



Nordlândia boazodoallohálldahus
Båatsoe-burriej reereme Nordlaantesne
Reindrifftsforvaltningen Nordland

Landbruks- og Matdepartementet
Boks 8007 Dep.
0030 Oslo
Att. Landbrukspolitisk avdeling

Din čuj./Deres ref.:
201000877-TKJ

Min čuj./Vår ref.:
2011/54 / 1151/2011/ JVN/ 324

Dáhton/Dato:
20.01.2011

Reindrifftsloven - forskrift om avgift ved brudd på bruksregler og forskrift om tvangsmulkt – høring

Områdestyret for Nordland har på telefonmøte 20.01.2011 behandlet høring av forskrift om avgift ved brudd på bruksregler og forskrift om tvangsmulkt, sak 1/2011. Områdestyret gjorde følgende enstemmige vedtak:

“Områdestyret i Nordland har vurdert utkast til Forskrift om avgift ved brudd på bruksregler og Forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt utsendt fra Landbruks- og matdepartementet i brev av 20.12.2010.

*Områdestyret mener at avgift ved brudd på bruksregler **ikke** skal kunne brukes i andre tilfeller enn det som er foreslått fra LMD. Ved andre brudd på bruksregler er megling en bedre løsning, jf. § 73 i reindrifftsloven. Nærmere regler om gjennomføring av megling må derfor fastsettes snarest.*

Det er videre ønskelig med veiledende satser spesielt for størrelsen på tvangsmulkt. Satsene må ikke utformes slik at beregning av avgift og tvangsmulkt krever omfattende og vedvarende kontrolloppgaver. Dette gjelder også satsene i utkastets § 3.

Det bør også inntas i forskriftene mer utfyllende bestemmelser om fremgangsmåte og ansvar for innkreving av avgift og tvangsmulkt.

Områdestyret mener videre at det er en del forhold som må presiseres nærmere når det gjelder følgende områder som er omtalt i saksframlegget:

- Ulovlig beiting i et annet reinbeitedistrikt. Kan det i slike tilfeller ilegges avgift for brudd på bruksreglene? Hvilket reinbeitedistrikt/reindriftsfond skal i så fall den innkrevde avgiften tilføres?*
- Forholdet mellom bruk av avgift ved brudd på bruksregler og andre sanksjonsmuligheter. Det kan tenkes at det foreligger flere mulige sanksjonsmuligheter ved ulovlig beiting og ved beiting utenom lovlig beitetid (dersom også “offentlige interesser tilsier det”, jf.*

reindrifftslovens § 75). Det bør derfor foreligge en nærmere veiledning som styringsorganene kan bruke ved vurderingen av slike tilfeller.

- *Forholdet til konvensjonen om grenseoverskridende reindrift mellom Norge og Sverige og en eventuell bruk av avgift ved brudd på bruksregler.*

Det vises for øvrig til reindrifftsagronomens saksfremlegg.”

Vedlagt følger utskrift av møtebok for områdestyresak 1/2011.

Med hilsen

Ing-Lill Pavall
Reindrifftsagronom

Kopi til:
Jo Vidar Nordhaug

MØTEBOK		
Arkivref: 2011/54-1 / 324		Saksbehandler: Jo Vidar Nordhaug/Ing-Lill Pavall
Utv saksnr: 1/2011	Styre: Områdestyret for Nordland	Møtedato: 20.01.2011

Høring av forskrift om avgift ved brudd på bruksregler og forskrift om tvangsmulkt

Saksdokumenter:

1	07.01.2011	S	Høring av forskrift om avgift ved brudd på bruksregler og forskrift om tvangsmulkt
2	20.12.2010	Land I	Reindriftsloven - forskrift om avgift ved brudd på bruksregler og forskrift om tvangsmulkt - høring
		bruk	
		s- og	
		Matd	
		epart	
		eme	
		ntet	

Saksframstilling:

Landbruks- og matdepartementet har i brev av 20.12.2011 sendt på høring to forskrifter til reindriftslovens sanksjonskapittel (kapittel 11). Det er forskrift om avgift ved brudd på bruksregler og forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt. Det vises til vedlagte brev fra LMD og forskriftstekster.

