



Boazodoallohálddahus • Reindriftsforvaltningen
Båatsoe-burriej reereme

Landbruks- og Matdepartementet, Reindriftskontoret
Boks 8007 Dep.
0030 Oslo

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 201000877	Doknr.: 020
Mottatt: 08 FEB 2011	
Saksbeh.: LP/SR/	Ark.: 772.10
Kopi:	Avskr.:

Din çuj./Deres ref.:

Min çuj./Vår ref.:
2009/3852 /2014/2011/CGL/324

Dåhton/Dato:
03.02.2011

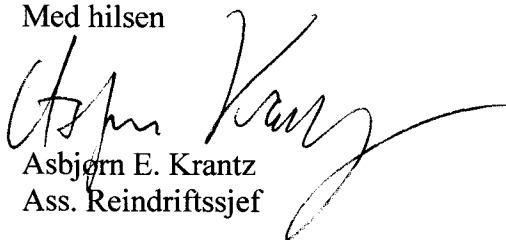
— UTKAST TIL FORSKRIFT OM AVGIFT VED BRUDD PÅ BRUKSREGLER OG FORSKRIFT
OM TVANGSMULKT

Vi viser til departementets brev av 20.12.10.

Reindriftstyret har i møte den 02.02.11 avgitt vedlagte uttalelse til departementets utkast.

Kopi av møtebok, sak 4/11, oversendes.

Med hilsen


Asbjørn E. Krantz
Ass. Reindriftssjef


Christian Georg Lindman
Seniorrådgiver

Vedlegg

MØTEBOK		
Arkivref: 2009/3852-7 / 324		Saksbehandler: Christian Georg Lindman
Utv saksnr: 4/11	Styre: Reindriftsstyret	Møtedato: 02.02.2011

UTKAST TIL FORSKRIFT OM AVGIFT VED BRUDD PÅ BRUKSREGLER OG FORSKRIFT OM TVANGSMULKT

Saksdokumenter:

1	14.06.2010	Landbruks- og Matdepartementet, Reindriftskontoret	I	Forskrifter til reindriftsloven - bruksregler - tvangsmulkt
2	01.09.2010		X	NOTAT TIL LMD - AVGIFT VED BRUDD PÅ BRUKSREGLER
3	25.10.2010	Myklevold Marit Jane	I	Ang. bruksregler
4	14.11.2010	Landbruks- og Matdepartementet, Reindriftskontoret	U	Sanksjoner
6	14.01.2011	Norges Bondelag	I	Høring - Reindriftsloven - forskrift om avgift ved brudd på bruksregler og forskrift om tvangsmulkt
7	21.01.2011		S	UTKAST TIL FORSKRIFT OM AVGIFT VED BRUDD PÅ BRUKSREGLER OG FORSKRIFT OM TVANGSMULKT

Saksframstilling:

Landbruks- og matdepartementet har i brev av 20.12.10 sendt ut på høring utkast til forskrift om avgift ved brudd på bruksregler og forskrift om tvangsmulkt. Departementets brev og utkast til forskrifter vedliggjer saksframlegget.

Forslag til uttalelse:

Innledningsvis vil Reindriftstyret beklage den korte høringsfristen.

FORSKRIFT OM AVGIFT VED BRUDD PÅ BRUKSREGLER

Formålet med avgift er å skape et verktøy for å fremme gjennomføring av reinbeitedistriktenes bruksregler.

§ 1 nr. 1

Begrepet "ulovlig område" kan synes upresist. Bestemmelsen skal referere seg til bruksreglene, her beitebruksreglene. "Ulovlig område" oppstår i denne sammenheng der beitebruksreglene pålegger eller forbyr en bestemt beitebruk. Beitebruksreglene forstås å gjelde distriktets egne reieiere.

Det oppstår et spørsmål om hvordan beitebruksregler skal brukes ved gjennomflytting av annet distrikt. Eksempelvis distrikt A flytter gjennom distrikt B, hvem skal da fastsette beitebruksregler for gjennomflyttingen? Det tjenende distrikt under gjennomflytting vil være distrikt B. Det må vel bli riktig at det er distrikt B som vedtar beitebruksregler for gjennomflytting slik at brudd på bruksregelen kan sanksjoneres med avgift som tilfaller dette distriktet (B).

Dersom reineiere beiter ulovlig utenfor eget distrikt oppstår spørsmålet om denne ulovlige beitingen kan sanksjoneres med avgift. Om avgift skal kunne ilegges må avgiften tilfalle det distrikt hvor den ulovlige beitingen finner stede, d.v.s. skadelidende distrikt. Imidlertid vil ikke bruksreglene i det skadelidende distrikt gjelde fremmede reineiere direkte. En mulighet er likevel å innfortolke i beitebruksreglene at reglene forbyr beiting med rein fra andre distrikter. Denne forbudsregelen gjelder enhver reineier som tilhører fremmede distrikter.

