



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Meld. St. 32

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Reindrifft

Lang tradisjon – unike muligheter



Foto:

Øverst fra venstre: Bilde nr. en og to Landbruks- og matdepartementet,
bilde nr. tre Josefine B. Hætta, bilde nr. fire Tom Gustavsen

Midten: Terje Rakke/Nordic Life - Visitnorway.com

Nederst fra venstre: Bilde nr. en og to Landbruks- og matdepartementet,
bilde nr. tre Tom Gustavsen, bilde nr. fire Matprat, bilde nr. fem Ørjan Berthelsen

Innhold

1	Innledning	5	5.9	Økt profesjonalisering av reinkjøttbransjen	31
1.1	Mål for reindriftspolitikken	7		Fra VSP-rein til Utviklingsprogrammet	32
1.2	Konsultasjoner om tiltak i meldingen	8	5.9.1	Videre profesjonalisering og markedsorientering	32
1.3	Oppsummering	8	5.9.2		
2	Reindriften i Norge	10			
2.1	Flere former for reindrift	10	6	Familiebasert reindrift	34
2.1.1	Den samiske reindriften	10	6.1	Grunnlaget for en familiebasert reindrift	34
2.1.2	Tamreinlagene	13	6.2	Ulike tilleggsvirkosomheter under den familiebaserte reindriften	35
2.1.3	Andre driftsformer	15	6.2.1	Lærings- og omsorgsbaserte tjenester	35
2.2	Årstidsbeitene – grunnlaget for produksjon	15	6.2.2	Reindriftsbasert reiseliv	36
2.2.1	Overvåking av lavbeitene	16			
2.2.2	Riktig bruk av beitene	16	7	Reindriftsloven som reindriftspolitisk virkemiddel	39
2.2.3	Potensialet for produksjon	17	7.1	Innledning	39
2.3	Utviklingstrekk siden St.meld. nr. 28 (1991–92)	17	7.2	Reindriftsloven av 2007	39
2.4	Rettslige utviklingstrekk siden 1992-meldingen	19	7.2.1	Reindriftsloven av 2007 – overgang til et økt internt selvstyre	39
3	Dyrevelferd og tap i reindriften	21	7.2.2	Sentrale elementer i 2007-loven ...	39
3.1	God dyrevelferd i reindriften	21	7.2.3	Erfaringer med utarbeidelse av bruksregler og fastsetting av reintall	40
3.2	Sykdomsovervåking	21	7.2.3.1	Reintallsfastsettingen	40
3.2.1	Chronic Wasting Disease (CWD)	21	7.2.3.2	Reintallsreduksjonen	41
3.2.2	Generell sykdomsovervåking	22	7.2.3.3	Endring av reindriftsloven § 60 – nytt femte og sjette ledd	42
3.3	Tap av rein	22	7.3	Forslag til endringer i reindriftsloven	42
3.3.1	Tap til rovvilt	22	7.3.1	Prioritere økologisk bærekraft	43
3.3.2	Tap på grunn av påkjørsler og ulykker	24	7.3.2	Obligatorisk individmerking av rein	43
4	Reindriften i Sverige, Finland og Russland	25	7.3.3	Oppheving av forbudet mot offentliggjøring av enkeltutøvers reintall	44
4.1	Sverige	25			
4.2	Finland	25	8	Reindriftsavtalen som reindriftspolitisk virkemiddel	46
4.3	Russland	26	8.1	Innledning	46
5	Fra vidde til bord – verdikjeden i reindriften	27	8.2	Etablering av reindriftsavtalen	46
5.1	Reinkjøttets unike utgangspunkt og mange fortrinn	27	8.3	Erfaring med dagens hovedavtale	46
5.2	Slakting og omsetning av reinkjøtt	27	8.4	Sametingets deltakelse i reindriftsavtaleforhandlingene	47
5.3	Privat slakting og omsetning av reinkjøtt i nærmarkedet	27	8.5	Ordninger over reindriftsavtalen ..	48
5.4	Håndtering av slakteavfall fra rein	28	8.6	Utvikling av reindriftsavtalen som reindriftspolitisk virkemiddel	48
5.5	Nytt klassifiseringssystem	29	8.7	HMS-tiltak i reindriften	50
5.6	Rapportering av slaktet rein	29	8.8	Tiltak mot radioaktivitet	50
5.7	Markedsutvalget for reinsdyrkjøtt	29			
5.8	Pris	31			

9	Arealforvaltning i reindriftsområdene – mål om økt produksjon og lønnsomhet	52	11	Forvaltning – effektivisering og forenkling	62
9.1	Innledning	52	11.1	Forvaltningsstrukturen	62
9.2	Inngrepseffekter	52	11.2	En ny offentlig forvaltning av reindrift i 2014	62
9.3	Forvaltning av beitearealene i reindriftsområdene	53	11.2.1	Erfaringer med ny forvaltningsstruktur	62
9.4	Distriktsplaner og kart	55	11.3	Reindriftsstyret	63
9.5	Gjerder og anlegg	55	11.4	Alternative løsninger for en fremtidig forvaltningsstruktur	63
9.6	Bruk av jordskifteretten på interne forhold i reindriften	57	11.4.1	Om rett til selvbestemmelse og deltagelse i forvaltningen	64
9.7	Tiltak for utenrettslig konfliktløsning	57	11.4.2	Beholde Reindriftsstyret med dagens oppgaver	64
10	Konvensjoner med Sverige og Finland	59	11.4.3	Endre oppgavene slik at styret rendyrkes som et rådgivende fagorgan	65
10.1	Norsk-svensk reinbeitekonvensjon – historikk	59	11.4.4	Avvikle Reindriftsstyret	65
10.1.1	Videre forhandlinger om en ny konvensjon	59	12	Konsultasjoner med Sametinget og NRL	66
10.1.2	Situasjonen i dag	60	13	Økonomiske og administrative konsekvenser	71
10.2	Norsk-finsk reingjerdekonvensjon	60			



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Meld. St. 32

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Reindrift

Lang tradisjon – unike muligheter

*Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet 5. april 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

Reindrift utgjør livsgrunnlaget for mange mennesker, og er en grunnleggende forutsetning for samisk kultur og samfunnsliv. Reindriften, enten den foregår i tamreinlagene eller i samiske siida, er en rasjonell måte å utnytte ressursgrunnlaget på, og den bidrar til matproduksjonen.

Reindriften foregår i nærmere 140 kommuner, og nesten 40 pst. av Norges landareal er reinbeiteområde. Reindrift er basert på helårs beiting i utmark og fjellområder, slik at dyrene lever i sitt naturlige miljø store deler av driftsåret.

Regjeringen presenterer her en næringspolitisk melding om en samlet politikk for reindriften i Norge, jf. også Sundvolden-plattformen. Økologisk bærekraftig drift med god produksjon i reinflokkene står sentralt i reindriftpolitikken. Denne meldingen drøfter strategier som legger til rette for at næringen bedre skal kunne utnytte sitt potensial og sine muligheter i en rasjonell og markedsorientert retning. I de fleste reinbeiteområder er det, gjennom driftstilpasninger og justeringer i uttaket av rein, fortsatt mulighet for å øke kjøttproduksjonen og dermed lønnsomheten.

Gjennom reindriftsloven av 2007 ble det lagt til rette for et styrket internt selvstyre i reindriften. Det innebærer blant annet at næringen selv skal fastsette et reintall som er i tråd med distriktets beitegrunnlag. Dette skjer gjennom distriktenes bruksregler, jf. reindriftsloven § 57, se også nærmere omtale i kap. 2. og kap. 7. I Finnmark har imidlertid en stor del av distriktene ikke lykkes i dette arbeidet. Av den grunn har myndighetene måttet omgjøre distriktenes egne forslag, og fastsette nye lavere reintall for å sikre en økologisk bærekraftig ressursforvaltning. De høye reintallene har over lang tid hatt negativ innvirkning både på beiteforhold, produksjon og tap, samt ført til interne konflikter.

En av de viktigste oppgavene for denne regjeringen har vært å slutføre reintallstilpasningen etter 2007-loven. Innrapporterte reintall fra siidaandelslederne viser at man i hovedsak har lykkes med reduksjonsprosessen, og at det totale antall rein nå er innenfor det fastsatte målet. Prosessen har imidlertid vært utfordrende. Mange siidaandeler har gjort en betydelig innsats ved å rette seg

etter de reduksjonskrav som er gitt, og dermed bidratt til at man når målet om økologisk bærekraftige reintall. Samtidig er det noen få som ikke har fullført i tråd med gitte reduksjonskrav. Det er nødvendig at også disse reduserer sine reintall for å sikre at reintallet er i samsvar med beiteressursene.

For næringen er det viktig at grunnlaget for en økologisk bærekraftig reindrift ivaretas. Regjeringen fremmet derfor våren 2016 et forslag til Stortinget om å endre reindriftsloven § 60. Endringen innebar at fylkesmannen fikk hjemmel til å fastsette et midlertidig øvre reintall per siidaandel, dersom reintallet steg utover det fastsatte. Stortinget vedtok regjeringens lovforslag, og fylkesmannen har i dag tatt bestemmelsen i bruk overfor distrikter som økte reintallet etter endt forholdsmessig reduksjon. Regjeringen forventer at dette vil bidra til en mer stabil og forutsigbar situasjon i reindriften, samt bidra til en bærekraftig utvikling av hele næringen.

Reindriftnæringen må øke sin konkurransekraft i et stadig mer krevende marked, men det er samtidig gode muligheter for økte inntekter fra markedet. Næringen har et svært godt utgangspunkt for å produsere varer som møter sentrale forbrukertrender knyttet til kvalitet, opprinnelse og historie. Reinkjøtt er smaken av naturen fra dyr som lever ute hele livet, og som følger naturens årstidsvariasjoner. Reinkjøtt er ekte, rent og naturlig. I tillegg er reinkjøtt en næringsrik og sunn matvare, noe som gir markedsmuligheter hos stadig mer helsebevisste forbrukere. Reindriften har derfor gode muligheter for økt verdiskaping.

Produksjonsforholdene i de arktiske områdene i nord og i fjellområdene i sør, gjør reinkjøttet til en av de mest unike råvarene landet produserer. Reindriften har også muligheter for å utvikle og tilby nye og konkurransedyktige produkter og tjenester, for eksempel innen reiseliv eller lærings- og omsorgsbaserte tjenester. I våre nordligste fylker er reindriften, sammen med midnattssolen og nordlyset, grunnlag for tilstrømming av turister gjennom hele året.

Regjeringen vil styrke næringslivets konkurransekraft og bidra til økt sysselsetting og nødvendig omstilling av norsk økonomi. Dette innebærer blant annet et forutsigbart skattesystem med lavere skatter og avgifter, god infrastruktur, en kompetent arbeidsstyrke og tilgang på kapital. En rekke tiltak er allerede gjennomført, blant annet er det foretatt betydelige reduksjoner i skatte- og avgiftsnivået. Flere av disse kommer også reindriftnæringen til gode. Oppfølging av mål om likebehandling av bønder og reinereiere når det

gjelder avgifter på driftsmidler i tråd med Sundvollen-plattformen, følges opp i den ordinære budsjettprosessen.

Regjeringen har som mål å gjennomføre forenklinger av virkemiddelbruken. Dette er fulgt opp i de årlige reindriftsavtalene som er fremforhandlet mellom staten og næringen. Enkelte ordninger har blitt avvirket til fordel for forsterking av ordninger som stimulerer til økt produksjon og slaktning. Det er også gjort forenklinger i forvaltningen av tilskuddene. Reindriftenes inntekter skal i størst mulig grad skapes ved å selge etterspurte produkter og tjenester til markedet.

Mange reinereiere har allerede tatt i bruk satellittbaserte radionavigasjonssystem, GPS-sendere, for å lokalisere og overvåke rein. Enkelte distrikter, siidaer og tamreinlag bruker elektroniske individmerker på rein for å optimalisere driften. Noen bruker også droner til for eksempel å lokalisere og samle flokker. Bruk av ny teknologi kan spare næringen for både tid og ressurser i forbindelse med tilsyn og samling av flokker. Mindre bruk av motoriserte kjøretøy sparer miljøet og beitene. Regjeringen mener reindriften i større grad må ta i bruk ny teknologi for å effektivisere drift og forbedre produksjon, og vil tilrettelegge for at denne typen ny teknologi i enda større grad kan brukes i reindriften.

For økt produksjon og lønnsomhet, er reindriften avhengig av tilgang på ulike årstidsbeiter. Fordi næringen utøves over store arealer, kan det oppstå interessemotsetninger mellom reindrift og andre brukere av arealene. Regjeringen vil legge til rette for gode prosesser i arealforvaltningen, med en kunnskapsbasert avveining av ulike brukerhensyn.

Det samiske reinbeiteområdet sammenfaller med flere av de rovviltprioriterte områdene hvor det er fastsatt mål om yngling av gaupe, jerv og bjørn. Også i tamreinområdene skal rovviltforvaltningen skje ved en tydelig soneforvaltning mellom prioriterte rovviltområder og prioriterte beiteområder. I prioriterte rovviltområder skal tamreindrift tilpasses gjennom forebyggende tiltak med utgangspunkt i forekomst av rovvilt i det aktuelle området. Terskelen for uttak av rovvilt skal være høy i prioriterte rovviltområder. Kalvingsområdene for tamrein er imidlertid i en spesiell situasjon, da kalvingstiden er en særlig sårbar periode for rovviltskader. Det er derfor viktig både med langsiktig arbeid og planlegging, men også en høy beredskap med mål om rask avklaring av akutte skadesituasjoner. Enkelte reinbeiteområder opplever en del tap til rovvilt. Dette kan gå utover produksjon og lønnsomhet i næringen.

Regjeringens mål er at skadevoldende rovvilt utenfor rovviltprioriterte områder raskt kan tas ut, under forutsetning av at bl.a. forebyggende tiltak er vurdert og tatt i bruk.

Regjeringen har som mål å forenkle og redusere byråkratiet i all offentlig forvaltning. I 2014 ble forvaltningsstrukturen i reindriftsforvaltningen forenklet og effektivisert ved at områdestyrene ble avviklet, og deres oppgaver overført til de fem nordligste fylkesmennene. Dette har bidratt til at saksgangen forenkles ved at færre ledd er involvert i beslutningene, samt at enkelte utfordringer med inhabilitet i forvaltningen på regionalt nivå er redusert.

Med virkning fra 1. juli 2014 besluttet regjeringen å slå sammen Statens landbruksforvaltning og Statens reindriftsforvaltning til et Landbruksdirektorat med kontor i Oslo og Alta. Hensikten var å videreføre arbeidet med å forenkle landbruksbyråkratiet, gjøre forvaltningen mer effektiv og profesjonell, men også å styrke reindriftsavdelingen i Alta gjennom overføring av fagoppgaver og årsverk. Samlet sett mener regjeringen at disse endringene bidrar til en mer handlekraftig og effektiv forvaltning, men at det fortsatt er behov for ytterligere forenkling og effektivisering.

1.1 Mål for reindriftpolitikken

Den tredelte målsettingen om en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift ble første gang trukket opp i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 28 (1991–92) *En bærekraftig reindrift*, jf. Innst. S. nr. 167 (1991–92). Målene skulle stå i innbyrdes sammenheng; økologisk bærekraft ga grunnlag for økonomisk bærekraft, og sammen ga økologisk og økonomisk bærekraft mulighet for å ivareta og utvikle kulturell bærekraft.

Stortinget har gjennom behandling av de senere års reindriftsavtaler uttrykt en politisk målsetting om å utvikle reindriftnæringen som en rasjonell, markedsorientert næring som er bærekraftig i et langsiktig perspektiv. I den forbindelse ønsker regjeringen blant annet å legge til rette for de utøverne som har reindrift som hovedvirksomhet. I de senere reindriftsavtalene er også verdien av en familiebasert reindrift løftet frem og drøftet. Optimalisering av produksjon, slik at den gir god dyrevelferd og god kjøttkvalitet, vil være avgjørende for en vellykket familiebasert drift. De verdiene som familien kan skape i tillegg til kjøttpro-

duksjonen i tilknytning til reindriften, avgjør om hele eller store deler av familien kan ha reindrift som hovedvirksomhet. Det er denne typen familiebasert reindrift som regjeringen ønsker å tilrettelegge for fremover, og det er dette som gir bærekraft i reindriften. De reindriftpolitiske virkemidlene skal tilrettelegge for at familiene kan skape seg et økonomisk handlingsrom og frihet til å organisere egen drift.

Regjeringen vil videreføre målet om en bærekraftig reindrift, men prioritere økologisk bærekraft som en grunnleggende forutsetning for å ivareta reindriftskulturen fremover, og for utviklingen av næringen og potensialet for økt lønnsomhet. Med en næring som også er økonomisk lønnsom, vil grunnlaget for å oppnå målet om kulturell bærekraft være langt bedre enn i en situasjon med overbeite og dårlig inntjening.

I Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark, Dokument 3:14 (2011–2012) ble det konkludert med at målet om bærekraft ikke var nådd, hovedsakelig fordi reintallet fortsatt ikke var på et økologisk bærekraftig nivå i deler av Finnmark. Næringskomiteen påpekte, i likhet med Riksrevisjonen, at det var uheldig at målet om en bærekraftig reindrift ikke var realisert. Komiteen anbefalte at det skulle skje en oppfølging av de distrikter som hadde for høyt reintall, og at det ble fastsatt frister for utarbeidelse av reduksjonsplaner. Komiteen forventet videre at arbeidet med en nærmere gjennomgang av innholdet i målsettingene om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft ble prioritert. Komiteen fremhevet Landbruks- og matdepartementets særlige ansvar, og ba departementet sørge for at de virkemidlene som fantes i reindriftsavtalen ble benyttet for å få ned reintallet.

Departementet har fulgt opp Stortingets anbefaling, og en har nå langt på vei lykkes med å sikre bærekraftige reintall i hele Finnmark. Det er likevel fortsatt behov for en nærmere gjennomgang av innholdet i bærekraftsmålene. En slik gjennomgang innebærer at en så langt som mulig utarbeider kriterier for hva som skal legges til grunn når en skal vurdere om målet om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft er oppnådd.

Regjeringen ser det som viktig at et slikt arbeid forankres hos reindriften og Sametinget. Norske Reindriftsamers Landsforbund og Sameetinget vil bli invitert til et arbeid med å gjennomgå innholdet i den tredelte målsettingen for reindriftpolitikken.

1.2 Konsultasjoner om tiltak i meldingen

I henhold til konsultasjonsavtalen er Sametinget og NRL konsultert om tiltak i meldingen som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

Første konsultasjonsmøte med Sametinget ble avholdt 3. juni 2016.

På det innledende møtet presenterte departementet hvilke forslag det kunne være aktuelt å fremme i meldingen. Dette dreide seg om å forenkle forvaltningsstrukturen, effektivisere ressurskontrollen, gi mer offentlighet om reintall, samt å styrke den interne styringen i reindriften. Sametinget og NRL ble under den første konsultasjonen invitert til å spille inn tema for meldingen. De spilte inn krav om gjennomgang av reindriftsloven og evaluering av styring og forvaltning av reindriften, endring av regler for erstatninger når rein gjør skade, endringer i rovvilt-, areal- og skattepolitikken, styrking av den familiebaserte reindriften, utvikling av kriterier for målene i reindriftpolitikken, økt overvåking av dyresykdommer samt økt HMS-arbeid i reindriften.

Det er totalt gjennomført tre konsultasjonsmøter på administrativt nivå, og fire konsultasjonsmøter på politisk nivå. Konsultasjonene har vært gjennomført i tråd med konsultasjonsavtalen. Det har vært gjennomført positive og grundige samtaler om ulike temaer i meldingen. Det har ikke vært enighet om alle forslag i meldingen. I det avsluttende kapitlet gis det en nærmere redegjørelse for konsultasjonene, herunder Sametingets og NRLs endelige vurderinger.

1.3 Oppsummering

Kapittel 2 beskriver reindriften i Norge. Det finnes flere ulike former for reindrift i Norge, der den samiske reindriften er størst. Den samiske reindriften utøves fra Hedmark i sør til Finnmark i nord. I fjellområdene i Jotunheimen drives reindrift organisert i tamreinlag. Reindriften inn-tekstpotensial bestemmes av en økologisk bærekraftig forvaltning av beiteressursene. Et reintall tilpasset de ulike årstidbeitene og høyt slakteuttak må prioriteres. Regjeringen vil videreføre og tilrettelegge for en bærekraftig utvikling av disse ulike driftsformene.

Kapittel 3 beskriver dyrevelferdsmessige hensyn som reindriften må forholde seg til, og næringens utfordringer med tap. Reindrift er en naturbasert næring og påvirkes av en rekke forhold der antall dyr, beitegrunnet, sykdom, ulykker,

påkjørsler og rovvilt kan være vesentlige faktorer i mange områder. I tillegg kan ustabile værforhold om vinteren forårsake dårlige beiteforhold og dårlig kondisjon på reinen. Disse faktorene kan enkeltvis eller sammen føre til redusert produksjon og svakere lønnsomhet. Regjeringen vil sikre en god dyrevelferd og bidra til å redusere tap, samt ut fra en risikovurdering bidra til overvåking av sykdom i reinflokkene.

Kapittel 4 beskriver reindriften i Sverige, Finland og Russland. Selv om organisering og styring av reindriften er noe ulik mellom landene, er utfordringene til dels sammenfallende. Lav produksjon, forstyrrelser fra rovvilt og annen aktivitet i beiteområdene, og stadig mer vekslende værforhold på vinterbeitene begrenser næringens utviklingsmuligheter.

Kapittel 5 beskrives verdikjeden for produkter fra reindriften. En velfungerende verdikjede for reinkjøtt er avgjørende for å nå reindriftpolitiske mål. Kapitlet beskriver betydningen av effektive systemer for slaktning og omsetning, betydningen av økt verdiskaping og profesjonalisering, samt markedsføring av konkurransefortrinn.

Nytt klassifiseringssystem for reinkjøtt ble innført fra høsten 2015. Dette er et system som premierer levering av slakterein med god kjøttfylde. Regjeringen vil på sikt knytte tilskuddsordningene over reindriftsavtalen mer direkte til nytt klassifiseringssystem.

Kapittel 6 omhandler betydningen av familiebasert næringsdrift og de muligheter som finnes i tillegg til kjøttproduksjonen. Den familiebaserte reindriften er i stor grad avhengig av å skaffe seg tilleggsinntekter til hovedvirksomheten. Mulighetene for dette er gode da produkter og tjenester knyttet til reindriften er attraktive og etterspurt av markedet.

Det finnes allerede i dag en rekke tilskuddsordninger som kan benyttes til slik virksomhet. I tillegg vil regjeringen legge til rette for at det skal bli mulig å tilby salg av lærings- og omsorgsbaserte tjenester også i reindriften. Mulighetene er gode for å etablere reiselivstjenester i kombinasjon med reindriftsutøvelsen.

Regjeringen vil legge til rette for at utøverne gis mulighet til å etablere gode og lønnsomme prosjekter, både gjennom tilpasning av tilskuddsordninger og ved å fjerne hindringer som står i veien for slik etablering.

Kapittel 7 omhandler reindriftsloven, som sammen med rettspraksis gir rettslige rammer for utøvelse av reindrift i Norge. Reindriften og utfor-

mingen av reindriftspolitikken må også forholde seg til andre lover og internasjonale konvensjoner.

Økologisk bærekraft er fundamentet og forutsetningen både for økonomisk resultat og for å kunne ta vare på reindriften kulturelle bærekraft fremover. Det er naturlig at dette gjenspeiles i formålsbestemmelsen. Regjeringen vil derfor endre lovens formålsbestemmelse slik at økologisk bærekraft prioriteres.

Regjeringen vil videreføre og forsterke det interne selvstyret. Det er viktig at reindriften, på samme måte som andre næringer, kjenner rammebetingelsene som næringen utøves innenfor. Ved at alle kjenner hverandres reintall, øker den enkeltes frihet til å planlegge sin drift optimalt. Regjeringen vil derfor legge opp til at reintallet for alle reindriftsutøvere offentligjøres internt i reindriften.

Det er behov for en mer effektiv og presis offentlig kontroll av reintall enn dagens omfattende system med tellekorps i felt. Individmerking vil forenkle og effektivisere tellingene både for myndigheter og for næring. Utøverne med slik teknologi kan dokumentere reintall og tap på en sikker og etterprøvbart måte. Regjeringen vil gjennomføre en gradvis innføring av obligatorisk individmerking.

Kapittel 8 beskriver reindriftsavtalen, som ved siden av reindriftsloven, er det viktigste redskapet for å følge opp målene og retningslinjene i reindriftspolitikken. Regjeringen mener det er viktig at en gjennom avtalen prioriterer næringsrettede tiltak som stimulerer til en økologisk bærekraftig, produksjonsrettet, lønnsom og markedsorientert utvikling av reindriften.

Kapittel 9 beskriver utfordringer med arealforvaltning i tilknytning til en næring som drives på 40 pst. av landarealet i Norge. Reindriften arealbehov kan gi betydelig spenningsforhold når øvrige samfunnsinteresser vil bruke arealene til annen næringsutøvelse og bruk. Arealforvaltning i reinbeiteområdene krever gode og kunnskapsbaserte avveininger av de ulike interessene. Regjeringen foreslår flere tiltak for å øke kunnskapen hos reinbeitedistriktene om plan- og bygningsloven, og hos regionale og kommunale planleggere om reindriften arealbruk og rettigheter. Reindriften arealbrukskart står sentralt i arealforvaltningen, og arbeidet med å videreutvikle disse prioriteres videre.

For å sikre et godt samarbeid internt, og gode relasjoner med andre brukere av utmark, er det behov for utenrettslige løsninger ved konflikter om arealbruken. Regjeringen foreslår å videreføre ordningen med meklingsråd og ordningen med konfliktforebyggende tiltak finansiert over reindriftsavtalen. I tillegg legges det opp til å utvikle flere arenaer for konfliktløsning internt i reindriften.

Kapittel 10 beskriver historikken knyttet til beiting i grenseområdene. Den grenseoverskridende reindriften mellom Norge og Sverige har foregått i århundrer. Siden den første avtalen fra 1700-tallet har flere norsk-svenske konvensjoner regulert den grenseoverskridende reindriften. Norge og Sverige har nå vært uten en slik konvensjon siden 2005. Etter dette tidspunktet har rettsstillingen vært ulik i de to landene. Regjeringen arbeider aktivt mot svenske myndigheter for at man snarlig skal få på plass en ny reinbeitekonvensjon.

Norsk-finsk reingjerdekonvensjon skal forhindre at rein fra de to landene krysser grensen slik at de påfører skade på innmark og andres beiter. Siden den første konvensjonen trådte i kraft i 1922, har reingjerdekonvensjonen vært reforhandlet ved flere anledninger, siste gang i 2014. Den nye konvensjonen trådte i kraft 1. januar 2017. Regjeringen vil følge opp avtalen om oppføring av et grensegjerde mellom de to landene.

Kapittel 11 beskriver reindriftsforvaltningen og de endringer som regjeringen har gjort for å forenkle og effektivisere forvaltningen. Det er fortsatt utfordringer knyttet til dagens forvaltningsmodell. Blant annet pga. av en struktur som forlenger saksbehandling og gjør forvaltningen mindre effektiv.

I meldingen presenteres tre ulike modeller for den fremtidige forvaltningen. Ett av alternativene er å beholde Reindriftsstyret som i dag. Det andre er å overføre forvaltningsoppgavene til Landbruksdirektoratet og omgjøre Reindriftsstyret til et rent Reindriftsfaglig råd. Det tredje alternativet er å avvike Reindriftsstyret og overføre forvaltningsoppgavene til Landbruksdirektoratet. Regjeringen ser behov for en ytterligere forenkling av strukturen i reindriftsforvaltningen.

Kapittel 12 gir en oversikt over hvilke temaer som har vært fremme i konsultasjonene, og hvilke vurderinger og synspunkter som er kommet frem fra NRL og Sametingets side.

2 Reindriften i Norge

2.1 Flere former for reindrift

Den samiske reindriften foregår i reinbeitedistrikt fra Hedmark i sør til Finnmark i nord, jf. figur 2.2. Det foregår også samisk reindrift i Trollheimen i Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag, og som har sitt eget særskilte rettsgrunnlag. I tillegg utøves reindrift i tamreinlag i Oppland, Buskerud og Sogn og Fjordane. Rendalen Renselskap i Hedmark og Hardanger og Voss Reinsdyrlag i Hordaland representerer en særskilt driftsform med avskyting av umerket rein.

Det antas at tamreinholdet i Skandinavia har pågått siden 1500–1600-tallet. Jakt på villrein har vært forløperen til tamreinholdet ved at enkelt dyr ble temmet som lokkedyr. Deretter ble det temmet kjørerrein og rein for melking, og det ble etter hvert etablert flokker med ulike dyr som ble brukt til ulike formål. I dag består flokkene i all hovedsak av simler og kalv for å optimalisere kjøttproduksjon, som er hovedinntektskilden i reindriften.

Selv om reindriften fortsatt følger tradisjonelt driftsmønster der aktivitetene styres av årstidene og flytting mellom årstidsbeitene, har reindriftnæringen i stor grad effektivisert og rasjonalisert driften. Snøscooterens inntreden på 1960-tallet endret reindriften totalt ved at man kunne forflytte seg raskt over store avstander, og kantbevakning med redusert tamhetsgrad i flokkene ble et domine-



Figur 2.1 Reinraid fra 1910–1920 tallet.

Foto: Kristian Nissen, Riksarkivet

rende driftsmønster. Senere har reindriften tatt i bruk motorsykkkel, ATV (firehjulinger) og helikopter. I dag brukes det også moderne teknologi som satellittbaserte sendere til å overvåke dyrenes beitebruk, og droner til å føre tilsyn eller for å flytte og jage flokker inn i gjerdeanlegg. I enkelte områder brukes det elektronisk individmerking for å ha oversikt over reintall og flokkens produktivitet.

2.1.1 Den samiske reindriften

Samisk reindrift utøves i det vesentligste i fjell- og utmarksområdene i Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag, samt i deler av Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal (gjelder Trollheimen) og Hedmark.

Tabell 2.1 viser antall siidaandeler, personer med reinmerke, øvre reintall, totalt areal og antall rein per kvadratkilometer i de ulike reinbeiteområdene. Hovedtyngden av reindriften, om lag 70 pst., finner sted i Finnmark. Reintallet i den samiske reindriften er i dag ca. 211 000 dyr i vårflokk, det vil si før kalving om våren. Det er stor variasjon mellom reinbeiteområdene i antall rein per km². For eksempel er reintettheten i Finnmark fire ganger høyere enn i Nordland og Nord-Trøndelag.

Det første tiåret etter 2. verdenskrig var reintallet i Finnmark 60–70 000 dyr i vårflokk, på midten av 60-tallet var reintallet i Finnmark 80–90 000 i vårflokk, og rundt 1990 var det ca. 200 000 reinsdyr i vårflokk i Finnmark.

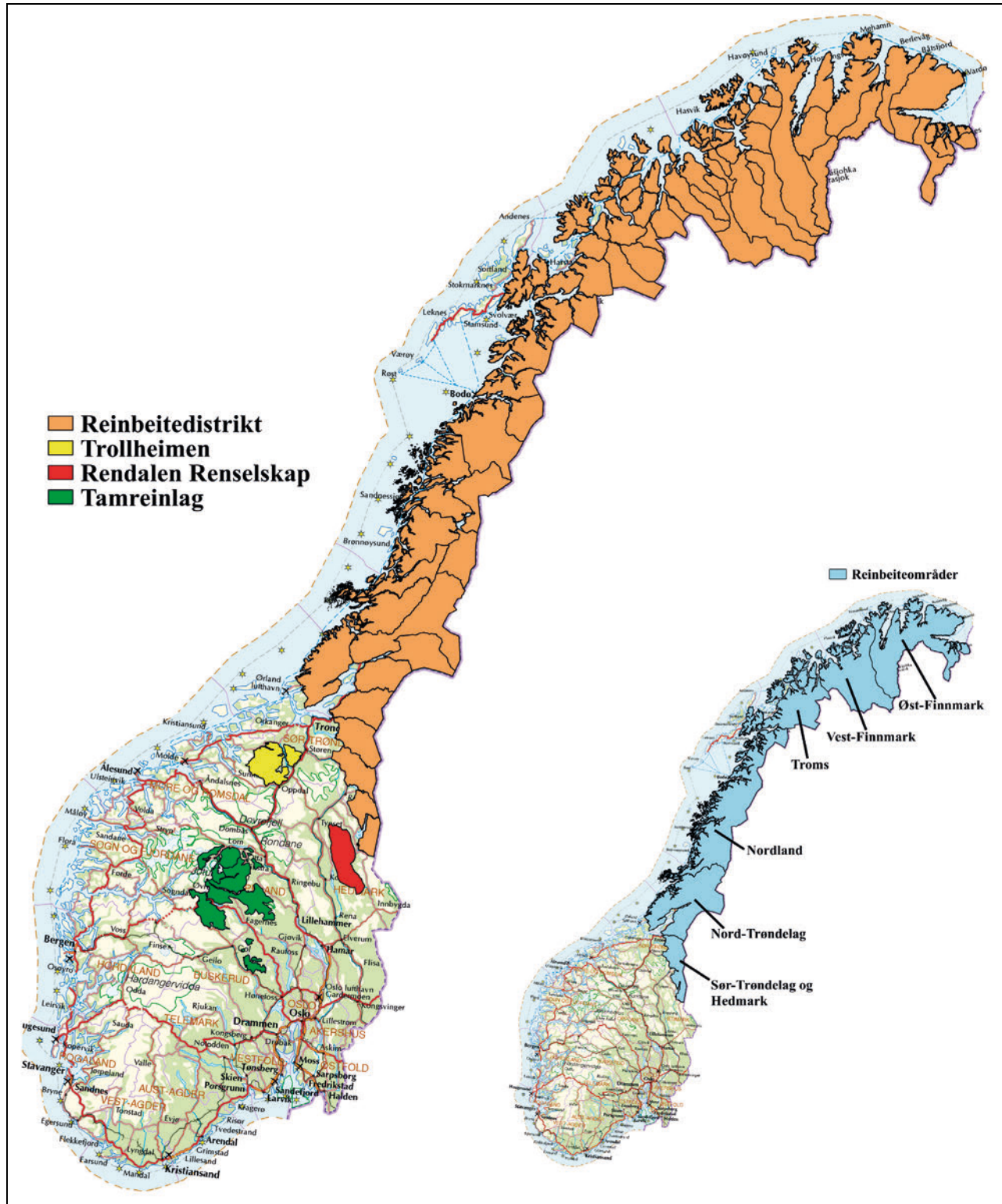
Retten til å utøve reindrift er en selvstendig rett hvor rettsgrunnlaget er alders tids bruk. Dette er blant annet uttalt av Høyesterett i Selbudommen (Rt. 2001 s. 769), som også påpeker at «det er tale om en rett og ikke bare om tålt bruk». Rettsgrunnlaget er i dag kodifisert i reindriften § 4. Reglene om alders tids bruk er rettsregler om hvordan det gjennom lang tids bruk av eiendom kan etableres en rettighet til eiendommen.