Forskrift om avgift ved brudd på bruksregler

Hjemmelen for denne forskriften er Reindriftsloven § 77.

“§ 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.”

Det fremgår her at en forskrift vil være nødvendig for å kunne anvende bestemmelsen.

Når det gjelder de andre sanksjonsmulighetene etter kapittel 11, vil bruk av sanksjoner forutsette at det foreligger offentlige interesser som tilsier at pålegg må gis. Bruksreglene er i stor grad bestemmelser om interne forhold i reinbeitedistriktet. Det vil ved brudd på slike bestemmelser ofte ikke foreligge noen offentlig interesse som kan åpne for bruk av andre sanksjoner.

Når det gjelder avgift ved brudd på bruksregler, er det imidlertid ikke noe krav om at det må foreligge offentlig interesse, og denne bestemmelsen blir derfor avgjørende for å kunne sikre at bruksreglene blir overholdt av distriktets medlemmer.

--	--	--

Vedr. § 1 i forskrift om avgift ved brudd på bruksregler:

Det fremkommer i forskriften § 1 at avgift ved brudd på bruksregler bare skal kunne ilegges ved beiting på ulovlig område eller utenom lovlig beitetid, ved overskridelse av fastsatt høyeste reintall og ved brudd på eventuelle bestemmelser i bruksreglene om slakte- og produksjonskrav.

Om beiting på ulovlig område

Dette må forstås slik at det gjelder innenfor reinbeitedistriktet, i og med at det er distriktets bruksregler som her er det styrende element.

I Nordland kan dette få anvendelse dersom en siida uten lov beiter på en annen siidas område. Det er noen reinbeitedistrikter i Nordland som har utviklet en klart adskilt siidainndeling. Dette gjelder Stájggo-Hábmer, Jillen Njaarke og Røssåga/Toven. Siidainndelingen var etablert før den nye distriktsinndelingen av 1999 og har stort sett blitt opprettholdt også etter 1999. Antakelig har denne siidainndelingen så lange tradisjoner at det kan regnes som en etablert rett som distriktene må ta hensyn til i bruksreglene.

Noen distrikter i Nordland praktiserer en oppdeling i mindre grupper på vinterbeite. Dette gjelder Saltfjellet og Voengelh Njaarke. Om dette er en så klar oppdeling av vinterbeitene at det tas med i bruksreglene, er ennå ikke avklart (ettersom bruksreglene ikke er ferdig). Men dersom en slik inndeling framkommer i bruksreglene, og det skjer brudd, vil forskriftens adgang til å ilegge avgift kunne brukes her.

Ulovlig beiting utenfor reinbeitedistriktet er en type lovbrudd som områdestyret/reindriftstyret antakelig må vurdere etter andre sanksjonsbestemmelser (§ 75 i reindriftsloven).

Men det reiser seg likevel et spørsmål om avgift kan brukes dersom den ulovlige beitingen foregår i et annet reinbeitedistrikt. Dersom avgift kan brukes i slike tilfeller, er det videre et spørsmål om hvem som i så fall skal få avgiften utbetalt til reindriftsfondet. Det synes nærliggende å anta at det er det skadelidende reinbeitedistriktet som skal få avgiften utbetalt. Det trenges derfor en nærmere presisering om avgift kan brukes ved ulovlig beiting i annet reinbeitedistrikt, og hvilket reinbeitedistrikt som i så fall skal få utbetalt innkrevd avgift til reindriftsfondet.

Dette reiser videre spørsmålet om hvilken rekkefølge områdestyret/reindriftsstyret skal følge dersom det finnes alternative sanksjonsmuligheter, f.eks. ved ulovlig beiting i annet reinbeitedistrikt. Her vil det foreligge et brudd på bruksreglene, men det kan også anses å foreligge offentlige interesser som tilsier at det ulovlige forholdet bringes til opphør (reindriftslovens § 75). Det er derfor behov for en veiledning i slike situasjoner, f.eks. ved en "rekkefølgebestemmelse" i forskriften.