Disse problemstillingene kan antakelig løses med kommentarer til forskriften. Det etterspørres en rettslig avklaring av disse spørsmål sett i relasjon til lovens § 57 siste ledd.

Bruk av denne bestemmelsen forutsetter at beitebruksreglene er utformet med et tilstrekkelig klart innhold slik at de fremtrer med bindende kraft.

§ 1 nr. 2

Her vil det i første omgang dreie seg om siidaandeler og det forutsettes at reintall er fastsatt på siidaandelsnivå. Bestemmelsen kan også tenkes brukt overfor siidaer i distrikter som består av flere siidaer. Bestemmelsen synes uegnet på distriktsnivå da det gir et resultat at distriktet betaler avgift til seg selv.

§ 1 nr. 3

Bestemmelsen vil fange opp bruksregler som har til formål å styre reintall, kvalitet og produktivitet. Bestemmelsen er særlig viktig stillet overfor regler om reduksjon av reintall. Det er viktig at bruksreglene er utformet med et innhold som er bindende for den enkelte siidaandel.

Når det gjelder avgift ved brudd på bruksregler for øvrig viser Reindriftsstyret til Reindriftsforvaltningens tidligere innspill. Styret mener også at det må særlig vurderes om det er behov for bestemmelser for avgift ved brudd på arbeidsplikt. LMD har i sitt høringsbrev anført at høringsinstansene inviteres til å gi tilbakemelding om dette og styret forutsetter at LMD følger opp spørsmålet. For å bruke avgift ved brudd på slike regler forutsettes det at arbeidsplikten er utformet som bindende regler/pliktregler i bruksreglene.

Reindriftsstyret finner det uheldig at forskriften om avgift etter sin ordlyd utvilsomt legger et objektivt ansvar til grunn for pådragelse av avgift. Slik forskriften er formulert foretas ingen distinksjon mellom de tilfeller hvor bruddene på bruksregler skyldes hendelige uhell eller fortvilede nødsituasjoner på den ene siden og der hvor utøveren ved klanderverdig fremferd forårsaker bruddet på den annen side.

For å sikre et rimelig utgangspunkt for anvendelsen av denne forskriften vil Reindriftsstyret tilrå at det bakes inn i en av de innledende bestemmelser en reservasjon for skyldkrav. Dette kan enklest og mest elegant løses ved at man presiserer at "den som uaktsomt eller forsettlig overtrer følgende bestemmelser i bruksreglene, kan ilegges avgift"...

Det tilrådes videre at departementet lager en veileder der de mer tøyelige begreper presiseres, og der man i så tilfellet gir en kort presisering mht. innholdet i dette skyldkravet. Slik Reindriftsstyret vurderer innholdet i dette spesifikke skyldkravet er det hensiktsmessig å velge den "samme gaten" som i erstatningsretten. Dette er rimelig sett i fra flere perspektiver, der ett sentralt er gjenopprettingstanken som avgiftsbestemmelsen åpenbart hviler på. Denne er tilsvarende sentral i erstatningsretten, på samme måte som den oppdragende hensikt – og som også utgjør en av avgiftsforskriftens underliggende målsettinger. I erstatningsretten for så vidt gjelder den alminnelige culpanormens innhold har man langvarig retningsgivende domstolsspraksis samt godt utbygget juridisk teori. Det vil derfor ikke være komplisert å tolke

seg frem til skyldkravets innhold i den konkrete sak. Etter Reindriftsstyrets oppfatning vil det dessuten være i samsvar med den norske rettstradisjon å ikke operere med rendyrkede objektive erstatnings eller straffelignende bestemmelser, foruten i kun helt spesielle tilfeller. Etter Reindriftsstyrets oppfatning taler man ikke om slike i dette tilfellet.

Departementet bør med denne tilrådde tilføyelsen vurdere å tilpasse overskriften til § 1 til også å omfatte dette forhold f. eks. slik: "Virkeområde og ansvarsgrunnlag"

§ 2

Det er behov for å utarbeide en veileder, særlig for næringen om hvordan avgiftsreglene kan brukes, hvilke krav det stilles til dokumentasjon og hvilke prosedyrer som anbefales. For forvaltningens saksforberedelse gjelder fvl. § 17. Å dokumentere et brudd på bruksreglene som grunnlag for å ilegge avgift kan både være utfordrende og ressurskrevende.

