Miljø-
direktoratet

Stian Hovbøl Aaserud
Inngjerdvegen 65
2150 ÅRNES

Trondheim, 13.08.2021

Deres ref.:	Vår ref. (bes oppgitt ved svar):	Saksbehandler:
	2021/5499	Ole Roar Davidsen

Avslag på søknad om tillatelse etter forskrift om fremmede organismer 2021 - Utsetting - Landlevende pattedyr, fugler, krypdyr og amfibier

Vedtak

Miljødirektoratet avslår søknad fra Stian Hovbøl Aaserud om utsetting av fasan og rapphøne til fuglehundtrening, jf. forskrift 19. juni 2015 nr. 716 om fremmede organismer § 10. Miljødirektoratet vurderer at det er grunn til å anta at utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for de utsatte fuglene og negativ påvirkning på naturmangfoldet. Risikoen for unødige dyrelidelser og negativ påvirkning på naturmangfoldet veier tyngre enn nytten ved den omsøkte hundetreningen.

Kort om bakgrunnen for saken

Det vises til søknad datert 11.mai 2021, der Stian Hovbøl Aaserud ber om tillatelse til utsetting av rapphøne og fasan. Formålet er trening av fuglehunder og dokumentere de jaktlige egenskapene for avl av hunder.

Direktoratet avslo søknaden om utsetting i brev av 27. mai 2021. Departementet opphevet direktoratets vedtak 15. juli 2021 med grunnlag i vurdering av habilitet hos direktoratets saksbehandler og sendte saken tilbake for ny behandling. Departementet har i sin behandling ikke tatt stilling til realitetene i saken.

Det rettslige grunnlaget

Forskrift om fremmede organismer

Utsetting av fasan og rapphøne krever tillatelse fra Miljødirektoratet etter forskrift 19. juni 2015 nr. 716 om fremmede organismer;

§ 10. Krav om tillatelse ved utsetting
(1) Med mindre utsetting er forbudt etter § 9, eller unntatt fra kravet om tillatelse etter § 11, kreves det tillatelse for utsetting av

a. vilt av arter, underarter eller bestander som ikke fra før finnes naturlig i distriktet,
[...]

(2) Ved vurderingen av søknaden, skal det særlig legges vekt på om den omsøkte organismen og eventuelle følgeorganismer kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold. Det kan ikke gis tillatelse hvis det er grunn til å anta at utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

Formålet med forskrift om fremmede organismer fremgår av § 1;

§ 1. Formål
Formålet med forskriften er å hindre innførsel, utsetting og spredning av fremmede organismer som medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet.

Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven § 15 første ledd annen og tredje setning lyder:
Ved enhver aktivitet skal unødig skade og lidelse på viltlevende dyr og deres reir, bo eller hi unngås. Likeledes skal unødig jaging av viltlevende dyr unngås.

Sivilombudsmannen har i sak 2019/4547 klargjort at fasan som settes ut omfattes av begrepet "viltlevende dyr" i naturmangfoldloven § 15. Utsatte fugler inngår dermed også i det naturmangfoldet som forskrift om fremmede organismer skal ivareta.

Naturmangfoldloven § 14 første ledd lyder:
Tiltak etter loven her skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser.

Dyrevelferdsloven

Dyrevelferdsloven § 3 lyder:
Dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker. Dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger.

Dyrevelferdsloven § 28 lyder:
Dyr fra dyrehold kan bare settes ut i naturen for å bli viltlevende når dyret har gode muligheter for å tilpasse seg og overleve i det nye miljøet.

Rettsutvikling og forvaltningspraksis

Før ikrafttredelse av forskrift om fremmede organismer den 1. januar 2016, var utsetting av fasan og rapphøne tillatt der arten fantes med viltlevende bestander. Dette fremgikk av forskrift 15. februar 1999 nr. 357 om hold av vilt i fangenskap, oppdrett av vilt i innhegnet område, og om jakt på oppdrettet utsatt vilt. Fasan og rapphøne kunne oppdrettes uten særskilt tillatelse fra viltmyndighetene. Av forskriften § 5-3 fulgte at lovlig oppdrettede fugler skulle være satt ut i sitt naturlige miljø seinest 20. juli, og at eventuell foring etter utsetting skulle foregå på en slik måte at viltet i størst mulig grad utviklet naturlig næringssøk. Jakten skulle foregå etisk forsvarlig og i samsvar med viltlovens bestemmelser om jaktutøvelse.