Ved ulovlig beiting utenfor reinbeiteområdet kan det også være et spørsmål om det kan ilegges avgift. I Nordland er det en del øyer som er holdt utenfor distriktsinndelingen, og disse må regnes som ulovlig beiteområde dersom det ikke foreligger særskilt tillatelse. I slike tilfeller står områdestyret overfor problemstillingen om det skal regnes som et brudd på bruksreglene, eller om det skal behandles etter § 75 i reindriftsloven.

Om beiting utenom lovlig beitetid

Det er to reinbeitedistrikter i Nordland som allerede har fastsatt beitetid på deler av vinterbeitet. Det gjelder Stájggo-Hábmer og Jillen-Njaarke. For disse to distriktene har reindriftsstyret fastsatt geografiske beitesoner med begrenset beitetid. Dette er noe som de to distriktene må ta hensyn til i sine bruksregler, selv om det likevel kan tenkes at de to distriktene i bruksreglene velger å sette beitetida fra 01.01. til 31.12.

--	--	--

Dersom beiting skjer utenom lovlig beitetid, vil avgift kunne ilegges. Men det er også mulig å bruke andre sanksjonsbestemmelser i reindriftsloven dersom områdestyret eller reindrifststyret mener at offentlige interesser tilsier det (§ 75).

Ettersom bruksreglene ennå ikke er ferdig for nesten samtlige reinbeitedistrikter i Nordland, er det vanskelig å si om distriktene gjennom bruksreglene, vil fastsette begrensede beitetider i deler av distriktet. Slik det ser ut hittil, vil nok de fleste opprettholde en beitetid fra 01.01. – 31.12. Dette har lange tradisjoner i Nordland (helt tilbake til den gamle distriktsinndelingen av 1888 da det ble betegnet som “helårsdistrikter”).

Om overskridelse av fastsatt høyeste reintall

Det bare er tre distrikter i Nordland som har en oppdeling i flere sommersiidaer som er det nivået reintallet skal fastsettes på (reindriftslovens § 57, jf. § 60). I praksis betyr dette at de øvrige reinbeitedistriktene vil ha et øvre reintall som fastsettes på et nivå som tilsvarer distriktet, dvs. at sommersiida er sammenfallende med distriktet.

Forskriftens adgang til å ilegge avgift ved overskridelse av øvre reintall vil derfor få betydning for 9 reinbeitedistrikter (der sommersiida og reinbeitedistrikt er sammenfallende) og for de etablerte siidaene i Stággo-Hábmer, Jillen Njaarke og Røssåga/Toven reinbeitedistrikt.

For reinbeitedistrikter som har rett til vinterbeite i Sverige, vil det spille en stor rolle om reintallet er fastsatt også på bakgrunn av disse beitenene. I Nordland er det vinterbeitet som utgjør minimumsbeitet. Av foreliggende konvensjon om grenseoverskridende reindrift mellom Norge og Sverige (som ennå ikke er trådt i kraft), er det opp til reinbeitenemnda å bestemme om det skal fastsettes øvre reintall på konvensjonsområdene (artikkel 12, pkt. 3).

Det er naturlig å anta at en eventuell reintallsfastsettelse på distriktets konvensjonsområde i Sverige også skal innarbeides i bruksreglene. Hva utfallet blir, synes likevel vanskelig å forutsi. Det ligger dessuten langt fram i tid, ettersom konvensjonen ikke er trådt i kraft. Det vil videre ta en del tid før reinbeitenemnda kan starte sitt arbeid, og det er uansett nemnda som etter eget skjønn avgjør om det skal fastsettes øvre reintall på konvensjonsområdene.

Uansett vil dette reise spørsmålet om det i slikt tilfelle er adgang til å bruke avgift ved brudd på bruksregler ved overskridelse av øvre reintall, eller om det skal overlates til konvensjonen som har egne bestemmelser som omhandler overtredelser. Disse forhold må avklares i det videre arbeidet.