Når det gjelder reindriften i Trollheimen (Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag), foregår denne utenfor det ordinære samiske reinbeiteområdet. Denne reindriften har sitt grunnlag i leieavtaler og ekspropriasjonsvedtak, jf. Trollheimenlo-

ven av 21. desember 1984, etter at Høyesterett i 1981 konkluderte med at det ikke var etablert reindrifftsrett i området gjennom alders tids bruk.

Den samiske reindriften er administrativt delt inn i reinbeiteområder, og videre i reinbeitedis-

trikter. Ordningen med inndeling i distrikter har sin opprinnelse fra slutten av 1800-tallet. Innenfor hvert distrikt utøves reindrift i mindre driftsgrupper, på nordsamisk omtalt som *siida* og på sydsamisk som *sijte*. *Siidaen* er både et arbeidsfelles-



Figur 2.2 Oversiktskart over reindriften i Norge

Kilde: Landbruksdirektoratet



Figur 2.3 Barn og voksne i arbeidsgjerdet i Porsanger høsten 2016.

Foto: Landbruks- og matdepartementet

skap og det sentrale grunnlaget for tradisjonell bruk av reinbeiteområdene. Siidastrukturen kan variere noe mellom år. Siidaene omfatter én eller flere siidaandeler (tidligere kalt driftsenheter). Innenfor hver siidaandel er det som oftest flere reinieiere med hvert sitt reinmerke.

Driften i distriktet reguleres gjennom bruksreglene, jf. reindriften § 57, og synliggjøres for offentlig planlegging gjennom distriktsplaner og arealbrukskart. I bruksreglene fremkommer det

blant annet regler for beitebruk og beitetid på de ulike årstidsbeitene, fastsatt øvre reintall og eventuelle bestemmelser om reduksjon. Distriktet kan også fastsette et øvre reintall per siidaandel. Det angis også flyttemønster, årstidsbeiter, kalvingsland og andre viktige områder, og det angis regler for bruk og vedlikehold av gjerder og anlegg, samt motoriserte kjøretøy. Bruksreglene utarbeides av distriktet og godkjennes av fylkesmannen, mens bruksreglens bestemmelser om reintall

Tabell 2.1 Nøkkeltall for den samiske reindriften

Område	Andeler	Personer	Øvre reintall	Areal km ²	Rein/km ²
Øst-Finnmark	166	917	70 650	30 757	2,3
Vest-Finnmark	210	1 481	78 150	27 919	2,8
Troms	50	211	14 800	18 718	0,8
Nordland	42	232	18 200	32 613	0,6
Nord-Trøndelag	39	188	15 900	22 300	0,7
Sør-Trøndelag	30	156	13 600	8 598	1,6
Totalt	537	3 185	211 300	140 905	1,7

godkjennes av Reindrifststyret. I distriktsplanene gjengis flyttemønsteret, og det gis en oversikt over årstidsbeiter, kalvingsland og andre viktige områder. I likhet med i bruksreglene gis det en oversikt over nødvendige fremkomst- og transportmidler, samt gjerder og anlegg. Distriktsplanene skal sendes til kommune, fylkeskommune, fylkesmann og berørte nabo-distrikt, og er dermed den viktigste kommunikasjonsarena overfor det øvrige samfunn om reindrifens arealbehov. Det er viktig å styrke kvaliteten på distriktsplanene, og forbedringen av reindrifens arealkart er en viktig forutsetning for dette.

Reindriften foregår i et arktisk og subarktisk økosystem basert på reinens tilpasning til naturmiljøet. Reinens naturlige forflytting mellom ulike årstidsbeiter er selve bærebjelken for en optimal økologisk og økonomisk matproduksjon i disse områdene. Den naturlige forflyttingen danner også grunnlaget for reindrifskulturen med en delvis nomadisk driftsform, som er hovedformen i alle reinbeiteområder i Norge.

Dette er en rasjonell og effektiv beitebruk, og det er et politisk mål at reindriften skal ha en lønnsom produksjon ved at dyrene finner tilstrekkelig med føde på de ulike årstidsbeitene. Denne driftsformen krever både at antallet dyr er tilpasset beitegrunnlaget, og at dyrene faktisk har tilgang til nødvendige beitearealer. Fordi reindriften er svært arealavhengig, kan det oppstå interessekonflikter på grunn av samfunnets behov for arealer til annen virksomhet. Denne problemstillingen drøftes nærmere i kapittel 9.

Produksjonen i de ulike områdene påvirkes av flere faktorer, der tetthet av rein (reintall), værforhold, rovvilt og tilgang til årstidsbeitene har størst betydning. Flere forskningsmiljøer fremhever dette, selv om de ulike miljøene har brukt ulike analytiske tilnærminger og vektlegger de ulike faktorene forskjellig¹. Rovvilttap og redusert tilgang til årstidsbeitene pga. forstyrrelser oppgis av næringen i de fleste områdene som en forklaring på lav produksjon. Oppgitte reintall fra siidaandel-

¹ Forskere på Norges miljø og biovitenskapelige universitet finner sammenhenger mellom reintall og vekt og foreslår at værforhold er den faktoren som påvirker produksjonen mest (Benjaminsen med flere, «Samisk reindrift – norske myter» 2015). Forskere ved Norsk institutt for naturforskning og Universitetet i Tromsø har undersøkt effekten av både reintall, værforhold og rovvilt på produksjon og tap i reindriften. De finner at tetthet av rein med påfølgende reduksjon i reinens vekst har størst effekt (Tveraa med flere, Journal of Applied Ecology (51,1264-1272)). De har også vist at de negative effektene av værforhold forsterkes av lavt slakteuttak og lave vekter (Tveraa med flere, Oikos 116 (4): 706-715, 2007).

Boks 2.1 Flyttemønster i den samiske reindriften

Samisk reindrift er basert på at reinen skal beite på utmarksbeite hele året. Siden både naturforholdene og reinens behov varierer gjennom året, er det nødvendig å flytte reinen mellom ulike beiteområder. Dette mønstret er det samme år etter år, men variasjonen i naturforholdene fører til store regionale forskjeller mellom ulike deler av reindrifsområdet. Avstandene ved hovedflyttingen vår og høst kan for eksempel variere fra én mil opp til ca. 50 mil.

I store deler av Finnmark er det til dels lange flyttinger fra vinterbeiter i innlandet til sommerbeiter ved kysten. Det samme mønstret med flytting fra rike sommerbeiter til mer kontinentale vinterbeiter med lite snø finner man igjen i Sør-Trøndelag/ Hedmark reinbeiteområde. De svenske samebyene som har sommerbeite langs riksgrensen i Nordland og Troms, har også det samme mønstret. Innenfor disse hovedgruppene finnes det en rekke varianter tilpasset regionale og lokale forhold. Som følge av topografiske forhold foregår flyttingen stort sett etter de samme leiene hvert år. Det er avgjørende at de ikke stenges ved inngrep. Dette behovet gjør at flytteleiene har et særskilt sterkt vern, jf. reindrifstloven § 22 der det bl.a. fremgår at «reindrifstens flytteleier må ikke stenges, men Kongen kan samtykke i omlegging av flyttelei og i åpning av nye flytteleier når berettigede interesser gir grunn til det».

slederne viser at reintallet i Finnmark nå er redusert i samsvar med myndighetenes krav. Denne reduksjonen vil på sikt bidra til en høyere produksjon og lønnsomhet selv om reintallet er lavere. Overvåking og tilpasning av reintall vil fortsatt være en viktig oppgave for både næringen og myndighetene.

2.1.2 Tamreinlagene

Det kan dokumenteres reindrift i fjellområder i Sør-Norge tilbake til tidlig på 1700-tallet. Tidligere hadde reindrift i Sør-Norge langt større omfang enn i dag, både mht. antall reinlag og totalt antall tamrein. Bønder og andre folk i bygdene sto i hovedsak bak, ofte i samarbeid med samene som reinen ble kjøpt fra.



Figur 2.4 Bilder fra Vågå Tamreinlag. Driften i tamreinlagene følger samme årssyklus som i den samiske reindriften, med slakteuttak om høsten og flytting mellom ulike årstidsbeiter.

Foto: Ragnhild Jacobsen/Vågå Tamreinlag

Antall tamrein i Sør-Norge var i 1910 regnet til om lag 26 600 dyr fordelt på i alt 17 reinlag. I 1949 var det 25 tamreinlag i Sør-Norge. Rundt 1960 var tallet om lag 20 000 dyr fordelt på 12–14 lag. Reintallet i tamreinlagene har holdt seg stabilt på om lag 12 500 rein de siste ti årene. Reintallet er tilpasset beitegrunnlaget, og produksjonen er optimalisert.

Det drives i dag reindrift i fire tamreinlag i Sør-Norge: Lom, Vågå, Fram og Filefjell. Alle disse er i eller rundt Jotunheimen, beliggende i fjellområder i Oppland, Buskerud og Sogn og Fjordane. Oppland er fylket med nest størst reinkjøttproduksjon i landet, bare i Finnmark produseres det mer. Reindriften i disse fire tamreinlagene ligger utenfor de samiske områdene, og er fra og med reindriftsloven av 1978 konsesjonsbelagt iht. reindriftsloven § 8. Tamreinlagene i Sør-Norge er forvaltningsmessig og faglig underlagt Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Tamreinlagenes drift foregår på beitearealer leid av fjellstyrer og private grunneiere, eventuelt

egne eiendommer. De fire tamreinlagene i Sør-Norge er organisert som aksjeselskap eller andelsslag av grunneiere og andre som driver reindrift i fellesskap. Antallet eiere i hvert reinlag varierer fra 5 til 225. Det er felles eierskap til reinen, og hvert reinlag har ett felles reinmerke. Tamreinlagene er organisert i *Kontaktutvalget for tamreinlagene i Sør-Norge*. Kontaktutvalget har observatørstatus under reindriftsforhandlingene, og følger forhandlingene. I likhet med reindriften innenfor de samiske reinbeiteområdene, mottar tamreinlagene forskjellige tilskudd over reindriftsavtalen.

Reindriftslovens formålsbestemmelse, § 1, har i tredje ledd slik ordlyd:

Utenfor det samiske reinbeiteområdet skal loven legge forholdene til rette for en økologisk og økonomisk bærekraftig utnytting av reinbeiteressursene med basis i lokal kultur og tradisjon i de områder hvor det er gitt tillatelse til reindrift etter reglene i § 8.

Boks 2.2 Forskjeller mellom tamreinlagene

Det er forskjeller mellom de fire tamreinlagene selv om produksjonen er forholdsvis lik. Filefjell og Fram har en eierstruktur med få eiere. I Vågå og Lom er det store andelslag med over 200 andelseiere. Tamreinlagene leier enten inn fast ansatte gjeterne, ellers så forestår aksje-/andelseierne selv den praktiske reindriften. I noen tilfeller er gjeterne også eiere. I tillegg til tilsyn, gjeting og flytting av reinen i beiteområdene, utføres det arbeid i reingjerdene i forbindelse med merking og slakting, bygging og vedlikehold av reindriftsanlegg, administrasjon m.m.

Tamreindriften i Sør-Norge representerer en god og fornuftig ressursutnyttelse i marginale fjell- og utmarksområder. Den bidrar bl.a. til et næringsmessig mangfold, og til opprettholdelse og utvikling av næringslivet i Distrikts-Norge.

I de senere årene har tamreinlagene tatt opp spørsmål i tilknytning til beiteleie i statsallmenningene. Det er viktig at muligheten til å benytte

Boks 2.3 Driftsmønster i tamreinlagene

Driften har sitt opphav i den samiske driftsformen, og det foretas sesongmessige flyttinger mellom beiteområdene om våren og på høsten og tidlig vinter. Generelt nyttes kystnære høyfjellsområder i nordvest som barmarksbeite og mer kontinentale og lavereliggende fjell- og skogsområder i sørøst som vinterbeite. Selv om driftsformen er lik den vi finner lenger nord i landet, har virksomheten gjennom årene blitt rendyrket som en effektiv og rasjonell kjøttproduksjon. Flokkene er optimalisert med flest mulig produksjonsdyr, og den årlige tilveksten i flokken tas ut som slakt. Reintallet holdes stabilt på et nivå som sikrer størst mulig avkastning per dyr. Tamreinlagene har den høyeste kjøttproduksjonen i Norge med opp mot 20 kg per livrein.

statsallmenningene utenfor det samiske reinbeiteområdet til tamreinbeite opprettholdes, og at det økonomiske grunnlaget for tamreinlagene ikke svekkes. Statsallmenningsutvalget jobber for tiden med et forslag til ny lov for statsallmenningene. Utleie av beite til tamreindrift i statsallmenning vil bli berørt i utvalgets arbeid. Departementet vil i oppfølgingen av Statsallmenningsutvalgets arbeid se nærmere på problemstillingen.

2.1.3 Andre driftsformer

I tillegg til dagens fire tamreinlag, kommer Rendal Renselskap i Hedmark og Hardanger og Voss Reinsdyrlag i Hordaland. Virksomheten i disse lagene er en mellomting mellom tamreindrift og villreinforvaltning, og har funnet sted i mange tiår. Denne reinen beiter umerket på nærmere avgrensede områder, og beskattes gjennom avskyting (jakt). Utøverne legger til grunn at reinen er undergitt privat eiendomsrett, i motsetning til villrein som er eierløs som annet vilt. Forvaltningsmessig har denne virksomheten bydd på utfordringer. Løsningen har da blitt en forvaltning etter reindriftslovens bestemmelser, med konsesjon for reindrift utenfor det samiske reinbeiteområdet etter reindriftsloven § 8, og dispensasjon fra merkeplikten etter en egen bestemmelse om dette i forskrift. Både Rendal Renselskap og Hardanger og Voss Reinsdyrlag har konsesjon og fritak fra merkeplikten fram til 31. desember 2017.

Det skal foretas en vurdering av driftsformer som dette før konsesjonsperioden løper ut. Denne prosessen er i gang.

2.2 Årstidsbeitene – grunnlaget for produksjon

Reindriften benytter to hovedkategorier av beiter, grønnbeiter og lavbeiter. Grønnbeitene domineres av grønne karplanter og er de mest næringsrike beitene. De er essensielle som sommerbeiter, men er også viktige som vår- og høstbeiter. Lavbeitene er dominert av ulike lavarter, er mer næringsfattige og brukes hovedsakelig som vinterbeite. Innen disse to hovedkategoriene er det imidlertid stor variasjon i kvalitet, avhengig av sammensetning av plantearter i beitene. Beitene har stor variasjon i naturlig forekommende ressurser, og kombinasjonen av disse ressursene er unik for hvert reinbeitedistrikt. Undersøkelser av beitekvaliteten viser at det spesielt i Finnmark har skjedd en sterk reduksjon av lav på vinterbeitene.

Boks 2.4 Et beite er en dynamisk ressurs

Beitene varierer i kvalitet og mengde avhengig av hvilke planter som dominerer i beiten. Generelt vil et større mangfold av planter gjøre beiten mer robuste mot ytre påvirkninger og sikre en jevnere planteproduksjon. Gode beiter har et stort innslag av planter som tåler å bli beitet, men som opprettholder god planteproduksjon. Beitedyr som rein kan derfor holde slike grønnebeiter i et mer produktivt og næringsrikt stadium enn om beiten får stå ubeitet. Tilsvarende kan et lavdekke være mer produktive om de brukes av beitedyr. Lavdekket er generelt mer sårbart for tråkk og beiting, og slites relativt raskere. I motsetning til lavbeitene kan det imidlertid være vanskelig å slite ned etablerte plantedekker bestående av mindre næringsrike beiteplanter som lyng og dvergbusker.

For å sikre at reindriften også fremover har tilgang på gode beiter er det viktig å finne riktig beitebelegg av rein på både grønnebeiter og lavbeiter.

2.2.1 Overvåking av lavbeitene

Bruk av satellittdata innen kartlegging og overvåking av beitemark har vært utprøvd i reindriften siden 1998 da *Overvåkingsprogrammet for Indre Finnmark* ble igangsatt. I programmet overvåkes vinterbeitene ved hjelp av satellittdata i tillegg til detaljerte feltregistreringer. Forskningsinstitusjonene Norsk Institutt for Naturforskning (NINA) og Northern Research Institute (NORUT) i Tromsø ble gitt ansvaret for henholdsvis bakkeregistreringer og for analyse av satellittdata i programmet. Satellittdata, sammenliknet med data fra registreringspunktene på bakken, skulle gi en regional oversikt over forekomst av lavbeitene på vidda.

I 1987 og 1996 ble det gjennomført to enkeltstående vegetasjonstakseringer på Finnmarksvidda. I 1998 ble program for overvåking av reiens vinterbeiter i Finnmark igangsatt. Ved første gjennomføring av disse takseringene ble både Vest-Finnmark (1998) og Øst-Finnmark (1999) taksert. I etterkant har det blitt gjennomført tre takseringer, hvor den siste ble utført i 2013. Disse

har kun blitt gjennomført i Vest-Finnmark, nærmere bestemt i vinterbeitedistriktene 30A, 30B, 30C og Karasjok.

Reduksjonen i lavdekket på vidda har pågått over lang tid. Vegetasjonstypene «lavheier» og «lavholdige risheier og krattskog» utgjør størsteparten av det totale lavdekket på Finnmarksvidda, og omtales i beitetakseringene som «lavmark». I 1987 dekket lavmark 1613,6 km² eller 19 pst. av det totale vinterbeitearealet på 8501,5 km², mot 344 km² eller 4 pst. i 2013. I tillegg til reduksjonen i lavdekket, skjer det en økning i skogsarealet. I 1987 ble skogsarealet registrert til 44,8 pst. av totalarealet, mens dagens andel er på 53,2 pst..

Fra og med 2015 har NORUT gjennom Norges deltagelse i Copernicus-programmet tilgang på data fra satellitter som gir flere, og betydelig bedre, bilder i løpet av barmarksesongen. Dette gir mulighet for å få en bedre og en mer effektiv analyse av situasjonen på vinterbeitene ved bruk av satellittdata.

Det er viktig med en fortsatt kontinuerlig overvåking av lavbeitene som en kontroll på at reintallet er fastsatt på et økologisk bærekraftig nivå. Departementet vil, i samarbeid med Landbruksdirektoratet, igangsette tiltak for en mer effektiv overvåking av lavbeitene ved hjelp av blant annet satellittdata.

2.2.2 Riktig bruk av beiten

Riktig bruk av de ulike årstidsbeitene er forutsetning for en økologisk bærekraftig reindrift. I bruksreglene skal distriktene redegjøre for beitebruken og angi beitetider for de ulike beiten. I mange tilfeller er det overlappende bruk av enkelte årstidsbeiter mellom flere siidaer og distrikter. For at alle skal ha tilgang på tilstrekkelig beite til sine dyr, må det sikres at ikke enkelte siidaer eller siidaandeler bruker beiteområdene lenger enn de skal. I forbindelse med reintallstilpassningen i Finnmark tok flere siidaer opp med myndighetene at deres beitegrunnlag ble forringet av at andre siidaer under flytting oppholdt seg for lenge på deres beiteområder. Dette var særlig problematisk for de siidaene som kom sist inn på høst- og vinterbeitet. Departementet vil derfor igangsette en gjennomgang av forvaltningspraksis når det gjelder å føre tilsyn med, og å følge opp brudd på beitetidsbestemmelsene i bruksreglene. Det er også grunn til å anta at et bedre tilpasset reintall i seg selv og vil bidra til å redusere dette problemet.



Figur 2.5 Lavbeite på Finnmarksvidda, laven er ofte hardt beitet der dyrene kommer til. I terrengformasjoner med mye snø om vinteren er lavdekket ofte mer inntakt.

Foto: Landbruksdirektoratet

2.2.3 Potensialet for produksjon

Et tilpasset reintall og et høyt slakteuttak er en forutsetning for en lønnsom utvikling av næringen. Reindriften i de ulike reinbeiteområdene har tilpasset reintallet noe ulikt siden 1970-tallet. Produksjonen har variert noe mellom år i alle områder, men det generelle bildet er at produksjonen har vært stabil i Sør-Trøndelag og Hedmark samt helt øst i Finnmark i denne perioden. I de andre områdene har det vært betydelig variasjon, og mye av denne variasjonen er knyttet til variasjon i reintallet. Forskning på reindriftenes produksjonsdata viser at opp mot halvparten av variasjonen i kalvetilgang, det vil si produksjonsgrunnlaget, kan forklares med variasjon i reintall og reintetthet pr. arealenhet. Høye reintall og stor reintetthet gjør også næringen mer sårbar for vanskelige vinterbeiteforhold og forstyrrelser fra rovvilt. Reintallsøkningen fra 2000-tallet og frem til 2015 i indre Finnmark illustrerer denne negative utviklingen. Etter kun få år avtok slaktevektene, kalvetilgangen og produksjonen, samtidig som tapene økte betydelig. Flere distrikt hadde så lav produk-

sjon i enkelte år at de ikke leverte dyr til slakt. I disse distriktene var vektene spesielt lave, noe som også innebar at slaktekostnadene per dyr ble større enn kjøttinntektene. For å unngå en slik nedgang i produksjon på grunn av økte reintall har myndighetene over lang tid vektlagt og prioritert reintallstilpasning. Regjeringen vil prioritere økologisk bærekraft slik at næringen kan oppnå mål om økt produksjon og økt lønnsomhet i alle reinbeiteområdene.

2.3 Utviklingstrekk siden St.meld. nr. 28 (1991–92)

I 1992 ble St.meld. nr. 28 (1991–92) En bærekraftig reindrift lagt frem. I denne meldingen var reindriftenes ressursituasjon en av de tre hovedelementene.

Mange av dagens kjennetegn var allerede da fremtredende i reindriften, med omfattende bruk av motoriserte hjelpemidler, endrede driftsmønstre og en tilspisset kamp om ressursene i Finnmark. Det var også en tiltakende konkurranse fra

Boks 2.5 Potensialet for økt produksjon

Kjøttproduksjon er i dag den viktigste produksjonsformen, og en viktig inntektskilde i de fleste reindriftsfamilier. Som tidligere nevnt er det et potensiale for økt produksjon gjennom driftstilpasninger og justeringer i uttak av slaktedy. Historisk sett har reindriften i alle reinbeiteområder klart å produsere opp mot 15 kg per rein, målt ut fra slaktevekter og reintall. Med dagens øvre reintall på 211 300 dyr innebærer dette en kjøttproduksjon på om lag 3100 tonn kjøtt. Dagens produksjon utgjør om lag 2000 tonn. Det er med andre ord et betydelig potensial for økt kjøttproduksjon, og dermed lønnsomhet i denne næringen.

andre interesser om bruk og annen utnyttelse av fjell- og utmarksområder hvor reindriften foregår.

Siden 1992 har ressurs- og reintallssituasjonen i områdene sør for Finnmark vært relativt stabil med et reintall på om lag 60 000 dyr. Antallet sys-selsatte i næringen i disse områdene har også vært stabilt. Disse områdene har også hatt høyest inntekt per rein som følge av en optimalisert produksjon og reintall som er tilpasset beitegrunnlaget. Økende forekomst av rovdyr har imidlertid bidratt til å redusere lønnsomheten. En annen utfordring har vært fortsatt økende arealpress fra andre interesser. På tross av dette har reindriften i Sør-Trøndelag og Hedmark reinbeiteområde i dag en høy produksjon, og økt lønnsomhet gjennom videreforedling av kjøtt og annen virksomhet i tilknytning til reindriften.

I 1992 var antallet dyr i vårflokk 90 400 i Vest-Finnmark og 67 100 i Øst-Finnmark, i alt om lag 158 000. Det har vært til dels store variasjoner i reintallet i Finnmark både før og etter dette. I toppåret 1989 var reintallet om lag 200 000 dyr i Finnmark, men ble på grunn av vanskelige beite-



Figur 2.6 Bjørkekratt/bjørkeskog med lavdekt mark på Finnmarkskvidda. I løpet av de siste 30-årene har skogsarealet økt fra om lag 44 pst. til 53 pst..

Foto: Landbruksdirektoratet

forhold redusert betydelig i årene frem til 1992. Det femårige omstillingsprogrammet for Indre Finnmark, og som hadde sitt utspring i 1992-meldingen, førte til at ca. 100 driftsenheter ble avviklet og om lag 20 000 rein slaktet. De fleste av disse driftsenhetsinnehaverne kom imidlertid tilbake til næringen igjen etter omstillingsperiodens utløp. Samtidig steg reintallet igjen opp mot nivået i toppåret i 1989 med om lag 200 000 dyr i vårflokk.

Gjennom bestemmelsene i 2007-loven ble det som tidligere nevnt fastsatt et øvre reintall for den enkelte siida. I de områder der reintallet har vært for høyt i forhold til det fastsatte, har det gjennom de siste årene vært gjennomført en reintallsreduksjon, jf. figur 2.7.

Resultatet av dette er at innrapporterte tall fra siidaandelslederne i Finnmark nå viser at en er nede omtrent på det nivået som er fastsatt, dvs. 78 150 rein i Vest-Finnmark og 70 650 rein i Øst-Finnmark. Det er derfor grunn til å forvente en positiv utvikling også i de områdene i Finnmark hvor utfordringene har vært størst.

Situasjonen i Finnmark er noe sammensatt. I en del områder, særlig helt øst i fylket, har næringen optimalisert produksjon og lønnsomhet. Her har distriktene slaktevekter og produksjonstall på nivå med det en finner helt sør i det samiske reinbeiteområdet.

Det totale antallet siidaandeler er i dag noe i underkant av 550 og med vel 3100 personer tilknyttet disse. De tilsvarende tallene for 1992 var

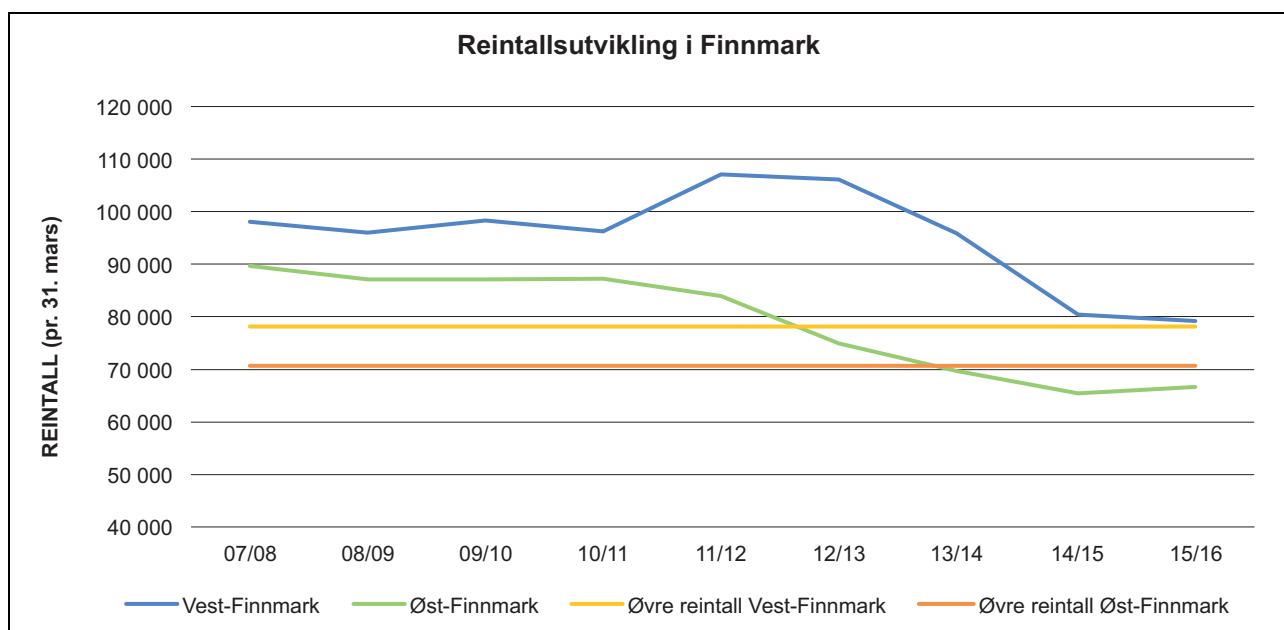
om lag 700 og 2700. Det har med andre ord vært en reduksjon i antallet enheter. Samtidig er antallet mennesker i reindriften høyere nå enn for drøyt 20 år siden. Denne utviklingen kan bidra til at inntektene i siidaandelen må fordeles på flere, og at inntektsgrunnlaget for andelsleder svekkes. Dette kan på sikt svekke utviklingsmulighetene til siidaandelsleder.

Regjeringen Stoltenberg II la 2. desember 2011 fram Meld. St. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken. Kapittel 7 i denne meldingen omhandler reindriften.

I meldingen ble det skissert en rekke mål og tiltak i det reindriftspolitiske arbeidet, blant annet framheving av økologisk bærekraft og forsterking av næringsaspektet. Videre ble det foreslått organisasjonsmessige endringer i forvaltningen, som ledet fram til avviklingen av områdestyrene og overføring av områdestyrenes oppgaver til fylkesmennene i de fem nordligste fylkene.

2.4 Rettslige utviklingstrekk siden 1992-meldingen

Det er klarlagt gjennom rettspraksis, og senere kodifisert gjennom § 4 i reindriftenloven av 2007, at reindriften har sitt selvstendige rettsgrunnlag basert på alders tids bruk. Grunnvilkåret for å etablere en rettighet etter reglene om alders tids bruk er at bruken av eiendom eller utnyttelsen av en naturressurs, har foregått sammenhengende



Figur 2.7 Reintallsutvikling i Finnmark i perioden 2008–2016.

Kilde: Landbruksdirektoratet

og med en viss grad av intensitet i lang tid, samt at brukerne har vært i aktsom god tro. Hvor lang brukstid som kreves, beror på en konkret vurdering i hver enkelt sak. Det er vanlig å anslå at det er krav til bruk i minst 100 år, uten at dette er en fast regel.

Fram til rundt 2000 var synet på reindriften, som også lå til grunn for loven, at denne er en kollektiv rett som tilligger den samiske befolkning, og hvor enkeltgrupper eller personer ikke har særskilte rettigheter. Myndighetene har dermed kunnet regulere beitebruken forholdsvis fritt, dvs. uten å ta nevneverdig hensyn til noe underliggende rettighetsbilde.

Ved en tiltakende konkurranse om beiter, og en økning av arealenes verdi, har det blitt viktigere å påberope seg særskilte rettigheter til nærmere angitt areal. Men, også på generelt grunnlag har blant annet domstolene lagt til grunn at ulike driftsgrupper kan ha særskilte rettigheter som nyter vern internt i reindriften. Det kan vises til Høyesteretts dom i den såkalte Seilandsaken (RT 2000 s. 1574). Det gjelder ingen «allemannsrett» for reindriftssamene til å la sine dyr beite hvor som helst, og denne forutsetningen er også nedfelt i reindriftenloven fra 2007.

I økende grad etterspørres fastsettelse av grenser mellom siidaer. Rettsliggjøring og faste grenser gir stivere strukturer og mindre rom for de løsninger situasjonen til enhver tid krever. Det foreligger nå en rapport fra en arbeidsgruppe, som har foreslått at jordskiftedomstolene får kom-

petanse til å avklare ulike rettslige og bruksmessige forhold internt i reindriften. Oppfølging av denne rapporten omtales nærmere i kapittel 9.

Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven) trådte i kraft 25. november 2005. Finnmarkslovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Med dette ble forvaltningen av grunn og naturressurser i Finnmark underlagt et nytt system, etter at mesteparten av Finnmark hadde vært statens umatrikulerte grunn forvaltet etter jordsalgsloven gjennom Jordsalgskontoret.

Loven er basert på at ulike bruks- og eierrettigheter feltvis skal utredes av Finnmarkskommisjonen. Utmarksdomstolen for Finnmark skal behandle tvister om rettigheter som oppstår etter at Finnmarkskommisjonen har utredet et felt.

Loven gjør ikke inngrep i kollektive og individuelle rettigheter som samer og andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk. Dette gjelder også de rettighetene reindriftsutøvere har på slikt grunnlag eller etter reindriftenloven.

I henhold til § 5 i forskrift til Finnmarksloven av 16. mars 2007 skal interne rettighetsspørsmål i reindriften ikke inngå i den systematiske feltmessige utredningen.

