

Høringsnotat om endringer i reindrifftsloven

Bakgrunn

Regjeringen la 5. april 2017 fram Meld. St. 32 (2016-2017) *Reindrift – lang tradisjon unike muligheter*. Regjeringen presenterte her en næringspolitisk melding om en samlet politikk for reindrifften i Norge. Økologisk bærekraftig drift med god produksjon står sentralt i reindrifftspolitikken. I meldingen drøftes strategier som legger til rette for at næringen bedre skal utnytte sitt potensial og sine muligheter i en rasjonell og markedsorientert retning.

Stortinget behandlet meldingen og sluttet seg i hovedsak til meldingens forslag på ulike områder. Det vises til Innst. S. 377 (2016- 2017).

Meldingen inneholdt noen forslag til endringer i reindrifftsloven. Dette gjaldt følgende:

- Endring av formålsparagrafen slik at økologisk bærekraft prioriteres.
- Etablere et lovgrunnlag for obligatorisk individmerking av rein.
- Åpne for at opplysninger om enkeltutøveres reintall blir tilgjengelig for andre i næringen.

Etter Stortingets tilslutning til forslagene i stortingsmeldingen, ligger det til rette for en videre behandling gjennom en ordinær lovprosess.

Reindrifftsloven § 71 har bestemmelser om oppnevning av reindrifftsstyret. Reindrifftsstyret er et kollegialt og sentralt beslutningsorgan med syv medlemmer, hvorav fire medlemmer skal oppnevnes av Landbruks- og matdepartementet, og tre medlemmer av Sametinget. Reindrifftsstyret oppnevnes for fire år av gangen. Reindrifftsstyret har blant annet en rekke lovpålagte forvaltningsoppgaver etter reindrifftsloven.

Virketiden for reindrifftsstyret 2013 – 2017 løp ut 31. desember 2017, og nytt styre skulle oppnevnes. Sametinget ville imidlertid ikke oppnevne sine tre medlemmer. Hovedbegrunnelsen var at staten ikke ville foreta/ta del i en helhetlig gjennomgang av reindrifftsloven, slik Sametinget og Norske Reindrifftsamers Landsforbund ved gjentatte anledninger har bedt om.

Uten et reindrifftsstyre, vil forvaltningen av reindrifften på en rekke områder stoppe opp. I denne situasjonen, hvor Sametinget ikke har foretatt oppnevning av sine tre medlemmer, har departementet likevel oppnevnt sine fire medlemmer. På denne måten har man midlertidig fått på plass et beslutningsdyktig styre, med virketid frem til 1. juli 2019. Reindrifftsstyret er beslutningsdyktig når lederen og minst tre av de øvrige medlemmene er til stede.

Dette er imidlertid ingen varig eller tilfredsstillende løsning. For å få et fulltallig reindrifftsstyre på permanent basis, må det etter departementets vurdering gjøres lovgivningsmessige endringer.

Konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindrifftsamers Landsforbund

Det har, i henhold til konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og staten, vært gjennomført konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindrifftsamers Landsforbund.

I forbindelse med utarbeidelsen av selve stortingsmeldingen ble det gjennomført omfattende konsultasjoner om realitetene i forslagene. Det vises til meldingen kapittel 12, hvor det framkommer at det i hovedsak ikke ble oppnådd enighet om forslagene.

Det som nå har vært tema for konsultasjoner, er ikke realitetene i forslagene, men den nærmere utformingen av bestemmelsene. Disse konsultasjonene har imidlertid ikke resultert i enighet, da både Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund generelt har vært imot forslagene. Dessuten har Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund, som nevnt ovenfor, vært av den oppfatning at det må foretas en helhetlig gjennomgang av reindriftsloven.

Departementet inviterte 20. desember 2018 Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund til konsultasjoner om forslag til endring reindriftsloven § 71 om oppnevning av reindriftsstyret. Et møte ble avholdt med Sametinget 15. januar 2019, men dette førte ikke fram til noen enighet. Norske Reindriftsamers Landsforbund hadde ikke anledning til å delta på dette møtet.

Departementet presiserer at det skal gjennomføres konsultasjoner etter at høringen er gjennomført. Det vil også bli utførlig gjort rede for konsultasjonene i lovproposisjonen.

For øvrig vil departementet komme mer inn på de gjennomførte konsultasjonene under endringsforslagene nedenfor.