Om brudd på bestemmelser om slakte- og produksjonskrav

De bruksregler som hittil har vært behandlet i Nordland, sier lite om slakte- og produksjonskrav, så denne bestemmelsen synes foreløpig lite aktuell her.

Ved beiting på ulovlig område, beiting utenom fastsatte beitetider og overskridelse av fastsatt øvre reintall kan det også være av offentlig interesse å bringe forholdet til opphør, noe som innebærer at lovens andre sanksjonsbestemmelser kan brukes. Det må bety at det er opp til områdestyrets/reindrifststyrets skjønn å vurdere hvilke sanksjonsbestemmelser som skal brukes i slike tilfeller der det faktisk er flere alternative sanksjonsmuligheter. Dette burde kommet klarere fram i forbindelse med forskriftsarbeidet. I slike tilfeller er det derfor behov for en nærmere veiledning som styringsorganene kan bruke i vurderingen av hvilke sanksjonsmuligheter som skal brukes, jf. det som er omtalt ovenfor.

--	--	--

Et annet spørsmål er hvor effektiv en avgift ved brudd på bruksregler vil være som sanksjon i slike tilfeller, siden innkrevd avgift går til distriktets eget reindriftsfond. Her kan det tenkes at avgiften kan virke lite preventivt dersom siidaandelene ser fordeler ved å bryte bruksreglene for kortere eller lengre perioder.

Det kan selvfølgelig tenkes situasjoner hvor brudd på bruksreglene bare har betydning internt i distriktet. Det finnes eksempler på slike tilfeller, f.eks. dersom distriktet i bruksreglene har satt et øvre tak på antall rein per siidaandel. I slike tilfeller kan det ilegges avgift dersom noen av siidaandelene ikke følger bruksreglene på dette punktet.

Når det gjelder brudd på alle andre bestemmelser i bruksreglene enn ulovlig beiting, beiting utenom fastsatt beitetid, overskridelse av øvre reintall på sommersiidanivå og brudd på slakte- og produksjonskrav, mener som nevnt LMD at det ikke hensiktsmessig med adgang til bruk av sanksjoner fra myndighetenes side. Det fremgår av oversendelsesskrivet at LMD ikke har sett det hensiktsmessig at myndighetene skal kunne ilegge avgift ved brudd på andre deler av bruksreglene. Dette begrunnes med at det er et siktemål med den nye reindriftsloven å øke det interne selvstyret i reindriften.

En slik begrensning som her foreslås, kan være uheldig i forhold til bruksreglenes status som internt styringsredskap i reinbeitedistriktet. Det sentrale spørsmålet er derfor hvilke virkemidler som da kan brukes dersom det skjer brudd på andre bestemmelser i bruksreglene.

Dersom ikke alle deler av bruksreglene er omfattet av forskriften, kan det føre til at det blir begrenset mulighet til å få samtlige reineiere til å være lojale mot sine egne interne regler. Det kan f.eks. være dersom bruksreglene fastsetter krav om arbeidsinnsats, fordeling av vedlikehold, fordeling av felles utgifter, m.m. Slik forskriften nå er utformet, vil det ikke være mulig å ilegge avgift. Det er nettopp her hvor det ikke foreligger offentlig interesse at behovet for å kunne ilegge avgift kanskje er størst. Dette skyldes at det som nevnt ikke er andre sanksjonsmuligheter.

Det er selvfølgelig riktig som LMD sier at det har vært et siktemål å øke det interne selvstyret i reindriften. Bruksreglene er nettopp et eksempel på det. Men spørsmålet er om dette kan oppnås ved å pålegge distriktene å utarbeide interne bruksregler for så å henvise til det ordinære rettssystemet dersom det skjer et brudd på reglene som forskriften her ikke tar høyde for. Dette vil medføre en høy terskel for å sikre etterlevelse av bruksreglene. Når noen først går til det skritt å innlede en prosess for domstolene, kan dette medføre en opptrapping av motsetningene internt i distriktet. Et annet utfall kan være økende privat rettshåndhevelse/maktbruk, noe som på ingen måte er ønskelig.

