

«MOTTAKERNAVN»
«ADRESSE»
«POSTNR» «POSTSTED»

Trondheim, 18.12.2017

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2017/1333

Saksbehandler:
Nils Kristian Grønvik

Avgjørelse i klagesak – endring i Miljødirektoratets vedtak 4. mai 2017 om å tillate innførsel og utsetting av stokkand for viltpleie og jaktformål hos Løvenskiold-Fossum Skog i Skien kommune i Telemark

Miljødirektoratet tar klager på vedtak 4. mai 2017 om tillatelse til innførsel og utsetting av stokkand til følge. Med hovedvekt på ny tilgjengelig kunnskap fra Vitenskapskomiteen for Mattrygghet og Rådet for dyreetikk, og kunnskap om andre konsekvenser av utsettingen, endres vedtak om innførsel og utsetting av stokkand for jaktformål.

Vi viser til klage 24. mai 2017 fra Norsk Ornitologisk Forening (NOF) og klage 26. mai 2017 fra NOAH - for dyrs rettigheter (NOAH), på Miljødirektoratets vedtak 4. mai 2017 om å tillate Løvenskiold-Fossum Skog ANS (LF) å innføre og å sette ut inntil 8000 individ av stokkand i Skien kommune sommeren 2017. LF har i brev 30. november 2017 gitt uttalelse til klagen.

Sakens bakgrunn

Løvenskiold-Fossum Skog ANS søkte den 6. februar 2017 om innførsel av 10000 stokkender, for utsetting i perioden 1. mai - 20. juli 2017. Formålet med utsettingen var å drive kommersiell jakt på fuglene som en del av LF sin utmarksnæring. I vedtak 4. mai 2017 ga Miljødirektoratet LF tillatelse til innførsel og utsetting av inntil 8000 stokkender på nærmere angitte vilkår. Tillatelsen ble påklaget av NOF og NOAH.

Miljødirektoratet ga en tilsvarende tillatelse til LF i vedtak 14. mars 2016. I vedtaket ble det pekt på et betydelig behov for styrket kunnskap om miljøkonsekvensene av denne aktiviteten, men at denne kunnskapen ikke ville være tilgjengelig før i 2017. Etter en helhetsvurdering av det kunnskapsgrunnlaget som da var tilgjengelig anså Miljødirektoratet det som sannsynlig at innførsel og utsetting i ytterligere én sesong (2016), i påvente av at ny kunnskap ble innhentet, ikke ville medføre vesentlige negative konsekvenser for naturmangfoldet.

Miljødirektoratets tillatelse til innførsel og utsetting av ender i 2016 ble påklaget av NOF og Norges

Miljøvernforbund. Klima- og miljødepartementet (KLD) tok ikke klagen til følge, men presiserte i sin klageavgjørelse 20. juli 2016 at et bedre kunnskapsgrunnlag om mulige miljøpåvirkninger var en forutsetning for å kunne vurdere om denne aktiviteten skulle tillates for kommende sesonger. I klagebehandlingen ble det nevnt bekymringer for vannkvalitet i utsettingsområdene, genetisk påvirkning, hybridisering med villlevende arter, sykdomsspredning, dyrevelferd, påvirkning av adferd, stimulering av rovviltbestander, og øvrig påvirkning på naturmangfoldet og det ytre miljø. Klager påpekte også at tillatelsen ikke var i tråd med ledende prinsipper i norsk viltforvaltning og jaktetikk. Det ble videre vist til situasjoner hvor flokker av utsatte stokkender lokalt skapte trafikkfarlige situasjoner. Ved avgjørelse i klagesaken ble de negative konsekvensene veid opp mot andre samfunnsinteresser.

For å bedre kunnskapsgrunnlaget anmodet Miljødirektoratet og Mattilsynet i fellesskap Vitenskapskomiteen for Mattrygghet (VKM) om en vitenskapelig risikovurdering av innførsel og utsetting av stokkand i Norge. Den 1. juli 2017 publiserte VKM rapporten, *Assessment of the risks associated with the import and release of hand-reared mallard for hunting purposes*, VKM 2017:23. Konklusjonen i rapporten er at innførsel og utsetting av tamme ender i Norge gir risiko for negative konsekvenser for både biologisk mangfold, vannkvalitet, dyrehelse og dyrevelferd. Generelt vil økt utsetting av oppdrettsender både øke sannsynligheten for at negative konsekvenser vil inntreffe, og øke alvorlighetsgraden av konsekvensene.

Da Miljødirektoratet behandlet Løvenskiold-Fossum Skog sin søknad om innførsel og utsetting av stokkand i 2017, var VKM sin utredning ikke ferdig. Søknaden ble derfor avgjort på grunnlag av den kunnskapen som var tilgjengelig. Miljødirektoratets vurdering var i likhet med for 2016, at innførsel og utsetting i ett år til sannsynligvis ikke ville medføre vesentlige negative konsekvenser for naturmangfoldet. Det ble derfor gitt tillatelse til utsetting på nærmere angitte vilkår også for sesongen 2017.