§ 3

Ved fastsettelse av størrelsen på avgift må avgiften ha et nivå som gjør det ulønnsomt å bryte bruksreglene. For å fremme bruksreglenes etterlevelse er det også nødvendig å gi den et pønalt (straffende) innhold. Avgiften skal også bidra til å reparere den skade som distriktet og dets øvrige reineiere er påført. Størrelsen på avgiften må ikke framstå som urimelig. Man må også ha for øye at det ikke oppstår en vinn-vinn situasjon for siidaandel og distrikt. Reindriftstyret vil ikke i denne omgang konkret vurdere de foreslåtte satser, men anbefaler at det med utgangspunkt i aktuelle eksempler gjøres en endelig vurdering slik at avgiftsnivået blir satt til et funksjonelt nivå.

Når det gjelder avgift etter § 1 nr. 3 er Reindriftstyret enig i at den fastsettes skjønnsmessig. I disse tilfeller vil det være forskjeller fra distrikt til distrikt, noe som taler mot en fast bestemt sats. Ved skjønnsmessig fastsetting av avgift skal de hensyn som skissert ovenfor ivaretas.

Inndriving av avgift.

Loven fastsetter at vedtak om avgift er tvangsgrunnlag for utlegg. Forskriften har ingen utfyllende regler om hvordan dette skal skje, men det forutsettes at inndriving skjer i samsvar med Tvangsloven av 1992. Det spørres om Reindriftsforvaltningen i denne sammenheng kan gjøre bruk av Statens Innkrevingssentral.

Administrative og økonomiske konsekvenser av forskriften.

Vedtak om tvangsavgift vil medføre økte arbeidsoppgaver for forvaltningen. Saksforberedelse kan i en del tilfeller kreve store ressurser for å få konstatert faktum i form av befaringer og konstatering av eierforhold (merkekontroll). Det kan reises spørsmål om hvem som blir pliktig til å dekke slike kostnader som bruk av helikopter, engasjement av merkekyndige o.a. Videre vil det kreve en innsats fra forvaltningen med å utarbeide veiledninger for næringen og behov for opplæring.

FORSKRIFT OM TVANGSMULKT

Ved bruk av tvangsmulkt er det ofte behov for rask saksbehandling/effektivitet. Dette må imidlertid ikke på urimelig måte gå ut over hensynet til rettssikkerheten.

Utkastet til forskrift anviser hvordan § 76 skal anvendes. Det som bør utdypes er en anvisning på hvilke tilfeller der tvangsmulkt kan være egnet/ikke egnet. Tvangsmulkt kan bare brukes etter

at pålegg er gitt. Av § 75 fremgår at det er der det “drives virksomhet i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller vedtak”. Departementet bør vurdere i en veileder å bryte ned denne bestemmelsen i mer konkrete skjønnskriterier slik at det fremtrer klarere når/i hvilke situasjoner pålegg bør vurderes gitt og eventuelt etterfølgende tvangsmulkt bør vedtas. Dette kan f. eks. være når allmenningsregimets (reindriftens næringsstrukturs) virkemåte trues (se Ressursregnskapet 08-09 s.41), konflikter ikke løses over tid, tredjepart blir urimelig skadelidende, o.a.

Vedtak om tvangsmulkt rettes mot den som er ansvarlig for vedkommende virksomhet som bryter med lov eller vedtak nevnt i § 75.

Det savnes videre at det, eventuelt i en veileder, settes en del hensyn som skal vurderes ved fastsettelse av tvangsmulktens nivå.

Fullmakten i § 76.1. i.f. trenger ikke brukes i form av forskrift. Det må vurderes om det kan være mer hensiktsmessig å velge instruks for saksbehandlingen, eventuelt i tillegg av veileder.

Saksprotokoll i Reindriftsstyret - 02.02.2011

Behandling:

Reindriftssjefens forslag til uttalelse enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Innledningsvis vil Reindriftsstyret beklage den korte høringsfristen.

FORSKRIFT OM AVGIFT VED BRUDD PÅ BRUKSREGLER

Formålet med avgift er å skape et verktøy for å fremme gjennomføring av reinbeitedistriktenes bruksregler.

§ 1 nr. 1

Begrepet “ulovlig område” kan synes upresist. Bestemmelsen skal referere seg til bruksreglene, her beitebruksreglene. “Ulovlig område” oppstår i denne sammenheng der beitebruksreglene pålegger eller forbyr en bestemt beitebruk. Beitebruksreglene forstås å gjelde distriktets egne reineiere.