Nærmere om de enkelte lovendringsforslagene

- Endring av formålsparagrafen, § 1, slik at økologisk bærekraft prioriteres

I Sundvolden-plattformen ble det sagt at Regjeringen vil endre reindriftsloven slik at økologisk bærekraft prioriteres. Denne prioritieringen lå til grunn for forslaget i stortingsmeldingen.

Jeløya-plattformen la til grunn at det skulle legges til rette for en økologisk bærekraftig reindriftnæring som gir grunnlag for økonomisk lønnsomhet og samisk kultur.

Granavolden-plattformen har samme formulering på dette punkt som Jeløya-plattformen.

Ordlyden i formålsbestemmelsen i dagens lov likestiller økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft.

Den foreslåtte endringen i § 1 første ledd har som siktemål å tydeliggjøre at de naturgitte ressursene utgjør fundamentet for reindriftsutøvelsen. Økologisk bærekraft er en forutsetning for økonomisk og kulturell bærekraft. Dette innebærer ingen nedvurdering av økonomisk og kulturell bærekraft, snarere tvert i mot.

Under konsultasjonene var Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund uenige i en slik endring i formålsparagrafen. Ikke minst så man det slik at kulturell bærekraft måtte ha en framhevet plass på tilsvarende måte som i dagens lov.

Forslag til lovtekst § 1 første ledd:

Loven skal legge til rette for en økologisk bærekraftig reindrift i det samiske reinbeiteområdet og der hvor det er gitt tillatelse til utøvelse av reindrift utenfor det samiske reinbeiteområdet i henhold til denne lov § 8. Reindriften skal gjennom bærekraftig produksjon og økonomi, og med utgangspunkt i tradisjon og sedvane, utgjøre et viktig grunnlag for næringsliv og kulturell bærekraft. For å nå disse mål skal loven gi grunnlag for en hensiktsmessig organisering og forvaltning av reindriften.

I forslaget er reindrift utenfor det samiske reinbeiteområdet, jf. § 8, som i dag er omhandlet i § 1 tredje ledd, tatt inn i første ledd. Dette innebærer at tredje ledd i dagens bestemmelse går ut. For øvrig forutsettes paragrafen å være uendret, dvs. at andre ledd om arealressursene og siste ledd om dyrevelferd vil være som før.

- *Obligatorisk individmerking av rein*

Reinen merkes i dag med tradisjonelt merke i form av øresnitt med eierens registrerte merke. Disse merkene har ingen individspesifikke opplysninger knyttet til dyrene.

I Meld. St. 32 (2016–2017) fremmet regjeringen forslag om å endre reindriftsloven for på sikt å gjøre det obligatorisk med individmerking av rein. Ved behandling av meldingen, jf. Innst. 377 (2016–2017), var Stortingets flertall positive til innføring av obligatorisk individmerking av rein.

Bak forslaget om å innføre obligatorisk individmerking, ligger behovet for styrket kontroll av at beiteressursene forvaltes på en forsvarlig måte. Særlig er det forventet at individmerking vil kunne bidra til mer presise og mindre ressurskrevende reintellinger, både for forvaltningen og næringen selv. Videre vil individmerking kunne muliggjøre et mer rettet avlsarbeid, samt enklere rapportering og slakteoppgjør. I tillegg vil individmerking også kunne bidra til betydelige forenklinger og økt sikkerhet i tilskuddsforvaltningen, samt når det gjelder dokumentasjon av tap av rein til bl.a. rovvilt.

Under konsultasjonene var Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund imot at individmerking skulle gjøres obligatorisk. De hadde ikke noe imot individmerking i og for seg, men dette burde være frivillig. Det ble blant annet framhevet at forslaget om å gjøre merkingen obligatorisk var for sterkt preget av myndighetenes behov for kontroll av næringen.

Tilgjengelige merketyper for dyr omfatter både visuelle øremerker, elektroniske ID-merker av typen RFID (radiofrekvensidentitetsmerker), og mer avanserte elektroniske merker som kan leses av med droner på lang avstand.

Det legges opp til at obligatorisk individmerking lovfestes, mens type merke og hva slags informasjon de skal inneholde reguleres gjennom forskrift. Ut fra formålet, og erfaringer så langt, er det imidlertid RFID-merker (radiofrekvensidentitetsmerker) som peker seg ut som de mest hensiktsmessige.