NOF sin klage og anførsler

NOF viser i sin klage til faren for genetisk forurensning av den ville stokkandpopulasjonen, og at det er sannsynlig at de utsatte fuglene har en annen genetisk sammensetning enn de ville. En krysning mellom disse vil ha en negativ effekt og kan føre til introduksjon av nye egenskaper i vill populasjon som vil påvirke eggegenskaper, fertilitet, vekstrate, flyveegenskaper og trekkmønster.

NOF mener videre at Miljødirektoratet ikke har hatt grunnlag for å tillate utsetting i 2017 på bakgrunn av KLD sin behandling av saken i 2016 der det ble sagt at det vil være avgjørende med et bedre vitenskapelig grunnlag for å vurdere negative følger i kommende sesonger. NOF stiller seg undrende til at det ble gitt tillatelse uten at ny kunnskap var tilgjengelig.

Når det gjelder den videre kunnskapsinnhenting anser NOF at ordinær ringmerking av fuglene vil gi begrenset informasjon og etterspør hvordan direktoratet skal samle inn data fra disse fuglene. NOF stiller også spørsmål til hvorfor det synes å være grunnlag for å tillate utsetting av 8000 fugler, men ikke 10 000 som omsøkt.

NOAH sin klage og anførsler

NOAH anfører at Miljødirektoratets vedtak er ugyldig fordi det lider av saksbehandlingsfeil som har hatt innvirkning på vedtakets innhold og resultat. Det vises til at direktoratet har vurdert bruken av føre-var prinsippet i naturmangfoldloven § 9 uriktig og at bevisbyrden ligger hos søker i forhold til påvirkning av naturmiljøet. De påpeker at kunnskapsgrunnlaget som både Miljødirektoratet og KLD har forutsatt for videre aktivitet, må være økt betydelig som grunnlag for fremtidig vurdering av denne aktiviteten.

NOAH anfører videre at Miljødirektoratet i sin saksbehandling ikke har lagt tilstrekkelig vekt på dyrevelferdsmessige forhold. Videre anfører NOAH at kunnskapsgrunnlaget som vedtaket bygger på ikke står i rimelig forhold til sakens karakter og risiko. Det vises til hvordan betydningen av kunnskapsgrunnlaget er vektlagt i tillatelsen. NOAH mener Miljødirektoratet burde ventet med å behandle søknaden inntil VKM-rapporten forelå, og deretter avslått årets søknad. Dette med bakgrunn i påpekt forutsetning fra departementet om at kunnskapen om mulige konsekvenser for naturmangfoldet skal bedres for fremtidig vurdering av denne aktiviteten.

Løvenskiold-Fossum Skog sine merknader til de mottatte klagene

LF har i brev 30. november 2017 gitt uttalelse til klagene fra NOF og NOAH. I brevet henviser LF også til brev fra NORSKOG 30. november 2017 med ytterligere kommentarer.

I brevet nevner LF innledningsvis at jakt og fiske med tilhørende bevertning og forpleining utgjør en omsetning på ca. kr 3 mill. Det er knyttet to årsverk til denne virksomheten. Det opplyses ikke hvor stor andel av dette den omsøkte stokkand-jakten utgjør, men det opplyses at det er 20-25 personer involvert ved hver jakt og at dette er svært ettertraktet.

Til NOF sin bekymring for genetisk forurensning av ville stokkender sier LF at de norske stokkendene allerede er innblandet russiske, finske, britiske og danske ender, etter omfattende utsettinger i disse landene i en årrekke. Effekten av å begrense utsetting i Norge alene vil ha svært liten eller ingen betydning på de europeiske endenes genetikk. Foreløpige tall viser at av årets 8000 utsatte ender er 2151 ringmerkede ender skutt hos LF, og 22 skutt utenfor LF.

NOF bemerker at tiltakshaver skal ha oversikt over kritiske arter som kan bli påvirket, og hvordan utsettingen påvirker naturmiljøet. Til dette skriver LF at det ikke er registrert rødlistede andefugler på eiendommen, og at avføringen fra de utsatte fuglene blir spredt ut over et stort område siden vassdraget fuglene settes ut i har stor vanngjennomstrømming.

Til NOAH sin bekymring for dyrevelferd kommenterer LF at transporten fra Sverige skjer skånsomt, og at fuglene blir passet godt på de første dagene etter ankomst. LF antar at kun ca. 30-40 fugler ble tatt av småpredatorer før jaktstart. Det tilstrebes minst mulig kontakt med mennesker, og minst mulig foring, slik at fuglene tilegner seg et naturlig næringssøk og får kondisjon og skyhet som ville fugler.