Miljø-
direktoratet

Ved ikrafttredelse av forskrift om fremmede organismer den 1. januar 2016 kom krav om tillatelse fra Miljødirektoratet ved utsetting av fasan og rapphøne. Ingen av artene finnes i naturlig viltlevende bestander i Norge, kun sporadisk forekommende, og Miljødirektoratet legger til grunn at dette er utsatte individ eller avkom av disse, og ikke naturlige forekomster av artene. Miljødirektoratets vurdering bygger på Artsdatabankens omtale av artene.

Ved forskrift av 1. april 2020 nr. 565 om skadefelling, dødt vilt og bruk av vilt i oppdrett, forskning og dyrepark (viltforskriften) ble det innført søknadsplikt for oppdrett av fasan og rapphøne. En overgangsordning i forskriften § 8-5 satte frist til 1. januar 2021 for å søke om fornyet tillatelse for oppdrett som allerede var i drift. Det er etter 1. januar 2021 ikke gitt noen tillatelser til oppdrett av fasan og rapphøns for fuglehundtrening.

Etter at forskrift om fremmede organismer trådte i kraft i 2016 ga Miljødirektoratet tillatelser til utsetting av fasan. Det ble påpekt at det var kunnskapsmangel, særlig knyttet til påvirkningen av naturmangfoldet, inkludert dyrevelferden til de utsatte fuglene. I vurderingene har Miljødirektoratet frem til nå særlig vurdert hvilken risiko utsettingene har hatt for annet naturmangfold enn de fuglene som settes ut. Dyrevelferdshensyn til fuglene som settes ut har vært forsøkt ivaretatt gjennom vilkår i tillatelsene, og gjennom retningslinjer for utsetting.

I Sivilombudsmannens sak 2019/4547 ble det vurdert om dyrevelferd for fuglene som settes ut er et relevant hensyn når Miljødirektoratet avgjør søknader om utsetting av fremmede organismer. Departementet hadde i en klagesak fra 2018 opphevet vilkår i tillatelser til utsetting, fordi de var i tvil om formålet med forskrift om fremmede organismer kan strekkes til å omfatte dyrevelferden til organismer som settes ut.

Sivilombudsmannen uttaler i avgjørelsen at Miljødirektoratet kan sette vilkår for å ivareta dyrevelferd. Ombudsmannen skriver at direktoratet – "*.... ved innvilgelse av en søknad om utsetting av fasan og rapphøns – har adgang til å stille vilkår innenfor rammene av vilkårslæren. Dette innebærer at vilkårene ikke må være i strid med andre lovbestemmelser, at de må ha saklig sammenheng med tillatelsen, og at de ikke må være uforholdsmessig tyngende*". Sivilombudsmannen skriver videre at *"... at dyrevelferden ivaretas i dyrevelferdslovgivningen innebærer etter ombudsmannens syn ingen automatisk begrensning av hensynets relevans etter naturmangfoldloven og forskrifter gitt i medhold av naturmangfoldloven."*

Det fremstår nå klart at dyrevelferden for de utsatte fuglene er et relevant hensyn ved vurderingen av om utsetting skal tillates. Etter sivilombudsmannens avgjørelse har Miljødirektoratet gått videre i å innhente og vurdere tilgjengelig kunnskap som belyser hvordan disse utsettingene påvirker naturmangfoldet, og gjort en helhetsvurdering basert på best tilgjengelig kunnskap.

Miljødirektoratets vurderinger

Miljødirektoratet har vurdert din sak på nytt.

Tydeligere krav til dyrevelferd, og større bevissthet om hvilken trussel fremmede arter utgjør for naturmangfoldet, gjør at også praksis ved utsetting av hønsefugler for jakt og jakthundetrening må vurderes og tilpasses oppdatert kunnskap.

Selv om utsetting av hønsefugl for trening av fuglehunder har lang tradisjon i Norge, er dette en aktivitet som etter vår vurdering ikke er i samsvar med naturmangfoldlovens prinsipper. Bestemmelsen om forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5 fastslår at målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Forvaltningsmålet gjelder ikke for fremmede organismer.

Det er ikke et mål at naturmangfoldet skal berikes ved å tilføres flere arter enn de som er naturlig etablert i landet og som har god evne til å tilpasse seg de naturlige leveområdene. Tvert imot må det utvises stor forsiktighet ved utsetting av organismer som ikke er naturlige bestander i vår fauna.