3 Dyrevelferd og tap i reindriften

3.1 God dyrevelferd i reindriften

Generelt er dyrevelferden i reindriften god ved at dyrene beiter fritt i sine naturlige leveområder. En grunnleggende forutsetning for god dyrevelferd er at dyrene har tilgang på tilstrekkelig med mat og drikke. Reineiere har i likhet med andre dyreeiere plikt til å sørge for at reinen har tilgang på dette, jf. § 24 i dyrevelferdsloven.

Fordi reinen beiter fritt, kan det likevel oppstå situasjoner der dyrene ikke får tilstrekkelig med mat selv om reintallet er tilpasset beitegrunnlaget. For eksempel kan det skje på grunn av uforutsette værforhold som gjør at beitet blir utilgjengelig på grunn av mye is og snø. Under særskilte tilfeller med barfrost kan også dyrenes tilgang til drikkevann begrenses som følge av islagte vannkilder. En sen vår med sen snøsmelting kan også skape en vanskelig beitesituasjon for reindriften, særlig når det er mye snø i terrenget. I slike tilfeller må det vurderes å iverksette tiltak for å sikre dyrene tilgang på mat og drikke. Det kan for eksempel være aktuelt å flytte dyrene til andre beiteområder, eller dyreeierne må igangsette fôring.

Etter omleggingen av den regionale forvaltningen av reindriften, har beredskapsarbeidet på reindriftsområdet blitt integrert i fylkesmannens øvrige beredskapsarbeid. Beredskapsarbeidet på reindriftsområdet er særlig konsentrert om å forhindre dyretragedier på grunn av mangel på mat og drikke som følge av ekstraordinære værforhold. I en situasjon med mye vekslende vær som følge av et varmere og mer ustabil klima, vil det fremover kunne være behov for mer aktiv oppfølging av beredskapsarbeidet på reindriftsområdet.

3.2 Sykdomsovervåking

3.2.1 Chronic Wasting Disease (CWD)

Chronic Wasting Disease (CWD), Skrantesjuka, er en prionsjukdom som kjennetegnes ved gradvis tap av nerveceller i hjernen, nevrologiske symptomer og avmagring, og ender alltid med døden. CWD har i over 40 år vært kjent hos ulike hjortedyr i Nord-Amerika. Sykdommen ble for første

gang påvist hos en rein innenfor Nordfjella villreinområde i 2016. Samme år ble det funnet ytterligere to positive prøver på villrein i det samme området og på to elger i Selbu. Dette er så langt de eneste tilfellene av CWD hos hjortedyr i Europa. Det er ikke påvist noen sammenheng mellom skrapesjuka hos sau, BSE hos storfe og CWD hos hjortedyr. Sykdommen er dødelig for dyr, men har aldri smittet til mennesker.

En midlertidig forskrift ble fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 11. juli i 2016 for å forhindre spredning av CWD. Med enkelte endringer ble forskriften videreført fra desember 2016, og innebærer at det er innført forbud mot luktestoff, og begrensninger for fôring og bruk av saltslikkestein til hjortedyr. Det er heller ikke lov å flytte levende hjortedyr over fylkes- eller landegrensene, og Mattilsynet må varsles ved sykdom på hjortedyr. I forskriftene er det lagt inn enkelte unntak for reindriften.

Forbudet gjelder ikke for utførsel av tamrein som beiter på begge sider av grensen mellom Norge og Sverige, i områder i tilknytning til riksgrensen hvor norsk/finsk reingjerdekommissjon åpner for grensekryssende beiting eller ved tilbakeføring av svensk og finsk tamrein som selv har krysset grensen til Norge. Forbudet gjelder heller ikke for utførsel av hjortedyr direkte til slakteri i Sverige og Finland. Videre åpnes det fortsatt for at tamrein kan krysse fylkesgrenser i samsvar med fastsatte beitebruksregler, eller ved tilbakeføring av tamrein som selv har krysset fylkesgrensen. Krav om tillatelse gjelder heller ikke for flytting av hjortedyr direkte til slakteri i Norge.

Filefjell Reinlag har fått særskilte utfordringer når det gjelder det tilgrensende villreinområdet hvor CWD er påvist. Statens naturoppsyn har derfor i samarbeid med Filefjell Reinlag iverksatt forsterket innsats for å hindre villreinen i å trekke inn i tamreinlagets beiteområder.

Høsten 2016 gjennomførte Mattilsynet og Miljødirektoratet en nasjonal kartlegging av CWD. Jegere i utvalgte kommuner og villreinområder leverte hoder fra felte elg, hjort og villrein. I tillegg har Mattilsynet tatt prøver av oppdrettshjort og tamrein. Totalt ble det tatt prøver av om lag

10 000 hjortevilt. Det er ikke funnet flere positive prøver. Utover at det legges opp til en innstramning i forskriften og en prioritering av økt kartlegging av sykdommen i 2017, vil regjeringen med bakgrunn i økt kunnskapsinnhenting og resultatet fra kartleggingen vurdere løpende ulike tiltak for å hindre spredning av sykdommen.

3.2.2 Generell sykdomsovervåking

Mattilsynet og Veterinærinstituttet er viktige aktører i all overvåking og håndtering av dyresykdommer, også i reindriften. Overvåkingsbehovet må justeres etter deres faglige vurderinger. Ut i fra en risikovurdering vil tamrein bli overvåket på samme måte som husdyr og vilt.

Departementet anser det som hensiktsmessig med en styrket dialog mellom NRL og Mattilsynet og Veterinærinstituttet i forbindelse med vurdering av sykdomsbildet i reindriften. Departementet vil ta initiativ til en slik dialog.

3.3 Tap av rein

Tap av rein påvirker produksjon og lønnsomhet negativt, og i enkelte områder meldes det at opp mot halvparten av årets produksjon tapes av ulike årsaker, jf. årlige oversikter i Reindriften ressursregnskap. Hovedårsaker til tap er sykdom og sult, jf. kapittel 3.1, store rovdyr, ulykker, påkjørsler og ugunstige klimatiske forhold. Hva som dominerer tapsbildet, er noe ulikt mellom de ulike reinbeiteområdene. Generelt har det vært flest tilfeller av tap på grunn av sult og sykdom i Finnmark siden reintallet der økte frem mot slutten av 1990-tallet. Undersøkelser viser at en stor del av tapene var forsårsaket av det høye reintallet og dårlig kondisjon på dyrene. Tap til rovvilt har i forhold til reintallet vært mest omfattende i områdene lenger sør. Påkjørsler av bil og vogntog har forekommet over hele landet, mens påkjørsler av tog har vært særlig omfattende i Nordland. Det forekommer også tap av større eller mindre flokker på grunn av snøras eller dårlige isforhold. Slike ulykker kan være økonomisk belastende for den enkelte reineier eller siida som rammes, i tillegg til den følelsesmessige belastningen dette innebærer for eier.

3.3.1 Tap til rovvilt

Rein og de ulike store rovdyrene har siden siste istid levd i de samme områdene i hele det sirkumpolare nord. Reindriften i disse områdene har der-

for alltid måtte forholde seg til ulike forekomster av bjørn, ulv, jerv, gaupe og kongeørn. Frem til 90-tallet var rovdyrbestandene lavere enn i dag, blant annet på grunn av høyt uttak gjennom jakt og skadefelling. Rovviltpolitikken er nedfelt i St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*, Innst. S nr. 174 (2003–2004), i rovviltforliket 2011 (Representantforslag 163 S (2010–2011)), Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur* og Innst. 330 S (2015–2016). Norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammene av Bernkonvensjonen, naturmangfoldloven og den todelte målsettingen etter rovviltforliket av 2004.

Reindriften har siden omleggingen av rovviltpolitikken opplevd økende forekomster av de ulike rovviltartene i sine beiteområder. Økningen har vært noe forskjellig mellom de ulike områdene, både når det gjelder tilstedeværelse og ikke minst antallet individer av de ulike artene. Rovviltet forvaltes i henhold både til nasjonalt fastsatte bestandsmål i åtte regioner og til de regionale rovviltnevnernes forvaltningsplaner. Prinsippet om geografisk differensiering, det vil si at en søker å skille mellom rovviltprioriterte og beitedyrprioriterte områder, er i forskjellig grad lagt til grunn i forvaltningsplanene. En evaluering av regional forvaltning viser at hovedtyngden av rovviltet skal ha ynglinger i det samiske tamreinområdet¹, og at det er betydelig overlapp mellom kalvingsområder og områdebruken til de ulike rovviltartene². I tråd med rovviltforliket av 2011 pkt. 2.2.19 er det et mål at saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite skal tilpasses rovviltforekomsten i prioriterte rovviltområder. Dette gjelder også reindriften. Det er derfor utfordringer med å få ned tapene av tamrein til rovvilt samtidig som vi sikrer at de nasjonale bestandsmålene nås. Det er et mål å beskytte reinens kalvingsområder mot skadevoldende rovvilt, jf. pkt. 2.2.19 i Stortingets rovviltforlik av 2011.

For sauenæringen er det gjort et storskala geografisk skille mellom de viktige saueområdene på Vestlandet (region 1) som i sin helhet er prioritert til beitedyr, og områder med målsetting om yngling av rovvilt. Selv om det er foretatt en slik geografisk differensiering for saueproduksjon, er det også viktige saueområder andre steder i landet hvor det er fastsatt nasjonale mål om ynglinger av store rovdyr. Når det gjelder forvaltningen av ulv, har man tatt et særlig hensyn til reindriften,

¹ Jf. figur 2 s. 22 i «*Evaluering av regional rovviltforvaltning*», NINA Rapport 1268, 2016

² Jf. avsnitt 2.4 i «*Evaluering av regional rovviltforvaltning*», NINA Rapport 1268, 2016

ved at ulvens prioriterte leveområde ikke overlapper med produksjonsområdene for reindrift.

Hovedtyngden av rein, mer enn 70 pst., befinner seg i region 8 – Troms og Finnmark, og Finnmark fylke har hoveddelen av denne reinen på vinterbeite. En betydelig del av reinen i Vest-Finnmark har sommerbeiteområder i Nord-Troms, og i tillegg kommer det et betydelig antall rein fra Sverige på konvensjonsbeiter i Indre-Troms. I region 8 er det et nasjonalt mål om å ha ti årlige ynglinger av jerv og gaupe og seks ynglinger av bjørn. Fastsatte mål for årlige ynglinger av jerv, gaupe og bjørn i region 8 utgjør henholdsvis ca. 15 pst., ca. 25 pst. og ca. 45 pst. av de nasjonale bestandsmålene for disse artene. Studier av rovvilt viser at jerv og gaupe i stor grad lever av rein i hele det nordlige Skandinavia³, og disse artene står for om lag halvparten av det som erstattes som tap til rovvilt (rovbase.no).

Gjennom omfattende overvåkingsprogrammer av de ulike rovviltartene har miljøforvaltningen god oversikt over bestandsstatus i de ulike reinbeiteområdene (www.rovdata.no). Det er også betydelig kunnskap om hva som påvirker rovvilttapet i reindriften i tillegg til antallet rovdyr (www.reinbase.no). I dag har en estimerer på drapsrater av flere av de ulike rovviltartene⁴. I tillegg har en estimert tap til kongeørn, blant annet ut fra studier av ørnepredasjon i Finland⁵. Ved hjelp av denne kunnskapen kan en i stor grad beregne tap ut fra kunnskap om reinens og rovdyrenes overlappende områdebruk. Dette gir grunnlag for å beregne hvilken effekt rovviltet har på produksjon og lønnsomhet i reindriften.

Ut fra beregninger har en kvantifisert antallet rein som tas av de ulike rovviltartene. I enkelte år har miljømyndighetene erstattet opp mot halvparten av kalveproduksjonen som tap til rovvilt i de mest rovdyrbelastede områdene. Selv om tapet erstattes, kan det gi negative økonomiske konsekvenser for den enkelte siidaandel og reindriftsfamilie. Først og fremst fordi endret aldersstruktur i simleflokken kan medføre lavere kalvetilgang i påfølgende år. Likevel vil et høyt slakteuttak effektivt kunne redusere tapet, og sikre en bedre økonomi i reindriften. Tidlig tap av kalv synes å være

bestemt av simlenes kondisjon og klimatiske forhold som påvirker mattilgangen. Et høyt slakteuttak om høsten gir færre dyr på vinterbeitene, og simler i bedre kondisjon og dermed lavere tap. Studier har vist at reinbeitedistrikter som har et aktivt slakteuttak har dyr i bedre kondisjon og et mindre kalvetap⁶.

Det tar også tid å bygge opp igjen en god produksjonsflokk. Selv om dette til en viss grad kompenseres for økonomisk gjennom erstatningsordningen, har det negative konsekvenser for produksjon og lønnsomhet. Videre medfører høy rovdyraktivitet behov for økt tilsyn, føring i inngjerdet område eller på frie beiter, eller flytting av flokkene i de mest sårbare periodene.

For å sikre en mest mulig presis erstatning av rein tapt til rovvilt og kompensasjon for følgekostnader, har miljømyndighetene satt i gang et arbeid med endring av erstatningsordningen. En arbeidsgruppe utredet i 2010–2011 en mulig ny ordning basert på risiko for tap («Utredning – erstatningsordning for tamrein», prosjektgruppe ledet av Direktoratet for naturforvaltning, 15. april 2011). Gruppen foreslo at gjeldende erstatningsordning endres til en ny kunnskapsbasert erstatningsmodell basert på rovviltfaglige og reindriftsfaglige beregningsmodeller, men konkluderte også med at det var behov for mer kunnskap om både rein og rovvilt, før en ny ordning kunne iverksettes i full skala. Som tidligere nevnt er det gjort betydelige studier av både reinens og rovviltets arealbruk, hvor mye hver rovviltart tar av rein, og ikke minst hva som påvirker produksjon og tap i reindriften. Miljødirektoratet har med bakgrunn i denne kunnskapen utarbeidet forslag til ny forskrift for erstatning av rein tapt til rovvilt basert på risiko for tap i de ulike reinbeiteområdene. Forskriftsforslaget har vært på høring, og det skal gjennomføres konsultasjoner med Sametinget og NRL etter endt høring. Ny risikobasert erstatningsordning i reindriften skal etter planen innføres i 2018.

I forbindelse med reintallstilpasningen i Finnmark ble vilkår for å få tilskudd over reindriftsavtalen og vilkår for å få erstatning for rovvilttapt rein samordnet. Det innebar at siidaandelene som hadde fått vedtak om reduksjon eller fastsatt et øvre reintall, og som hadde mer rein enn de skulle ha, verken fikk tilskudd eller erstatning. Miljø- og reindriftsmyndighetene vil videreføre denne samordningen for å sikre at reintall holdes på fastsatt nivå.

⁶ Tveraa T. m. fl. (2013). Beregning av produksjon og tap i reindriften. NINA rapport 938

³ Se side 60, NINA-rapport 1268

⁴ NINA Kortrapport 28 «Predasjon av tamrein fra gaupe og jerv», 2016 og Det skandinaviske bjørneprosjektet, Rapport 2016 -1, «En vurdering av brunbjørnens potensielle predasjon på tamrein i Norge»

⁵ Norberg et. al, 2006 «Predation by golden eagle *Aquila chrysaetos* on semi-domesticated reindeer *Rangifer tarandus calves* in northeastern Finnish Lapland», Wildl. Biol. 12:393.402.

Med et reintall tilpasset beitegrunnlaget og med økt uttak av kalv, har reindriften gjort viktige grep i egen drift for å redusere tap til rovvilt. I enkelte områder kan det fortsatt være rom for et høyere slakteuttak om høsten, og noe lavere reintall for å sikre en best mulig kondisjon på dyrene. Det vil derfor være viktig å arbeide videre med tapsreducerende tiltak, både av reindriftsfaglig karakter og i rovviltforvaltningen.

3.3.2 Tap på grunn av påkjørsler og ulykker

Påkjørsel av dyr med tog har mange konsekvenser for dyrevelferd, trafikkavvikling, samt sikkerhet og arbeidsmiljø for personell på jernbanen. Påkjørsler av tamrein fører i tillegg til økonomiske tap for eierne av dyrene.

Statistikken viser at problemene med påkjørsel av tamrein er størst på Nordlandsbanen. Jernbaneverket opplyser at 95 pst. av totalt antall tamrein påkjørt av tog skjer på Nordlandsbanen. Problemet omfang er vesentlig mindre for Røros-, Meråker- og Ofotbanen. Antall rein påkjørt på Nordlandsbanen varierer. Spesielle vær- og snø-

forhold er ofte en viktig årsak til togpåkjørslar. Dette var situasjonen i 2010 da det ble påkjørt 623 rein av toget.

Jernbaneverket har utarbeidet en handlingsplan mot dyrepåkjørslar 2014–2017. Et viktig punkt i handlingsplanen er at det er behov for samarbeid mellom alle aktører for å kunne oppnå mål om reduksjon i antall dyr som blir påkjørt. Jernbaneverket samarbeider med dyreeiere, lokale myndigheter og andre aktører for å forebygge dyrepåkjørslar.

Med bakgrunn i at et stort antall rein blir drept og skadet av toget, ser regjeringen et fortsatt behov for økt innsats for å finne avbøtende tiltak for å redusere togpåkjørslar av rein. En mulig løsning er å ta i bruk teknologi som kopler informasjon om tilstedeværelse av rein med kartfestet informasjon om vei og toglinje. Da kan både dyreeier og Jernbaneverket varsles om rein i området slik at påkjørsler unngås så langt det er mulig.

Regjeringen vil legge til rette for at tilgjengelig teknologi tas i bruk slik at antall togpåkjørslar reduseres.

4 Reindriften i Sverige, Finland og Russland

4.1 Sverige

Reindriften i Sverige er først og fremst forbeholdt svenske samer, med noen få unntak. For å kunne drive reindrift i Sverige må man være medlem av en sameby etter Rennäringslagen (1971:437), § 1. Svensk reindrift baserer seg på urminnes hävd, som har klare likhetstrekk med alders tids bruk i norsk rett.

Etter loven bestemmer den lokale Länsstyrelsen det høyeste antall rein innenfor en samebys reinbeiteområde, jf. § 15. Antall rein begrenses av tilgangen på beitene, og dette vil også bestemme hvor mange medlemmer en sameby kan ha. Hvor mange medlemmer som kan inngå i en sameby basert på reintallet og ressursgrunnlaget vil således innebære en begrensning av samenes reindriftsrett i Sverige.

Som i Norge, foregår svensk reindrift på årstidsbeiter med flytting av flokkene på våren/høsten. Samene har siden før grensene mellom Norge og Sverige ble trukket forflyttet seg fra øst til vest på sommeren, og motsatt på vinteren over store områder som i dag er Norge og Sverige. Dette medførte at når grensen mellom Norge og Sverige ble trukket, i 1751, ble Lappekodisillen inngått. Dette var den første reinbeitekonvensjonen mellom de to landene. Siden har det blitt inngått en rekke konvensjoner oppgjennom tidene som har avløst den forrige. Grenseoverskridende reindrift omtales nærmere i kapittel 10.

Det svenske reinbeiteområdet er omtrent 33 pst. av Sveriges totale areal, og befinner seg i all hovedsak i Nord-Sverige. Det finnes 51 samebyer, 1 025 reinforetak, og 4 657 reineiere. Av reineierne er det ca. halvparten som har reindrift som hovednæring. Antall rein i Sverige varierer mellom 225 000 – 280 000 i vinterflokk (248 000 rein i 2013). Av Det svenske sametingets statistikk, var det i snitt 53 rein pr. reineier i 2015. I Sverige har man også en ordning med pristilskudd til voksne dyr og til kalveslakt.

Andre tilskuddsordninger omfatter katastrofeerstatning på beitemark, herunder også radioaktivitet som kan spores tilbake til Tsjernobyl-ulyk-

ken i 1986. Det finnes også ordninger for erstatning for skader voldt av rovdyr.

Gjeldende næringspolitiske mål er at reindriften i Sverige fortsatt skal være en livskraftig næring som er bygget på en bærekraftig reindrift. En livskraftig reindrift skal videre forsørge aktørene i et langsiktig perspektiv som innebærer samiske kulturverdier og tradisjonell kunnskap om bruk av det biologiske ressursgrunnlaget.¹

4.2 Finland

Den finske reindriftsretten tilkommer ikke eksklusivt samene, i motsetning til i både Norge og Sverige. Som i svensk rett, hviler reindriftsretten i Finland på urminnes hävd.

De reineiere som bor innenfor et reinbeiteområde har rett til å inngå i et reinbetelag, jf. Renskötsellag § 9.

Den finske reindriften arealer finnes, som i de øvrige nordiske land, nord i Finland. Det finske reinbeiteområdet utgjør omtrent 36 pst. av Finlands totale areal.

Det økologiske grunnlaget for reindriften er forskjellig mellom nord og sør. I reindriftsområdene i nord finnes det flest utøvere som har reindrift som hovednæring. Mens både norsk og svensk reindrift er basert på at reinen flytter mellom årstidsbeitene, er finsk reindrift i vesentlig større grad en stasjonær næring. Dette betyr at de i større grad enn i Norge og Sverige fører reinen istedenfor å la den flytte mellom ulike årstidsbeiter. I sørområdene drives reindriften som en binæring til jord- og skogbruk.²

Det foregår ingen grenseoverskridende reindrift mellom Norge og Finland. I 1852 ble grensen mellom Norge og Finland stengt for grenseoverskridende reindrift. Etter den tid har man hatt flere konvensjoner om reingjerder for å hindre at rein kommer over grensen. Ny konvensjon mellom Norge og Finland om oppføring og

¹ www.regeringen.se – Näringsdepartementets nettsider

² Reindrift – nye virkemidler, økt verdiskapning – Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, 2002

vedlikehold av reingjerder og andre tiltak for å hindre at rein kommer inn på det andre rikets område, ble iverksatt 1. januar 2017.

Etter den finske Renskötsellag 14.9.1990/848 §§ 21–22 er det bestemmelser om antall rein, og at høyeste reintall kan fastsettes for ti år av Jord- og skogsbruksministeriet. Pr. 2015 var det tillatt å eie inntil 300 rein i det sørlige reinbeiteområdene, og inntil 500 rein i det nordlige reinbeiteområdet. I Finland er det ca. 5 000 eiere av rein, hvorav kun 1000 er samiske reineiere.³ I 2013 var det ca. 192 000 rein i Finland, og det ble slaktet ca. 91 000 rein samme år. Finland har dermed et høyere slakteuttak enn både Norge og Sverige. Inntektene i reindriften kommer hovedsakelig ved salg av reinkjøtt og andre biprodukter.

4.3 Russland

Reindriften i Russland utøves, i motsetning til Norge og Sverige, av mange forskjellige urfolk i nordområdene. Blant disse er etsere, chukchier, komi, evener og samer. Mange av urfolkene har reinflokkene som eneste inntektskilde, og reindriften er dermed hovednæring for folkegruppen som sådan.

Reinbeiteområdene i Russland kan hovedsakelig deles i to kategorier, tundra og barskog. Reindriften på tundraen karakteriseres av lange flytteveier som kan være over flere hundre kilometer med store flokker på opptil 3 000 dyr. Hovedformålet med reindriften på tundraen er kjøttproduksjon.

Reindriften i barskog karakteriseres av forholdsvis små flokker på noen hundre dyr med

korte flytteveier. I enkelte områder blir det praktisert reindrift på inngjerdede områder. I disse områdene blir reindriften gjerne kombinert med pelsdyrjakt og andre tilleggsnæringer.

I perioden 1961–1991 var reindriften offentlig organisert og hørte under det sovjetiske Landbruksdepartementet. Staten bistod reineiere med store deler av driften og rekruttering til næringen. På 1990-tallet skjedde det store reduksjoner i reinflokkene og omlegging av sambruk til privat drift. Det antas at dette har sin begrunnelse i økonomiske og sosiale forhold. I dag hører reindriften under Direktoratet for regionsamarbeid innenfor Landbruksdepartementet. Til direktoratet er det knyttet en jordkomite med ansvar for bruk av beiteområdene.

Regulering av reindriften skjer etter samme modell som i landbruket, med vektlegging av sambruk. Reguleringen av privateide rein er beskjeden, og i dag finnes det ikke noen føderal lov om reindrift. Lovregulering av reindriften skjer derfor i henhold til landbrukslovgivningen og andre tilstøtende regelverk. Enkelte regioner (Nenetskij, Chukotskij, Jamalo-nenetskij autonome regioner, republikken Sakha (Jakutia)) har imidlertid fått egne lover om reindrift. I alle lover, inkludert et lovforslag til føderal lov om reindrift, blir reindriften ansett som en av de tradisjonelle næringene til urfolk og en forutsetning for bevaringen av urfolkens levesett og kultur.

Nordisk råd anslo i 2004 at den totale tamreinstanden i Russland var på om lag 1,2 millioner dyr. Reinbeitearealer i Russland utgjør cirka 1/5 av landets territorium, noe som gir en kapasitet til langt flere rein. Tamreinen bruker cirka halvparten av tilgjengelige arealer, noe som gjør at det stort sett ikke foreligger problemer med høye reintall og overbeiting.

³ Reindeer Herders' Association - <http://paliskunnat.fi/reindeer-herders-association/>

5 Fra vidde til bord – verdikjeden i reindriften

I dette kapittelet gjennomgås verdikjeden fra vidde til bord, for å belyse utfordringene og mulighetene for økt verdiskaping i reindriften. Det er et mål å tilrettelegge for stabilt høyt salg av reinkjøtt til en pris som gir god avsetning i markedet. Et velfungerende reinkjøttmarked er avgjørende for å nå reindriftspolitiske mål om økt produksjon og økt lønnsomhet. Et velfungerende marked vil også være viktig for at reineierne skal kunne ta ut tilstrekkelig med slaktedyr for å overholde fastsatte øvre reintall i bruksreglene.

5.1 Reinkjøttets unike utgangspunkt og mange fortrinn

Reindriften har et unikt utgangspunkt og mange fortrinn. Reinkjøttet er smaken av vidda fordi dyrene beiter i naturen, følger årstidsvariasjonene og preges av omgivelsene. Reinkjøttet er også smaken av samisk kultur, forankret i århundrelange tradisjoner og en livsform som er tilpasset dyrenes behov. Reinkjøttet er produsert under harde, men naturlige forhold – på naturens egne premisser. Det er derfor Markedsutvalget for reinsdyrkjøtt benytter begrepet «helten på vidda» i sin markedsføring av reinsdyrkjøtt.

Markedsutvalgets arbeid underbygges av bl.a. undersøkelser gjennomført i regi av MatPrat som viser at reinkjøtt er det kjøttslaget som av svært mange oppfattes som det mest smakfulle. Forbrukerne ønsker reinkjøtt, og det er blant de unge at forbruket av reinkjøtt øker mest.

Økende interesse for lokalmat og mat med historie, kombinert med Markedsutvalgets arbeid, har bidratt til den positive utviklingen reinkjøttet har hatt i markedet de siste årene. Det er viktig at reinkjøttbransjen bruker markedssituasjonen til utvikling av levedyktige virksomheter bygd på egen kunnskap og erfaring. De må kunne levere kvalitetsprodukter som markedet etterspør, noe som også vil bidra til å sikre en livskraftig reindriftnæring.

Boks 5.1 Det sunne reinkjøttet

Nyere og omfattende forskning viser at reinkjøtt er noe av det sunneste kjøttet du kan spise. Kjøttet er sammenlignbart med fisk og sjømat når det kommer til innholdet av flerumettede omega-3 fettsyrer og andre essensielle fettsyrer. Reinkjøtt inneholder mer enn dobbelt så høye verdier av viktige næringsstoffer sammenlignet med annet kjøtt, samtidig som det kan sammenlignes med kyllingkjøtt i fettinnhold.

5.2 Slakting og omsetning av reinkjøtt

Gjennomsnittlig slakteuttak de siste fem årene har vært på ca. 85 000 rein. Med en gjennomsnittsvekt på 22,5 kilo, gir dette et slaktekvantum på 1900 tonn. Av dette slakter reneierne årlig 300 tonn til privat forbruk, og for omsetning i nærmarkedet.

Hvert år går nesten 1600 tonn av slaktekvantumet gjennom om lag 20 registrerte slakterier i Norge. I et normalår sendes det rundt 1100 tonn reinkjøtt ut i markedet i form av produkter med ulik bearbeidingsgrad.

Slakteristrukturen på reindriftssiden har vært i vesentlig endring de siste årene. Selv om det er om lag 20 registrerte slakterier, er det i dag to aktører som står for om lag 80 pst. av slaktingen. Finnmark Rein, som er lokalisert i Finnmark, er den største aktøren og stod for om lag 70 pst. av slaktingen i sesongen 2015/2016. Stensås reinsdyrslakteri, som er lokalisert nord for Røros, stod for vel 10 pst.

5.3 Privat slakting og omsetning av reinkjøtt i nærmarkedet

Sommeren 2015 ble det iverksatt en ny forskrift som åpner for privat slakting av 10 rein per siida-



Figur 5.1 Reinstek med ovnsbakte rotgrønnsaker.

Foto: MatPrat

andel som kan selges lokalt. Forskriften gir reindriften mulighet til å produsere under tradisjonelle samiske forhold, og å selge egen rein direkte til forbruker fra primærproduksjonssted, eller slakteplass i et reinbeitedistrikt. De kan gjøre dette uten at kjøttet må kontrolleres av Mattilsynet. Salg direkte til forbruker bidrar til økt lønnsomhet, og den tradisjonelle slaktingen gir mulighet til økt verdiskaping gjennom bruk av skinn og biprodukter. I tillegg bidrar omsetning i nærmarkedet til å skape positive relasjoner mellom reindriften og øvrig lokalbefolkning.

Departementet vil vurdere å videreutvikle dette regelverket, samtidig som en ivaretar krav om å levere trygg mat til forbruker.

Boks 5.2 Finnmark Rein

Finnmark Rein er Norges største reinkjøtt-bedrift. De slaktet i sesongen 2015/2016 om lag 70 pst. av all rein som ble slaktet ved listeførte slakterier, og omsetter i dag rein via alle de tre store kjedene. Finnmark Rein er et resultat av oppkjøp eller fusjon av flere selskaper i Finnmark. Bedriften sysselsetter i dag ca. 75 personer under slaktesesongen.

5.4 Håndtering av slakteavfall fra rein

Slakteavfall faller inn under forurensningslovens definisjon av næringsavfall. Etter forurensningsloven § 32 skal næringsavfall bringes til lovlig avfallsanlegg, med mindre det gjenvinnes eller brukes på annen måte. Forurensningsmyndigheten kan samtykke i annen disponering av avfallet på nærmere fastsatte vilkår. I henhold til gjeldende praksis vil slikt samtykke kun gis for enkeltstående tilfeller. Slakteavfall fra tamrein er omfattet av biproduktforordningen og skal samles inn og transporteres til godkjent forbrennings- og bearbeidingsanlegg, med unntak for fjerntliggende områder. De større reinslakteriene har systemer for håndtering av slakteavfall. For mange av de mindre aktørene og den enkelte reineier, er håndtering av slakteavfall en utfordring. Manglende leveringsmuligheter, eller lange transportavstander til avfallsmottak begrenser muligheten for økt lønnsomhet. Dette virker også mot formålet med og intensjonen om å tilrettelegge for privat slakting og lokal omsetning.

På oppdrag fra Verdiskapingsprogrammet for rein ble det gjennomført en undersøkelse av negative effekter ved nedgraving av slakteavfall. Undersøkelsen ble gjennomført av daværende Bioforsk. I sin sluttrapport konkluderte Bioforsk med at nedgraving av slakteavfall ikke utgjør noen

miljørisiko dersom rutineene som er utarbeidet av Bioforsk følges.

Departementet vil tilrettelegge for å finne løsninger for håndtering av slakteavfall som sikrer lønnsomhet ved privat slakting, og hvor det slaktes ved mindre anlegg. Det skal finnes løsninger for å kunne grave ned slakteavfall på en miljømessig forsvarlig måte, innenfor fastsatte kriterier.

5.5 Nytt klassifiseringssystem

Under forhandlingene om Reindrifftsavtalen 2013/2014 ble avtalepartene enige om å etablere et nasjonalt klassifiseringssystem for reinsdyrkjøtt.

Nytt klassifiseringssystem ble innført fra høsten 2015. Det er utarbeidet et regelverk for systemet. Regelverket er samlet i en Klassifiseringshåndbok for reinsdyrslakt. Det er også vedtatt regelverk for aspirantopplæring og sertifisering av nye klassifiserere, samt etterutdanning av godkjente klassifiserere. I tillegg er det vedtatt et regelverk for klassifiserings- og pussekontroller ved reinsdyrslakteriene.

Klassifiseringssystemet eies av NRL. Det er oppnevnt et klassifiseringsutvalg for reinsdyrslakt med representanter fra NRL og Private Reinsdyrslakteriers Landsforbund. Animalia¹ har ansvaret for drift av klassifiseringssystemet, herunder opplæring og etterutdanning av klassifiserere samt kontroll av klassifiseringen. De skal også være sekretariat for klassifiseringsutvalget.

Nytt klassifiseringssystem premierer levering av slakterein med god kjøttfylde. Dette stimulerer reneierne til å øke inntjeningen av den enkelte rein. Allerede høsten 2015 så man positive effekter av nytt klassifiseringssystem ved økt slakting av kalv og økt bevisstgjøring om betydningen av å levere rein med god kjøttfylde. Samtidig har systemet også bidratt til økt forutsigbarhet for reneierne og likebehandling når det gjelder fastsetting av klasse for slaktet.

5.6 Rapportering av slaktet rein

Riktig rapportering fra slakteri og videreforedlingsbedrifter om antall slakt, og hvilke produkter som ligger på lager, er avgjørende informasjon for Markedsutvalgets arbeid. Det er også viktig ved behandlingen av søknader om tilskudd. I tillegg gir riktig rapportering et bedre datagrunnlag

¹ Animalia er et av Norges ledende fag- og formidlingsmiljøer innen kjøtt- og eggproduksjon.