Det oppstår et spørsmål om hvordan beitebruksregler skal brukes ved gjennomflytting av annet distrikt. Eksempelvis distrikt A flytter gjennom distrikt B, hvem skal da fastsette beitebruksregler for gjennomflyttingen? Det tjenende distrikt under gjennomflytting vil være distrikt B. Det må vel bli riktig at det er distrikt B som vedtar beitebruksregler for gjennomflytting slik at brudd på bruksregelen kan sanksjoneres med avgift som tilfaller dette distriktet (B).

Dersom reineiere beiter ulovlig utenfor eget distrikt oppstår spørsmålet om denne ulovlige beitingen kan sanksjoneres med avgift. Om avgift skal kunne ilegges må avgiften tilfalle det distrikt hvor den ulovlige beitingen finner stede, d.v.s. skadelidende distrikt. Imidlertid vil ikke bruksreglene i det skadelidende distrikt gjelde fremmede reineiere direkte. En mulighet er likevel å innfortolke i beitebruksreglene at reglene forbyr beiting med rein fra andre distrikter. Denne forbudsregelen gjelder enhver reineier som tilhører fremmede distrikter.

Disse problemstillingene kan antakelig løses med kommentarer til forskriften. Det etterspørres en rettslig avklaring av disse spørsmål sett i relasjon til lovens § 57 siste ledd.

Bruk av denne bestemmelsen forutsetter at beitebruksreglene er utformet med et tilstrekkelig klart innhold slik at de fremtrer med bindende kraft.

§ 1 nr. 2

Her vil det i første omgang dreie seg om siidaandeler og det forutsettes at reintall er fastsatt på siidaandelsnivå. Bestemmelsen kan også tenkes brukt overfor siidaer i distrikter som består av flere siidaer. Bestemmelsen synes uegnet på distriktsnivå da det gir et resultat at distriktet betaler avgift til seg selv.

§ 1 nr. 3

Bestemmelsen vil fange opp bruksregler som har til formål å styre reintall, kvalitet og produktivitet. Bestemmelsen er særlig viktig stillet overfor regler om reduksjon av reintall. Det er viktig at bruksreglene er utformet med et innhold som er bindende for den enkelte siidaandel.

Når det gjelder avgift ved brudd på bruksregler for øvrig viser Reindriftsstyret til Reindrifftsforvaltningens tidligere innspill. Styret mener også at det må særlig vurderes om det er behov for bestemmelser for avgift ved brudd på arbeidsplikt. LMD har i sitt høringsbrev anført at høringsinstansene inviteres til å gi tilbakemelding om dette og styret forutsetter at LMD følger opp spørsmålet. For å bruke avgift ved brudd på slike regler forutsettes det at arbeidsplikten er utformet som bindende regler/pliktregler i bruksreglene.

Reindrifftsstyret finner det uheldig at forskriften om avgift etter sin ordlyd utvilsomt legger et objektivt ansvar til grunn for pådragelse av avgift. Slik forskriften er formulert foretas ingen distinksjon mellom de tilfeller hvor bruddene på bruksregler skyldes hendelige uhell eller fortvilede nødsituasjoner på den ene siden og der hvor utøveren ved klanderverdig fremferd forårsaker bruddet på den annen side.

For å sikre et rimelig utgangspunkt for anvendelsen av denne forskriften vil Reindrifftsstyret tilrå at det bakes inn i en av de innledende bestemmelser en reservasjon for skyldkrav. Dette kan enklest og mest elegant løses ved at man presiserer at "den som uaktsomt eller forsettlig overtrer følgende bestemmelser i bruksreglene, kan ilegges avgift"...

Det tilrådes videre at departementet lager en veileder der de mer tøyelige begreper presiseres, og der man i så tilfellet gir en kort presisering mht. innholdet i dette skyldkravet. Slik Reindrifftsstyret vurderer innholdet i dette spesifikke skyldkravet er det hensiktsmessig å velge den "samme gaten" som i erstatningsretten. Dette er rimelig sett i fra flere perspektiver, der ett sentralt er gjenopprettingstanken som avgiftsbestemmelsen åpenbart hviler på. Denne er tilsvarende sentral i erstatningsretten, på samme måte som den oppdragende hensikt – og som også utgjør en av avgiftsforskriftens underliggende målsettinger. I erstatningsretten for så vidt gjelder den alminnelige culpanormens innhold har man langvarig retningsgivende domstolsspraksis samt godt utbygget juridisk teori. Det vil derfor ikke være komplisert å tolke seg frem til skyldkravets innhold i den konkrete sak. Etter Reindrifftsstyrets oppfatning vil det dessuten være i samsvar med den norske rettstradisjon å ikke operere med rendyrkede objektive erstatnings eller straffelignende bestemmelser, foruten i kun helt spesielle tilfeller. Etter Reindrifftsstyrets oppfatning taler man ikke om slike i dette tilfellet.