Det vises også til dyrevelferdsloven § 28, som nevnt over. En fremmed art som etter utsetting f.eks. krever endringer i leveområdene, kunstig fôring og kunstige skjul kan ikke sies å *ha gode muligheter for å tilpasse seg og overleve i det nye miljøet*, slik dyrevelferdsloven § 28 krever.

Naturmangfoldloven § 15 skal forhindre at viltet blir påført unødig skade og lidelse. Kunnskapen om i hvilken grad utsatte fugler påføres unødig skade og lidelse er mangelfull. Direktoratet legger likevel til grunn, på bakgrunn av kjent overlevelse og reproduksjon i forhold til antall utsatt fugl, at det er stor sannsynlighet for at utsettingene av fasan og rapphøns samlet medfører betydelig skade og lidelse for utsatte individ.

Det fremstår også klart at utsettingene er problematiske i forhold til dyrevelferdslovens § 3. Dersom en utsatt art har unaturlig stor dødelighet som følge av utsetting i et ugunstig miljø er det en indikasjon på at individene ikke blir behandlet godt, og beskyttet mot fare for unødige påkjenninger og belastninger, i samsvar med dyrevelferdsloven § 3.

Det følger av naturmangfoldloven § 14 at "*Tiltak etter loven her skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser*." Hvis utsetting av viltarter skal tillates må fordelene veie tyngre enn ulempene. Bevaring av utryddingstruete dyrearter, som fjellrev og damfrosk, er eksempler på formål som kan legitimere at oppdrettede dyr sette ut i naturen. Direktoratet kan ikke se at andre viktige samfunnsinteresser kan tillegges så stor vekt at det veier opp for de ulempene og konfliktene med lovverket som nevnes her. Et sentralt argument for treningen på utsatt fugl har vært at man ved å trene opp gode jakthunder kan redusere dyrelidelser ved senere ettersøk av påskutt vilt. Direktoratet mener at det ikke kan anses som en viktig samfunnsinteresse å redusere dyrelidelser under jakt, når kostnaden er å påføre en annen art unødige belastninger, skade og lidelser. Både omfanget av påførte, og omfanget av forhindrede dyrelidelser, er ukjent.

Påvirkning på det øvrige biologiske mangfoldet

Dersom det er usikkerhet om hvilken effekt det omsøkte tiltaket kan ha på naturmangfoldet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet, jf. nml. § 9. Det fremgår av

forskrift om fremmede organismer § 10 (2) annen setning at "*Det kan ikke gis tillatelse hvis det er grunn til å anta at utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.*"

En av hovedintensjonene i forskrift om fremmede organismer er å hindre spredning av nye arter eller fremmede gener i norsk natur gjennom bevisst eller ubevisst utsetting (for eksempel rømming) når det må anses å kunne ha negative konsekvenser. I den sammenhengen er føre-var-prinsippet viktig. For å beskytte norsk flora og fauna anser derfor direktoratet det som viktig med en restriktiv holdning til innførsel og utsetting av arter, spesielt de med potensiale for å kunne leve i norsk natur.

Utsetting av fasan og rapphøns har foregått i mange tiår i Norge. I § 47 i viltloven het det "*Uten direktoratets samtykke er det forbudt å innføre viltarter til Norge eller sette ut viltarter eller underarter som ikke fra før forekommer i distriktet*". Viltloven § 47 ble opphevet og erstattet av naturmangfoldloven § 30 som har følgende ordlyd "*Ingen må uten med hjemmel i § 31 eller tillatelse fra myndigheten etter denne loven sette ut, a. organismer av arter og underarter som ikke finnes naturlig i Norge, herunder [...] b. vilt av arter, underarter eller bestander som ikke fra før finnes naturlig i distriktet,*".

Artsdatabanken har gitt fasan lav risiko i sine vurderinger av påvirkning på naturmangfoldet. I Fremmedartslista 2018 er det bare arter i de to høyeste risikokategoriene som blir svartelistet. Fasan er likevel fremmed art for Norge. Rapphøne er plassert i rødlistekategori *regionalt utdødd* (RE) etter at den forsvant som hekkefugl i etterkrigsåra, på 1940-50 tallet. Alle individer i Norge i dag kommer fra utsatte individer, noe Artsdatabanken bekrefter i sin vurdering av artene.

I Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold, er det definert hva som omfattes av formuleringen *som ikke fra før finnes naturlig i distriktet*:
Med formuleringen "som ikke fra før finnes naturlig i distriktet" menes både arter, underarter og bestander som ikke fra før forekommer i distriktet og arter, underarter og bestander som forekommer i distriktet, men som er etablert der gjennom tidligere utsettinger."
Etter denne definisjonen finnes ikke fasan og rapphøns naturlig i distriktet noen steder i Norge. Norge ligger i randsonen av det naturlige utbredelsesområdet for rapphøne, og trolig er det klimatiske årsaker for at arten ikke har naturlige bestander i Norge. Dette medfører at rapphøne anses som en fremmed organisme etter forskrift om fremmede organismer § 4 bokstav c.

Det foreligger ingen entydig kunnskap omkring verken nytte/kostnad, eller rene effektundersøkelser som kan si noe om påvirkning på øvrig naturmangfold og økosystemer fra disse utsettingene. Fra utlandet der utsettinger av fasan og rapphøne har foregått i stor skala over flere tiår (bl.a. Danmark og England) er det gjort studier som trekker frem ulike effekter av oppdrett og utsettingene. Dette gjelder bl.a. økt overlevelse og tetthet av rødrev lokalt, og genetiske og atferdsmessige endringer gjennom avl. Det er likevel ikke funnet noen klar sammenheng mellom tettheten av predatorer og overlevelse hos fasan. Her i Norge er det

generelt et hardt klima høst og vinter, som skaper utfordringer for naturlig næringssøk, og som er en større utfordring for oppdretta og utsatte fasaner og rapphøns. Kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt om i hvilken grad store konsentrasjoner av utsatte fugler lokalt bidrar til næringskonkurranse og fortrengsel av stedegne arter, men studier fra England[2] kan også vise til positive bidrag i form av endret landskapsstruktur fra ensidig landbruksproduksjon til mer varierte habitater som gagner flere arter ved god tilrettelegging for fasan og rapphøne. På den annen side kan utsettinger i større skala på mindre arealer ha negativ effekt på det øvrige naturmangfoldet, da ett stort antall fugler som settes ut kan bidra til tetthetsavhengige faktorer som sykdom og økende tilgang av byttedyr for småpredatorer, inklusiv rødrev, som igjen kan ha følger for det øvrige naturmangfoldet. Det er også fremmet en bekymring knyttet til predasjon fra fasan på sårbare bestander av amfibier og krypdyr.

Miljødirektoratet mener at kunnskapsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig til å fastslå om det foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på det øvrige naturmangfoldet, jf. nml § 9. I vurderingen er det tatt hensyn til den samlede belastningen på naturmangfoldet jf. nml § 10.

Påvirkning på dyrevelferd og dyrehelse ved utsetting og hundetrening

Etter Klima- og miljødepartementets avgjørelse på klagesakene fra 2019 ble disse klaget inn for Sivilombudsmannen. Sivilombudsmannen sier i sin uttalelse at Miljødirektoratet kan og bør vurdere hensynet til dyrevelferd ved behandling av blant annet søknader om utsetting av fasaner og rapphøns etter forskrift om fremmede organismer. Dette omfatter blant annet vurdering av hvilken belastning fuglene utsettes for ved transport, utsetting, og trening/hundeprøver med tanke på både dyrehelse og dyrevelferd i møte med vinteren.

I tidligere saksforberedelser har Miljødirektoratet bedt Mattilsynet om en vurdering av dyrevelferden ved den omsøkte aktiviteten. Mattilsynet har i brev 5. april 2018 gitt en uttalelse om forholdet til dyrevelferdsloven, hvor de bl.a. uttaler:

Mattilsynet har ikke nok kunnskap om hvordan denne aktiviteten foregår til å foreta en vurdering av hvorvidt de påkjenninger og belastninger fuglene utsettes for er i samsvar med dyrevelferdsloven. Mattilsynet har likevel noen betraktninger om hva de mener må være oppfylt for at aktiviteten skal være i tråd med dyrevelferdsloven.

Dyrevelferdsloven § 28 lyder "Dyr fra dyrehold kan bare settes ut i naturen for å bli viltlevende når dyret har gode muligheter for å tilpasse seg og overleve i det nye miljøet." Det innebærer at fuglene må være av arter som kan tilpasse seg en vill tilværelse der de slippes ut. Den som setter ut fuglene må påse at fuglene har tilgang på naturlig skjul, mat og vann der de slippes ut. De må også sørge for at fuglene er robuste og har kommet så langt i alder og utvikling at de har gode muligheter til å overleve i det miljøet det settes ut i. Det må tas høyde for at fuglene også skal ha tilgang til et akseptabelt levemiljø alle årstider etter at de slippes ut, og ikke bare i den første perioden.