Boks 5.3 Riktig slaktetidspunkt

Nytt klassifiseringssystem gir nyttig kunnskap både for reindriften, og for offentlig forvaltning i arbeidet med å øke inntektene og lønnsomheten i næringen. Med utgangspunkt i slaktedata fra Animalia ser man at slaktetilvekst varierer mellom år. Høsten 2016 var den 124 gram per dag på kalv, mot 113 gram høsten 2015. Tilveksten går videre radikalt ned utover i sesongen, den er nærmere 200 gram tidlig i sesongen 2016, men kun 85 gram mot slutten. Ved at det er relativt sterk sammenheng mellom tilveksten og hvilken klasse slaktet oppnår, er dette nyttig kunnskap for reneierne for å optimalisere inntjeningen ved å velge riktig tidspunkt for når reinen tas ut til slakt. Samtidig tyder økningen av slaktetilveksten på at en allerede ser effekter av reinitallsreduksjonen de siste årene i Finnmark.

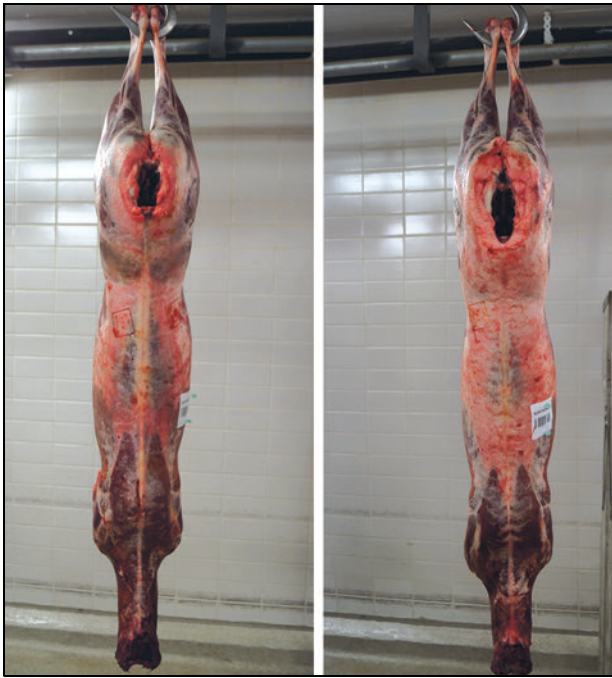
både for totalregnskapet og ressursregnskapet for reindriften.

Nytt klassifiseringssystem bidrar til at Animalia gjennom slaktesesongen daglig mottar rapporter fra slakteriene. I tillegg rapporterer slakteriene til Landbruksdirektoratet avdeling reindrift en gang pr. måned i perioden oktober til og med april. I motsetning til rapporteringen til Animalia som skjer på distriktsnivå, skjer rapporteringen til Landbruksdirektoratet på eiernivå.

Dagens system for rapportering til Landbruksdirektoratet medfører at slaktedataene kan komme over en måned etter at slaktingen er gjennomført. Det er viktig å utrede mulighetene for å ta i bruk teknologi som kan sikre en mer effektiv og presis rapportering. Elektroniske individmerker brukes i dag i sauenæringen, og de sikrer både en presis rapportering til sauekontrollen og et raskt oppgjør til den enkelte dyreeier. Avlesing av elektroniske individmerker på slakteri, og slakteoppgjør på grunnlag av dette, er nå utprøvd i et pilotprosjekt i et distrikt i Finnmark. Resultatene så langt er gode, og gir gode grunner for å ta i bruk dette i et større omfang i reindriften.

5.7 Markedsutvalget for reinsdyrkjøtt

I forbindelse med forhandlingene om Reindrifftsavtalen 2010/2011 ble avtalepartene enige om å etablere et eget Markedsutvalg for reinkjøtt.



Figur 5.2 Kalv i hhv. klasse R2+ og R3+ etter nytt klassifiseringssystem.

Foto: Morten Røe, Animalia

Hovedoppgaven for Markedsutvalget er å sikre norsk reinkjøtt positiv oppmerksomhet, og kjøps-utløsende adferd hos sluttbruker. I tillegg skal Markedsutvalget formidle markedsrelevante problemstillinger til andre aktører. Markedsutvalget har benyttet Opplysningskontoret for egg og kjøtt (OEK) som strategisk samarbeidspartner til gjennomføring av markedsaktiviteter.

Utvalget oppnevnes for to år og er sammensatt av tre medlemmer oppnevnt av NRL, ett medlem av Private Reinsdyrslakteriers Landsforbund og ett medlem er oppnevnt av LMD. I Markedsutvalgets funksjonstid har NRL hatt lederen i utvalget. Landbruksdirektoratet er sekretariat.

Markedsutvalget har utarbeidet en markedsplan og en kommunikasjonsstrategi. Videre har utvalget utarbeidet en markeshåndbok som viser alle ledd i verdikjeden, og som særlig skal bevisstgjøre reineierens mulighet til å påvirke etterspørselen etter reinkjøtt og til økt salg. I tillegg har utvalget utviklet en visuell profil «Rein – helten på vidda». Profilen danner grunnlaget for en merkenøytral kommunikasjonsplattform. Den visuelle identiteten til «Rein – helten på vidda» understreker særpreget til norsk reinsdyrkjøtt og spiller på verdiene smakfull, ekte, ren og naturlig.

Undersøkelser viser at reinkjøttkampanjene skårer høyt når effekten av kampanjene måles opp mot de midlene som er satt inn.

Boks 5.4 «Rein – helten på vidda»

Figur 5.3 Profilen til «Rein – helten på vidda» er laget av Strømme Throndsen Design.

I 2013 fikk profilen Merket for god design i kategorien Visuell kommunikasjon.

Juryen for Merket for god design 2013 sier i sin begrunnelse: *Hel ved fra vidda. Her har designerne turt å ta noen tøffe valg med få farger og latt vidda fremstå slik den er; usminket, kald og gold, i motsetning til kategorispråket som ofte spiller på nasjonalfarger og lokale logoer. Det føles rent, nært og svært ærlig. Logoen er stram, men har samtidig bevegelse, og er så fin at juryen mener den også kan stå helt alene. Juryen tror at denne profilen vil øke synligheten til norsk reinsdyrkjøtt. Håndverket er godt og gjennomføringen er sober og svært vakker.*

Utover høsten 2016 har reinkjøttmarkedet blitt mer utfordrende, noe som har medført at det bygges lager hos bedriftene. Det er særlig de dyrere stykningsdelene som har vært utfordrende å få omsatt i markedet. Dette viser at reinkjøttmarkedet er sårbart, og at markedssituasjonen raskt kan endres.

Økt lager hos bedriftene vil kunne få konsekvenser for fremtidig slakteuttak. Eventuelt manglende mottaksmuligheter kan igjen få konsekvenser for reintall og beitebelasting. Det er derfor viktig at utviklingen i markedet følges nøye, og at det iverksettes nødvendige tiltak ved behov.

Boks 5.5 Årets reinkjøttformidler

Markedsutvalget for reinkjøtt deler årlig ut prisen «Årets reinkjøttformidler». Formålet med prisen er å løfte frem og gi anerkjennelse til enkeltpersoner, institusjoner eller bedrifter som gjennom aktiv og gjentatt formidling har bidratt til å styrke reinkjøttets positive omdømme. Prisen ble første gang delt ut under reinkjøttarrangementet i Mathallen på Samefolkets dag den 6. februar 2015. Prisvinneren det enkelte år har vært; Fjellvilt, Ellinor Guttorm Utsi og Rørosrein.

Vurderingskriteriet som har ligget til grunn ved utvelgelsen av «Årets reinkjøttformidler» er at kandidaten enten har drevet aktiv og gjentatt formidling av matretter laget av reinkjøtt eller reinkjøttprodukter, eller formidlet andre positive sider ved reinkjøttet som bygger opp under Markedsutvalgets verdier:

Helten på vidda

Litt nærmere naturen

Mørt, smaksrikt og sunt

Mat i godt lag

5.8 Pris

Fram til og med Reindrifftsavtalen 2001/2002 var det definert en målpris for reinkjøtt. Målprisen var ikke en maksimalpris, men en pris som avtalepartene mente var mulig å oppnå i markedet. Importvernet for reinkjøtt var koblet til reindrifftsavtalens målprissystem. Målprisen var styrende for en eventuell administrativ tollnedsettelse, og størrelsen på tollsatsene ved slik nedsettelse. Etter ønske fra næringen, ble avtalepartene under forhandlingene om Reindrifftsavtalen 2002/2003 enige om å oppheve målprisen på reinkjøtt. Etter dette har det vært fri prisdannelse på reinkjøtt innenfor den beskyttelse importvernet har gitt. Siden 2003 er det heller ikke gitt anledning til import av reinkjøtt til redusert toll.

Med bakgrunn i opphevelsen av målprisen og at det ikke ble åpnet for import av reinkjøtt til redusert toll, økte prisen på reinsdyrkjøtt fra 2005 til 2008.

Etter et rekordstort slakteuttak de første ukene av slaktesesongen 2009/2010, stoppet slaktingen i Finnmark tilnærmet opp. En gjennomgang gjennomført av Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning viste at det var flere

årsaker til slaktestoppen. Her nevnes høy pris, finanskrisen, tap av markedsandeler og da særlig innenfor storhusholdningsmarkedet, manglende markedsføring, samt manglende leveringsavtaler og distribusjonsløsninger for å få reinkjøttet ut i butikk.

Ved inngangen til slaktesesongen 2010 var situasjonen fortsatt svært vanskelig. Grunnet en vanskelig markedssituasjon og svak likviditet hos slakteriene i Finnmark, fikk mange reineiere i dette området ikke mulighet til å slakte.

Utover de problemer reineierne sto overfor knyttet til oppfølging av bruksreglene og faren for at reinen ble sluppet inn på vinterbeitene, ville manglende slakting sette flere reindriftsfamilier i en vanskelig økonomisk situasjon. På bakgrunn av de nevnte forhold var det behov for å sette inn tiltak som omgående la til rette for at reineierne fikk slaktet. Partene i reindriftsforhandlingene ble derfor enige om å etablere en midlertidig reguleringsordning. Den midlertidige reguleringsordningen bidro til en reduksjon i reinkjøttprisen og til å gjenskepe markedsbalansen for reinkjøtt.

Prisen på reinkjøtt hadde en negativ utvikling til og med 2012. Etter den tid har prisen økt betydelig. Denne prisøkningen og et økt slakteuttak, har gitt en positiv inntektsutvikling de siste årene.

Fremover vil det være viktig at reinkjøttbransjen følger markedsutviklingen nøye. For å unngå nye fall i prisen på reinkjøtt tilsvarende det man opplevde i 2010, må bransjen løpende vurdere situasjonen. Ved behov vil det være nødvendig å sette inn tiltak for å sikre balanse i markedet.

5.9 Økt profesjonalisering av reinkjøttbransjen

Reinkjøtt utgjør om lag 1–2 pst. av den totale produksjonen av rødt kjøtt i Norge. Produksjonen av norsk reinsdyrkjøtt innebærer at det i gjennomsnitt er tilgjengelig i underkant av 300 gram reinkjøtt til hver enkelt nordmann i løpet av ett år. Dette gjør reinkjøttet til et særlig eksklusivt produkt. Kvaliteten på reinprodukter har økt. Dette gjelder både de enkelte stykningsdelene og selve presentasjonen av produktene i butikk. Reinkjøttet har hevet seg opp til eliteklassen når det gjelder matspesialiteter. For første gang ble det i sesongen 2015/2016 solgt mer ferskt reinsdyrkjøtt enn frossent kjøtt. Ved at reinkjøttet produseres i det vesentligste av et urfolk – samene, har reinkjøttet også en kulturell dimensjon som gir kjøttet en tilleggsverdi og en unik historie.

5.9.1 Fra VSP-rein til Utviklingsprogrammet

Etablering av de ulike utviklingsprogrammene, som har blitt finansiert over reindrifftsavtalen siden 2001, har i stor grad bidratt til økt verdiskaping i reindriften. Først ved etablering av Verdiskapingsprogrammet for rein (VSP-rein), senere ved etableringen av Reinprogrammet og nå Utviklingsprogrammet – landbruks- og reindrifftsbasert vekst og verdiskaping.

VSP-rein bidro til etablering av flere anlegg for videreforedling. Flere aktører bidro til økt konkurranse om råstoffet, men også til en kvalitetsforbedring av sluttproduktet hos alle aktørene i verdikjeden for reinkjøtt. Kvalitetsforbedringen gjaldt også de etablerte aktørene som ikke var i målgruppen for VSP-rein. Videre bidro VSP-rein til økt produktmangfold og tilgjengelighet av reinkjøtt.

I forbindelse med forhandlingene om Reindrifftsavtalen 2012/2013 ble avtalepartene enige om å utvikle VSP-rein og etablere Reinprogrammet. Gjennom Reinprogrammet ble videreutvikling av allerede etablerte bedrifter særlig prioritert, samt at det reindrifftsbaserte reiselivet ble en del av programmet. I arbeidet med å forenkle landbruksbyråkratiet og behov for en bedre samordning mellom ulike program administrert av Innovasjon Norge, ble Reinprogrammet samordnet med Utviklingsprogrammet for grønt reiseliv og lokalmat fra 1. januar 2015 (Endret navn til Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindrifftsbasert vekst og verdiskaping).

5.9.2 Videre profesjonalisering og markedsorientering

For ytterligere å profesjonalisere reinkjøttbedriftene er det viktig med fortsatt satsing på kompetanseheving og veiledning om forretningsdrift, markedskompetanse, nettverksbygging og produktutvikling. Slik kompetanseheving er avgjørende både for å sikre videre drift og en videreutvikling av bedriftene. Det er også behov for fortsatt stimulering av samarbeid mellom reinkjøttbedriftene, og mellom reinkjøttbedriftene og andre småskalaprodusenter, om distribusjon og salg i butikk, til hoteller og restauranter. Her er det viktig for produsentene å utarbeide gode markedsplaner for å avgjøre hvilke varer som kan selges i butikk, til hotell og restauranter eller gjennom andre arenaer for salg av lokalproduserte varer. Det er viktig at det utvikles produkter som forbrukeren vil ha, og at disse kanaliseres til riktige markeder.

Boks 5.6 Rørosrein

Rørosrein er en familiebedrift som skjærer ned og foredler egne dyr. Bedriften tilbyr et vidt spekter av produkter basert på hele dyret gjennom eget gårdsutsalg og egen distribusjon. De har vært innovative på produktutvikling, og har allerede mottatt flere priser og positiv oppmerksomhet som har skapt ringvirkninger både lokalt, regionalt og nasjonalt. Den sørsamiske kulturen er viktig, og gjennom catering og servering i koje, kjøring med rein med mer på egen gård fortelles også historien bak kjøttet. I 2012 var familien utgangspunkt for NRK serien «Åtte årstider». Serien bidro til økt positiv oppmerksomhet om den sørsamiske reindriften, samt økt etterspørsel etter reinkjøtt. Under Tråante 2017 ble Rørosrein tildelt prisen for årets reinkjøttformidler 2016.



Figur 5.4 Rørosrein ble tildelt prisen for årets reinkjøttformidler 2016.

Foto: Torbjørn Tandberg

Selv om enkelte biprodukter av rein har lav eller ingen interesse i det norske markedet, kan

enkelte biprodukter ha stor verdi i noen markeder utenfor landets grenser. Det er viktig at det tilrettelegges for at biprodukter lettere kan eksporteres til betalingsvillige markeder.

Det er behov for mer samarbeid som kan bidra til økt inntjening gjennom arbeidsdeling, spesialisering og økt kapasitetsutnyttelse i etablerte anlegg. Kunnskap og kompetanse bør prioriteres. I tillegg bør satsingen på utviklingen av reindrifbasert reiseliv, hvor matelementet står sentralt, videreføres og styrkes.

En fortsatt positiv utvikling av reinkjøttbedriftene krever stabil tilgang på slaktedyr av god kvalitet. Manglende levering av slaktedyr kan innebære at bedrifter ikke får fulgt opp leveringsavtaler med kjedene. Konsekvensene av dette kan bli at reinkjøttproduktene blir erstattet av andre produkter, for eksempel av hjortekjøtt. Dersom dette skjer, vil en ny prosess for å gjenskape markedstil-

gangen, og tilliten og forutsigbarheten til norsk reinsdyrkjøtt, kreve betydelig innsats. En slik prosess vil også få negativ innvirkning på prisutviklingen til norsk reinsdyrkjøtt. Det er derfor viktig at bedriftene i dialog med reineierne arbeider aktivt for å sikre en forutsigbarhet om levering av slaktedyr.

I mange distrikt er det fortsatt et betydelig verdiskapingspotensial i å optimalisere produksjonen i egen flokk. Det er fortsatt stor variasjon i kvaliteten på rein levert til listeførte slakterier. For å stimulere reneierne til å levere rein av god kvalitet, er det viktig at slakteriene bruker klassifiseringsystemet, og differensierer prisen ut fra hvilken klasse reinen tilhører. Det bør lønne seg å levere rein med god kjøttfylde.

Økt verdiskaping vil bygge opp om reindrifens omdømme, og videreutvikle livskraftige og bærekraftige reindriftssamiske samfunn.

6 Familiebasert reindrift

En produksjonsrettet virksomhet er etter departementets vurdering, selve grunnlaget for ivaretagelse av reindriften som en familiebasert næring. En satsing på tilleggsnæringer vil være viktig for å ivareta en familiebasert reindrift. Som det fremgår av dette kapittelet, er det flere muligheter for den familiebaserte reindriften til å skaffe seg tilleggsinntekter.

6.1 Grunnlaget for en familiebasert reindrift

Siidaen utgjør areal- og ressursgrunnlaget for siidaandelen. Personene i siidaen eier reinen, og siidaandelen utgjør det økonomiske grunnlaget for

reineierne. Siidasystemet er basert på samhandling for å oppnå både stabilitet og fleksibilitet. Det arbeidsfellesskapet som er etablert gjennom dette systemet, fordeler både rettigheter og plikter.

Tradisjonelt har det vært to grunnleggende institusjoner i reindriften. Dette har vært báiki (husholdet), i tillegg til siidaen. Husholdet omfatter all aktivitet utenom den som foregår ute ved flokken. Det omfatter blant annet reparasjon av gammelt utstyr og tillaging av nytt, slakting og matbearbeiding og forberedelser til de sesongvise flyttingene. I husholdet er det et mangfold av arbeidsoppgaver som ofte gjøres av voksne og barn i fellesskap. Og i likhet med arbeidet i siidaen, skjer opplæring av neste generasjon reindriftsutøvere i dette arbeidsfellesskapet. Siida-



Figur 6.1 Arbeidsoppgavene i reindriften er mangfoldige og gjøres ofte av voksne og barn i fellesskap. Dette er en viktig arena for opplæring av fremtidens kompetente reindriftsutøvere.

Foto: Tom Gustavsen

dasystemet og det etablerte arbeidsfellesskapet innebærer at reindriften er en familiebasert næring. Utover at en familiebasert næring bidrar til ivaretagelse av reindriftsamisk kultur og leveste, innebærer dette at reindriften også har tilgang på arbeidskraft i arbeidsintensive perioder. Det er nødvendig at yngre generasjoner får delta i aktiviteter tilknyttet den daglige driften og andre reindriftsrelaterte aktiviteter. Gjennom slik deltagelse skjer det en viktig kunnskapsoverføring som ikke nødvendigvis kan læres på skolebenken, men som er av stor betydning for de som fremover skal ha sin hovedvirksomhet i reindriften. I tillegg er slik deltagelse sentralt for ivaretagelse og utvikling av den reindriftssamiske kulturen.

6.2 Ulike tilleggsvirksomheter under den familiebaserte reindriften

Etter departementets vurdering vil en positiv utvikling av den familiebaserte driften best ivaretas gjennom en god produksjon og lønnsomhet i reinflokken. Et slikt utgangspunkt skaper frihet til å utvikle familiedriften i ønsket retning.

Den familiebaserte reindriften vil i mange tilfeller også være avhengig av å skaffe seg tilleggsinntekter.

Det er personene i husholdet og næringen selv som har best forutsetning for å vurdere hvilke tilleggsvirksomheter innenfor en familiebasert reindrift som det er mest hensiktsmessig å satse på. Det må være den enkeltes kompetanse og interesser som bør være avgjørende for valget. Myndighetenes rolle blir å legge best mulig til rette gjennom rammebetingelsene. Det er imidlertid noen aktiviteter og tilleggsnæringer som man erfaringsmessig vet har gode forutsetninger for å kunne lykkes i en familiebasert reindrift. Samisk håndverk, småskalaproduksjon av reinprodukter og utnyttelse av utmarksressurser er alle aktiviteter som både kan gi tilleggsinntekter og tilpasses utøvelsen av reindrift i familien. Reiselivsaktiviteter tilpasset utøvelsen av reindrift, samt salg av lærings- og omsorgsbaserte tjenester antas også å ha stort potensiale for å øke lønnsomheten i en familiebasert reindrift.

Det finnes i dag offentlige tilskuddsordninger for å støtte opp om etablering og utvikling av tilleggsvirksomheter. Dette gjelder blant annet tilskudd til duodji over Sametingets budsjett og til småskalaproduksjon over Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindriftsbasert vekst og utvikling.

6.2.1 Lærings- og omsorgsbaserte tjenester

Etablering av lærings- og omsorgsbaserte tjenester er en mulighet som bør utvikles. I jordbruket har man etablert tjenesten «*Inn på tunet*» som er landbrukets tilsvarende tilbud med gården som arena. Denne type satsing mener regjeringen har store muligheter også i reindriften, men da tilpasset reindriftenes forutsetninger og særegenhet.

Samiske næringer har tradisjonelt vært knyttet til naturen. Samene har hentet levebrød og inntekt gjennom høsting av utmarksressurser, fiske, jordbruk og reindrift. Dette har gitt råvarer til duodji og ulike videreforedlingsprodukter. Aktiviteter knyttet til reindrift kan i seg selv gi en mulighet for utvikling av virksomheten. Mennesker som opplever ulike utfordringer knyttet til blant annet læring, sosiale ferdigheter og helse, kan finne lærings- og omsorgsbaserte tjenester i reindriften motiverende og utviklende.

Det ble fra 1. januar 2016 etablert et treårig prosjekt for å utvikle lærings- og omsorgsbaserte tjenester i reindriften. Det er etablert en styringsgruppe med representanter fra NRL, Sametinget, Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Prosjektlederansvaret er lagt til Fylkesmannen i Troms.

Formålet med prosjektet er å utvikle og tilby lærings- og omsorgsbaserte tjenester i reindriften for å styrke inntektsgrunnlaget for reineiere, og imøtekomme brukernes behov for læring og mestring. Det skal bidra til trivsel og tilhørighet til samisk kultur, dagligliv og arbeid. Videre skal det bidra til at kjøperen får muligheten til å tilby flere ulike aktiviteter og tjenester til dem som trenger det.

Prosjektet ser nærmere på hvordan reindriftenes menneskelige og materielle ressurser kan anvendes for å utvikle lærings- og omsorgstjenester i kommunen. Lokale ressurser som samisk språk, kultur, andre næringer, tradisjon og historie skal benyttes, og er en viktig del av innholdet i tilbudet.

Lokalsamfunnet får gjennom dette tilgang på gode og tilpassede tilbud til dem med særskilte behov. Lærings- og omsorgstjenestene utvikles med utgangspunkt i brukernes behov, i et samarbeid mellom tilbyder (reineier), kjøper og bruker. Prosjektet er et kontaktpunkt for veiledning og knutepunkt for informasjon, nettverk og samarbeid. Det legges til rette for tiltak og møteplasser som fremmer kompetanseutvikling, erfaringsdeling, nettverksbygging og faglig kvalitetssikring.

I hele 2017 og til dels i 2018 vil det foregå viktige kartlegginger både når det gjelder kjøpere av



Figur 6.2 Lavvo på Finnmarksvidda. Reindrifftsbasert reiseliv kan tilby unike opplevelser for de som søker ekte og naturbaserte ferietilbud.

Foto: C.H. – Visitnorway.com

tjenester, samt tilbydere av slike tjenester. For å stimulere etterspørselssiden, vil det arrangeres flere kontaktmøter med utvalgte kommuner i reindrifftsfylkene. Det kan gjelde blant annet skole og oppvekst, barnevern, flyktninger, pleie og omsorg, hjemmetjenesten, rus og psykiatri. På tilbudssiden er reindrifften målgruppen. Det blir arrangert regionvise møter for reineierne, samt at det blir oppfordret til at dette settes opp som tema på relevante seminarer og konferanser for næringsutvikling.

Prosjektet lærings- og omsorgsbaserte tjenester gir en god mulighet til å få prøvd ut og etablert slike tjenester som tilleggsnæring i reindrifften. Departementet vil i god tid før prosjektperioden er over, ta stilling til om dette bør etableres som et permanent tilbud. Dette vil gjøres i et nært samarbeid med NRL og Sametinget. Prosjektet vil også vise om det er nødvendig å tilpasse virkemidlene over Reindrifftens utviklingsfond slik at de imøtekommer behovet for å kunne etablere slike tilleggsnæringer. Det er et mål at tjenester på sikt skal finansieres av markedet.

Departementet vil tilrettelegge for etablering av lærings- og omsorgsbaserte tjenester i reindrifften.

6.2.2 Reindrifftsbasert reiseliv

Reindrifften har lenge vært benyttet i markedsføringsen av Norge som turistland. Reindrifften har på mange måter vært en eksponent for den samiske kulturen, men også en viktig eksponent for det Norge har å by på. Per i dag er det ikke så mange i reindrifftsnaeringen som er aktive i reiselivet, men de som er det lykkes gjennomgående godt.

I dag ser en at stadig flere søker etter de ekte, naturbaserte og trygge opplevelsene. Dette kan

reindrifften tilby. Reindrifften har siden 1960-tallet vært igjennom en økonomisk og teknologisk utvikling. Den er likevel fremdeles tuftet på gamle driftsmønstre. Dette innebærer til dels lange flyttinger mellom årstidsbeitene, og utnytting av det dyrene og naturen gir. Dette kan være produkter som mat, klær, redskap, brensel, osv. Med dette autentiske preget, har reindrifftsbaserte opplevelser særskilte kvaliteter.

Reindrifftsbaserte reiselivsbedrifter bygger på den samiske kulturarven. Innenfor samisk reiseliv er det en sterk bevissthet for at samisk kultur ikke skal misbrukes i reiselivssammenheng. Utviklingen av samisk reiseliv må skje med utgangspunkt i det ekte og troverdige. I satsingen på utvikling av reiselivsbedrifter med utgangspunkt i reindrifften, er det derfor viktig at næringen selv er en aktiv pådriver og premissleverandør.

Selv om reindrifften bys frem i markedet som den er, vil en av suksessfaktorene være en viss profesjonalitet i behandlingen av de som søker slike opplevelser. Samtidig må kravet til profesjonalitet tilpasses den aktuelle virksomheten, for eksempel til hvor stor den er og hva den tar sikte på å tilby. Det er viktig at terskelen for den som ønsker å satse på turisme, ikke blir for høy.

Det vil i praksis kunne dreie seg om forskjellige kategorier virksomheter, fra de som tilbyr opplevelser knyttet til selve reindrifftsutøvelsen i felt, til de som tilbyr mer stasjonære opplegg, gjerne nær eller i byer og tettsteder. De feltmessige tilbudene stiller krav til utstyr, sikkerhet og deltakernes fysiske forutsetninger. De stasjonære tilbudene vil ofte innebære kommersiell matservering, noe som stiller strengere hygienekrav.

Mat og reiseliv er knyttet nært sammen, og det gjelder ikke minst for reindrifftsbasert reiseliv.



Figur 6.3 Kjøring med reinslede i Tana i Finnmark.

Foto: Ørjan Berthelsen, Nordnorsk reiseliv

Boks 6.1 Davvi Siida

Ellinor Guttorm Utsi har gjennom familieselskapet Davvi Siida utviklet et helhetlig reiselivsprodukt basert på natur, samisk kultur og samisk mat. Samtlige familiemedlemmer jobber som reindriftsutøvere og turistverter, og byr på deres kunnskap om den samiske kulturen og reindriften. Familien Utsi driver med reindrift som hovednæring og følger reinen fra vinterbeite i Tana til Nordkyn når sommeren nærmer seg.

Davvi Siida er videreutviklet over tid i tråd med markedet. Det er jobbet aktivt mot større reiselivsaktører, fra A Taste of Lapland til Hurtigruten, som når et bredt publikum. Davvi Siida leverer en autentisk opplevelse med aktiviteter, overnatting og et godt måltid i lavvoen. Ellinor Guttorm Utsi er også en anerkjent duodjiutøver, og forholdet til egen kultur vises gjennom hennes håndverksprodukter.

Reinkjøttet er «smaken av naturen», og har også andre åpenbare kvaliteter i form av et produkt med høyt innhold av gode næringsstoffer. Reinkjøtt er

populært, og blir blant annet profilert av kjente kokker og matskribenter. For de mer «feltbaserte» reiselivsaktivitetene i regi av en reineier eller siida, er selvsagt maten viktig. Men for slike reiselivsaktiviteter er det snakk om en helhet der en rekke elementer er knyttet til selve virksomheten.

Det er viktig å være bevisst på at reindriften står overfor noen begrensninger i satsingen på reiseliv, av hensyn til behovet for driftsmessig fleksibilitet. Dyrene, naturen, været og årstidene styrer hverdagen. Det er derfor nødvendig med en viss organisering av driften, noe som ofte vil involvere andre reineiere for at en skal kunne tilby reiselivsprodukt knyttet til selve driften. Reindriften er i stor grad tuftet på samarbeid i siidaen, med felles arbeidsoperasjoner, strategiske valg, osv., og der det ofte må handles raskt. Det er derfor vanskelig for den enkelte utøver å frikoble seg fra dette uten at det er avklart med de andre i siidaen. En vei å gå kan derfor være å legge til rette for organisering av reiselivsaktiviteter i siidaene, som et felles prosjekt. På den måten kan en få til et stabilt reiselivsprodukt, samtidig som de nødvendige oppgavene knyttet til selve reindriften blir gjennomført på en god og forsvarlig måte.

Samarbeid med andre virksomheter vil være naturlig der hvor det ligger til rette for det. Dette er likevel noe som aktørene selv i utgangspunktet må

finne ut av og ta initiativ til. Erfaring viser imidlertid at de som samarbeider med andre klarer seg best. Reiselivsbedrifter utenfor reindriften vil ofte være naturlige samarbeidspartnere gjennom kjøp og formidling av det som reindriften kan by på av opplevelser. Samarbeid med kommunene vil også være hensiktsmessig for nødvendig tilrettelegging.

Reiseliv kan gi reindriftsfamiliene flere bein å stå på, og med det inntekter som styrker familiedriften økonomisk og dermed også den kulturelle bærekraften. Utviklingsprogrammet, som administreres av Innovasjon Norge, vil være en sentral aktør både når det gjelder rådgivning og finansiering. Reindriftsavtalen bidrar med midler til Utviklingsprogrammet.

I utviklingen av det reindriftsbaserte reiselivet er det reist spørsmål om hvor langt en kan nytte reindriften ved reiselivsaktivitet. Retten til reindrift gir blant annet rett til bruk av nødvendige fremkomst- og transportmidler. Spørsmålet blir hva som er rettmessig aktivitet innenfor reindriften, med andre ord hvilke turistaktiviteter som faller innenfor eller utenfor dette begrepet. Utgangspunktet må være at turistvirksomhet faller utenfor, slik at dette i seg selv ikke kan gi grunnlag for økt bruk av motoriserte framkomstmidler med hjemmel i reindriftenloven. Behovet for slik økt ferdsel i turismessig sammenheng må derfor håndteres innenfor øvrig motorferdsellovgivning.

Landbruks- og matdepartementet vil, i samarbeid med Klima- og miljødepartementet, se nærmere på mulighetene for å legge til rette for smidige ordninger som ivaretar både det næringsmessige behovet i turistsammenheng og ulike miljøhensyn. Problemstillingen er for øvrig den samme i resten av landbruket, hvor det i tilknytning til turistvirksomhet som for eksempel jakt og fiske, er behov for transport til områder som ikke kan nås til fots.

Mattilsynets regelverk har vilkår som kan være utfordrende ved tillaging og servering av mat til turister under opphold utendørs, i lavvo, osv. En løsning kan være å tilpasse tilbudet til andre reiselivsaktører gjennom en «sentralisering», og hvor maten blir laget på større kjøkken eller annet sted som tilfredsstiller hygieneregelverket sine krav. Departementet vil se nærmere på denne problemstillingen, og vurdere hvordan det bedre kan legges til rette for slik virksomhet i aktuelt regelverk.

Boks 6.2 Strategi for reiseliv basert på landbruket og reindriften sine ressurser

Landbruks- og matdepartementet lanserte 19. januar 2017 en strategi for reiseliv basert på landbruket og reindriften sine ressurser – *Opplevingar for ein kvar smak*.

Strategien er en oppfølging av Meld. St. 31 (2014–2015) *Garden som ressurs – marknaden som mål*. I meldingen ble det signalisert at Landbruks- og matdepartementet vil utarbeide en egen strategi for det landbruksbaserte reiselivet for å sikre en mer strategisk og målrettet innsats på området. Med bakgrunn i behovet for en sterkere satsing på det reindriftsbaserte reiselivet, valgte man å inkludere reindriften i strategien. Reindriften autentiske preg og den samiske kulturarven gir opplevelser med særskilte kvaliteter som kan appellere i mange markeder.



Figur 6.4 Landbruks- og matdepartementets reiselivsstrategi «Opplevingar for ein kvar smak» ble lansert i januar 2017.