Departementet bør med denne tilrådte tilføyelsen vurdere å tilpasse overskriften til § 1 til også å omfatte dette forhold f. eks. slik: "Virkeområde og ansvarsgrunnlag"

§ 2

Det er behov for å utarbeide en veileder, særlig for næringen om hvordan avgiftsreglene kan brukes, hvilke krav det stilles til dokumentasjon og hvilke prosedyrer som anbefales. For forvaltningens saksforberedelse gjelder fvl. § 17. Å dokumentere et brudd på bruksreglene som grunnlag for å ilegge avgift kan både være utfordrende og ressurskrevende.

§ 3

Ved fastsettelse av størrelsen på avgift må avgiften ha et nivå som gjør det ulønnsomt å bryte bruksreglene. For å fremme bruksreglenes etterlevelse er det også nødvendig å gi den et pønalt (straffende) innhold. Avgiften skal også bidra til å reparere den skade som distriktet og dets øvrige reineiere er påført. Størrelsen på avgiften må ikke framstå som urimelig. Man må også ha for øye at det ikke oppstår en vinn-vinn situasjon for siidaandel og distrikt. Reindriftstyret vil ikke i denne omgang konkret vurdere de foreslåtte satser, men anbefaler at det med utgangspunkt i aktuelle eksempler gjøres en endelig vurdering slik at avgiftsnivået blir satt til et funksjonelt nivå.

Når det gjelder avgift etter § 1 nr. 3 er Reindriftstyret enig i at den fastsettes skjønnsmessig. I disse tilfeller vil det være forskjeller fra distrikt til distrikt, noe som taler mot en fast bestemt sats. Ved skjønnsmessig fastsetting av avgift skal de hensyn som skissert ovenfor ivaretas.

Inndriving av avgift.

Loven fastsetter at vedtak om avgift er tvangsgrunnlag for utlegg. Forskriften har ingen utfyllende regler om hvordan dette skal skje, men det forutsettes at inndriving skjer i samsvar med Tvangsloven av 1992. Det spørres om Reindriftsforvaltningen i denne sammenheng kan gjøre bruk av Statens Innkrevingssentral.

Administrative og økonomiske konsekvenser av forskriften.

Vedtak om tvangsavgift vil medføre økte arbeidsoppgaver for forvaltningen. Saksforberedelse kan i en del tilfeller kreve store ressurser for å få konstatert faktum i form av befaringer og konstatering av eierforhold (merkekontroll). Det kan reises spørsmål om hvem som blir pliktig til å dekke slike kostnader som bruk av helikopter, engasjement av merkekyndige o.a. Videre vil det kreve en innsats fra forvaltningen med å utarbeide veiledninger for næringen og behov for opplæring.

FORSKRIFT OM TVANGSMULKT

Ved bruk av tvangsmulkt er det ofte behov for rask saksbehandling/effektivitet. Dette må imidlertid ikke på urimelig måte gå ut over hensynet til rettssikkerheten.

Utkastet til forskrift anviser hvordan § 76 skal anvendes. Det som bør utdypes er en anvisning på hvilke tilfeller der tvangsmulkt kan være egnet/ikke egnet. Tvangsmulkt kan bare brukes etter at pålegg er gitt. Av § 75 fremgår at det er der det "drives virksomhet i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller vedtak". Departementet bør vurdere i en veileder å bryte ned denne bestemmelsen i mer konkrete skjønnskriterier slik at det fremtrer klarere når/i hvilke situasjoner pålegg bør vurderes gitt og eventuelt etterfølgende tvangsmulkt bør vedtas. Dette kan f. eks. være når allmenningsregimets (reindriftens næringsstrukturs) virkemåte trues (se Ressursregnskapet 08-09 s.41), konflikter ikke løses over tid, tredjepart blir urimelig skadelidende, o.a.

Vedtak om tvangsmulkt rettes mot den som er ansvarlig for vedkommende virksomhet som bryter med lov eller vedtak nevnt i § 75.

Det savnes videre at det, eventuelt i en veileder, settes en del hensyn som skal vurderes ved fastsettelse av tvangsmulktens nivå.

Fullmakten i § 76.1. i.f. trenger ikke brukes i form av forskrift. Det må vurderes om det kan være mer hensiktsmessig å velge instruks for saksbehandlingen, eventuelt i tillegg av veileder.