Loven sier generelt om behandling av dyr at "dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker" og at "dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger" (jf. § 3). Bevaring av utryddingstruede dyrearter er i lovens forarbeider nevnt som et eksempel på et viktig samfunnsmessig formål, som kan legitimere at oppdrettede dyr utsettes for den belastningen det er å settes ut i naturen.

Mattilsynet har som nevnt ikke tilstrekkelig innsikt i hvordan utsetting av rapphøns og fasaner foregår i dag. De er blant annet usikre på om disse dyrene egentlig settes ut for å bli viltlevende, eller om man kalkulerer med at disse dyrene skal dø i løpet av relativt kort tid. Hvis sistnevnte er tilfelle, er det rimelig å anta at aktiviteten ikke drives i tråd med dyrevelferdsloven § 28, jf. over. I så faller det også rimelig å anta at fasan og rapphøns som settes ut, blir utsatt for påkjenninger og belastninger i form av rovdyr, frost, sult og feilernæring, slik tilfellet er for de utsatte stokkendene. Spørsmålet blir da om disse påkjenningene og belastningene er unødvendige, eller om formålet med aktiviteten rettferdiggjør dem.

Vitenskapskomiteen for mattrygghet har i fagrapport -VKM Report 2017:23[1] konkludert med at høye tettheter av oppdrettede fugler i det fri kan bidra til tetthetsavhengige faktorer som økt konkurranse om mat, større sjanse for spredning av sykdommer og generelt dårligere dyrevelferd. Samtidig bærer oppdretta fugler på karakterer som gjør de mindre tilpasset ett liv i fri og har derfor mindre overlevelse. Det er vidt dokumentert at dyr fra fangenskap som slippes fri i naturen har høyere dødelighet enn viltlevende bestander av samme art. I mange bevaringsprosjekter har man gått bort fra å sette ut oppdrettet individer fordi overlevelsen er så lav. Ved utsetting i bevaringsprogram av en art er det vist at oppdrettet må skje med innfangete voksne individer som foreldre eller fosterforeldre for å øke overlevelsesraten av utsatt fugl.

Predasjon, overlevelse og reproduksjon

Det foreligger mange studier, særlig fra England og USA, som har benyttet fangst-gjenfangst for å måle overlevelse fra utsetting fra det ene året til det neste. De fleste av disse er gjort under andre forhold enn hva vi har i Norge. Dette gjelder bl.a andre klimatiske forhold og tilgang til intensiv predatorbekjempelse på store private arealer. Mange land i Europa har flere hundre års tradisjoner for intensiv utsetting av såkalt "game birds" for å tilrettelegge for kommersiell jakt og salg av eksklusiv jakt. Formålet er altså i større grad jakt fremfor jakthundtrening som har vært, og er, motivasjonen for utsetting av fasan og rapphøne i Norge.

Uavhengig av formål er utfordringene for de utsatte fuglene det samme. Fugler fra oppdrett har større dødelighet, lavere tilvenning til områdene de settes ut i og en lavere reproduksjon sammenlignet med sine ville slektninger. En viktig grunn for at utsatte fugler har lavere overlevelse er at de mangler antipredator adferd som gjør dem til et enklere bytte for rovdyr. De har ikke lært fra sine foreldre hvor og hvordan de finner mat ut i naturen. Det samme gjelder

[1] https://vkm.no/risikovurderinger/allevurderinger/utsettingavstokkenderuheldigformiljoogdyrehelse.4.2375207615dac0245aee10de.html

hvor de skal finne skjul for vind og vær. Hovedgrunnen for at utsatte fugler ikke klarer seg like godt ute i naturen som villfødte fugler av samme art er at fugler fra fangenskap ikke har lært denne adferden, som kreves for å overleve i naturen, fra sine foreldre.

De fleste studier viser til en signifikant større overlevelse blant ville fasaner og rapphøns enn fra fasaner og rapphøns fra oppdrett og hold til utsetting[2] . Generelt er overlevelsen større hos hunnene, som nok har mye med deres kryptiske drakt og evnen til å kamuflere seg. Overlevelsen blant hunnene var signifikant større hos ville fugler enn hos de fra oppdrett. Etter at predatorene ble forsøkt fjernet innenfor studieområdet økte overlevelsen for hannene hos de ville fuglene men ikke hos de fra oppdrett.