Den obligatoriske individmerkingen forutsettes å komme i tillegg til den tradisjonelle merkingen med øresnitt. Departementet har i sine vurderinger vært inne på om den

tradisjonelle merkingen med øresnitt kan sløyfes som unødvendig. Dette er imidlertid noe annet enn det som ble foreslått i stortingsmeldingen, og under stortingsbehandlingen av meldingen påpekte flertallet at elektronisk individmerking ikke må erstatte den tradisjonelle øremerkingen, og videre at det er viktig at elektronisk merking utformes på en slik måte at den ikke forringer muligheten for å kunne avlese tradisjonell øremerking. Departementet forholder seg til dette, og er også innforstått med at den tradisjonelle merkingen med øresnitt er en viktig og identitetsskapende del av den reindriftssamiske kulturen.

I § 33 tredje ledd er henvisningen endret til dyrevelferdsloven fra 2009.

Forslag til lovtekst § 33 første, andre ledd og tredje ledd:

All rein i det samiske reinbeiteområdet skal merkes med eierens registrerte merke med øresnitt innen 31. oktober samme år som den er født. Fylkesmannen kan i særlige tilfelle samtykke i at denne frist overskrides, men ikke under noen omstendighet ut over 31. mai det påfølgende år.

Reinen skal i tillegg, og innen samme frist som i første ledd, merkes med individmerke. Departementet skal fastsette nærmere bestemmelser om type individmerke, hva slags opplysninger individmerket skal inneholde, mv.

Merking skal skje i henhold til bestemmelsene i lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd

For øvrig er §§ 33 og 34 noe omredigert, ved at første ledd i gjeldende lov § 34 er innarbeidet i § 33. Andre og tredje ledd i gjeldende lov § 34 blir første og andre ledd. Overskriften i endret § 34 kan da bli *Andre former for merking*.

- *Åpne for at opplysninger om enkeltutøveres reintall blir tilgjengelig for andre i næringen*

Siidaandelslederne plikter å opplyse myndighetene om reintallet til alle reineiere registrert under siidaandelen i den årlige meldingen om reindrift. I dag er opplysninger i meldingen om enkeltpersoners reintall taushetsbelagte gjennom bestemmelsene i reindriftsloven § 18 tredje ledd.

Bakgrunnen for forslaget er at forutsigbarhet og trygge rammevilkår er viktig for en bærekraftig reindrift. Reineiere som har pålitelig kunnskap om hverandres reintall, slipper usikkerhet om dette, og trenger ikke legge denne usikkerheten inn i sine vurderinger, kalkulasjoner og handlingsvalg. Slik usikkerhet kan være reintallsdrivende, ved at flokkene "for sikkerhets skyld" holdes større enn de behøver å være.

Under konsultasjonene har Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund vært imot forslaget. Det har vært framhevet at dette er unødvendig, idet denne usikkerheten om hverandres reintall, som departementet bygger forslaget på, i begrenset grad har forankring i virkeligheten. Det ble framhevet at reineierne som regel har tilstrekkelig oversikt over hverandres flokker.

Departementet har imidlertid nylig hatt erfaring med tilfeller der hvor flere siidaandeler ikke visste om hverandres reintall, slik at samlet reintall i siidaen ble for høyt, med den følge at reineierne tapte betydelige beløp i tilskudd. For å være berettiget til tilskudd kan reintallet i siidaen, med noen unntak, ikke overstige det som er fastsatt som øvre reintall, jf. forskrift om tilskudd til siidaandeler og tamreinlag § 2a.

Departementet presiserer at forslaget ikke innebærer noen form for alminnelig offentlighet om reintall. Det vil kun gjelde internt i næringen,- i siidaandelen, siidaen og reinbeitedistriktet, og ved forskrift forutsettes det gitt nærmere bestemmelser om de praktiske løsningene, for eksempel system for pålogging, mv. I utarbeidelsen av forskriften vil både Sametinget og NRL bli konsultert.

Forslag til nytt tredje punktum i § 18 tredje ledd:

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om at enkeltpersoners reintall skal være tilgjengelig for andre utøvere i siidaandelen, siidaen eller reinbeitedistriktet, og på hvilken måte dette skal skje.