Dersom det ikke finnes en enklere måte å legge press på dem som ikke følger bruksreglene, vil bruksreglenes funksjon bli svekket. Det kan virke ødeleggende for hele den nye reindriftslovens system. Dette gjelder også målsettingen om økt selvstyre.

Konklusjonen er derfor at avgift ved brudd på bruksregler bør kunne brukes ved ethvert brudd på bruksreglene. Det er uansett opp til områdestyrets/reindriftsstyrets skjønn om det skal ilegges avgift i det konkrete tilfellet, og hvor stor denne avgiften eventuelt skal være.

Ad § 3 i forskrift om avgift ved brudd på bruksregler:

Som det fremgår ovenfor, kan det være mer nærliggende å bruke andre sanksjonsmuligheter i de tilfeller der det skjer ulovlig beiting og overskridelse av fastsatt øvre reintall. Men det er imidlertid hensiktsmessig med en form for veiledende satser som kan brukes ved brudd på ulike bestemmelser.

--	--	--

Forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt

Hjemmelen for denne forskriften er Reindrifftsloven § 76

§ 76. Tvangsmulkt

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

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

Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Ad § 2 i forskrift om tvangsmulkt:

I § 2 i forskriften gis det en oversikt over hvilke moment som særlig skal vektlegges ved fastsettelse av mulktens størrelse. Dette er for så vidt greit, men her er det behov for noe mer veiledende satser.

Når det gjelder begge forskriftene:

Det er viktig at vedtak om avgift og vedtak om tvangsmulkt er utformet slik at de kan følges opp på en hensiktsmessig måte.

Det kan medføre store praktiske vansker dersom vedtak forutsetter omfattende kontrolloppgaver fra Reindrifftsforvaltningens side. F.eks. vil bruk av satser i tråd med § 3 i forskrift om avgift ved brudd på bruksregler, måtte medføre daglige tellinger av rein for å sikre riktig beregning av avgift. Det kan være snakk om både et stort antall rein og store og vanskelig tilgjengelige områder. Det kan videre være behov for bruk av kostnadskrevennde hjelpemidler som f.eks. helikopter. I tillegg vil telling kreve spesialkompetanse i form av merkekyndighet.

Slike kontroll-løsninger vil derfor ha store ressursmessige og økonomiske konsekvenser, i tillegg til vanskeligheter med å skaffe tilstrekkelig kvalifisert personell. Dersom slike kostnader skal belastes den enkelte siidaandel, kan det medføre så store økonomiske konsekvenser for den enkelte at det kan innebære økonomisk ruin.

Det bør derfor vurderes å bruke en annen type beregning av avgift, f.eks. bruk av en større sats per dag. Avgiften bør uansett være av en viss størrelse for at den skal gi ønsket effekt.

For begge forskriftene skal vedtaket fattes av områdestyret/reindrifftsstyret, men forskriften bør så langt mulig utformes slik at den bidrar til at det fattes gjennomførbare vedtak. Fremgangsmåte og ansvar for innkreving av ilagt avgift og tvangsmulkt, og annen oppfølging vil derfor være sentralt videre. Skal f.eks. innkreving av avgift ved brudd på bruksregler overlates til den som har ansvar for distriktets reindrifftsfond, eller skal det gjøres av Reindrifftsforvaltningen?

--	--	--

Hensikten med avgift og tvangsmulkt er at lovlig tilstand skal gjenopprettes så snart som mulig. Det er ikke ønskelig at avgift eller mulkt vokser seg store uten at målet blir oppnådd. Gode grunner taler derfor for at oppfølging og innkreving bør skje relativt raskt. Det må videre tas hensyn til at den som skal forestå slik innkreving, trenger ressurser og kompetanse for å kunne gjennomføre det. Det er derfor ønskelig at forskriften legger noen føringer på hvem som har ansvar for videre oppfølging og innkreving, fremgangsmåte, og når dette skal skje.

Forslag til vedtak:

Områdestyret i Nordland har vurdert utkast til Forskrift om avgift ved brudd på bruksregler og Forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt utsendt fra Landbruks- og matdepartementet i brev av 20.12.2010.

Forskrift om avgift ved brudd på bruksregler må endres slik at det vil være adgang til å ilegge avgift ved brudd på alle typer bruksregler. Etter områdestyrets oppfatning er det åpenbart behov for å ha denne muligheten.

Det er videre ønskelig med veiledende satser spesielt for størrelsen på tvangsmulkt, men også i forhold til avgift ved brudd på andre typer bruksregler enn det som er nevnt i § 3 i utkastet til forskrift. Satsene må ikke utformes slik at beregning av avgift og tvangsmulkt krever omfattende og vedvarende kontrollopgaver. Dette gjelder også satsene i utkastets § 3.

Det bør også inntas i forskriftene mer utfyllende bestemmelser om fremgangsmåte og ansvar for innkreving av avgift og tvangsmulkt.

Områdestyret mener videre at det er en del forhold som må presiseres nærmere når det gjelder følgende områder som er omtalt i saksframlegget:

- Ulovlig beiting i et annet reinbeitedistrikt. Kan det i slike tilfeller ilegges avgift for brudd på bruksreglene? Hvilket reinbeitedistrikt/reindrifsfond skal i så fall den innkrevde avgiften tilføres?
- Forholdet mellom bruk av avgift ved brudd på bruksregler og andre sanksjonsmuligheter. Det kan tenkes at det foreligger flere mulige sanksjonsmuligheter ved ulovlig beiting og ved beiting utenom lovlig beitetid (dersom også "offentlige interesser tilsier det", jf. reindrifslovens § 75). Det bør derfor foreligge en nærmere veiledning som styringsorganene kan bruke ved vurderingen av slike tilfeller.
- Forholdet til konvensjonen om grenseoverskridende reindrift mellom Norge og Sverige og en eventuell bruk av avgift ved brudd på bruksregler.

Det vises for øvrig til reindriftsagronomens saksframlegg.

Områdestyrets vedtak:

Områdestyret i Nordland har vurdert utkast til Forskrift om avgift ved brudd på bruksregler og Forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt utsendt fra Landbruks- og matdepartementet i brev av 20.12.2010.

Områdestyret mener at avgift ved brudd på bruksregler **ikke** skal kunne brukes i andre tilfeller enn det som er foreslått fra LMD. Ved andre brudd på bruksregler er megling en bedre løsning,

--	--	--

jf. § 73 i reindrifftsloven. Nærmere regler om gjennomføring av megling må derfor fastsettes snarest.

Det er videre ønskelig med veiledende satser spesielt for størrelsen på tvangsmulkt. Satsene må ikke utformes slik at beregning av avgift og tvangsmulkt krever omfattende og vedvarende kontrolloppgaver. Dette gjelder også satsene i utkastets § 3.

Det bør også inntas i forskriftene mer utfyllende bestemmelser om fremgangsmåte og ansvar for innkreving av avgift og tvangsmulkt.

Områdestyret mener videre at det er en del forhold som må presiseres nærmere når det gjelder følgende områder som er omtalt i saksframlegget:

- Ulovlig beiting i et annet reinbeitedistrikt. Kan det i slike tilfeller ilegges avgift for brudd på bruksreglene? Hvilket reinbeitedistrikt/reindrifftsfond skal i så fall den innkrevde avgiften tilføres?
- Forholdet mellom bruk av avgift ved brudd på bruksregler og andre sanksjonsmuligheter. Det kan tenkes at det foreligger flere mulige sanksjonsmuligheter ved ulovlig beiting og ved beiting utenom lovlig beitetid (dersom også “offentlige interesser tilsier det”, jf. reindrifftslovens § 75). Det bør derfor foreligge en nærmere veiledning som styringsorganene kan bruke ved vurderingen av slike tilfeller.
- Forholdet til konvensjonen om grenseoverskridende reindrift mellom Norge og Sverige og en eventuell bruk av avgift ved brudd på bruksregler.

Det vises for øvrig til reindrifftsagronomens saksfremlegg.

Enstemmig vedtatt.