Disse mønstrene (i ulik grad av tilpasning til miljøet) er også kjent fra studier i våre naboland Sverige og Danmark, der en massiv utsetting av fasan og rapphøne har lange tradisjoner sammen med jakt og jakthundtrening. I en studie fra Gotland med 60 ind. fasan satt ut i september, var 3-måneders overlevelsen på mellom 6-14% og kun en av disse ettåringene overlevde til neste sommer.[3] Mindre overlevelse og hekkesuksess ble i dette studiet forklart ved massiv predasjon fra rødrev.

Fra Norge er det få studier som omhandler predasjon og overlevelse på utsatte fasan og rapphøns. I Norge har det ikke vært tradisjon knyttet til utsetting av disse artene med formål å ha et høstingsverdig overskudd å jakte på. Det er begrenset kunnskap omkring de utsettingene som har funnet sted frem til nå. I en prosjektoppgave fra Høgskolen i Evenstad fra 2006 ble det undersøkt overlevelse, habitatvalg i forhold til årstider, press av hund og forflytningsmønster på første års kull som ble satt ut i Larvik. Av 25 radiomerkede fasaner, overlevde kun to. Fjorten av de utsatte ble tatt av rovvilt. I dette studiet var det altså 92 % dødelighet fra utsetting til andre år[4]. Til tross for at dette studiet kun var fra en bestand og med begrenset omfang, gir resultatene klare fellestrekk med større fagfellevurderte publikasjoner fra andre studier, både i Europa og i USA. Det ene er økt dødelighet ved foringsstasjoner, der diskusjonen går på om rovviltet lærer seg hvor foringsstasjonene er. Videre er det i litteraturen en positiv sammenheng mellom tidlig tilvenning til flokken og preging på omgivelsene, og årlig overlevelse. Det antas, med bakgrunn i studier fra andre land, at kun et fåtall av de individer som settes ut i Norge vil overleve fra ett år til det neste.

Fugler fra oppdrett har ikke samme fluktrespons ved nærvær av rovvilt, noe som gjør dem til et enkelt bytte. Dette vil igjen føre til at rovvilt får god mattilgang og økt overlevelse. En økt

[2]Musil David D. & Connelly John W. Survival and reproduction of Pen-reared vs Translocated wild pheasents, Wildlife biology 15(1): 2009

[3] Brittas R., Marcström V., Kenward R. E. & Karlbom M. Survival and breeding success of reared and wild ring-necked pheasants in Sweden. The Journal of Wildlife Management. Vol 56, Nr 2:1992

[4] Kleverud, Kay H. Overlevelse og habitat hos fasaner i Larvik kommune. Høgskolen i Hedmark: 2006

overlevelse hos rovviltbestandene, som for eksempel rødrev, vil være en negativ konsekvens for mange andre byttedyr.

Det norske vinterklimaet vil, i større grad enn lengre sør i Europa, trolig begrense overlevelsen. Selv om noen av søkerne innenfor fuglehundklubbene redegjør i sin rapportering at de har sett flere par rundt omkring i terrengene, gir ikke dette grunnlag for å hevde at bestanden vokser. Uten årlige "støtteutsettinger" er det grunn til å tro at den norske bestanden ikke vil overleve på sikt. Fasan og rapphøne har derfor begrenset med selvrekruttering i Norge, selv om endrede klimatiske forhold kan bidra til en fremtidig større spredning av artene.

Klimaet i Norge er en begrensende faktor for overlevelse gjennom vinterhalvåret, dette argumenterer Artsdatabanken også med i sin vurdering av artene. Med bakgrunn i individenes manglende habituering til miljøet og ellers svake evne til å tilpasse seg, slik mange studier viser, er det grunnlag for å avvikle utsettinger i dagens form.

Vi har i våre tidligere tillatelser lagt hovedvekt på de konsekvenser utsetting kan ha på annet naturmangfold. Med mer storstilt utsetting, som i Danmark, kan man ikke utelukke at fasan kan ha negative effekter på stedegne arter, noe også Artsdatabanken peker på i sin vurdering. I områder med store bestander hevdes det at forvaltning av fasan som jaktressurs indirekte kan medføre at rovfugl blir etterstrebet, og også medføre negative effekter på lokale krypdyr og amfibiebestander. Denne bekymringen er fremsatt i tidligere Østfold fylke der flere arter av amfibier og krypdyr kan bli påvirket ved utsetting i eller nærhet til disse områdene som er viktige habitater for denne artsgruppen.

Oppdrett

I viltforskriften § 8-5 ble det satt krav om at alle viltoppdrettere skulle ha søkt om videre drift innen 1. januar 2021. Dette gjaldt alle arter, også de som før viltforskriften var tillatt uten innhenting av tillatelse. De omsøkte fuglene stammer ikke fra et oppdrett med tillatelse etter viltforskriften.

Direktoratet har ikke gitt tillatelse til hold/oppdrett av fasan og rapphøns siden viltforskriften tredde i kraft. Hold av fasan og rapphøns i fangenskap uten tillatelse er ikke lovlig.

Kommentarer til nye anførsler

Klima- og miljødepartementet har i brev av 15. juli listet opp noen ytterligere anførsler fra et notat til departementet fra FKF 9. juli, og som departementet gir Miljødirektoratet anledning til å se nærmere på. Vi har satt anførslene i kursiv, og våre kommentarer til hvert punkt under.

- Alle søknadene er avslått med samme begrunnelse og generelle betraktninger uten hensyntaken til lokale forhold.

De negative effektene skiller ikke mellom deler av landet eller andre tilpasninger.

- Miljødirektoratet viser til ny kunnskap, og til at internasjonale og nasjonale studier er lagt til grunn, men uten å spesifisere dette nærmere. Det vises til undersøkelser i andre land som ikke er relevante for norske forhold.

Som nevnt i tidligere avslag er eksemplene på forskning høyst relevante for vår vurdering og gir utrykk for brorparten av de studier som finnes på området som omhandler tema som utsettingsstrategier, overlevelse, reproduksjon gjennom året og i ulike bestander under ulike forhold og sammenlignet med ville bestander i faktiske feltforsøk.

*- Det foreligger rapporter om lokale bestander og de utsatte fuglenes overlevelse og kondisjon som ikke er hensyntatt eller nevnt i Miljødirektoratets avslag. Det er flere interessante studier som ikke nevnes i avslaget, blant annet en studie om vinterdødelighet på rapphøns i England og studier av rype og skogsfugl på Nordkalotten som viser den samme naturlige dødeligheten for rype og skogsfug*l.

Det er flere studier om vinterdødelighet hos rapphøne og fasan fra England, og i avslaget kunne vi henvist til flere studier med referanser på dette. Vi er usikre på hva som menes med "flere interessante" studier, all den tid vi har foretatt ett objektivt søk og gjennomgått en stor del av faglitteraturen på området som viser til høy dødelighet og kompenserende tiltak som skal veie delvis opp for disse. Som fagmyndighet er det vår rolle å gi anbefalinger basert på hovedkonklusjonene fra en rekke studier, og samtidig unngå selektering av studier, som viser til forhold utenfor normalen. Vi holder fast på våre kilder og kildebruk som grunnlag for våre vurderinger.

Det er kjent at det er stor dødelighet blant ryper og skogsfugl i viltlevende bestander, men disse har levedyktige bestander i Norge med høstbart overskudd. De tilbakemeldingene vi har fått fra personer som har prøvd å sette ut oppdrettete ryper og skogsfugl for å øke lokale bestander, er at dødeligheten er så stor blant de utsatte fuglene at det har ingen hensikt å gjøre det.

- Fuglenes risiko for å fryse eller sulte i hjel ikke er faglig dokumentert, og at det foreligger bilde- og videodokumentasjon fra forsøk i Østfold hvor fugleflokker er observert gjennom hele vinteren og har overlevd uten fortilskudd.

Artsdatabanken viser til vinterklimaet som årsak for at disse to artene ikke har klart å etablere seg i større grad enn de har gjort og at årlige utsettinger er årsaken til at disse fortsatt er i Norge.

Ser man på andre land som setter ut fasan og rapphøns vises det til at man anbefaler å vinterfore de utsatte individene for å øke overlevelsen. Norge har i tillegg hardere vintere enn disse landene og det er derfor grunn til å anta at de vil overleve enda dårligere her.

- Fuglenes risiko for å bli tatt av predatorer er naturens gang, og et stort antall viltlevende fugler lider denne skjebnen hvert år.

Det er riktig at et stort antall fugler blir tatt av rovdyr, men det en rekke rapporter viser, er at utsatt oppdrettet fugl er mer utsatt, som igjen kan føre til økt mattilgang og overlevelse blant rovviltbestandene. Det er allikevel ikke relevant å sammenligne ville fugler og deres desimerende

faktorer i ett økosystem med fugler satt ut fra oppdrett. Oppdrettede fugler er mindre tilpasset til en tilværelse i naturen med de påvirkninger det fører med seg.