- *Reindriftsloven § 71 om oppnevning av reindriftsstyret*

Som nevnt innledningsvis, løp virketiden for reindriftsstyret 2013 – 2017 ut 31. desember 2017, og nytt styre skulle oppnevnes. Sametinget ville imidlertid ikke oppnevne sine tre medlemmer, med hovedbegrunnelse at staten ikke ville foreta/ta del i en helhetlig gjennomgang av reindriftsloven, slik Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund ved gjentatte anledninger har bedt om, også under konsultasjonene om selve meldingen. Fra statens side har det vært framholdt at det er for tidlig med en helhetlig gjennomgang av reindriftsloven. Loven trådte i kraft 1. juli 2007, og etter dette har vi hatt omfattende prosesser med utarbeidelse av bruksregler og fastsettelse av reintall. Det er viktige deler av loven som ennå ikke har fått virke, og det er generelt behov for å høste mer erfaring med den.

Uten et reindriftsstyre, vil forvaltningen av reindriften på en rekke områder stoppe opp. I denne situasjonen, hvor Sametinget ikke har villet foreta oppnevning av sine tre medlemmer, har departementet oppnevnt sine fire medlemmer, slik at man midlertidig har fått et beslutningsdyktig styre, med virketid frem til 1. juli 2019. Reindriftsstyret er beslutningsdyktig når lederen og minst tre av de øvrige medlemmene er til stede.

Dette er imidlertid ingen varig eller tilfredsstillende løsning. For å få et fulltallig reindriftsstyre på permanent basis, må det etter departementets oppfatning gjøres lovgivningsmessige grep. Lovens bestemmelse om oppnevning av reindriftsstyre bør derfor endres slik at Sametinget får en *adgang* til å oppnevne medlemmer, og ikke en plikt som i dag. Dersom Sametinget ikke oppnevner sine tre medlemmer, må staten oppnevne alle syv medlemmene. Det legges til grunn at staten ved oppnevningen i en slik situasjon må forholde seg til de kriteriene som følger av reindriftsloven § 71 annet ledd, dvs. en rimelig geografisk fordeling, allsidige faglige forutsetninger og samfunns erfaring, mest mulig lik representasjon av begge kjønn, og at det blant medlemmene skal være aktive utøvere av reindrift i reinbeiteområde. Videre skal reindriften organisasjoner ha forslagsrett.

Under møtet med Sametinget 15. januar 2019 kunne Sametinget ikke slutte seg til departementets forslag om den konkrete endringen i reindriftsloven, og ønsket isteden å diskutere alternative løsninger som kunne bidra til å sikre større grad av samisk medbestemmelse.

Fra departementets side var holdningen at andre alternative løsninger ville være for omfattende og prinsipielle til at det var mulig å få gjennomført slike på kort sikt. Departementets endringsforslag hadde sin bakgrunn i et behov for å løse en situasjon som var akutt, og det ville man på en forholdsvis enkel måte oppnå med den foreslåtte endringen.

Departementet ser det ikke som hensiktsmessig med noen videre prosess med Sametinget om den foreslåtte endringen i reindriftsloven § 71.

Departementet har derfor følgende forslag til lovtekst i reindriftsloven § 71 første ledd første og andre setning:

Det opprettes et reindriftsstyre på syv medlemmer med personlige varamedlemmer der medlemmene med varamedlemmer oppnevnes av Kongen. Dersom Sametinget ønsker det, kan Sametinget oppnevne tre av syv medlemmer med varamedlemmer.

For øvrig vil § 71 være uendret.

- *Økonomiske og administrative konsekvenser*

Det vil være innføringen av individmerking og tilgjengeliggjøring av reintall internt i næringen som vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Krav om individmerker vil påføre næringen kostnader, men vil også bidra til et forenklet og raskere slakteoppgjør til gode for reineier. På sikt vil kravet bidra til å forenkle og effektivisere offentlige reintellinger betydelig, og sikre forbruker trygg mat med kjent opprinnelse. Utvikling av Landbruksdirektoratets systemer for innhenting og håndtering av data fra individmerker kan dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer. I en overgangsfase legges det opp til en prioritering av midler over reindriftsavtalen for å lette overgangen til kravet om individmerking.

Når det gjelder tilgjengeliggjøring av reintall internt i næringen, legges det opp til at innsynsretten blir nærmere regulert i en forskrift. Det vil dreie seg om å etablere praktiske og tekniske løsninger for at innsynsadgangen skal fungere. Utgiftene ved dette forutsettes dekket innenfor eksisterende budsjetttrammer.

En endring av reindriftsloven § 71 som foreslått, vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning