimeligheten av avgift per dag må også vurderes om forholdet oppdages da det ikke er slaktesesong. Avgiften vil løpe seg større, og vedkommende har ikke mulighet til å slakte. F.eks hvis det oppdages i melding om reindrift at vedkommende har høyere reintall enn tillatt. Det er vanlig å slakte rein til husholdningen tidligst i begynnelsen av august. Slaktesesongen for slakteriene begynner først i september. Dette er forhold som bør tas med i vurderingen av rimeligheten av sanksjonen.

Områdestyrets behandling:

Forslag fra Grete Sara Utsi:

Forelår kr 10 kroner per rein per dag for rein som overskrider det fastsatte reintallet. Dette vil forutsette at reintallet for den enkelte siidaandel må være fastsatt for at avgiften skal kunne ilegges jf. vurderingen til merknader til forskriftens § 2 om reintall.

Forslag fra Marit Kirsten Anti Gaup:

Forelår kr 5 kroner per rein per dag for rein som overskrider det fastsatte reintallet. Dette vil forutsette at reintallet for den enkelte siidaandel må være fastsatt for at avgiften skal kunne ilegges jf. vurderingen til merknader til forskriftens § 2 om reintall.

01/11	Møte i Merkenemnda Øst-Finnmark	18.01.2011
-------	---------------------------------	------------

Votering:

Områdestyrets uttalelse:

Forelår kr 10 kroner per rein per dag for rein som overskrider det fastsatte reintallet. Dette vil forutsette at reintallet for den enkelte siidaandel må være fastsatt for at avgiften skal kunne ilegges jf. vurderingen til merknader til forskriftens § 2 om reintall.

Ved votering fikk forslag fra Grete Sara Utsi 3 stemmer og forslag fra Marit Kirsten Anti Gaup fikk 1 stemme.

Til § 4 og 5

Områdestyret har ikke noen bemerkninger vedrørende disse.

Annet

Det stilles spørsmål om illeggelse av avgift etter § 77 regnes som brudd på vilkår som reindriftsavtalen stiller for at en siidaandel skal oppnå tilskudd, se punkt 4.2 i reindriftsavtalen; *“Siidaandelen/tamreinlaget må utøve en reindrift som er i samsvar med de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter for næringen, herunder pålagte tellinger og bestemmelser knyttet til oppfølging av lovlig fattede vedtak om høyeste reintall”*. Det burde nevnes noe i forskriften om illeggelse av bruksregelavgift medfører at dette vilkåret ikke lengere oppfylles, slik at det skapes forutberegnelighet for siidaandelene.

Områdestyrets behandling:

Områdestyrets tilleggsforslag:

Områdestyret Øst-Finnmark er ikke enig at det skal være en sammenheng mellom sanksjonsskapittelet og de tilskuddsordninger eller erstatningsordninger som finnes. Områdestyret Øst-Finnmark er av den oppfatning de personlige tilskuddsordninger skal behandles på individ nivå og ikke ses i sammenheng med hvordan distrikt/siida opptrer. Det vil være urimelig at enkelt individ blir skadelidende i en sak hvor den ikke har mulighet til å påvirke resultatet. Områdestyret Øst-Finnmark ber om at hver siidaandel blir behandlet individuelt sett i forhold til de tilskuddsordninger som finnes, ut i fra hva hver enkelt siidaandel gjør i forhold til lover og regler.

Forskrift om tvangsmulkt

Til § 1

Områdestyret har ingen bemerkninger til denne.

Til § 2

Det er bra at det gis føringer i forskriften for hva som skal vurderes ved utmålingen av tvangsmulkt, da det er gitt lite føringer på dette i forarbeidene til reindriftsloven. Områdestyret vil bemerke at det burde tas med som et moment hvilke fordeler vedkommende vil ha ved å ikke etterkomme pålegget. For eksempel fordelen av å ha et for høyt reintall, fordelen ved å ikke foreta utdriving og intensiv gjeting. Dette er et moment som bør tas med slik at tvangsmulkten får den ønskede effekten.

Til § 3:

Tvangsmulkt etter reindriftsloven ilegges løpende. Dette innebærer at den størrelsen på den økonomiske forpliktelsen forhøyes hele tiden så lenge det ulovlige forholdet ikke bringes til opphør. Det bør kanskje utvises forsiktighet ved denne typen prosentvis forhøyelse av tvangsmulkt, da det fort kan medføre at det blir mer nærliggende å definere forholdet som

01/11	Møte i Merkenemnda Øst-Finnmark	18.01.2011
-------	---------------------------------	------------

“straff” etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 6. Før det fattes vedtak om å forhøye tvangsmulkten, burde den påløpte tvangsmulkten inndrives, da det kan tenkes at alvoret av sanksjonen ikke oppfattes før slik inndrivelse er skjedd. Tvangsmulkt fremstår kun som en trussel til inndrivelsen er utført.

Til § 4

I denne bestemmelsen i utkastet er forfallstidspunktet til tvangsmulkten regulert. Det er bra at det er fastsatt i forskriften når tvangsmulkten forfaller. På et visst tidspunkt vil den løpende tvangsmulkten bli urimelig stor, slik at det skriftlige påkravet bør sendes før størrelsen på tvangsmulkten blir urimelig stor. Som tidligere nevnt, fremtrer en tvangsmulkt i stor grad som en trussel frem til det blir krevd inn.

Til § 5 og § 6

Områdestyret har ingen bemerkninger til disse to bestemmelsene.

Annet:

Det burde nevnes i forskriften om illeggelse av tvangsmulkt medfører at tilskudd etter reindrifftsavtalen kan bortfalle jf. vilkåret i reindrifftsavtalens punkt 4.2;

“Siidaandelen/tamreinlaget må utøve en reindrift som er i samsvar med de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter for næringen, herunder pålagte tellinger og bestemmelser knyttet til oppfølging av lovlig fattede vedtak om høyeste reintall”. Hvis forskriften er avklarende på dette punktet, så vil det gi forutberegnelighet for reineierne.

OMRÅDESTYRETS UTTALELSE:

Reindrifftsagronomens forslag til uttalelse med tilleggsforslagene fra Områdestyret for Øst-Finnmark tiltrees enstemmig.

Merknad:

Reintall, forskriftens § 3 nr. 2

Områdestyrets tilleggsuttale ble vedtatt med 3 mot 1 stemme (s.12 i møteboka).