7 Reindrifftsloven som reindrifftspolitisk virkemiddel

7.1 Innledning

Reindrifftsloven fastlegger, sammen med rettspraksis, rettslige rammer for utøvelse av reindrift i Norge. I tillegg fastlegger Grunnloven § 108 og menneskerettsloven av 1999, samt andre nasjonale lover som berører reindrifften, juridiske rammer for reindrifftspolitikken. Internasjonale konvensjoner og erklæringer inneholder videre standarder som myndighetene må forholde seg til, både ved fastlegging av nasjonal reindrifftspolitikk og i utarbeidelsen av lover og annet regelverk.

7.2 Reindrifftsloven av 2007

Reindrifftsloven er en spesiallov for reindrifftsnæringen. Det rettslige helhetsbildet for reindrifften er imidlertid videre og mer komplekst. Mye av reindrifftens rettigheter bygger for eksempel på ulovfestet rett. Reindrifften må også forholde seg til andre lover som er sentrale for reindrifftsnæringen, som for eksempel plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven, energiloven og kulturminneloven. Lovene har i tillegg blitt ytterligere presisert gjennom rettspraksis. Videre fastsetter Grunnloven § 108, *Menneskerettsloven av 1999 (lov av 21. mai 1999 nr. 30)* og internasjonale konvensjoner rammer for myndighetene. Sentrale konvensjoner i denne sammenheng er FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), den europeiske menneskerettighetskonvensjon protokoll 1 artikkel 1 og ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6.

7.2.1 Reindrifftsloven av 2007 – overgang til et økt internt selvstyre

Nåværende reindrifftslov, lov av 15. juni 2007 nr. 40, trådte i kraft 1. juli 2007. Reindrifftsloven av 2007 bygger delvis på 1978-loven. Den største forskjellen fra 1978-loven er reguleringen av interne forhold i næringen. Her endret 2007-loven rettstilstanden og sikret reindrifften større grad av internt selvstyre. For eksempel fikk siidaen en sentral plass i loven i forhold til reindrifftens orga-

nisering og styring. Videre ble distriktsstyret, som etter 1978-loven hadde både privatrettslige og offentligrettslige oppgaver, i 2007-loven rendyrket som et privatrettslig organ. Distriktsstyret fikk ikke lenger kompetanse til å treffe forvaltningsvedtak. En av distriktsstyrets viktigste oppgaver ble å utarbeide bruksregler som inneholder nærmere bestemmelser om forvaltningen av distriktets ressurser, jf. bl.a. reindrifftsloven § 62. Se også NOU 2001: 35 side 10.

Sanksjonsreglene for overtredelser av 1978-loven var lite presise, og det ble derfor foreslått et eget sanksjonskapittel i 2007-loven. Myndighetene fikk da klarere hjemler for å gjennomføre sanksjoner overfor reineiere som ikke fulgte opp sine forpliktelser innen lovverket. Dette skulle gi reindrifftsutøverne en større forutsigbarhet, og forenkle forvaltningens oppfølging av vedtak. Sanksjonsregelverket gir myndighetene hjemmel til å følge opp både i de tilfeller der selvstyret ikke fungerer, og der det er nødvendig av hensyn til ressursgrunnlaget eller andre samfunnsinteresser.

For en mer utfyllende beskrivelse av loven vises til Ot. prp. nr. 25 (2006–2007).

7.2.2 Sentrale elementer i 2007-loven

Bruksreglene er et sentralt hjelpemiddel for reindrifftsnæringen, og det viktigste elementet i ressursforvaltningen for det enkelte reinbeitedistrikt. Bruksreglene skal sikre en økologisk bærekraftig utnyttning av distriktets ressurser, der bestemmelser om beitebruk og reintall er særlig viktig. Siidaen, som et arbeidsmessig fellesskap, har fått en sentral plass i loven og utgjør et viktig element i bestemmelsen om intern organisering. Distriktsstyret har som en av sine viktigste oppgaver å utarbeide bruksregler for distriktet, jf. reindrifftsloven § 57 og § 58. Bruksreglene skal godkjennes av fylkesmannen, og Reindrifftsstyret må stadfeste og godkjenne reintallet som distriktet foreslår i bruksreglene sine. I de tilfeller der distriktet ikke utarbeider bruksregler, eller ikke får godkjent bruksreglene, skal fylkesmannen

(tidligere områdestyrene) utarbeide bruksregler for dem, jf. § 58 fjerde ledd.

Det har nå gått 10 år siden loven trådte i kraft. Økt internt selvstyre var et mål med 2007-loven. Det interne selvstyret som loven legger opp til, medfører at interne forhold i reindriften i utgangspunktet ikke angår offentlige myndigheter. Reindriftsutøverne, som private aktører, må selv ta initiativ til å løse konflikter, eventuelt med hjelp fra domstolsapparat eller politi. Se NOU 2001: 35 punkt 9.9.3.1, side 123 og Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 5.

Selv om loven legger til rette for internt selvstyre, vil det i enkelte situasjoner være nødvendig at myndighetene følger opp. En bærekraftig forvaltning av ressursgrunnlaget og hensynet til øvrige samfunnsinteresser vil kunne kreve tiltak fra myndighetenes side. Det samme vil kunne være tilfelle der den interne samhandlingen i reindriften ikke fungerer, og man står overfor situasjoner som ikke kan løses uten hjelp fra myndighetene. Det må imidlertid foreligge offentlige interesser som kan forsvare at myndighetene griper inn. Det har vist seg at myndighetene i betydelig utstrekning har måttet gripe inn i prosessen med fastsettelse og reduksjon av reintall i deler av Finnmark for å sikre økologisk bærekraft.

7.2.3 Erfaringer med utarbeidelse av bruksregler og fastsetting av reintall

Reintallstilpasning har krevd betydelig arbeid, både i næringen og hos myndighetene. Dette gjelder både lovens krav om at det skal fastsettes et øvre reintall på siidanivå, og oppfølgingen gjennom prosesser for reduksjon av et for høyt reintall. Det har først og fremst vært et utfordrende arbeid for distriktene i indre deler av Finnmark, der reintallet var for høyt.

Gjennom reindriftsloven av 2007 ble det lagt til rette for et styrket internt selvstyre i reindriften. Det innebærer blant annet at næringen, gjennom utarbeidelse av bruksreglene, skal fastsette et reintall som er i tråd med distriktets beitegrunnlag. Reintallstilpasningen i Finnmark har vist at en stor del av næringen ikke har lyktes i dette arbeidet. Av den grunn har myndighetene for en del reinbeitedistrikter i Finnmark, omgjort og fastsatt nye reintall som var lavere enn de som først ble foreslått av distriktet.

Prosessen med reintallstilpasning kan ikke ses isolert fra arbeidet med bruksreglene, ettersom bruksreglene skal inneholde nærmere regler om reintall, jf. § 57 annet ledd nummer 2. Prosessen med reintallstilpasning har foregått i to etapper.

Det ble først fastsatt reintall på sommersiidanivå. Deretter ble det, i de tilfellene der siidaens faktiske reintall lå over øvre fastsatte reintall, satt i gang en reduksjonsprosess i henhold til lovens bestemmelser.

På tross av at myndighetene de første årene etter lovens ikrafttredelse jobbet mye med å hjelpe reindriften med å få på plass bruksregler, har det vært utfordrende å utarbeide bruksregler. Distriktene har heller ikke alltid hatt nødvendig kompetanse eller tilstrekkelige ressurser til å lage bruksregler. I noen tilfeller har det vært flere sammenfallende årsaker. Dette gjelder for eksempel for sonene i Finnmark (vestre-, midtre- og østre sone i Vest-Finnmark). Fylkesmannen har derfor i flere tilfeller trådt inn og utarbeidet bruksregler for distrikter som ikke selv har greid det.

I de sørsamiske områdene har reintallet vært stabilt gjennom en intern regulering i flere tiår. Utarbeidelse av bruksregler og fastsetting av et høyeste reintall i siidaer har derfor ikke vært så komplisert og ressurskrevende som i Finnmark. Reindriften i de sørsamiske områdene har gjennomgående også en optimal flokkstruktur for størst mulig produksjon. I tillegg er gjennomsnittlig antall personer under hver siidaandel i sør bare 4,9. Til sammenligning kan det nevnes at det i Vest-Finnmark reinbeiteområde er gjennomsnittlig 7,1 personer per andel. Med så mange personer innad i siidaandelen, kan fordelingen av reintallet mellom reindriftsutøverne bli en utfordring.

7.2.3.1 Reintallsfastsettingen

Det skal fastsettes et øvre reintall for den enkelte sommersiida, og dette skal fastsettes ut fra det beitegrunnlaget som siidaen disponerer, jf. reindriftsloven § 60 første ledd. I Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) Om lov om reindrift (reindriftsloven), side 47, spalte 1, uttalte departementet at det var et behov for å utvikle objektive/vitenskaplige kriterier knyttet opp mot for eksempel reinsens kondisjon, produksjon, stabilitet i reintallet, biologisk mangfold, etc.

Departementet opprettet på denne bakgrunn en arbeidsgruppe med representanter fra reindriftnæringen, myndighetene og forskningsmiljøer for å utarbeide kriterier for når et reintall kan vurderes å være bærekraftig. I mandatet stod det blant annet at:

(...) Arbeidsgruppen bes komme med forslag på kriterier/indikatorer som skal bidra til en god og effektiv ressursforvaltning. Kriteriene/indikatorer skal fungere som en veiledende momentliste

og et korrektiv for distriktsstyrene og myndighetene i forbindelse med fastsetting av reintall. (...).

Arbeidsgruppen fastsatte derfor i 2008 kriterier for å vurdere om et gitt reintall var økologisk bærekraftig. Reindriftenes representanter var i flertall i arbeidsgruppen. Kriteriene skulle være et hjelpemiddel for både næringen og myndighetene når det gjaldt å sannsynliggjøre hvorvidt et reintall kunne anses å være økologisk bærekraftig. Departementet utarbeidet deretter en veileder med kriterier og normer for økologisk bærekraftig reintall, basert på arbeidsgruppens anbefalinger.

De fleste distrikter i indre Finnmark foreslo reintall som ikke var i samsvar med kriteriene for økologisk bærekraftige reintall. Selv om distriktene fikk en ny anledning til å foreslå reintall, og veiledning i bruk av kriteriene, opprettholdt de fleste reintallsforslagene som ikke kunne anses å være bærekraftig. Reindriftenes styret måtte derfor fastsette reintall for disse distriktene, med noen unntak. Reindriftenes styret utformet et eget grunnlagsdokument for dette.

For en rekke distrikter i Finnmark godkjente Reindriftenes styret i første omgang reintall som ikke kunne sannsynliggjøres å være økologisk bærekraftige, i henhold til kriteriene. Disse vedtakene ble derfor omgjort av departementet. Reindriftenes styret fastsatte eller godkjente deretter øvre reintall som var i tråd med kriterier for økologisk bærekraftige reintall.

I løpet av 2011 hadde alle sommer- og helårsdistriktene fått godkjent bruksreglene. Per 1. januar 2012 var det fastsatt et øvre reintall for Vest-Finnmark på totalt 78 150 rein, og et øvre reintall for Øst-Finnmark på 70 650 rein.

Fastsettingen av reintallet har vært omstridt, og departementet mottok i løpet av prosessen 9 klager på bruksreglene og 24 klager på fastsetting av øvre reintall for distriktene. To distrikt fikk medhold i reintallsklagene.

7.2.3.2 Reintallsreduksjonen

Reindriftenes lov § 60 tredje ledd slår fast at dersom reintallet i siidaen overstiger fastsatt reintall, skal siidaens reintall reduseres. Gjennom innlevering av Melding om reindrift oppgir siidaandelene reintallet ved driftsårets slutt, dvs. reintall per 31. mars. Reindriftenes styret tok utgangspunkt i reintallet pr. 31. mars 2012 for å beregne om siidaer/distrikt oversteg fastsatt reintall. Dette var første mulige målepunkt for faktisk reintall, etter at øvre

reintall var fastsatt for sommersiidaene. Beregningene viste at reintallet i Finnmark var 42 000 dyr over det som var fastsatt som øvre reintall. Reindriftenes styret varslet sommeren 2012 siidaene/distriktene om vedtak om frist for utarbeidelse av reduksjonsplan etter reindriftenes lov. Fristene ble fastsatt høsten 2012, men svært få distrikter utarbeidet slike planer innen gitt frist. Reindriftenes styret forhåndsvarslet derfor høsten 2012 siidaandelene om vedtak om å redusere det overskytende reintallet i siidaen forholdsmessig (forholdsmessig reduksjon).

Forhåndsvarslene skulle følges opp med vedtak om pålegg om forholdsmessig reduksjon i Reindriftenes styrets møte den 7. februar 2013, men Reindriftenes styret valgte å utsette sakene. De ville vente med å fatte vedtak til økonomiske virkemidler var på plass for dem som måtte eller ønsket å avvike sin reindrift.

Departementet fant det da nødvendig å gripe inn, og viste til at Reindriftenes styret ikke hadde kompetanse til å unnlate å fatte vedtak på dette grunnlaget, da vurderinger rundt bruk av økonomiske virkemidler var et politisk spørsmål. Videre påpekte departementet at Reindriftenes styret pliktet å fatte vedtak i sakene, da de som et offentlig forvaltningsorgan måtte oppfylle pliktene som er pålagt dem i lov og instruks. På denne bakgrunn påla departementet Reindriftenes styret å fatte vedtak om forholdsmessig reduksjon. Det var avgjørende for å nå målet om økologisk bærekraft at Reindriftenes styret vedtok pålegg om forholdsmessig reduksjon.

I Reindriftenes styrets møte den 26.-27. februar 2013 vedtok derfor flertallet, mot Sametingets representanter, slike frister for en rekke distrikter/siidaer i Vest-Finnmark og Øst-Finnmark reinbeiteområder. Reindriftenes styret vedtok i løpet av 2013 frister for pålegg om forholdsmessig reduksjon av reintallet for totalt 231 siidaandeler i Finnmark.

Fristene for gjennomføringen av reduksjonen varierte fra 31. mars 2013 (1 års frist) til 31. mars 2015 (3 års frist), avhengig av hvor mange dyr distriktene skulle redusere. Det første året var reduksjonen begrenset til ca. 1,4 prosent av det totale reintallet i Finnmark, pga. den korte tiden som var igjen av slaktesesongen 2012/2013.

Totalt klaget 85 siidaandeler på påleggene om forholdsmessig reduksjon. Reindriftenes styret opprettholdt egne vedtak i 77 saker, og disse ble oversendt departementet for behandling i begynnelsen av desember 2013. Medio februar 2014 var klagen stort sett ferdigbehandlet i departementet, og ingen fikk medhold i sine klager.

Tabell 7.1 Reintallsutviklingen i Finnmark i perioden 2012 til 2015

	Fastsatt øvre reintall	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Øst-Finnmark	70 650	83 957	74 454	69 103	65 500	66 934
Vest-Finnmark	78 150	107 055	105 092	95 838	80 539	79 312
Totalt	148 800	191 012	179 546	164 941	146 039	146 246

Innrapporterte reintall pr. 1. april 2015 viste at siidaandelene i all hovedsak fulgte opp reduksjonsvedtakene. Reintallet i Finnmark lå da totalt sett under fastsatt nivå. Se tabell 7.1 for en oversikt over reintallsutviklingen i reduksjonsperioden som varte fra 2012 til 2015. Tabellen viser også at reintallet har holdt seg stabilt det første driftsåret etter reduksjonen.

Da melding om reindrift for driftsåret 2014/15 var behandlet, viste det seg at 11 siidaandeler fordelt på seks distrikter ikke hadde oppfylt reduksjonskravet innen 31. mars 2015. Disse siidaandelene hadde ca. 2 600 dyr for mye i forhold til det pålagte reintallet. Reindrifststyret vedtok i løpet av høsten 2015 pålegg om reduksjon og tvangsmulkt med hjemmel i reindrifstloven § 75 og § 76 for 11 siidaandeler.

Våren 2016 gjenstod tre siidaandeler i Vest-Finnmark som ikke hadde redusert i henhold til påleggene. Disse har fått tvangsmulkt, og Landbruksdirektoratet sendte i juli 2016 forhåndsvarsel om tvangsmessig reduksjon av rein etter reindrifstloven § 79 første ledd nr. 3. Sak om tvangsmessig reduksjon ble fremmet i Reindrifststyret i desember 2016.

7.2.3.3 Endring av reindrifstloven § 60 – nytt femte og sjette ledd

Hensikten med denne endringen var å stoppe nye runder med reintallsøkning og såkalt posisjonering mellom siidaandeler, og mellom siidaer etter endt forholdsmessig reduksjon. Posisjonering innebærer at enkelte reineiere lar reintallet vokse ved å ikke ta ut slaktedy, i ett eller flere år, for å komme best mulig ut av en senere prosentvis lik reduksjon.

Situasjonen var at siidaandeler som hadde foretatt forholdsmessig reduksjon som følge av siidaens for høye reintall, igjen kunne øke reintallet sitt (posisjonerte seg) i påvente av en ny runde med forholdsmessig reduksjon. Gjennom denne posisjoneringen kunne de ved en ny runde med forholdsmessig reduksjon, sitte igjen med flere rein enn om de ikke hadde foretatt denne reintall-

søkningen. Dersom dette fortsatte ville siidaandeler på sikt kunne øke sitt reintall på bekostning av de som ikke posisjonerer seg. Sistnevnte vil da etter hver forholdsmessig reduksjon ende opp med et lavere reintall og en svakere posisjon i siidaen. For å motvirke dette, foreslo departementet derfor å endre loven § 60 ved å føye til et nytt femte og sjette ledd (se Prop. 93 L (2015–2016) Endringer i reindrifstloven (reintall per siidaandel)). Dette skulle være et tiltak for å forhindre en uønsket økning etter at forholdsmessig reduksjon er foretatt.

Loven § 60 ble derfor endret slik at fylkesmannen i et nytt femte ledd fikk hjemmel til å fastsette høyeste reintall per siidaandel når særlige grunner foreligger. Det ble også vedtatt en forskrift til bestemmelsen der det fastslås at dette gjelder for siidaer der det er foretatt forholdsmessig reduksjon, og reintallet deretter overstiger fastsatt øvre reintall med mer enn fem prosent. Vedtaket om reintall per siidaandel gjøres midlertidig for inntil fem år. Det tas utgangspunkt i det reintallet siidaandelen hadde året før reintallet i siidaen steg over fastsatt nivå.

Det interne selvstyret blir samtidig ivaretatt ved at siidaandelene etter nytt sjette ledd får anledning til å inngå avtale om en annen reintallsfordeling seg imellom, innenfor rammen av fylkesmannens vedtak. For eksempel kan to utøvere bli enige om at den ene skal ha 300 færre rein, og den andre 300 flere rein enn det fylkesmannen har fastsatt per siidaandel. Dette vil ikke påvirke det totale reintallet til siidaen, ettersom utøverne bare omfordeler rein de allerede har. Fylkesmannen må da legge denne avtalen til grunn for disse to siidaandelene. Lovendringen trådte i kraft 1. juli 2016.

7.3 Forslag til endringer i reindrifstloven

Regjeringen vil endre formålsbestemmelsen slik at økologisk bærekraft prioriteres. Dette er viktig

fordi økologisk bærekraft er en forutsetning for utvikling av økonomisk og kulturell bærekraft.

Reindriften forutsettes å være en moderne og konkurransedyktig næring som leverer kjøtt til et marked som etterspør sunn og trygg mat. Regjeringen vil, for å styrke en slik posisjon, på sikt innføre obligatorisk elektronisk individmerking av rein. Dette kommer i tillegg til tradisjonell øremerking. Slik merking vil gi reineiere et raskere og sikrere oppgjør hos slakteriet for sine rein. I tillegg gir elektronisk individmerking mulighet for å kontrollere reintallet på en effektiv måte. Reintallet er en avgjørende rammebetingelse for driften til den enkelte utøver.

Regjeringen ønsker å oppheve forbudet mot offentliggjøring av enkeltutøveres reintall slik at dette blir tilgjengelig for andre i reindriften. Når utøverne kjenner hverandres reintall, skapes trygghet for å sikre et høyt slakteuttak. Dette vil kunne bidra til en jevnere tilgang på reinkjøtt av høy kvalitet, og et reintall tilpasset beitegrunnlaget. Alt i alt vil endringsforslagene bidra til en økologisk bærekraftig reindrift som sikrer stabile økonomiske rammer og gir grunnlaget for en familiebasert drift. Departementet vil i henhold til konsultasjonsavtalen, invitere Sametinget og NRL til konsultasjoner om de konkrete lovendringene.

7.3.1 Prioritere økologisk bærekraft

I tråd med regjeringsplattformen vil regjeringen endre reindriftsloven slik at det går klart frem av formålsbestemmelsen at økologisk bærekraft skal prioriteres i lovens sammenheng.

Det følger av formålsbestemmelsen i § 1 at loven skal legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift. En økologisk bærekraftig reindrift innebærer at beitebruket ikke forringer beitekvaliteten eller mangfoldet av dyr og planter i de ulike årstidsbeitene.

Ordlyden likestiller økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft. Forarbeidene til loven legger til grunn at begrepet bærekraft betyr de elementer som er nødvendige for at reindriften skal ha vitalitet og livskraft over tid, se Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 52. Stortinget sluttet seg til dette i sin behandling.

I de årlige proposisjonene om reindriftsavtalen er det lagt til grunn at økologisk bærekraft er en nødvendig forutsetning for økonomisk og kulturell bærekraft, sist ved Prop. 77 S (2015–2016).

Samiske interesser har i sine innspill i ulike sammenhenger sterkt vektlagt de kulturelle elementene, og som de mener ikke kan fjernes eller underkommuniseres. De viser til at ulike folke-

rettslige instrumenter forplikter staten til å sikre reindriften som urfolk-næring, og da spesifikt deres kulturelle særpreg. Videre påpeker de at dette betyr at staten, ved utformingen av reindriftpolitikken, må sikre at reindriften er kulturelt bærekraftig.

En prioritering av økologisk bærekraft utelukker ikke en kulturelt bærekraftig reindrift, men er tvert imot en forutsetning for dette. En lønnsom og bærekraftig utvikling av næringen på sikt skjer først og fremst ved å prioritere økologisk bærekraft i styring og forvaltning av næringen.

Regjeringen foreslår på denne bakgrunn å endre reindriftsloven § 1, slik at økologisk bærekraft prioriteres.

7.3.2 Obligatorisk individmerking av rein

Reintall kontrolleres i dag gjennom opplysninger i melding om reindrift som siidaandelsleder plikter å levere årlig, samt gjennom offentlige reintellinger i felt. Reintellinger er både en kontroll av at beiteressursene forvaltes på en forsvarlig måte, og en kontroll av at vilkår for tilskudd over reindriftsavtalen er oppfylt.

Reintellinger i felt er svært ressurskrevende og utfordrende å organisere for at de skal være pålitelige. Tellingene gir ikke alltid nøyaktig nok informasjon, heller ikke for reindriften som har ansvaret med å ha et reintall innenfor fastsatt nivå. Individmerking kan være en måte å sikre mer presise og mindre ressurskrevende reintellinger på, til nytte både for næringen og myndighetene. Individmerking med klips eller lignende har til dels blitt oppfattet å stride imot tradisjonell merking, og ikke så hensiktsmessig som snitt i ørene. Denne type merking ble vurdert¹ allerede ved revisjon av 1933-loven, men ble ikke anbefalt innført da. I dag er det derimot mer vanlig med ulike former for individbasert merking av rein. Enkelte distrikt har merket hele flokken med elektroniske individmerker, mens andre reineiere bruker satellittbaserte sporingsenheter (GPS-sendere) på enkelte dyr i flokken. Hovedsakelig brukes denne typen merking for at distriktene selv skal ha bedre kontroll med reintall og hvor flokkene er til enhver tid. Videre er det lettere å dokumentere rovilttap med individmerkede dyr. Elektronisk individmerking vil også avhjelpe slakterienes arbeid med å identifisere reineiere, og dermed effektivisere slakteoppgjøret.

Bruk av nyere teknologi, som for eksempel droner og elektronisk individmerking, vil være til

¹ Instilling fra Reindriftslovkomiteen, s 44 Ad kap VIII. 1966.

stor nytte for reindriften. Basert på erfaringene fra enkelte distrikt, er det mye som tyder på at bruk av såkalte RFID-brikker (radiofrekvens identitetsmerker) som årgangsmerking på rein gir en god oversikt over distriktets reintall. RFID-brikker forventes å kunne avhjelpe reintellinger, og gjøre myndighetenes arbeid med offentlig kontroll av reintall mindre ressurskrevende. Avtalepartene ble enige om å utrede denne muligheten nærmere gjennom pilotprosjektet som ble startet opp høsten 2016. Pilotprosjektet viser så langt at dagens løsninger kan fungere godt i reindriften, men at det fortsatt er enkelte justeringer i avlesing av brikkene som må forbedres. På slaktelinja synes RFID-brikker å fungere bra, og gjør at oppgjøret til siidaandeler går raskere og mer presist. Det gjenstår fortsatt noe utviklingsarbeid for å kunne implementere RFID-teknologi fullt ut i reindriften. Gjennom en prioritering av slikt utviklingsarbeid, skal reindriften innen kort tid kunne ta i bruk denne teknologien.

I 2008 utarbeidet en arbeidsgruppe med medlemmer fra reindriften, forskning og forvaltning kriterier eller indikatorer for økologisk bærekraftig reintall. Kriteriene skulle være til hjelp for distriktene og for myndighetene i forbindelse med utarbeidelse og godkjenning av reintall (jf. s 47 i Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) *Om lov om reindrift*).

Arbeidsgruppen anbefalte i sin rapport² følgende kriterier som indikator på om et gitt reintall kunne antas å være økologisk bærekraftig: gjennomsnittlige slaktevekter, stabilitet i kalveprosent og kjøttproduksjon per livrein. Slaktevekter var de beste målbare kriteriene, og kjøttavkastning og stabilitet i kalveprosent kunne brukes som supplerende indikatorer. Det ble også anbefalt normer, eller nedre grenser for kriteriene. Arbeidsgruppen utarbeidet også en veileder for fastsetting av økologisk bærekraftige reintall³.

I forbindelse med myndighetenes kontroll av reintall, vil det etter departementets vurdering være naturlig å prioritere tellinger og annen oppfølging av de distriktene som ikke oppnår kriterienes norm. Dersom distriktenes kriterier er innenfor norm, kreves det ikke særskilte kontrolltiltak eller annen oppfølging fra myndighetenes side.

For å sikre en mer effektiv og presis offentlig kontroll av reintall, og en bedre overvåking av dyrehelsesituasjonen, er det behov for å innføre

individmerking av rein. Disse merkene skal komme i tillegg til tradisjonelle øresnitt.

Regjeringen går inn for å endre reindriften § 33 og § 34, slik at det på sikt også innføres krav til individmerking av rein.

7.3.3 Oppheving av forbudet mot offentliggjøring av enkeltutøvers reintall

Siidaandelslederne plikter å opplyse myndighetene om reintallet til alle reineiere registrert under siidaandelen i den årlige meldingen om reindrift. I dag er opplysninger om enkeltpersoners reintall unntatt offentlighet gjennom bestemmelsene i reindriften § 18 tredje ledd. Det er viktig for både myndighetene og næringen å ha en trygghet i at bruken av beiteressursene og tildeling av tilskudd skjer i tråd med gjeldende regelverk. Legitimitet for bruk av offentlige støtteordninger i en næring skapes gjennom full åpenhet om opplysninger som gir grunnlag for slike utbetalinger. Den enkelte siidaandelsleder skal også kunne føle seg trygg på at andre siidaandelsledere, i egen og i andre siidaer og distrikt, overholder fastsatt øvre reintall.

I tråd med selvstyret i reindriften er det opp til distriktsstyret å gjøre opplysningene om reintall tilgjengelig for alle siidaandeler i distriktet. Imidlertid er det ingen automatikk i at samtlige reineiere i siidaen eller distriktet får kjennskap til disse. Manglende kunnskap om andre reineieres reintall kan bidra til usikkerhet innad i en siida, og mellom siidaer, om fastsatt øvre reintall faktisk overholdes. En slik usikkerhet kan bidra til at siidaandelen er tilbakeholdne med å ta ut slakterein, og dermed fungerer dette som et hinder for god produksjon og lønnsomhet. I et beitesystem som deles av flere, avgjøres beitetilgangen til den enkelte i stor grad av størrelsen på flokken. Videre sikrer en stor flokk også mot ekstraordinære tap (Benjaminsen med flere,⁴ Næss og Bårdsen, 2013⁵, Næss med flere 2011⁶). Selv om denne strategien sikrer den enkelte reineier, er den også svært ressurskrevende, og medfører på sikt små

⁴ Tor A. Benjaminsen «*Samisk reindrift – norske myter*», Fagbokforlaget 2016.

⁵ Marius Warg Næss og Bård Jørgen Bårdsen «*Why herd size matters – mitigating the effects of livestock crashes*», PLOS ONE 2013, Vol 8 Issue 8 www.ploseone.org

⁶ Marius Warg Næss, Bård Jørgen Bårdsen, Elisabeth Pederesen og Torkild Tveraa «*Pastoral herding strategies and governmental management objectives: Predation compensations as a risk buffering strategy in saami reindeer husbandry*» Human Ecology 2011, 39:489 – 508.

² «*Kriterier/indikatorer på økologisk bærekraftig reintall*», Landbruks- og matdepartementet, juni 2008

³ «*Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall*», Landbruks- og matdepartementet, desember 2008.

og mindre produktive dyr. For å sikre stabile reingtall innenfor tettheter som sikrer best mulig vekst og produksjon for alle, er det avgjørende at eierne samarbeider om driften. Det kreves betydelig mer presisjon enn å vurdere et reingtall ved øyemål for å sikre at øvre reingtall overholdes i en siida, et distrikt og i beitesonene. Faktisk kjennskap til hverandres reingtall er helt nødvendig informasjon for å skape bedre tillit og samarbeid i reindriften.

I utgangspunktet bør det være full åpenhet om siidaandelens reingtall. Men siden opplysninger om reingtall først og fremst er et nyttig verktøy for

næringen, velger en i denne omgang å åpne for et begrenset innsyn, fortrinnsvis på distriktsnivå, herunder i helårsdistrikt samt i vinter-, vår- og høstbeitedistrikt. Det bør vurderes om opplysninger også skal gis tilgrensende nabodistrikt.

Regjeringen vil endre reindriftsloven slik at siidaandelers reingtall ikke lenger unntas fullstendig fra offentligheten, og reindriftsloven § 18 endres i samsvar med dette. Opplysninger om reingtall forutsettes som før gitt til myndighetene gjennom årlig melding om reindrift.

8 Reindrifftsavtalen som reindriftspolitisk virkemiddel

8.1 Innledning

Reindrifftsavtalen er, ved siden av reindrifftsloven, det viktigste redskapet for å følge opp målene og retningslinjene i reindriftspolitikken. I forhandlingene om reindrifftsavtalen drøftes sentrale økonomiske spørsmål som knytter seg til utviklingen i næringen, samt at det fastsettes retningslinjer for bruken av de økonomiske virkemidlene. Ved at næringen representert ved Norske Reindrifftsamers Landsforbund (NRL) er gitt forhandlingsrett med staten, er næringen gitt en særlig mulighet til å utøve avgjørende innflytelse på egen økonomisk situasjon og utvikling. Reindrifftsavtaleforhandlingene gjennomføres etter de bestemmelser som er gitt i gjeldende Hovedavtale for reindriften. Hovedavtalen ble inngått mellom Staten ved Landbruksdepartementet og Norske Reindrifftsamers Landsforbund den 26. februar 1993. I henhold til avtalens § 2 skal Landbruks- og matdepartementet og NRL føre forhandlinger om en løpende reindrifftsavtale med tiltak som tar sikte på en utvikling av reindriftnæringen i samsvar med de til enhver tid vedtatte mål og retningslinjer for reindriftspolitikken.

Reindrifftsforhandlingene gjennomføres hvert år, og perioden for de årlige avtalene løper fra 1. juli. Forhandlingene skal ta utgangspunkt i en felles forståelse av næringens økonomiske situasjon. Som grunnlag for dette, utarbeider Økonomisk utvalg for reindriften et totalregnskap for reindriften.

8.2 Etablering av reindrifftsavtalen

Den første Hovedavtalen for reindriftnæringen ble oversendt Stortinget ved kongelig resolusjon av 30. april 1976, jf. St.prp. nr. 170 (1975–76). Fram til en egen hovedavtale for reindriften hadde myndighetene på ulike måter gitt økonomisk støtte til reindriftnæringen. Stortinget godkjente 4. juni 1976 Hovedavtalen for reindriften, og ga daværende Landbruksdepartementet fullmakt til å forhandle med NRL om toårige avtaler med reindriftnæringen.

I korthet fastslo hovedavtalen at reindrifts-samene gjennom NRL har forhandlingsrett med staten om økonomiske tiltak for næringen, herunder også faglige, sosiale, organisasjonsmessige og andre spørsmål av betydning for utviklingen av næringen. Hovedavtalen fastslo videre at det skulle inngås toårige reindrifftsavtaler om priser og tiltak i næringen. Videre ga hovedavtalen nærmere bestemmelser om prosedyren for selve forhandlingene.

Som en følge av St.meld. nr. 28 (1991–92) ble det fremforhandlet en ny Hovedavtale for reindriften. I forhold til Hovedavtalen fra 1976 ble det innarbeidet en forutsetning om at NRL skal konsultere andre vesentlige næringsorganisasjoner. Videre at Sametinget skal gis anledning til å uttale seg ved de årlige reindrifftsavtalene før behandling i Stortinget. I tillegg ble avtaleperioden endret fra forhandlinger om toårige avtaler til ettårige avtaler, og at avtalen løper fra 1. juli. Det ble også innarbeidet prosedyrer ved brudd i forhandlingene og partenes mulighet til å si opp avtalen. I tilfelle brudd i forhandlingene, fremmer Staten, ved LMD, på eget grunnlag overfor Stortinget forslag om de tiltak og økonomiske rammer som skal gjelde for kommende avtaleperiode.