- Det er viktig å fortsette utsettingen for å skaffe den nødvendige kunnskapen om virksomheten.

Direktoratet mener temaet er godt nok dokumentert og beskrevet i tilgjengelig litteratur.

- Etablert praksis bør eller kan ikke endres før rapporten fra VKM foreligger, og mens det fortsatt pågår arbeid for regulering av utsetting av oppdrettet fugl for trening av hund.

Miljødirektoratet er fagmyndighet og har basert våre vurderinger på fagrapporter fra inn- og utlandet. Søknadene må behandles og avgjøres ut fra den til enhver tid best tilgjengelige kunnskap. Vi viser til føre-var-prinsippet i nml § 9 som sier: *Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.*

- Tiltak i forbindelse med utsettingen av fasan og rapphøns for hundetrening har positive virkninger for det biologiske mangfoldet i kulturlandskapet.

Tiltak kan være postive for naturmangfoldet, men introduksjon av nye arter er ikke det. Det er riktig at utstrakt samarbeid over større arealer sammen med grunneiere kan bidra til positive virkninger for det naturmangfoldet. Hovedårsaken til tilbakegangen til f.eks bakkehekkende fugler i jordbrukslandskapet er intensiv drift og monokulturer. For å snu denne trenden på lengre sikt må bruken tilrettelegges slik at man tar hensyn i drifta, og gjennom landbrukspolitiske virkemidler rettet mot å ivareta stedegne arter.

- Det er samtidig gitt avslag på oppdrett av fugl i samme vedtak, hvor det skulle vært et selvstendig vedtak med uavhengig begrunnelse.

Miljødirektoratet vil se på de søknadene vi har mottatt og besvare ut disse i egne vedtak.

Oppsummering og konklusjon

Miljødirektoratet har vurdert utsettinger av fasan og rapphøne i Norge til formålet jakthundtrening i lavland. Vi vurderer at *det er grunn til å anta at slik utsetting vil* medføre vesentlige uheldige følger for de utsatte fuglene. Risikoen for unødige dyrelidelser veier tyngre enn den samfunnsmessige nytten ved den omsøkte hundetreningen.

I vurderingen har vi lagt avgjørende vekt på de dyrevelferdsmessige problemer som er godt kjent fra ulike studier i inn- og utland. Den høye dødeligheten de første ukene etter slipp er bekymringsfull. Når en i tillegg har større klimatiske utfordringer i Norge enn lenger sør på kontinentet, i form av generelt kaldere vintre, kan dette føre til redusert dyrevelferd.

Det er ikke i henhold til gode dyrevelferdsmessige prinsipper å akseptere trening på utsatte fugler. Dette er fugl som har de tamme egenskapene i seg, og disse egenskapene vil opprettholdes gjennom en ikke-forvillet tilstand ved fôring, og eventuell annen tilrettelegging.

Direktoratet mener videre at det generelt skal være en høy terskel for å tillate utsetting av vilt som ikke forekommer i naturlige bestander. Selv om fasan ikke er på øverste kategoriene i Artsdatabankens fremmedartliste, tilsier føre-var-prinsippet en restriktiv praksis for å minimere risiko for negativ påvirkning av det biologiske mangfoldet.

Direktoratet mener det er få formål som veier opp for de potensielle negative konsekvensene av utsetting av vilt, og vi vil generelt hindre etablering av fremmede arter i norsk natur. Fremmede organismer kan fortrenge og påvirke andre arter og naturtyper når de kommer til et nytt levested. De kan redusere det stedegne naturmangfoldet og bringe med seg sykdommer og parasitter. De kan også introdusere genmaterialer som forurenser lokale tilpasninger i området og spre sykdommer fra dyr i fangenskap som gir uheldige konsekvenser på naturmangfoldet.

Klagerett

Du og andre med rettslig klageinteresse kan klage på vedtaket, jf. forvaltningsloven kap. VI. Fristen for å klage er tre uker fra du/dere har mottatt dette brevet. Klagen sendes til Miljødirektoratet.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Anders Braa	Ole Roar Davidsen
fung. seksjonsleder	seniorrådgiver

Kopi til:

Mattilsynet	Postboks 383	2381	Brumunddal
Nes kommune	Boks 114	2151	Årnes
Torstein Dehn			