8.3 Erfaring med dagens hovedavtale

Gjeldende hovedavtale har nå virket siden 1993. Foruten brudd i forhandlingene om Reindrifftsavtalen 2011/2012, og en utsettelse av forhandlingene om Reindrifftsavtalen 1983/1984 i forbindelse med utbygging av Alta/Kautokeinovassdraget, har det ikke vært brudd i reindrifftsavtaleforhandlingene.

Etter hovedavtalens § 1 andre ledd skal andre vesentlige næringsorganisasjoner konsulteres av NRL forut for forhandlingene. I de siste årene har det ikke vært andre større næringsorganisasjoner på reindriftsområdet.

Hovedavtalen for reindriften har åpnet for at partene kan kreve forhandlinger også om andre forhold utenom de økonomiske virkemidlene. I hovedavtalen er dette konkretisert til å være fag-

Boks 8.1 Rein – Tråante 2017

Figur 8.1 Lavvoer på torvet i Trondheim

Foto: Wil Lee-Wright

Tråante 2017 ble en felles feiring av 100-årsjubileet av samefolkets første landsmøte i Trondheim 6. til 9. februar i 1917. Selve jubileumsuken ble arrangert fra 5. februar til 12. februar 2017.

I forbindelse med forhandlingene om Reindrifftsavtalen 2016/2017 ble avtalepartene enige om at det er viktig at reindriften presenteres på en positiv måte under Tråante 2017. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe med medlemmer fra Markedsutvalget for reinsdyrkjøtt, Utviklingsprogrammet ved Innovasjon Norge og Reindrifftsens utviklingsfond (RUF) som skulle planlegge og gjennomføre Rein-Tråante 2017. Formålet var å synliggjøre og få økt oppmerksomhet omkring reinkjøtt og reindriften under jubileumsuken. Arbeidet ble ledet av Markedsutvalget.

Arbeidsgruppen vedtok å etablere en Storlavvo på torvet i hjertet av Trondheim. Oi! Trøndersk Mat og Drikke ble engasjert som teknisk arrangør. Her fikk publikum oppleve et mangfold av smak og særpreg fra helten på vidda. I lavvoen var det vel 30 utstillere som representerte noe av det beste innen foredling av reinkjøtt, duodji, samisk design og reiseliv. I tillegg var det lagt opp til en rekke aktiviteter og kulturelle innslag i lavvoen.

Under jubileet ble det også arrangert en samhandlingskonferanse om reindriften i et 100 års perspektiv og veien videre. Dette ble arrangert av Norske Reindrifftsamers Landsforbund og Landbruksdirektoratet.

lige, sosiale, organisasjonsmessige og andre spørsmål av betydning for en utvikling av næringen mot de mål som er fastsatt for reindriftpolitikken. Denne åpningen innebærer ikke at reindriftnæringen representert ved NRL kan fremme ethvert faglig krav i forbindelse med reindrifftsavtaleforhandlingene. Imidlertid kan NRL løfte problemstillinger gjennom forhandlingene, og LMD kan bidra til at NRL får tatt opp saken med rette fagdepartement.

Ved endring av Hovedavtalen i 1993 endret man både perioden for reindrifftsavtalen fra to til ett år, og perioden for når forhandlingene skal gjennomføres. Tidligere fulgte avtaleåret kalenderåret. Selv om reindrifftsavtalen var toårige, ble det i praksis ført forhandlinger hvert år. Bakgrunnen for at man endret perioden for reindrifftsavtalen, var at virkemidlene kunne bli endret midt i en slakteperiode. Dagens løsning innebærer at forhandlingene skjer så tidlig at avtaleresultatet kan tre i kraft før slaktesesongen. Hensikten er å kunne påvirke utviklingen i slakteuttaket ved at avtaleåret samsvarer bedre med driftsåret og driftsmønsteret i reindriften.

Regjeringen vil videreføre dagens system med reindrifftsavtaleforhandlinger. Fra reindriften er det argumentert for at toårige avtaler vil gi større forutsigbarhet for reieneieren, og forvaltningen har påpekt at toårige avtaler vil være et betydelig forenklingstiltak.

Reindriften er en naturbasert næring, og slakteuttaket kan derfor variere betydelig mellom slaktesesonger. Et variert slakteuttak får konsekvenser for utbetalinger av de direkte tilskuddsordningene. Regjeringen ser det derfor som hensiktsmessig at det fortsatt forhandles om ettårige reindrifftsavtaler. I tillegg er behandling av proposisjonen om reindrifftsavtalen den muligheten Stortinget i hovedsak har til å sette reindriften på dagsorden og drøfte reindriftpolitikken.

8.4 Sametingets deltakelse i reindrifftsavtaleforhandlingene

I forbindelse med de årlige reindrifftsavtaleforhandlingene har Sametinget observatørstatus, og følger forhandlingene. Dette innebærer også at Sametingets representant følger de interne forhandlingsmøtene på Statens side. Videre gis Sametinget i henhold til § 4 i *Hovedavtalen for reindriften* anledning til å uttale seg om reindrifftsavtalen før Stortinget behandler den årlige stortingsproposisjonen om reindrifftsavtalen.

Tabell 8.1 Fordeling av reindrifftsavtalens ramme de siste fem avtaleårene (mill. kroner)

Post	Benevnelse	Ramme 2012/13	Ramme 2013/14	Ramme 2014/15	Ramme 2015/16	Ramme 2016/17
51	Reindrifftsens Utviklingsfond	34,1	33,1	33,7	35,6	31,6
72	Organisasjonstilskudd	6,1	6,1	6,1	6,1	6,1
75	Kostnadssenkende og direkte tilskudd	62,4	67,7	69,1	68,7	74,2
79	Velferdsordninger	1,9	2,6	2,6	2,6	2,6
	Sum	104,5	109,5	111,5	113,0	114,5

Sametinget behandler spørsmål knyttet til reindrifftsavtaleforhandlingene under ett av sine plenumsmøter på høsten. Før Staten legger fram sitt tilbud, avholdes det et møte mellom politisk ledelse i LMD og Sametinget. Under dette møtet utdyper Sametinget sitt innspill.

8.5 Ordninger over reindrifftsavtalen

Fra midten av 1970-tallet til midten av 1980-tallet var det en forholdsvis sterk vekst i overføringene over reindrifftsavtalen. Disse overføringene ga reindrifftsutøverne økt økonomisk trygghet og en mulighet til å videreutvikle reindrifften som næring. Samtidig bidro overføringene til en utilsiktet virkning ved at reintallet økte, og da særlig reintallet i deler av Finnmark. På 1990-tallet sto reintallstilpasningen i Finnmark, men også reintalls- og inntektsfordelingen, sentralt når man drøftet innretningen av de økonomiske virkemidlene over reindrifftsavtalen. Innretningen av de økonomiske virkemidlene viste seg etter hvert ikke å ha den ønskede effekt på reintallstilpasningen. Fra og med Reindrifftsavtalen 2003/2004 ble tilskuddsordningene derfor lagt vesentlig om. Tilskuddene til siidaandeler og tamreinlag ble endret fra ordninger som i stor grad var faste beløp per siidaandel, til ordninger som premierer produksjon og verdiskaping. Dette innebærer at mens ordningene tidligere var knyttet opp mot et minstekrav til produksjon (kg), er dagens ordninger knyttet til verdien av det som produseres (kr). Videre er det rettet oppmerksomhet mot tiltak som skal legge til rette for økt slaktning og omsetning av reinkjøtt, ved fortsatt å stimulere til reell markedsrettet produksjon og verdiskaping.

I løpet av denne regjeringens funksjonstid har en særlig fremhevet og prioritert næringsrettede tiltak, samt gjennomført en rekke forenklingstiltak i reindrifftsavtalen.

Regjeringen vil fremover fortsatt prioritere en produksjonsrettet og markedsorientert utvikling av reindrifften.

Nedenfor gis det en fremstilling av utviklingen av reindrifftsavtalens ramme (kapittel 1151) de siste fem avtaleårene, med en egen spesifikk oversikt over post 75.

8.6 Utvikling av reindrifftsavtalen som reindrifftspolitisk virkemiddel

Det er regjeringens målsetting å gi reindriffts næringen muligheter til å utvikle seg til en rasjonell markedsorientert næring som er bærekraftig i et langsiktig perspektiv. I tråd med målsettingen har regjeringen særlig prioritert tiltak som legger til rette for en økologisk bærekraftig reindrift, samt økt produksjon og lønnsomhet i næringen.

Regjeringen ønsker å bruke reindrifftsavtalen til å støtte opp om denne målsettingen, og videreføre prioriteringer av tiltak som legger til rette for en økologisk bærekraftig reindrift. Gjennom en økologisk bærekraftig reindrift legges grunnlaget for økt inntjening og lønnsomhet i alle reinbeiteområdene, og for den familiebaserte virksomheten.

Gjennom reintallsprosessen er det blitt mulig å knytte sammen virkemidlene over reindrifftsavtalen og reindrifftsloven. De siste avtalene har støttet opp om de som har fulgt opp gitte reduksjonsvedtak, mens de som ikke har fulgt reduksjonskravene ikke har vært tilskuddsberettiget. I tillegg er det blitt foretatt kutt i utbetalingene av rovvilterstatningene for de reindrifftsutøverne som ikke har fulgt opp i tråd med reindrifftslovens regler om øvre reintall. Disse tiltakene har hatt en vesentlig innvirkning på resultatet av reintallsreduksjonen som har funnet sted i Finnmark. Regjeringen vil også fremover samordne virkemidlene for å nå gitte reindrifftspolitiske mål.

I utformingen av tilskuddsordningene er det viktig å se hvilken effekt ordningen har på bærekraftsmålene. Erfaring har vist at effekten av enkelte av tilskuddsordningene, og da særlig produksjonspremien, ikke har hatt den ønskede effekten i alle reinbeitedistriktene. Dette henger sammen med at det er flere faktorer enn pris som virker inn på reindriftnutøvernes tilpasning.

Dersom det er fastsatt et øvre reintall per siida og per siidaandel, og det overholdes, kan det forventes at produksjonspremien bidrar til å øke inntjeningen av den enkelte rein i større grad enn i dag. I stedet for å øke kjøttinntektene ved å ha flere rein, vil reineieren ved et fastsatt reintall i større grad se nytteverdien av å øke inntjeningen av den enkelte rein. Økt inntjening vil med gjeldende tilskuddsordninger bidra til økt produksjonspremie.

Kalveslaktetilskuddet er, sammen med produksjonspremiene, de to store tilskuddsordningene som sorterer under tilskudd til siidaandeler og tamreinlag. I de siste reindriftsavtalene har regjeringen valgt å prioritere en økning av kalveslaktetilskuddet. Uttak av kalv reduserer presset på vinterbeitene, og reduserer tapene i løpet av vinteren. Økt uttak av kalv bidrar også til økt produktivitet fordi tilveksten på kalv er større enn tilveksten på større dyr. I forbindelse med reinntallsprosessen har det vært viktig å legge til rette for at også kalv med lave vekter blir tatt ut. Dette for å unngå at kalven blir sluppet inn på vinterbeitene, og ytterligere øke belastningen av beitene. Øknin-

gen av kalveslaktetilskuddet har hatt effekt ved at uttaket av kalv har økt betydelig de siste årene.

For å legge til rette for den familiebaserte reindriften, er det av betydning at de reindriftpolitiske virkemidlene også bidrar til at potensialet for verdiskaping utover økt kjøttproduksjon utnyttes bedre. Her vises det til de muligheter som ligger i videreføring av reinkjøtt, aktiviteter knyttet til reiseliv og formidling av reindriftssamisk kultur og levesett. I tillegg er reindriften også en unik arena for læring og omsorg der flere generasjoner reineiere kan utøve en næring og kultur i fellesskap. Det vises til kapittelet om den familiebaserte reindriften for en nærmere omtale av lærings- og omsorgsbaserte tjenester i reindriften.

Det er viktig å sikre god kvalitet på reinkjøttet som skal ut til markedet. Regjeringen vil tilrettelegge for at de direkte tilskuddsordningene knyttes tettere til nytt klassifiseringssystem, jf. omtalen av dette i kapittel 5.

Departementet vil tilrettelegge for en mer effektiv og sikker rapportering av reinslakt, herunder tilrettelegge for bruk av individmerker ved slakteriene. Dette skal bidra til et raskere og mer presist oppgjør, noe som kommer reineierne til gode.

Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindriftnbasert vekst og verdiskaping vil være et viktig virkemiddel for å realisere reindriften muligheter til økt verdiskaping. Fremover vil det bl.a. være viktig å styrke reinkjøttbedriftene slik at både stabilitet og volumet i leveranser øker. Samtidig må høy kvalitet stå sentralt. Det er viktig å

Tabell 8.2 Spesifikasjon av rammen for post 75 Kostnadssenkende og direkte tilskudd de fem siste avtaleårene (mill. kroner)

Benevnelse	Ramme 2012/13	Ramme 2013/14	Ramme 2014/15	Ramme 2015/16	Ramme 2016/17
Tilskudd til driftsenheter og tamreinlag	50,6	54,4	55,8	55,1	61,0
<i>Produksjonspremie</i>	23,0	29,0	32,7	31,3	29,5
<i>Driftstilskudd¹</i>	9,2	7,5	3,5	4,0	3,3
<i>Kalveslaktetilskudd</i>	15,4	15,4	17,8	18,0	26,6
<i>Ektefelleltillegg</i>	3,0	2,5	1,8	1,8	1,6
Distriktstilskudd	9,9	10,3	10,3	10,3	10,4
Frakttilskudd	1,9	3,0	3,0	3,0	2,5
Tilskudd til rapportering av rein				0,3	0,3
Totalt post 75	62,4	67,7	69,1	68,7	74,2

¹ Fra og med 2014/15 er bevilgningen på driftstilskuddet kun rettet mot ungdom, og inkluderer også etableringstilskudd for samme gruppe.

støtte opp om den slakteri- og videreforedlingsstrukturen som er etablert. Lokal slaktning uten lange transportavstander støtter opp om god dyrevelferd, og flere aktører bidrar til økt konkurranse om råstoffet. Dette er positivt både for reineieren og for forbrukeren. Departementet vil prioritere støtte til denne type tiltak fremover.

8.7 HMS-tiltak i reindriften

Innenfor primærnæringene er det stor risiko for arbeidsulykker. Små og store skader er vanlig i reindriften. I utgangspunktet skal alle ulykker meldes til Arbeidstilsynet. Trolig er det her en del underrapportering. Videre har ikke Arbeidstilsynet i sin statistikk skilt ut reindrift fra øvrige primærnæringer som jordbruk, fiske og skogbruk. Dette innebærer at man ikke direkte kan hente ut ulykkestall fra Arbeidstilsynet sin statistikk.

HMS i reindriften var tema for første gang under forhandlingene om Reindriftsavtalen 2004/2005. Under disse forhandlingene ble partene enige om at det bør satses mer på HMS i reindriften. Det ble vist til at reindriftnæringen er et yrke med høy risiko for arbeidsulykker og personska-der, og at en satsing på HMS vil kunne bedre denne situasjonen. HMS-arbeid er omfattende, og omhandler til dels arbeidsvaner, rutiner, verneutstyr, ansvarsforhold og samarbeid. Dette griper direkte inn i den daglige driften i næringen, og partene var enige om at dette må næringen selv ha et hovedansvar for.

Siden den gang er det årlig øremerket en særskilt del av organisasjonstilskuddet til NRL til HMS-tiltak i reindriften (200 000 kroner).

Reindriften har dessverre i løpet av de siste årene opplevd en rekke alvorlige ulykker. Endringer i klimaet har de siste årene økt risikoen for ulykker. Innsjøer og elver som tidligere har vært trygge å passere, er ikke lenger like trygge. Tilsvarende er områder blitt mer skredutsatt. Det må derfor jobbes aktivt og kontinuerlig med tiltak som gjør arbeidshverdagen tryggere for den enkelte reindriftsutøver. Det er behov for flere tiltak for å redusere skaderisikoen og ulykker i reindriften.

Utover årlig avsetning til HMS-tiltak over reindriftsavtalen, er det over en treårs periode avsatt 2,3 mill. kroner til prosjektet «*Reindriften hverdag*» over reindriftsavtalen. Prosjektet har vært et samarbeidsprosjekt mellom NRL og Samisk nasjonalt kompetansesenter – psykisk helsevern og rus (SANKS). Formålet med undersøkelsen var å kartlegge psykososiale faktorer

som kan ha betydning for livskvalitet og psykisk helse for dagens samiske reindriftsbefolkning, og å utforske sammenhengen mellom mønstrene av psykososiale faktorer og psykisk helse og livskvalitet.

Prosjektet «*Reindriften hverdag*» har også bidratt til økt kunnskap om hvilke forhold som kan bidra til skader og ulykker i reindriften. NRL har en sentral rolle i dette prosjektet. Videre har næringen ved NRL hovedansvaret for gjennomføring av HMS-tiltak i reindriftnæringen. På denne bakgrunn legges det til grunn at NRL prioriterer arbeidet med å omsette den nye kunnskapen til konkrete tiltak som vil bidra til å redusere antall ulykker i reindriften. Her blir det viktig å involvere næringen.

Gjennom flere år har Norsk landbruksrådgivning arbeidet aktivt med HMS-tiltak i landbruket. Det er gjennomført flere utredninger og forskningsbaserte studier om temaet i landbruket. Her vises det særlig til oppsummeringsrapporten fra forskningsprosjektet «*Sikkerhet, arbeidshelse og ulykker i landbruk – situasjonsbeskrivelse og framtidige utfordringer*» som ble lagt fram i 2015. Det er viktig at NRL i sitt arbeid har god kontakt med de som arbeider med HMS-tiltak på landbruksområdet for å utveksle erfaringer og dra veksler på det arbeidet som gjøres på landbruksområdet.

8.8 Tiltak mot radioaktivitet

I etterkant av Tsjernobylulykken i 1986 iverksatte staten kompensasjonsordninger overfor reindriften. Målsettingen var å sørge for at reindriften ikke ble økonomisk skadelidende på grunn av denne ulykken.

I etterkant av Tsjernobylulykken førte nedbørsmønsteret over Norge til at reinbeiteområdene sør for Saltfjellet fikk et betydelig nedfall av radioaktivt cesium (cesium-134 og cesium-137). Det har etter dette skjedd en naturlig reduksjon i graden av forurensing av beitene. I mange områder har det i de siste årene ikke vært behov for å iverksette tiltak for å redusere cesiumnivået i reinen.

Selv om det har skjedd en naturlig reduksjon i graden av forurensing av beitene, er det fortsatt nødvendig med ulike tiltak for å redusere cesiumnivået i reinen slik at man unngår å måtte kassere kjøtt.

Cesium 137 har en fysisk halveringstid på 30 år, noe som betyr at cesium 137 kan bli i naturen i lang tid. Sopp har en spesiell egenskap til å ta opp

det radioaktive stoffet fra jorda, og nivåene i sopp vil derfor holde seg høyt i flere tiår fremover i de mest forurensede områdene. Soppen er nå en av hovedårsakene til variasjon i cesiuminnholdet i

reinkjøtt. Gode soppår vil øke cesiuminnholdet med påfølgende behov for tiltak.

Det er regjeringens målsetting at reindriften fortsatt skal holdes økonomisk skadesløs på grunn av radioaktivitet.

9 Arealforvaltning i reindrifftsområdene – mål om økt produksjon og lønnsomhet

9.1 Innledning

Reindriften er en arealavhengig næring, og tilgang på nødvendige arealer er en sentral forutsetning for at næringen oppnår målet om økt produksjon og lønnsomhet. Nærmere 40 pst. av Norges areal er reinbeiteområde. Reindriften omfang og bruk av arealene kan gi betydelig spenningsforhold når andre samfunnsinteresser har behov for arealer til utbygging og annen næringsutøvelse og bruk.

Det er ikke bare press fra andre samfunnsinteresser som skaper utfordringer for reindriften. Også internt er det i enkelte områder stor konkurranse om arealene. Særlig har den interne konkurransen vært fremtredende i områder hvor reintallet ikke har vært i samsvar med beitegrunnlaget, og i områder hvor rettighetsforholdene er uavklarte. Videre påvirker næringen sitt eget beitegrunnlag gjennom motorisert ferdsel på barmark og ulike gjerdesystemer.

Reindriften vern mot annen bruk av deres beitearealer er i utgangspunktet sterkt. Retten til å utøve reindrift er en selvstendig rett hvor rettsgrunnlaget er alders tids bruk, noe som blant annet er uttalt av Høyesterett i Selbudommen (Rt. 2001 s. 769). Denne retten har et ekspropriasjonsrettslig vern, jf. reindrifftsloven § 4. Ekspropriasjonsrettslig vern innebærer at inngrep må vurderes etter de alminnelige ekspropriasjonsrettslige regler, jf. lov av 23. oktober 1959 nr. 3 (oreigningslova) og lov av 6. april 1984 nr. 17 (ekspropriasjonsstatningslova).

Ved planer om tiltak må det gjennomføres en avveining av ulike hensyn, og i en del tilfeller vil det være slik at reindriften sine interesser må vike. I slike situasjoner må reindriften så langt som mulig forsøke å tilpasse virksomheten til de nye omstendighetene. Når det vurderes endringer i reindriften arealtilgang, må det tas hensyn til at reindriften er sårbar for påvirkninger som reduserer størrelsen eller kvaliteten på beitelandet. Et distrikts totale beitekapasitet er betinget av beitebalansen mellom de ulike årstidsbeitene. En

sesongmessig underdekning vil innebære redusert tilvekst eller avkastning fordi et redusert næringsopptak gjør dyrene dårligere i stand til å møte neste sesong. Det viktigste elementet i beitebalansen er forholdet mellom tilgjengelige vinterbeiter og barmarksbeiter. Vinterbeitene bestemmer i stor grad flokkstørrelsen, mens sommerbeitene er mer avgjørende for produksjonen.

9.2 Inngrepseffekter

Generelt kan inngrepseffekter deles inn i direkte effekter, indirekte effekter og kumulative effekter. De direkte effektene ved naturinngrep omfatter som regel fysisk tap av land og forstyrrelser i nærheten av inngrepet. Selve tapet av land kan være nokså begrenset, men likevel ha effekter utover dette arealet. Indirekte effekter omfatter for eksempel unnvikelsesadferd for øvrig. Reinen er et byttedyr og reagerer med flukt ved forstyrrelser. Dersom de stadig møter på for eksempel menneskelig aktivitet, vil de bruke mer energi, få mindre tid til å beite og få lavere kroppsvekt enn dyr som får gå i fred. Dette er kritisk om våren når dyrene er i dårligere kondisjon og simlene har stort energibehov både før og etter kalving. Kumulative effekter er sumeffektene av tidligere og nåværende inngrep. Infrastrukturtiltak som hver for seg kan ha begrenset effekt vil til sammen kunne føre til store negative effekter. Det er derfor viktig å få vurdert ulike typer inngrep i sammenheng.

I Norge er presset på reindriftsarealene størst i de sørsamiske områdene og i de kystnære bruksområdene ellers. Et distrikt med gode beiteforhold og god balanse mellom de ulike årstidsbeitene fra naturens side, vil ha en større bufferevne overfor inngrep og forstyrrelser enn et mindre godt distrikt.

Det kan være vanskelig å forutsi de kumulative effektene. En mulig inngang er å vurdere effekten på reindriften fleksibilitet. Reduksjon av sommerbeitekapasiteten kan i første omgang



Figur 9.1 Rein på vinterbeite i Finnmark. På grunn av reinens behov for forskjellige beiter om vinteren og om sommeren, må reindriften ha en god balanse mellom de ulike årstidsbeitene.

Foto: Landbruks- og matdepartementet

synes å ha liten umiddelbar effekt i et distrikt som er klart begrenset av vinterbeitekapasiteten. Senere kan det imidlertid vise seg at nettopp dette inngrepet betyr at man mister tilpasningsevne gjennom at man hadde hatt behov for arealet fordi nye inngrep fordrer omlegginger i driftsmønstret. I et slikt tilfelle vil det aktuelle distriktet i første omgang tape fleksibilitet, noe som i neste omgang gjør effekten av ett nytt inngrep større enn det ville blitt med opprinnelig fleksibilitet.

Det er gjennomført flere forskningsprosjekter både i Norge og i Sverige på direkte og indirekte effekter av ulike typer inngrep. Imidlertid ser departementet fortsatt behov for mer kunnskap om ulike tiltaks innvirkning på reindriften. Det skal fremover prioriteres midler over reindriftsavtalen til forskningsprosjekter på dette området.

9.3 Forvaltning av beitearealene i reindriftsområdene

Plan- og bygningsloven er den sentrale loven når det gjelder arealforvaltning innenfor reinbeiteområdene. Det er viktig at de verktøyene som ligger i plan- og bygningsloven blir brukt for å bidra til at reindriften har tilgang på de arealer som er nødvendig for økt produksjon og lønnsomhet.

I henhold til plan- og bygningsloven § 10–1 skal kommunene utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien danner grunnlaget for kommunens langsiktige utviklingsretning. Når de kommunale planstrategier ivaretar og involverer reindriften i en tidlig fase, er dette et verktøy for tidlig konflikthåndtering. Det er derfor viktig at reindriften blir involvert i startfasen i den kommunale planleggingen. Kommunene vil dermed ha bedre forutsetninger for å imøtekomme alle partenes interesser og unngå fremtidige konflikter.

Fylkesmannen ble fra 1. januar 2014 regional reindriftsmyndighet. Ved overføringen av reindrif-

Boks 9.1 Riksrevisjonens undersøkelse fra 2012

I forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark, Dokument 3:14 (2011–2012) valgte Riksrevisjonen å gjennomføre en nærmere undersøkelse av arealutviklingen i Finnmark. Riksrevisjonen viste til at bebyggelse og infrastruktur i Vest- og Øst-Finnmark reinbeiteområder utgjør under en halv prosent av det samlede arealet innenfor disse to områdene. I sin undersøkelse la Riksrevisjonen til grunn at reinen unngår å bruke beiteområder i en viss avstand fra fysiske inngrep, og der hvor mennesker ferdes. Konkret konsentrerte analysen seg om de reinbeitearealene som lå mindre enn 2 km fra bebyggelse og infrastruktur. Med bakgrunn i at det ikke fantes utviklingsstatistikk på annen infrastruktur enn nye bygg og veier var det utviklingen av disse som var omfattet av undersøkelsen. Undersøkelsen viste at påvirket areal har holdt seg stabilt fra 2001 og 2011 når det gjelder bygninger og veier. Dette innebærer at reindriften arealtilgang i Finnmark ikke nevneverdig ble endret i perioden 2001 – 2011.¹

¹ Siden 2011 er det vedtatt flere større utbyggingstiltak innenfor reinbeiteområdene i Finnmark.

tens områdekontorer fikk Fylkesmannen tilført betydelig reindriftskompetanse. Fylkesmannen har et særlig samordningsansvar for å følge opp nasjonal politikk og være en informasjonskanal ut til kommuner og fylkeskommuner. Fylkesmannen er en hovedaktør i å bygge kompetanse om reindrift og reindriftsrettigheter hos fylkeskommuner og kommuner. Gjennom denne kompetanseoppbyggingen legges det til rette for økt forståelse for reindriften bruk av arealene, og til smidigere og mer forutsigbare planprosesser.

Regjeringen ser behov for å øke kunnskap hos regionale og kommunale planleggere om reindrift, samt behov for økt kunnskap hos distriktene og reindriftsmyndighetene om plan- og bygningsloven. I den forbindelse vil regjeringen prioritere utarbeidelse av nytt veilednings- og informasjonsmaterieell om reindrift og planlegging, samt sette reindrift og plan på dagsorden under samlinger i regi av statlige regionale myndigheter.

Boks 9.2 Regional plan for reindrift i Troms

Troms fylkeskommune har i tråd med Regional planstrategi for perioden 2012–2015 startet arbeidet med en «Regional plan for reindrift i Troms». Planen forventes sendt på høring våren 2018. Regional plan for reindrift i Troms skal gi grunnlag for mer detaljert planlegging på kommunalt nivå. Hovedformålet med en regional plan for reindrift i Troms er å komme frem til en langsiktig og helhetlig plan for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift i Troms, der reindriften arealer og næringens utviklingsbehov med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane sikres. Samtidig skal hensynet til reindriften veies opp mot andre samfunnsinteresser. Planen skal legge til rette for økt samarbeid og mer helhetlig forvaltning på tvers av lokale, regionale og nasjonale forvaltnings- og sektorgrenser. Samspill, tillit og forståelse er viktige stikkord.

Landbruksdirektoratet og fylkesmennene har arbeidet aktivt for å bygge kompetanse hos reinbeitedistriktene om plan- og bygningsloven. Dette arbeidet vil fortsatt ha høy prioritet.

Selv små distrikter kan strekke seg over flere kommuner og fylker, noe som gjør det ressurskrevende for disse å følge opp samtlige planprosesser som berører distriktet. Etter regjeringens vurdering vil kommunereformen bidra til å redusere dette problemet ved at det legges opp til færre, men større kommuner. Utover at større kommuner vil innebære at distriktene får færre kommuner å forholde seg til, vil større kommuner også kunne bidra til mer helhetstenkning og samordning av ulike brukerinteresser.

Et tiltak eller en plan innenfor et reindriftsområde kan i dag utløse en konsekvensutredning (KU) på bakgrunn av tiltakets eller planens virkning for reindriften. Ved utarbeidelse av en konsekvensutredning skal de samlede effektene av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet vurderes, jf. vedlegg IV i forskriften. Forskrift om konsekvensutredningen for planer etter plan- og bygningsloven. Forskrift om konsekvensutredninger etter sektorlover. For planer og tiltak som alltid skal konsekvensutredes, skal reindriften vurderes og behandles dersom det antas at planen

eller tiltaket kan få virkning for utøvelsen av reindriften i området.

Da Direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private tiltaks virkning for miljøet ble endret i 2014 (2014/52/EU), iverksatte regjeringen en prosess høsten 2016 for å endre gjeldende KU-regelverk. I den forbindelse blir det vinteren 2017 gjennomført konsultasjoner om nytt regelverk med NRL og Sametinget. Det legges til grunn at gjennom denne prosessen får Sametinget og NRL synliggjort og drøftet de utfordringer som gjelder konsekvensutredninger på reindriftsområdet.

9.4 Distriktsplaner og kart

Det enkelte distrikt ved distriktsstyret skal utarbeide en distriktsplan, jf. reindriftsloven § 62. Distriktsplanen skal gjengi hovedtrekkene i bruksreglene for det enkelte distrikt om distriktets arealbruk, gjerder, anlegg, flyttleier, kalvingsområder osv. Formålet er å synliggjøre reindriften tilstedeværelse og arealbruk overfor offentlige myndigheter, og derigjennom særlige hensyn som må tas overfor næringen. Ved at vedtatte distriktsplaner skal sendes arealplanmyndighetene, får disse en generell basiskunnskap om reindriften i området. Distriktsplanene skal bedre kommunikasjonen mellom reindriften og offentlige myndigheter. For at formålet med distriktsplanene skal ivaretas over tid, bør de rulleres, for eksempel hvert fjerde år.

Både reindriften og kommunale- og regionale planmyndigheter er tjent med gode distriktsplaner ved at de bidrar til smidigere planprosesser, og en større forutsigbarhet for reinbeitedistrikten.

Departementet vil tilrettelegge for at distriktene har oppdaterte, gode og presise distriktsplaner gjennom økt veiledning fra reindriftsmyndighetene og økonomiske virkemidler over reindriftsavtalen

I plan- og bygningsloven § 2-1 er det innarbeidet krav om at statlige, regionale og kommunale organer legger stedfestet informasjon som organet forvalter, til rette slik at det er lett tilgjengelig for bruk i plan- og byggesaksbehandlingen. Dette kravet er i hovedsak rettet mot fagmyndigheter som ivaretar arealinteresser.

Landbruksdirektoratet og fylkesmannen har betydelig kunnskap om reindriften og dens arealbehov. Ved utarbeiding av ulike planer som berører reindriften, er det viktig at denne kunnskapen blir tilgjengelig. Videre vil distriktsplanene og reindriften arealbrukskart være sentrale for å få

oversikt over reindriftsutøvelsen i det aktuelle planområdet.

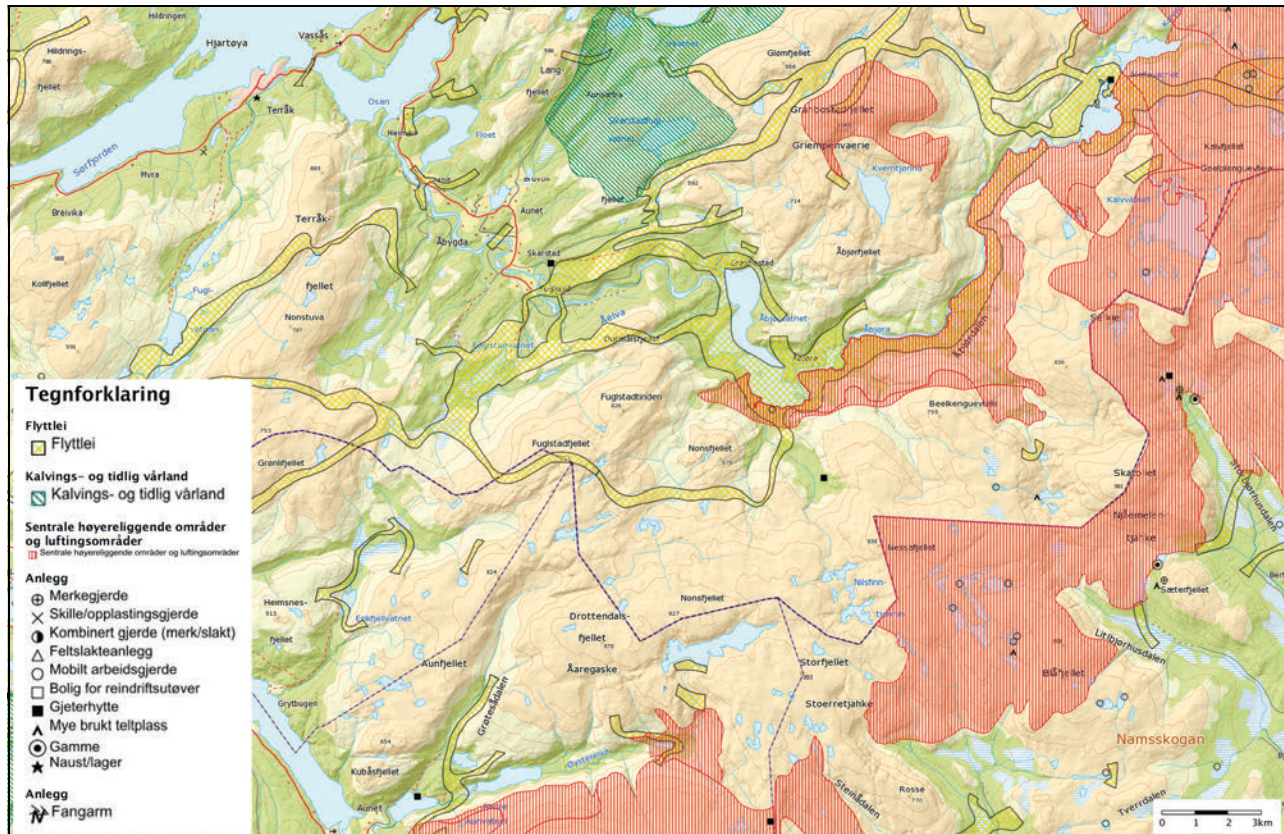
Gjennom de siste reindriftsavtaleforhandlingene har avtalepartene igangsatt en prosess med å utvikle reindriften arealbrukskart. Arbeidet er også finansiert over Landbruksdirektoratets budsjett. Hensikten er å få etablert helhetlige og dynamiske kart til bruk for reindriftnæringen, offentlig forvaltning, planmyndighet og utbyggere. Videre skal kartene danne grunnlag for innsyn i reindriften arealbruk, og være et sentralt saksbehandlingsverktøy i analyser og tematisk framstilling i saker hvor reindriften blir berørt. Det er også en intensjon med utviklingen av disse kartene at de kan gi en samlet oversikt over gjennomførte utbyggingstiltak innenfor det enkelte distrikt sine grenser.

Den nye teknologien som ligger i bruken av disse kartene, vil gi reieneierne og myndighetene tilgjengelig og løpende oppdatert informasjon. Direktoratet skal i samarbeid med fylkesmennene legge til rette for at kartene blir gjort kjent for kommuner og fylkeskommuner. Slike kart har ikke noen rettslig/forvaltningsrettslig virkning, men vil være et viktig element i planlegging og informasjonsflyt.

9.5 Gjerder og anlegg

Gjerder og anlegg inngår som en viktig del av reindriften infrastruktur. Gjerdene i reindriften kan ha ulike formål. Gjerdene kan f.eks. være lede- og samlegjerder i forbindelse med skilling, slaktning og merking. Videre kan gjerdene være sperregjerder mellom distrikter eller for å støtte opp om reieneierens vokteplikt. Videre kan gjerdene være oppført som konfliktforebyggende tiltak mellom reindriften og andre brukerinteresser.

Retten til å føre opp gjerder og anlegg i reindriften er en del av reindriftsretten. Dette fremgår også av reindriftsloven § 24. Permanente gjerder som skal stå ut over én sesong, krever Landbruks- og matdepartementets godkjenning, jf. § 24 annet ledd. Søknad om oppføring av permanente gjerder undergis en omfattende saksbehandling, med høring av ulike private og offentlige interesser, herunder kommunen. Når det gjelder midlertidige gjerder som ikke skal bli stående ut over én sesong, er dette noe som ikke krever noen form for godkjenning etter reindriftsloven. Dette er en rett som reindriften har, og som blant annet innebærer en rett til å føre opp de gjerder som den driftsmessige situasjonen til enhver tid krever.



Figur 9.2 Reindriften arealbrukskart.

NIBIO/Landbruksdirektoratet

Reindriftsgjerdene vil i varierende grad påvirke biologisk mangfold og økologiske prosesser. De vanligste reingjerdene som er bygd er nettinggjerd, strenggjerd og kombinasjoner av disse. De to vanligste negative effektene av gjerdene er oppstyking av leveområder og dødelighet og skader hos vilt som følge av sammenstøt. I tillegg til de økologiske og økonomiske problemstillingene ved reingjerd, er det også problemstillinger knyttet til friluftslivet. Reingjerd er fysiske sperrer og kan bidra til en forringelse av naturoplevelsen.

I dag finnes det ingen totaloversikt over reindriften gjerd og anlegg. Dette gjelder også reindriften gjeterhytter. Bildet kompliseres ved at det finnes både lovlige og ulovlige oppførte gjerd, anlegg og gjeterhytter, samt at midlertidige gjerd har blitt stående over flere år. Videre er det flere eldre gjerd hvor det foreligger uklarehet om disse er godkjent.

Departementet vil prioritere arbeidet med å få kartlagt og få en totaloversikt over gjerd, anlegg og gjeterhytter i reindriften. I dette arbeidet vil bruksreglene og de nye arealbrukskartene være sentrale hjelpemidler. Informasjon om gjerd og anlegg må også inn i arealbrukskartene. Ved

Boks 9.3 Forskrift om fjerning av gammelt gjerdemateriell og ulovlige gjerd

For avtaleåret 2015/2016 ble partene enige om at det iverksettes et prosjekt som har som formål å få fjernet gammelt gjerdemateriell og ulovlige gjerd. Ordningen ble gjort tidsbegrenset og gjaldt for Nordland og Troms reinbeiteområder. Ordningen ble videreført og gjort gjeldende for Nord-Trøndelag for avtaleåret 2016/2017.

avdekking av ulovlig oppførte gjerd, anlegg og gjeterhytter skal fylkesmannen iverksette nødvendige prosesser for fjerning av disse, jf. reindriften §24 tredje ledd og bestemmelsene i reindriften kapittel 11 om Sanksjoner og tvangstiltak. I den forbindelse vises det til eksisterende ordning over reindriften avtalen som gir økonomisk støtte til fjerning av gammelt gjerdemateriell og ulovlige gjerd.

9.6 Bruk av jordskifteretten på interne forhold i reindriften

Jordskifteretten er vurdert som en mulig instans for å håndtere interne konflikter og rettstvister i reindriften. LMD opprettet høsten 2014 en arbeidsgruppe som skulle vurdere jordskifterettens rolle når det gjelder interne forhold i reindriften, samt reindriftslovens bestemmelse om mekling. Arbeidsgruppen avgav sin rapport den 23. mars 2016. Rapporten var på bred høring høsten 2016.

Arbeidsgruppen har foreslått endringer i reindriftsloven og jordskifteloven slik at jordskifteretten gis mulighet til å gjennomføre både rettsfastsettende og rettsendrende saker internt i reindriften. Det er lagt til grunn at de foreslåtte endringene er tilpasset dagens reindriftslov, samt hvordan reindriften utøves og er organisert. Videre foreslås det en mer effektiv bruk av reindriftslovens meklingsbestemmelse. Arbeidsgruppen viser til at økt kompetanse i jordskifteretten om samisk sedvane, kultur og rettsforståelse er en forutsetning for å lykkes når det nå foreslås å åpne for bruk av jordskifteretten også på interne forhold i reindriften. Av den grunn foreslås flere tiltak for å øke kompetansen i jordskifterettene. Med bakgrunn i de særlige problemstillinger knyttet til uavklarte rettighetsforhold på vinterbeitene i deler av Finnmark, har arbeidsgruppen valgt å behandle denne problemstillingen særskilt. Dette må sees i sammenheng med at den økologiske bærekraften i reindriften i stor grad er betinget av balanse mellom en forutsigbar tilgang til beiteressurser og reintall.

Departementet vil med utgangspunkt i forslagene fra arbeidsgruppen og innkomne høringsuttalelser, følge opp saken i en egen prosess.

9.7 Tiltak for utenrettslig konfliktløsning

For at reindriften skal fungere og ha et godt arbeidsmiljø, er den avhengig av et godt nabo-skap. Løsning av tvister i domstolene oppleves ofte opprivende. Det kan ta lang tid å gjenopprette et godt forhold mellom partene ved en tvist. En utenrettslig konfliktløsning vil ikke på samme måte utfordre forholdet mellom partene. Utenrettslige løsninger vil også ofte være gunstig der man ønsker en snarlig og rimelig løsning.

I løpet av de siste årene har det i flere områder og i lokalsamfunn vært gjennomført tiltak for å få til en god samhandling mellom reindriften og det

øvrige samfunnet. Etter initiativ fra kommuner og fylkesmenn er det lagt til rette for ulike møteplasser. Hensikten har vært å forbedre den gjensidige forståelsen og dialogen mellom reindriften og øvrige interesser i lokalsamfunnene.

I forbindelse med endringene av reindriftsloven i 1996 ble det etablert regionale meklingsråd. Formålet med denne etableringen var å etablere en mekanisme for løsning av uenigheter mellom reindriften og andre private rettighetshavere om areal- og ressursutnyttelsen. Opprettelsen hadde som formål å finne løsninger utenom rettsapparatet og legge til rette for en organisert og utenrettslig konfliktløsning.

Departementet vil videreføre ordningen med meklingsråd. Det skal fortsatt tilrettelegges for hensiktsmessige arenaer for å finne utenomrettslige løsninger på tvister hvor reindriften er involvert.

Over reindriftsavtalen og jordbruksavtalen avsettes det årlig midler til konfliktforebyggende tiltak. Hovedformålet med de konfliktforebyggende tiltakene er å redusere konfliktene mellom reindriften og det øvrige landbruket. Ordningen har i hovedsak delfinansiert gjerder som skal hindre at rein gjør skade på dyrket mark. Ordningen administreres av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Departementet ser ordningen som et viktig tiltak for å redusere konfliktnivået mellom reindriften og det øvrige landbruket og legger opp til en videreføring av denne ordningen.

Både gruppen som i 2016 foreslo endringer i reindriftsloven og jordskifteloven og gruppen som foreslo tiltak for internkontroll og selvstyre i reindriftnæringen¹, har kommet med forslag til tiltak for å løse interne konflikter. Slik som beskrevet tidligere, vil forslag fra jordskiftegruppa følges opp i egen prosess.

Når det gjelder den andre gruppen, har denne særlig sett på mekanismer for å hindre at forvaltningen må gripe inn i interne forhold eller at en sak reises for domstolene. Denne gruppen viser til at interne konflikter i reindriften først bør forsøkes løst av distriktsstyrene. Videre at det i bruksreglene må innarbeides et eget punkt om hvordan konflikter skal løses lokalt. Reindriftsloven § 57 annet ledd åttende punkt gir anledning for distriktsstyret å utarbeide regler for lokal konfliktløsning. Distriktsstyret kan angi prosess og hva som forventes av partene i konflikten.

Reindriften er en næring der utøverne er avhengig av å samarbeide. I alle samarbeidsrela-

¹ Rapport nr. 7/2016 Landbruksdirektoratet «Utfordringer for selvstyre i reindriftnæringen».

sjoner kan det oppstå konflikter. Årsakene til konfliktene kan være mange. Departementet slutter seg til arbeidsgruppens vurderinger om at interne konflikter først bør forsøkes løst av distriktsstyret. Gjennom veiledning av distriktsstyrene skal det legges til rette for at de ved revisjon av bruksreglene også innarbeider bestemmelser om hvor-

dan konflikter skal løses lokalt. En bevisstgjøring om distriktsstyrets handlingsrom, og en innarbeidelse av et slikt punkt i bruksreglene, vil kunne bidra til å hindre at konflikter eskalerer. På sikt vil dette også kunne bidra til et bedre samarbeid internt i reindriften.

10 Konvensjoner med Sverige og Finland

10.1 Norsk-svensk reinbeitekonvensjon – historikk

Reindriftssamenes tradisjonelle flyttinger mellom sesongbeitene, også på tvers av landegrensene, har foregått i flere hundre år. Da grensen mellom Norge og Sverige ble trukket i 1751 ble den såkalte Lappekodisillen vedtatt som et tillegg til grensetraktaten mellom Norge og Sverige. Lappekodisillen var den første omfattende reguleringen av den grenseoverskridende reindriften. Lappekodisillen garanterte blant annet at samene også i fortsettelsen skulle ha rett til å flytte over grensen med sine reinflokker etter gammel sedvane.

Lappekodisillen har senere blitt supplert med mer detaljerte regler, og den sist gjeldende konvensjonen var konvensjon av 1972 mellom Norge og Sverige om reinbeite. Denne konvensjonen skulle i utgangspunktet gjelde i 30 år, frem til 20. april 2002.

For å utrede spørsmål om en ny konvensjon, ble det i 1997 nedsatt en norsk-svensk reinbeitekommisjon som avgav sin innstilling i mai 2001. Forslaget fra den norsk-svenske reinbeitekommisjonen ble møtt med sterk kritikk. Fordi partene sto relativt langt fra hverandre, lyktes man ikke med å oppnå enighet gjennom de forhandlingene mellom Norge og Sverige om ny reinbeitekonvensjon som ble igangsatt.

Vinteren 2002 inngikk Norge og Sverige en avtale om å forlenge virketiden for 1972-konvensjonen med tre år, slik at denne først ville løpe ut 30. april 2005. De forhandlingene som ble igangsatt vinteren 2003 mellom de to statene, førte imidlertid ikke frem.

Da svenske myndigheter vinteren 2005 avviste et norsk forslag om å forlenge 1972-konvensjonen med ytterligere tre år, trådte konvensjonen ut av kraft 1. mai 2005.

Siden den tid eksisterer det således ingen avtale mellom de to land vedrørende den grenseoverskridende reindriften, ut over Lappekodisillen som fremdeles gjelder.

Lappekodisillen kodifiserer de to statenes folkerettslige forpliktelse til å beskytte svenske

samers rettigheter på norsk territorium, og norske samers rettigheter på svensk territorium.

10.1.1 Videre forhandlinger om en ny konvensjon

Forhandlingene med Sverige om en ny reinbeitekonvensjon ble tatt opp igjen i desember 2005, og man kom til enighet om en ny konvensjon i 2009. Konvensjonen ble undertegnet av de ansvarlige ministrene i begge land 7. oktober 2009.

Gjennom undertegningen har Norge og Sverige forpliktet seg til en videre oppfølging mot ratifikasjon og ikrafttredelse. Konvensjonen har deretter vært på høring i begge land, og høringen ble avsluttet rundt årsskiftet 2010/2011. På norsk side har det også vært konsultasjoner med Sametinget og NRL.

I 2013 fikk en samisk arbeidsgruppe, bestående av sametingene i Norge og Sverige og reindriften organisasjoner i begge land, i oppdrag å arbeide videre for å komme til enighet om en ny norsk-svensk reinbeitekonvensjon. Resultatet av dette arbeidet forelå i mars 2014.

Norske og svenske myndigheter har hatt flere møter om konvensjonen. Det ble avholdt et møte i oktober 2015 mellom den svenske landsbygdsministeren, den norske landbruks- og matministeren, representanter fra sametingene i Norge og Sverige og næringsorganisasjonene i de to land. Forslagene den samiske arbeidsgruppen hadde lagt frem i mars 2014, ble drøftet nærmere. Konklusjonen på møtet var at departementene skulle gi en felles skriftlig tilbakemelding på forslagene så snart som mulig, og med det utgangspunkt at en ny konvensjon skulle ratifiseres i løpet av 2016.

I januar 2016 informerte imidlertid den svenske landsbygdsministeren om at man på svensk side skulle foreta en nærmere juridisk utredning av en del spørsmål. Utredningen var ferdig 1. juni 2016, og tar for seg en del juridiske spørsmål i forbindelse med den fremforhandlede konvensjonen av 2009, samt en analyse av den samiske arbeidsgruppens forslag. I tillegg til den juridiske utredningen har svenske myndigheter også fått utredet

de økonomiske konsekvensene en ratifisering av konvensjonen vil medføre. Det svenske Näringsdepartementet sendte utredningene på høring høsten 2016. I høringen har det svenske Sametinget gått imot forslaget om inngåelse av ny konvensjon.

Norske myndigheter ser med stor bekymring på at man ennå ikke har fått på plass en ny konvensjon. Dette problemet er tatt opp med svenske myndigheter en rekke ganger, uten at man har kommet frem til en løsning på svensk side.

10.1.2 Situasjonen i dag

Norge og Sverige har nå vært uten en konvensjon om grenseoverskridende reindrift siden 2005. Etter dette tidspunktet har rettsstilstanden for den grenseoverskridende reindriften vært forskjellig i de to land.

På svensk side inntok man det standpunkt at Lappekedisillen alene skulle regulere den grenseoverskridende reindriften, og at noen ytterligere særskilt lovgivning ikke var nødvendig.

På norsk side anså man det ikke som forsvarlig å forvalte den grenseoverskridende reindriften etter Lappekedisillen alene, uten tilleggsbestemmelser i nasjonal lovgivning.

Lappekedisillen inneholder ingen direkte regulering av hvilke områder den grenseoverskridende reindriften skal foregå i. Den henviser kun til flyttinger etter gammel sedvane. Når Lappekedisillen ikke angir bestemte beiteområder, vil dette lett kunne medføre konflikter og uoversiktlige forhold som verken næringen selv eller myndighetene vil være tjent med.

Norsk reindrift er relativt detaljert regulert gjennom norsk lovgivning. Blant annet er beitearealene inndelt i reinbeiteområder og reinbeitedistrikter, hvor det er fastsatt beitetider og øvre reintall. Etter departementets syn er det nødvendig med en regulering av også svensk reinbeite i Norge.

Norske myndigheters vurdering var at en videreføring av Lov om reinbeiting i henhold til konvensjon av 9. februar 1972 mellom Norge og Sverige om reinbeite ville være den mest hensiktsmessige løsningen. Man mente at en videreføring av det som hadde vært gjeldende rettsstilstand i 33 år ville medføre størst mulig grad av forutsigbarhet og stabilitet. I tillegg ville man ikke fra norsk side forrykke den balansen som ligger i 72-konvensjonens system, uten at det foreligger enighet om en ny konvensjon.

Stortinget vedtok 17. juni 2005, jf. Ot.prp. nr. 75 (2004–2005) *Endringer i lov 9. juni 1972 om*

reinbeite mellom Norge og Sverige. Denne innebar at forvaltningssystemet i henhold til 1972-konvensjonen ble videreført på norsk side. Svenske samebyer ble dermed i hovedsak gitt tilgang til de samme områder og på samme vilkår som under 1972-konvensjonens gyldighetstid. Loven var ment å være en midlertidig regulering av svensk reinbeiting i Norge i påvente av en ny konvensjon.

Konsekvensene for den norske reindriften i Sverige har imidlertid vært store som følge av at man fremdeles ikke har fått på plass en konvensjon. Den norske reindriften har i praksis i stor utstrekning blitt utestengt fra sine vinterbeiter i Sverige. På norsk side har man søkt å bøte på dette med økonomiske midler til føring og andre tiltak. Det er bevilget 2,3 millioner kroner per år fra Reindriften utviklingsfond til slike tiltak.

Fravær av ny reinbeitekonvensjon har også flere andre negative konsekvenser for reindriften ut over utestengning fra beitearealer. For eksempel er grensegjerder, som vanligvis tjener det formål å avgrense beiteområder, delvis ute av funksjon på grunn av manglende vedlikehold som følge av manglende konvensjonsavtale. Dette medfører betydelig merarbeid for reindriften.

Det er en svært uheldig situasjon at det nå har gått snart 12 år uten at en ny konvensjon er på plass. Norske myndigheter har gjentatte ganger påpekt overfor Sverige viktigheten av å få ratifisert en ny konvensjon.

Norge og Sverige har folkerettslige forpliktelser overfor den samiske reindriften, og dette gjelder også den grenseoverskridende reindriften. Regjeringen har som mål at den fremforhandlede konvensjonen skal ratifiseres så raskt som mulig, og vil fortsette å utøve påtrykk overfor Sverige.

10.2 Norsk-finsk reingjerdekonvensjon

Reindriftssamenes flyttinger mellom årstidsbeitene har pågått i århundrer og lenge uten hinder av nasjonalstatsgrensene. Etter at Finland kom under russisk herredømme på begynnelsen av 1800-tallet, ble grensen mot Norge stengt i 1852. Strekningen langs den norsk-finske grensen danner få naturlige hindringer for rein. Uten effektive sperringer vil rein fra de to landene krysse grensen med de ulemper dette vil medføre. Den første konvensjonen som regulerer dette forholdet er fra 1922. 1922-konvensjonen ble avløst av en konvensjon av 1952, som igjen ble avløst av 1981-konvensjonen. I henhold til konvensjonene er det oppført gjerder sammenhengende langs riksgrensen,

unntatt strekningen Angeli til Riksrøys 343, en distanse på vel 200 kilometer.

Under 1981-overenskomstens funksjonstid har det vært problemer med rein som har trukket over grensen. Mange av de problemene som er knyttet til rein som trekker over grensen, hadde sin årsak i at grensegjerdeoverenskomsten ikke fungerte tilfredsstillende. Norsk-finsk reingjerde-kommisjon fremmet høsten 2007 forslag om at det gjennomføres en revisjon av overenskomsten. I kontakt med finske myndigheter ble det enighet om å starte forhandlinger. Den 25. september 2014 ble forhandlingene avsluttet ved parafering av forslag til ny konvensjonstekst.

Den fremforhandlede konvensjonen ble undertegnet av den norske landbruks- og matministeren og den finske jord- og skogbruksministeren i Karasjok 9. desember 2014. Våren 2016 behandlet Stortinget Prop. 49 S (2015–2016) *Samtykke til inngåelse av konvensjon mellom Norge og Finland om oppføring og vedlikehold av reingjerder og andre tiltak for å hindre at rein kommer inn på det andre riktes område av 9. desember 2014* samt Prop. 50 L (2015–2016) *Endringer i reindriften mv. (reingjerde mot Finland m.m.)*. Gjennom behandlingen ga Stortinget sitt samtykke til inngåelse av konvensjonen.

Etter artikkel 27 trer den nye konvensjonen i kraft tretti dager etter at partene har meddelt hverandre gjennom noteveksling at de nasjonale

konstitusjonelle prosedyrene for ikrafttredelse er fullført. Note om at Finland hadde oppfylt alle forpliktelser for ikraftsettelse av konvensjonen ble mottatt i Utenriksdepartementet 2. desember 2016. Konvensjonen ble dermed satt i kraft fra 1. januar 2017.

Utgangspunktet for den nye konvensjonen er at grensen mellom Norge og Finland er stengt for grensekryssende reindrift. Den nye konvensjonens formål er å regulere ansvarsfordeling når det gjelder oppføring og vedlikehold av gjerder og andre tiltak for å hindre at rein kommer over grensen mellom de to rikene, samt regulere oppfølgingen når rein likevel krysser grensen. Gjerdene skal støtte opp om reineiernes vokteplikt, slik at det så langt som mulig unngås at rein kommer inn på det andre rikets område. Konvensjonen innebærer at det skal oppføres gjerder fra Angeli til Levajok. Dette innebærer at foruten strekningen mellom Levajok og Polmak (Riksrøys 343), blir hele grensen mellom Norge og Finland stengt med reingjerde. Finland får ansvaret for oppføring av gjerde fra Angeli til Gamle Karigasniemi (63 km). Videre får Norge ansvaret for oppføringen fra Gamle Karigasniemi til Levajok (ca. 81 km). I avtalen ligger det også at oppføringen av gjerdet skal være ferdigstilt innen fem år fra konvensjonen trer i kraft. Dette innebærer at det nye gjerdet skal være ferdigstilt innen 2022.

11 Forvaltning – effektivisering og forenkling

11.1 Forvaltningsstrukturen

Reindriften har siden etableringen av Landbruksdepartementet vært en del av departementets fagområde, og har blitt forvaltet som en landbruksnæring. Den offentlige forvaltningen av reindriften skiller seg likevel noe fra annen landbruksforvaltning. Etter reindriftsloven av 1978 ble det etablert strukturer som ga reindriften deltagelse i forvaltningen. Det ble etablert seks områdestyrer på regionalt nivå, og et Reindriftsstyre på nasjonalt nivå. Styrene hadde representanter fra jordbruket og annen forvaltning, men reindriften var enten i flertall eller sterkt representert i styrene. Styrene har hatt forvaltningsoppgaver etter reindriftsloven, og reindriftsforvaltningen på regionalt nivå eller sentralt nivå forberedte sakene.

I 2014 ble områdestyrene avviklet og deres oppgaver overført til de fem nordligste fylkesmennene. Dette har forenklet forvaltningsstrukturen noe, men fortsatt har reindriftsforvaltningen en struktur som skiller seg fra landbruksforvaltningen for øvrig. Strukturen i reindriftsforvaltningen bidrar til forlenget saksbehandlingstid og en mindre effektiv beslutningsprosess. Denne regjeringen har som mål å forenkle den offentlige forvaltningen i Norge. Regjeringen mener av den grunn at det er behov for en ytterligere forenkling og effektivisering av forvaltningsstrukturen.

11.2 En ny offentlig forvaltning av reindrift i 2014

I 2014 ble det gjennomført endringer både i den sentrale og den regionale forvaltningen av reindriften. På regionalt nivå ble områdestyrene avviklet, og deres oppgaver, samt det administrative ansvaret for områdekantorene, ble overført til de fem nordligste fylkesmennene. Fylkesmannen ble ny regional reindriftsmyndighet fra 1. januar 2014.

Områdestyrene hadde representasjon fra reindriftnæringen. Hensikten med det var å ha nødvendig reindriftsfaglig medvirkning og kompetanse i styrene. Slik representasjon kunne imidlertid skape habilitetsproblemer, og utfordringer

med å fatte vedtak som kunne oppfattes som negative. Dette bidro til å svekke legitimiteten til styrene både i og utenfor næringen. Forskningsbaserte studier¹ av den offentlige forvaltningen av reindrift har underbygget dette inntrykket. Hensikten med den regionale endringen var å unngå utfordringer som nevnt, forenkle og effektivisere den offentlige forvaltningen av reindrift, samt få en bedre samordning av ulike hensyn i fylkesmannsembetet.

Endringene regionalt er nærmere omtalt i Prop. 89 L (2012–2013) *Endringer i reindriftsloven mv. (avvikling av områdestyrene)*

I forbindelse med de regionale endringene, ble det tydelig at daværende Statens reindriftsforvaltning var en forholdsvis liten organisasjon. De skulle ivareta nasjonalt forvaltningsansvar for reindriften, med et omfattende og komplekst sakfelt. Departementet konkluderte med at det var behov for å styrke organisasjonen for å gjøre den bedre rustet til å løse de oppgaver den stod overfor. I den forbindelse fant man det mest hensiktsmessig å slå sammen Statens reindriftsforvaltning og Statens landbruksforvaltning til én organisasjon, noe som innebar en betydelig administrativ forenkling. Det har videre vært lagt opp til å styrke enheten i Alta, blant annet gjennom en overføring av nye oppgaver fra hovedkontoret i Oslo. Denne endringen på sentralt nivå er omtalt i Kongelig resolusjon av 6. juni 2014.

11.2.1 Erfaringer med ny forvaltningsstruktur

Fylkesmennene har etter overtagelsen av reindriftsansvaret valgt ulik plassering av reindriftsenhetene i organisasjonen. Finnmark og Trøndelagsfylkene har valgt å opprette en egen reindriftsavdeling. I Troms er reindrift organisert inn i Avdeling for plan, reindrifts- og samfunnsikkerhet, og i Nordland i Landbruksavdelingen. De tidligere områdekantorene har samme lokalise-

¹ Hausner et al. 2011, *Ecology and society*, 16 (3): 4. Ulvevadedet, B. & Hausner, V., 2011, *Journal of Environmental Management*, 92 (2011) 2794-2802. Ulvevadedet, B. 2011, *Rangifer*, 31 (1):161-182.

ring som tidligere. I Landbruksdirektoratet er reindrift organisert inn som en egen fagavdeling med kontor i Alta. Det har vært viktig å videreføre servicetilbudet overfor næringen selv om det er gjort omfattende endringer i forvaltningsstrukturen. I Finnmark har næringen nå tre kontorsteder de kan henvende seg til, mot to tidligere. Kontorstedene er i henholdsvis Karasjok, Kautokeino og ved fylkesmannsembetet i Vadsø. Dette har gitt næringen øst i fylket lettere tilgang til forvaltningen.

I forbindelse med arbeidet med denne meldingen, så departementet behov for en vurdering fra fylkesmennene, i lys av erfaringene med den nye organiseringen og formålet med den (effektivisering, samordning, kompetansebygging, mv). Departementet ba også om en vurdering av mulige årsaker til at mål ikke ble oppnådd, og om forslag til ulike tiltak for å oppnå ønskede forbedringer.

Samtlige embeter har respondert med at det har vært positivt å få forvaltningsansvaret for reindriften. Samtidig er tilbakemeldingene entydige på at reindriften er et komplekst forvaltningsområde, og at det til dels har vært krevende å innarbeide reindrift i oppgaveporteføljen. Flere har også meldt tilbake at det er for tidlig å vurdere effekter med tanke på kompetanseheving og styrkede fagmiljø. Det meldes om utveksling og bruk av kompetanse mellom ulike fagavdelinger og tverrfaglige samarbeidsforum. Samtlige fem fylkesmenn har etablert forum for samisk og reindriftsfaglig medvirkning, men har noe vekslende erfaring med interessen og deltagelsen fra de ulike aktørene. Videre har det også framkommet at det kan være utfordrende å finne relevante tema fordi det ikke er lagt opp til at man skal drøfte konkrete saker.

Etableringen av Landbruksdirektoratet skjedde i en svært krevende periode med store prosesser knyttet til reinstalltilpasningen i Finnmark. Det var behov for å styrke reindriftsavdelingen med flere midlertidige stillinger, i tillegg til at det ble overført en rekke personalressurser fra øvrige avdelinger. Reindriftsavdelingen er i dag seksjonert i tre fagenheter med egne ledere, henholdsvis innen arealforvaltning, ressursforvaltning og tilskuddsforvaltning. Samlet sett er erfaringene så langt at en er på god vei mot en mer profesjonell og faglig sterk forvaltning. Fremover kreves det økt innsats i organisasjonen for å styrke samhandlingen og dialogen internt, samt en tydelig klargjøring av ansvarsforhold.

Departementet vil igangsette en evaluering av endringene i den regionale forvaltningen, i tråd

med signalene i Prop. 89 L (2012–2013), herunder invitere Sametinget og NRL til å komme med innspill til mandat for arbeidet.

11.3 Reindriftsstyret

Da det regionale leddet og sentralforvaltningen ble omorganisert i 2014, ble Reindriftsstyret videreført som før. Reindriftsstyret består av syv representanter, hvorav tre representanter er oppnevnt av Sametinget og fire representanter, inkludert leder, av Landbruks- og matdepartementet. Reindriftsstyrets oppgaver er gitt i reindriftsloven av 2007 og nærmere beskrevet i instruks av 5. januar 2009. I tillegg til forvaltningsoppgavene skal styret være en faglig rådgiver i forvaltning av reindriftnæringen og i arbeidet med reindriftsforskning og veiledning. Reindriftsstyret møter politisk ledelse i LMD en gang i året, og hvor ulike saker kan tas opp på møtet.

En gjennomgang av Reindriftsstyrets møteaktivitet i perioden 2010 – 2016 viste at styret har hatt svært mange forvaltningssaker etter reindriftsloven. Antallet møter har vært relativt stabilt på om lag 8 møter i året. Derimot varierer antallet saker betydelig i denne perioden. Fra et gjennomsnitt på 80 saker i året måtte styret behandle ca. 130 saker om fastsettelse av øvre reintall, og over 500 saker i forbindelse med reintallsreduksjonen. I begge tilfellene utgjorde klage på vedtak en betydelig andel av sakene.

Forvaltningsoppgavene til Reindriftsstyret har vært meget tidkrevende, og styret har måtte nedprioritere rådgivningsoppgavene. Både styret og reindriftsmyndighetene har uttrykt at det er uheldig at rådgivningsoppgavene ikke ivaretas i større grad. Videre viser erfaringer med 2007-loven at det kan være særdeles krevende for Reindriftsstyret å fatte vedtak som oppfattes kontroversielt i næringen. Det har derfor vært grunn til å vurdere en endring av Reindriftsstyrets virksomhet.

11.4 Alternative løsninger for en fremtidig forvaltningsstruktur

Det foreligger i realiteten tre alternativer til vurdering:

1. Beholde Reindriftsstyret med dagens oppgaver
2. Endre oppgavene slik at styret rendyrkes som et rådgivende fagorgan (Reindriftsfaglig råd)
3. Avvikle Reindriftsstyret

Regjeringen har som mål å forenkle og effektivisere offentlig forvaltning. Det kan reises spørsmål om alternativet med å videreføre Reindrifststyret vil bidra til dette, og om det i realiteten gjenstår alternativ 2 og 3 som sikrer regjeringens mål om forenkling og effektivisering av den offentlige forvaltning av reindriften.

Valg av alternativ må veies opp mot samiske og reindriftsfaglige krav om medvirkning i forvaltningen. Under konsultasjonene med Sametinget og NRL ble alternativ 2 lagt frem til drøfting. Sametingets og NRLs syn på saken er grundig redegjort for i kapittel 12. Som følge av at dette er krevende problemstillinger, har en valgt å redegjøre for disse tre ulike løsningene uten å konkludere med hva som innebærer den beste løsningen totalt sett.

Det er videre reist spørsmål ved om en avvikling av Reindrifststyret vil stride mot Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk. Nærmere bestemt er det reist spørsmål om dette strider mot samenes rett til selvbestemmelse og deltakelse i forvaltningen.

11.4.1 Om rett til selvbestemmelse og deltagelse i forvaltningen

Landbruks- og matdepartementet har lagt til grunn Norges posisjon når det gjelder selvbestemmelsesretten. Norge har uttalt at retten til selvbestemmelse skal benyttes innen rammen av staten sin territoriale integritet, og at denne er ivaretatt gjennom gjeldende ordninger og rettigheter i samsvar med norsk rett (jf. side 35 i St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken*). Departementet mener at en ikke kan fravike dette i spørsmålet om selvbestemmelse i forvaltning av reindrift.

Selvbestemmelsesretten tolkes som en rett til medvirkning og rådgivning i saker som gjelder samene som gruppe. I saker på områder som bare gjelder samiske interesser, vil samene kunne ha en rett til å fatte endelig avgjørelse i sak. Når det gjelder offentlig beslutningsmyndighet som både gjelder samer og samfunnet de er en del av, vil selvbestemmelsesretten innebære at samene har en rett til reell, effektiv deltakelse, blant annet gjennom konsultasjoner, (jf. s. 35 og 36 i St. meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken*).

Etter departementets vurdering må dette tolkes slik at reindriftpolitikken og forvaltningen i dag er i tråd med Norge sine folkerettslige plikter. Retten til selvbestemmelse ivaretas gjennom bestemmelsene i reindriftsloven og gjennom konsultasjonsavtalen. Reindriften forgår på 40 pst. av Norge sitt areal, og derfor vil offentlig myndig-

hetsutøvelse måtte gjelde både samer og samfunnet de er en del av. Selvbestemmelsesretten må da innebære at samene har en rett til reell, effektiv deltakelse gjennom konsultasjoner, men ikke en rett til å fatte endelige beslutninger selv. Det har ikke skjedd noen endring av Norge sin posisjon når det gjelder selvbestemmelsesretten etter at Urfolkserklæringen ble vedtatt i 2007.

Reindriftslovens bestemmelser i seg selv gir videre næringen stor grad av medvirkning og til en viss grad rett til å fatte endelige beslutninger. De folkerettslige forpliktelsene ivaretas således også i stor grad gjennom selve lovens system. Det kan ikke utledes noe krav om at det skal etableres en bestemt type organer, så lenge hensynet til medbestemmelse totalt sett er ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

11.4.2 Beholde Reindrifststyret med dagens oppgaver

Den samepolitiske utviklingen bidro til at det i 1996 ble lovfestet at Sametinget skulle oppnevne medlemmer i styringsorganene, jf. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) *Om lov om endringer i reindriftsloven, jordskifteloven og villtloven*. Videre har reindriftsfaglig kompetanse i forvaltningen vært en viktig grunn til at reindriften i så sterk grad har vært representert i de kollegiale styringsorganene. Samisk og reindriftsfaglig medvirkning var også et viktig argument for å videreføre Reindrifststyret da områdestyrene ble avvirket i 2014.

Det fremheves at deltagelse fra de som berøres av forvaltningsvedtakene er viktig for å sikre legitimitet i forvaltningen. Samtidig er det en kjensgjerning at forvaltningsoppgavene følger av bestemmelser i reindriftsloven, og at saksbehandlingen må skje innenfor forvaltningslovens rammer. Dette har vist seg å være en utfordring for Reindrifststyret i forbindelse med reintallsakene. Det vises her til at departementet i 2013 måtte instruere Reindrifststyret til å fatte vedtak om pålegg om forholdsmessig reduksjon, jf. nærmere omtale i kap. 7. Sametinget har i egen reindriftsmelding problematisert Landbruks- og matdepartementets myndighet som overordnet organ til Reindrifststyret, jf. «*Sametingsmelding om reindrift*», Sametinget 2016. De har blant annet stilt spørsmål ved om oppnevning av medlemmer til Reindrifststyret er hensiktsmessig så lenge styrets vedtak kan overprøves av Landbruks- og matdepartementet. Sametinget har likevel under plenumsbehandlingen av egen reindriftsmelding vedtatt at de vil oppnevne medlemmer til Reindrifststyret.

Som det er gjort rede for tidligere, innebærer Reindrifststyrets behandling av rene forvaltningsoppgaver et forsinkende ledd. Dette gjør saksbehandlingstiden unødvendig lang i mange tilfeller. En mulig løsning kan være å styrke kapasiteten i Reindrifststyret, eventuelt at de delegerer enkelte av de mer løpende forvaltningsoppgavene til Landbruksdirektoratet. En slik løsning vil til dels imøtekomme Sametingets og NRLs krav om medvirkning i forvaltningen. En styrking av kapasiteten til Reindrifststyret bidrar derimot verken til en forenkling eller en effektivisering, og er ikke i tråd med regjeringens mål for den offentlige forvaltningen.

11.4.3 Endre oppgavene slik at styret rendyrkes som et rådgivende fagorgan

Reindrifststyrets oppgaver kan endres slik at det rendyrkes som et rådgivende fagorgan, et Reindrifsfaglig råd.

Ved en overføring av forvaltningsoppgaver etter reindrifstloven til Landbruksdirektoratet, kan Reindrifststyret få frigjort tid til rådgivningsoppgaver. Et skifte fra forvaltningsoppgaver til rådgivningsoppgaver, vil innebære at Reindrifststyret kan gå grundigere inn i et slikt arbeid.

En styrking av Reindrifststyrets rådgivende funksjon, vil kunne gi Sametinget og NRL sine representanter en større grad av frihet til å komme med vurderinger og innspill. De vil, med et annet utgangspunkt enn den i hovedsak lovbaserte virksomheten i dag, kunne løfte frem aktuelle tema og sette dagsorden for drøftinger om viktige saker. Dette vil også kunne innebære at temaer kan ses i sammenheng og i et mer overordnet perspektiv. På denne måten vil medvirkningen kunne bli på et mer prinsipielt nivå, og med det bli viktigere og mer betydningsfull enn det den rent faktisk er i dag.

Reindrifsfaglig råd skal være et rent fagråd. Det foreslås at rådet skal bestå av sju medlemmer. Det er mest hensiktsmessig at alle disse er reindrifstutøvere. Fire av medlemmene skal oppnevnes av NRL, inkludert leder, mens tre oppnevnes av Sametinget, eventuelt LMD.

Opgavene til Reindrifsfaglig råd vil være rådgivning innenfor reindrifstforvaltningen i større og prinsipielle saker, og rådgivning overfor ulike sektorer for øvrig, der det er behov for det ut fra en reindrifsmessig synsvinkel. Det vil være naturlig at saker om lovendringer og andre regelverk-

sendringer med betydning for reindriften, forellegges rådet til uttalelse.

Rådet kan stille sin fagkunnskap til rådighet for andre departementer i saker der disse fatter avgjørelser som berører reindriften, for eksempel i utbyggingssaker og lignende. Det vil imidlertid være opp til det enkelte departement å vurdere om de vil innhente slik uttalelse fra rådet.

Ettersom Reindrifsfaglig råd vil være et rent fagorgan, skal det ikke konsulteres etter konsultasjonsavtalen. Slike konsultasjoner må i nødvendig utstrekning gjennomføres med Sametinget og NRL, eventuelt berørte reinbeitedistrikter.

En navneendring til Reindrifsfaglig råd har som hensikt å gjenspeile at organet skal være et rent fagråd, med reindrifsfaglig kompetanse.

Reindrifstlovens bestemmelser om oppnevning av, og oppgaver for, Reindrifststyret må ved en slik løsning endres.

Endringen innebærer en forenkling og en effektivisering av saksbehandlingen, samtidig som reindrifsfaglig rådgivning overfor offentlig forvaltning styrkes. Rådgivningen må gjelde i saker av mer prinsipiell karakter. For øvrig vil konsultasjoner med Sametinget, NRL og eventuelt berørte reinbeitedistrikt, sikre krav om samisk og reindrifsfaglig medvirkning i forvaltningen.

11.4.4 Avvikle Reindrifststyret

Dette alternativet innebærer at Reindrifststyret avvikles fullt ut uten at det etableres et nytt fagorgan (Reindrifsfaglig råd).

En avvikling av Reindrifststyret vil innebære at alle forvaltningsoppgaver overføres til Landbruksdirektoratet – som i dag er sekretariat for Reindrifststyret. Dette fører til at saksbehandlingen kuttes med ett ledd, noe som bidrar til en mer effektiv forvaltning.

Dersom Reindrifststyret avvikles, får man samme forvaltningsstruktur for reindriften som i landbruket for øvrig. Samisk og reindrifsfaglig medvirkning i forvaltningen faller bort med en slik løsning. Imidlertid vil konsultasjonsavtalen sørge for at blant annet Sametinget og NRL blir konsultert når direktoratet skal fatte avgjørelser i saker av stor betydning for samiske interesser.

Etter departementets vurderinger sikrer dette, i tillegg til distriktenes lovpålagte oppgaver samt dagens regionale fagråd, tilstrekkelig grad av både samisk og reindrifsfaglig medvirkning i forvaltningen.

12 Konsultasjoner med Sametinget og NRL

I god tid før konsultasjonene startet, tok departementet kontakt med Sametinget og NRL og orienterte om arbeidet med meldingen. Det har vært gjennomført totalt syv konsultasjonsmøter mellom Landbruks- og matdepartementet, Sametinget og NRL, hvorav fire på politisk nivå.

Første konsultasjonsmøte ble avholdt 3. juni 2016. På dette innledende møtet presenterte departementet hvilke forslag det kunne være aktuelt å fremme i meldingen. Dette dreide seg om å effektivisere ressurskontrollen gjennom individmerking og mer offentlighet om reintall, forenkle forvaltningsstrukturen, styrking av de siidaandeler som har reindrift som hovedvirksomhet, samt endre reindriftsloven slik at økologisk bærekraft prioriteres i formålsparagrafen.

Sametinget og NRL ble under det første konsultasjonsmøtet invitert til å spille inn tema for meldingen. De spilte inn krav om gjennomgang av reindriftsloven og evaluering av styring og forvaltning av reindrift, endring av regler for erstatninger når rein gjør skade, endringer i rovvilt-, areal- og skattepolitikken, styrking av den familiebaserte reindriften, utvikling av kriterier for bærekraftsmålene, økt overvåking av dyresykdommer samt økt HMS-arbeid i reindriften.

Sametinget og NRL legger til grunn at samene som et folk har rett til selvbestemmelse, og da til fritt bestemme sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Norge har forpliktet seg til å innhente samenes representative institusjoners frie og forhåndsinformerte samtykke før vedtakelse og gjennomføring av lover eller administrative tiltak som kan berøre samene. Reindriften danner et av de viktigste materielle grunnlagene for samisk kultur og samfunnsliv, og dette innebærer at tilslutning fra Sametinget og NRL skal tillegges avgjørende vekt for gjennomføring av lovendringer og tiltak av vesentlig betydning for reindriftssamene.

Selv om en ikke klarte å komme til enighet om en helhetlig løsning, var det enighet om at konsultasjonene var reelle og konstruktive. Etter departementets vurderinger har de og bidratt til en helhetlig og god gjennomgang av reindriftspolitikken.

Sametinget og NRL har påpekt at det har vært svært problematisk at man ikke har fått innsyn i utkastet til stortingsmelding under konsultasjonsprosessen, selv om man gjentatte ganger har anmodet om å få se den helhetlige teksten. Det har vært krevende å ta stilling til enkelttiltak når man ikke har hatt mulighet for å vurdere disse i en helhetlig sammenheng. Sametinget og NRL har av den grunn en klar oppfatning av at det ikke har vært grunnlag for å gi et forhåndsinformert samtykke.

Nedenfor omtales de ulike temaene som har vært drøftet på konsultasjonsmøtene.

1. Ressurskontroll

LMD fremmet på det innledende konsultasjonsmøtet forslag om å endre reindriftsloven slik at det på sikt innføres en obligatorisk individmerking av rein, og at reintallet til den enkelte siidaandelsleder offentliggjøres internt i reindriften. Hensikten var å sikre en mer presis og effektiv ressurskontroll, samt å sikre den enkelte siidaandelsleder oversikt over de øvrige siidaandelenes reintall og for å forhindre posisjonering. LMD ønsket også å se forslaget om individmerking i sammenheng med NRLs og Sametingets krav om endring i erstatningsansvar for rein som gjør skade. Herunder for å kunne bruke det til å identifisere eierskap til dyrene som gjør skade. Videre påpekte LMD behov for bedre beiteovervåking og økt tilsyn med at beitetider overholdes, og at det i meldingen redegjøres for at dette skal følges opp mer inngående av forvaltningen.

Sametinget og NRL var imot at reindriftsloven endres på nåværende tidspunkt for å gi hjemmel til innføring av obligatorisk individmerking. Reindriftnæringen, som en urfolksnæring, har rett til selv å bestemme over sin sosiale, kulturelle og økonomiske utvikling. Det er uheldig å bruke tvangsmidler for å innføre nye ordninger. Videre mente Sametinget og NRL at avtalepartene i reindriftsforhandlingen kunne, dersom de ønsket det, innføre incentivordninger over reindriftsavtalen for å stimulere til bruk av individmerking.

Sametingets standpunkt er at det ikke er ønskelig med offentliggjøring av reintall på siidaandelsnivå, men kunne være med på en offentliggjøring av siidaandelens reintall internt i reinbeitedistriktet eller sommersiidaen. Sametinget kunne ikke se at en offentliggjøring utover dette ville avhjelpe distriktenes arbeid med bruksregler. NRL ville ikke være med på en slik offentliggjøring, og mente at styrene i siidaen/distrikt fikk tilgang på dette i dag gjennom kopi av melding om reindrift som sendes distriktsstyrene.

Sametinget og NRL forventet også at bruken av kriteriene for økologisk bærekraftig reintall fra 2008 ved kontroll og revisjon av reintall ville bli omtalt i meldingen.

Det ble konstatert at en var enige om bedre beiteovervåking og økt tilsyn med at beitetider overholdes, og at kriteriene fra 2008 kunne være et nyttig verktøy i ressurskontrollen. Dette omtales nærmere i kap. 3 og 7. Videre ble det konstatert at en var delvis enige om offentliggjøring av reintall på sommersiidanivå med Sametinget, men at NRL var imot dette. Det ble konstatert at en ikke var enige om å gjøre individmerking av rein obligatorisk på sikt. Det redegjøres nærmere for departementets vurdering i kapittel 7.

2. Samerettsutvalget II sin innstilling om erstatningsansvar

Sametinget og NRL hadde under konsultasjonene foreslått en lovendring i tråd med Samerettsutvalget II (SRU II) sin innstilling om erstatningsansvar, og at dette skulle bli varslet i meldingen.

Sametinget viser til at Reindriftsloven oppstiller et strengt ansvar når det gjelder skade som rein forårsaker.¹ Det objektive erstatningsansvaret gjelder uavhengig av hva slags skade det er snakk om. Reindriftslovens ansvarsregler har ingen bestemmelser om skadelidtes medvirkning eller lemping, som man ellers finner i skadeserstatningsloven. Samerettsutvalget II foreslo endringer i reglene for erstatningsansvar. Utvalget viste til at ansvarsreglene for beiteskader påført av bufe er vesentlig annerledes enn reglene for beiteskader fra rein. Loven oppstiller strengere ansvarsregler for rein enn for andre beitedyr. Dette er diskriminerende.

Når det gjelder identifisering av rein, er det solidariske ansvaret som reindriftsloven oppstiller svært strengt. Dette innebærer at reineiere ikke

slipper unna det solidariske ansvaret selv om de godtgjør at deres rein befant seg på et helt annet område da skaden skjedde. Beiteloven på sin side oppstiller ikke solidaransvar for bufe-eiere som har dyr på fellesbeite. Samerettsutvalget foreslo derfor som hovedregel at erstatningsansvaret påhviler de eierne av rein som har forvoldt skaden. Dersom man ikke kan fastslå hvem som er eier av reinen, vil det være et solidaransvar også for andre reineiere.

LMD påpekte at denne endringen vil kreve en mer presis identifisering av eier enn i dag. Både Sametinget og NRL er av den oppfatning at det tradisjonelle snittmerkesystemet gir en presis identifisering av eier. De tradisjonelle snittmerkene er synlige på reinens øre, også på lang avstand. Identifisering ved hjelp av plastklips/RFID vil avhenge av nærkontakt med hvert enkelt reinsdyr for å kunne avlese informasjonen på klipsen. Det vil eksempelvis ikke være praktisk mulig for den skadelidte å holde fast skadegjørende rein på innmark.

Det vil derfor være adskillig enklere å identifisere rein ved hjelp av det tradisjonelle snittmerket, som er visuelt synlig på lang avstand. I hvert reinbeiteområde er det oppnevnt en merkenemd som kan identifisere eieren av reinen. Dokumentasjon av skadegjørende rein kan gjøres ved hjelp av fotografering som forelegges merkenemda for identifisering av eier. Sametinget og NRL viste også til at det etter deres kjennskap ikke har vært omstridt hvem som eier reinen i erstatningssaker.

Sametinget og NRL mener derfor at forutsetningen om individmerking med plastklips/RFID-merking for å endre erstatningsreglene ikke er saklig begrunnet, da det ikke er noe sammenheng mellom disse forholdene. Sametinget og NRL ber derfor om at forslaget i SRU II om endringer i reindriftsloven varsles i stortingsmeldingen, og at det utarbeides retningslinjer for hvordan identifisering av rein skal skje ved hjelp av det tradisjonelle snittmerket og de regionale merkenemdene.

Det ble konstatert uenighet på dette punktet. Sametinget og NRL imøtekom ikke LMDs forutsetning om obligatorisk individmerking, i tillegg til øresnitt, for å identifisere eier av rein som volder skade. Departementet anså av den grunn det ikke forsvarlig på nåværende tidspunkt å gjennomføre endringene i erstatningsbestemmelsen.

3. Helhetlig gjennomgang av reindriftsloven

Sametinget og NRL spilte tidlig i konsultasjonsprosessen inn et krav om en helhetlig gjennomgang av reindriftsloven, der Norges folkerettslige

¹ Kirsti Strøm Bull i «Bertil Bengtsson 90 år» (2016) «Rein- eiernes ansvar for skade etter den norske reindriftsloven – en fortidslevning»

forpliktelser og retten til selvbestemmelse skal legges til grunn for styring og forvaltning av reindriften. LMD foreslo endring av reindriftsloven i lys av Stortingets behandling av meldingen. Sametinget og NRL ble invitert til å foreslå endringer som burde gjøres raskt, og som kan presenteres i meldingen i tillegg til de lovendringene som LMD foreslo. Videre ble Sametinget og NRL invitert til å komme med et forslag til hva slags helhetlig gjennomgang som var ønskelig, og som eventuelt kunne vurderes varslet i meldingen. Det ble understreket at denne typen utredning vil måtte igangsettes på et senere tidspunkt. På nåværende tidspunkt var det ikke aktuelt å varsle en helhetlig gjennomgang av loven.

Sametinget og NRL har uttrykt bekymring for at man nå er i en situasjon der det er gjort stegvise endringer i 2007-loven. Sametinget og NRL var ikke enige i Landbruks- og matministerens vurdering om at det, gitt dagens politiske retning og med de foreslåtte endringene, ikke var behov for en helhetlig gjennomgang av loven.

Sametinget og NRL har i konsultasjonsprosessen redegjort for hvilke forhold i reindriftsloven man mener det er behov for å se nærmere på. Blant annet har både NRL og Sametinget over lang tid vært tydelige på at det må gjøres endringer i lovbestemmelsene som gjelder reduksjon av reintall. Bestemmelser om forholdsmessig reduksjon har etter deres syn vist seg å være uheldig, og har uten noen form for utjevning element ført til forskjellsbehandling og uforholdsmessig inngripende tiltak overfor den enkelte reindriftsutøveren. Lovendringen som innebar at myndighetene fikk hjemmel til å fastsette reintall på siidaandelsnivå er ingen langsiktig løsning for reintallsproblematikken, og det er derfor viktig at det igangsettes en mer omfattende prosess. Sametinget og NRL mener det også er behov for en sterkere opprydding mellom det som ligger til en privat rettighetsforvaltning, og det som er utøvelse av offentlig forvaltningsmyndighet. Reindriftsloven gir i utgangspunktet reinbeitedistriktene rett til å organisere reindriften innenfor distriktet. Samtidig følger det av loven at norske myndigheter i vid utstrekning kan overprøve distriktets beslutninger av grunnleggende betydning for den samiske reindriften. Reindriftsloven må avspeile en reell rett til selvbestemmelse i hht. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 1 og FNs erklæring om urfolks rettigheter artikkel 3 og 4. Dette betyr at man ikke bare har retten til å delta i, men også utøve avgjørende innflytelse over resultatet av beslutningsprosessen.

sen. Dette må sikres i ny forvaltningsstruktur. Dagens forvaltning ivaretar ikke denne dimensjonen.

Sametinget og NRL mener at disse forholdene viser behovet for at det gjennomføres en helhetlig revisjon av reindriftsloven. Videre må det forutsettes at forslag til lovbestemmelser som berører reindriften som en spesifikk urfolksnæring, blir utredet og vurdert i lys av internrettslige og folkerettslige bestemmelser. Dette kravet skjerpes ytterligere ved lovforslag som i sterk grad berører reindriften materielle grunnlag, interne anliggender og eiendomsrett. Dette vil også forutsette tilslutning fra reindriften side.

Det ble konstatert uenighet på dette punktet. Etter departementets vurderinger er reindriftpolitikken og forvaltningen i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser, og at selvbestemmelse ivaretas gjennom reindriftslovens bestemmelser og konsultasjonsavtalen. LMD fastslo at slik loven fungerer i dag, også tatt i betraktning de foreslåtte endringene, var det ikke behov for en lovendring nå. Stortinget, som lovgiver, har anledning til å vurdere et eventuelt behov for en lovrevisjon ved behandlingen av reindriftsmeldingen.

4. Endring av Reindriftsstyrets rolle og oppgaver

LMD hadde foreslått at Reindriftsstyrets forvaltningsoppgaver overføres til Landbruksdirektoratet. Videre at det skal etableres et Reindriftsfaglig råd overfor nasjonale og regionale myndigheter som kommer i befatning med reindriften. Dette krever en endring av reindriftsloven. Det ble understreket at et rådgivende organ kunne bidra til en mer effektiv forvaltning. For eksempel kunne de gi råd i enkeltsaker ved behov, og ta opp konkrete problemstillinger overfor myndighetene.

Sametinget og NRL ga ikke sin tilslutning til forslaget om å endre Reindriftsstyret til et reindriftsfaglig råd. Det ble understreket at i den nåværende offentlige forvaltningen, er det kun i Reindriftsstyret at samene er representert. Sametinget mener at det allerede i dagens reindriftsforvaltning er sider som er problematiske sett opp mot Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk, jf. Sametingsmelding om reindrift kapittel 5.2.

Nedleggelse av Reindriftsstyret som et beslutningsorgan vil være en ytterligere svekkelse sett opp mot folkeretten, og Sametinget og NRL kan ikke gi sin tilslutning til dette uten at det er etablert andre former for selvstyreordninger i den offentlige reindriftsforvaltningen. En nedleggelse

av styringsorgan med samisk deltakelse kan ikke gjennomføres uten at man har utredet de prinsipielle folkerettslige sidene ved forvaltningen av reindrift. Sametinget og NRL understreket at det er bekymringsfullt at statlige myndigheter ikke vil være med på en slik utredning samtidig som man vil legge ned det siste offentlige forvaltningsorganet med samisk deltakelse. Sametinget vil selv, sammen med NRL, igangsette en slik utredning.

Det at Sametinget og NRL ikke gir sin tilslutning til dette tiltaket i stortingsmeldingen, innebærer at de heller ikke vil oppnevne medlemmer til et reindrifsfaglig råd, dersom LMD fremmer dette som tiltak i stortingsmeldingen.

Sametingets og NRLs posisjon om å ikke gi tilslutning til å endre Reindriftsstyrets rolle, må sees i sammenheng med at LMD verken ønsker en helhetlig gjennomgang av reindriftsloven eller en utredning av forvaltningen av reindriften.

Både Sametinget og NRL var innstilt på å drøfte hvilke oppgaver som kunne overføres til direktoratet, til Sametinget og hvilke som burde beholdes i et styre med beslutningsansvar. Også de regionale forvaltningsoppgavene måtte drøftes i denne sammenheng.

Det ble konstatert uenighet på dette punktet. Departementets vurdering av ulike alternative løsninger for Reindriftsstyrets oppgaver i forvaltningen er nærmere beskrevet i kapittel 11.

5. Reindriftpolitiske mål

LMD hadde foreslått å videreføre den tredelte målsettingen om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft. LMD har også foreslått å endre formålsparagrafen i loven slik at økologisk bærekraft prioriteres. De reindriftpolitiske målene er blitt drøftet under konsultasjonene, og det ble enighet om at en i meldingen varsler et videre arbeid med å definere og utvikle kriterier for målene, herunder målet om kulturell bærekraft. Det ble understreket at det var vanskelig å fravike forslaget om å prioritere økologisk bærekraft i tråd med regjeringsplattformen.

Om å prioritere økologisk bærekraft

Sametinget og NRL mente i utgangspunktet at det ikke var nødvendig å prioritere økologisk bærekraft i formålsparagrafen, men at det skal legges til grunn en helhetlig tilnærming til bærekraftsmålene, der delmålene om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft ses i sammenheng.

Sametinget og NRL ville likevel kunne godta dette tiltaket i stortingsmeldingen, dersom dette

innebærer et sterkere fokus på sikring av arealgrunnlaget for reindrift og reduksjon av rovdyr tap som viktige aspekt av økologisk bærekraft.

Sametinget og NRL ga sin tilslutning til å prioritere økologisk bærekraft i formålsparagrafen under forutsetning av at man også styrket reindriftslovens bestemmelser om sikring av reindriften arealer. Dette innebærer at man utformer rettsregler som legger begrensninger på myndighetenes adgang til å gi tillatelse til utbyggings tiltak som, alene eller i sammenheng med andre arealinngrep, vil forringe mulighetene for en fortsatt livskraftig reindrift.

Det ble konstatert uenighet om dette punktet på grunn av Sametingets og NRLs krav om å utforme slike rettsregler. Departementets vurderinger omtales nærmere i kapittel 7.

Om å utvikle kriterier for samtlige bærekraftsmål

Som en videre oppfølging av diskusjonen om bærekraftsmålene, foreslo Sametinget og NRL at det nedsettes en arbeidsgruppe som skal gi en nærmere definisjon av bærekraftsmålene, samt operasjonalisere målene i form av kriterier eller resultatindikatorer. Arbeidsgruppen skal ha et særlig fokus på målet om kulturell bærekraft. Arbeidsgruppen skal ha to medlemmer oppnevnt av NRL, ett medlem oppnevnt av Sametinget og tre medlemmer oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet. NRL oppnevner leder for arbeidsgruppen. Arbeidet finansieres av Landbruks- og matdepartementet.

Det ble enighet om å opprette en arbeidsgruppe der LMD deltar med tre medlemmer, og Sametinget og NRL deltar med tre til sammen. Sekretariatet legges til LMD, og det må samarbeide tett med Sametinget. Arbeidet finansieres av LMD. Arbeidet igangsettes etter at meldingen er behandlet i Stortinget, og det er gitt tilslutning til et slikt arbeid. Behovet for å utvikle kriterier for bærekraftsmålene er omtalt i kapittel 1.

6. Arealforvaltning

Departementet utarbeidet et notat om arealforvaltning der det blant annet ble redegjort for konkrete forslag til tiltak.

Sametinget og NRL var opptatt av at man i stortingsmeldingen i større grad synliggjorde reindriften arealutfordringer. Det overordnede målet for Sametinget er å sikre de kommende generasjoner livsgrunnlag og mulighet til å utvikle samisk kultur. Tap av arealgrunnlaget er den største trusselen mot en framtidig livskraftig

reindrift, og det er behov for et sterkere fokus på sikring av arealgrunnlaget for reindrift. Sametinget og NRL har spilt inn en rekke tiltak for en bedre sikring av reindriftas arealer.

NRL og Sametinget mener det er behov for rettsregler som begrenser tiltak som forringer en livskraftig reindrift. Videre mener NRL og Sametinget at man sikre prosesser som legger til grunn prinsippene for fritt forhåndsinformert samtykke. Det er behov for nasjonale planretningslinjer for reinbeiteområdene, bedre KU-forskrift samt å styrke reindriften ressursmessig. Videre er det behov for bedre kunnskap om reindriften på alle forvaltningsnivåer, og å etablere reindriftsfaglig utdanningstilbud på master- og doktorgradsnivå.

Sametinget og NRL sluttet seg til de konkrete tiltakene som Landbruks- og matdepartementet foreslo i notatet.

Det var enighet om at arealkonflikter måtte omtales mer inngående i meldingen, herunder også reindriften arealutfordringer. De konkrete tiltakene er nærmere beskrevet i kapittel 9.

7. Rovvilt

Sametinget og NRL hadde spilt inn flere problemstillinger knyttet til rovviltpolitikk og rovviltforvaltning. Og i tillegg har de etterlyst en rekke tiltak i rovviltforvaltningen. Blant annet at hensynet til reindriften kunnskap i større grad skal inngå i kunnskapsgrunnlaget for rovviltforvaltningen. De mente også at det måtte iverksettes flere tiltak for å få bestandene av de ulike rovviltartene, inkludert ørn, på bestandsnivå. Videre krevde både NRL og Sametinget at en fortsatt arbeidet med å forbedre metodikken for bestandsregistreringer av de ulike artene. NRL mente også at bestandsmål burde fastsettes på individnivå og ikke antall ynglinger. De foreslo også at reineiere bør inngå som rovviltkontakter i reindriftsområdene.

Sametinget og NRL mente at en måtte se på andre løsninger for soneinndeling fordi dagens inndeling innebærer at sonene overlapper kalvingsområdene av en eller flere rovviltarter, og at det må være lav terskel for uttak av rovdyr i kalvingsområder. Sametinget og NRL påpekte også at rovdyrtap medførte nedgang i inntekt, blant annet fordi reindriften mange steder taper produksjonsdyr. De var således i tvil om rovviltpolitikken i dag sikrer det materielle grunnlaget for samisk kultur.

Det var enighet om at det redegjøres her for Sametingets og NRLs innspill. Gjeldende rovvilt-

politikk og rovviltforvaltning redegjøres det nærmere for i kapittel 3.

8. Dyrehelse

NRL og Sametinget foreslo under konsultasjonene at det etableres et overvåkingsprogram for å følge med på, og for å forhindre utbrudd av smittsomme dyresykdommer som følge av et varmere klima.

Departementet var enig i at helsesituasjonen til tamrein bør vurderes kontinuerlig, men anså det ikke hensiktsmessig å etablere egne helsetjenester for reindriften.

Det var enighet om å styrke kontakten mellom NRL og Mattilsynet og Veterinærinstituttet, som fagansvarlige myndigheter, om overvåking av sykdomsbildet i reindriften. Problemstillingen er omtalt nærmere i kapittel 3.

9. HMS i reindriften

Sametinget og NRL løftet frem problemstillinger knyttet til reindriften spesielle arbeidsmiljøforhold, med stor risiko for yrkesskader. Rapporten «*Reindriften hverdag*» viser at utøverne og deres familier også opplever stress og merarbeid pga. utenforliggende årsaker som de ikke rår over. De viste til velferdsordninger i landbruket for øvrig, og at det var behov for å prioritere bedre velferdsordninger i reindriften.

Det ble enighet om at det er næringen og NRL som fortsatt skal ha ansvaret for å følge opp HMS-arbeidet, og at den enkelte reineier er ansvarlig for dette i egen virksomhet. Videre var det enighet om at dette håndteres gjennom reindriftsavtalen. HMS i reindriften omtales nærmere i kapittel 8.

10. Skatter og avgifter

Sametinget og NRL anmodet under konsultasjonene om at regjeringen følger opp regjeringsplattformen og gjennomfører nødvendige endringer i regelverket slik at reindriftsutøvere og bønder likebehandles når det gjelder skatter og avgifter på driftsmidler. Videre at Eigedomsskattelova § 5 h bør endres slik at reindrift også omfattes av landbruksunntaket.

Departementet orienterte om at dette håndteres i den ordinære budsjettprosessen.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

I meldingen redegjøres det for enkelte endringer i reindrifftsloven som skal bidra til å prioritere og styrke en økologisk bærekraftig ressursforvaltning. Disse endringene vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for både næring og forvaltning. Dette gjelder blant annet innføring av pålegg om obligatorisk individmerking i reindriften. 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 budsjettammer. I en overgangsfase legges det opp til en prioritering av mid-

ler over reindrifftsavtalen for å lette overgangen til kravet om individmerking.

Øvrige tiltak for å sikre en best mulig ressursforvaltning, bidra til lønnsom næringsutvikling, samt sikre en god og kunnskapsbasert arealforvaltning vil også kunne ha økonomiske konsekvenser. Tiltakene kan dekkes innenfor departementets gjeldende budsjettammer.

Landbruks- og matdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet
5. april 2017 om Reindrift – Lang tradisjon – unike muligheter blir sendt Stortinget.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagscollage: Ingeborg Lier Buholt,
07 PrintMedia AS

Trykk: 07 PrintMedia AS – 04/2017