Til VKM-rapporten kommenterer LF at de allerede følger anbefalingene om å sette ut fuglene i en tørr varm periode for å unngå at de fryser i hjel, at de settes ut på steder hvor de lett kan fores i samsvar med gjeldende regler, og at fuglene settes ut på steder hvor det finnes tilstrekkelig med

egnet mat frem til jaktsesongen. Det opplyses også at det utføres predatorkontroll på småpredatorer og at jakten arrangeres på en slik måte at belastningen for fuglene blir minst mulig.

LF skriver videre at jegerne informeres om maksimal skyteavstand på 25 meter, og at det føres kontroll med hvilken type ammunisjon som benyttes. LF opplyser også at dersom det blir tilsvarende jakt kommende sesonger, vil jegerne pålegges trening på leirduer før de går ut på andejakt. I tillegg vil LF ta initiativ til at lokale jeger- og fiskeforeninger kan jakte gratis på utsatte ender etter at den betalte jakten er avsluttet.

Uttalelse fra Norskog i brev 30. november 2017

Norskog skriver at selv om jakt på utsatt ender vil få liten nasjonal betydning, mener de at dette er et nyttig bidrag til lokal verdiskapning og kan gi de ytterst få grunneiere dette gjelder en mulighet til å tilby bredere jaktopplevelser til kunder i Norge. Norskog hevder at det foregår en handelslekkasje av denne typen jegere. Det savnes en vurdering av nytteeffekten aktiviteten gir.

Til VKM-rapporten skriver Norskog at den nord-europeiske bestanden av stokkand i stor grad består av en blanding av utsatte ender fra forskjellige land. For å begrense konsekvensene for rødlistede andearter kan utsettingslokalitetene overvåkes i perioden før utsettingen. Videre mener Norskog at den påpekte risikoen for økning av bestanden av små predatorer kan avhjelpes ved at det utføres predatorjakt i utsettingsområdene.

VKM sin konklusjon om høy risiko for høy dødelighet mener Norskog er en naturlig følge av at individene settes ut for jakt. Konklusjonen høy risiko for skadeskyting mener Norskog kan avhjelpes ved tiltak ovenfor jegerne, bl.a. ved markører som viser hvor skyteavstand på 25m er og ved bruk av gode appporterende hunder som raskt samler inn og avliver skadeskutte fugler.

Lovgrunnlaget

Innførsel av stokkand krever tillatelse etter forskrift 19. juni 2015 nr. 716 om fremmede organismer (fremmede organismer-forskriften), som trådte i kraft 1. januar 2016. Forskriften er fastsatt med hjemmel i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (nml.), og formålet med forskriften er å hindre innførsel, utsetting og spredning av fremmede organismer som medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet, jf. § 1.

Etter forskriften § 6 kreves tillatelse for innførsel av alle arter som ikke er spesielt unntatt i §§ 5 og 7. Stokkand omfattes ikke av unntakene, og innførsel av arten krever dermed tillatelse fra Miljødirektoratet. Forskriften § 15 angir at det ved behandling av søknaden særlig skal legges vekt på om den omsøkte organismen og eventuelle følgeorganismer kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfoldet. Miljødirektoratet skal også vurdere og fastsette de vilkår som anses nødvendige for å hindre uheldige følger for det biologiske mangfoldet. Det kan ikke gis tillatelse hvis det er grunn til å anta at innførselen eller utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfoldet. Ved vurdering av søknaden skal det etter nml. § 14 også tas hensyn til andre viktige samfunnsinteresser. Det skal videre fremgå av avgjørelsen hvordan prinsippene i nml. §§ 8 til 12 er vurdert, jf. nml. § 7.

Miljødirektoratets vurdering

Ved behandling av klagen kan Miljødirektoratet oppheve eller endre vedtaket dersom klagen finnes begrunnet, jf. forvaltningsloven § 33 annet ledd.

Som beskrevet ovenfor er kunnskapsgrunnlaget vesentlig forbedret siden direktoratets vedtak ble fattet 4. mai 2017. Det vises i denne forbindelse særlig til rapporten fra VKM. I tillegg foreligger uttalelsen fra Rådet for dyreetikk, brev 11. september 2017 fra Mattilsynet og opplysninger i media om lokale utfordringer med flokker av stokkand som bl.a. skaper trafikale utfordringer. Klagen behandles på bakgrunn av den kunnskap som foreligger på tidspunkt for klageavgjørelsen.

Ved klagebehandlingen er vurderingen noe bredere enn da vedtaket 4. mai 2017 ble fattet. I det påklagede vedtaket var det tilleggsbelastningen ved å fortsette med utsetting i ytterligere ett år som ble vurdert. Nå er kunnskapsgrunnlaget tilstrekkelig til at det kan foretas en helhetsvurdering av den samlede belastningen ved å fortsette med årlig innførsel og utsetting av stokkender, jf. nml. § 10.

Vurderingstemaet for Miljødirektoratet er om innførsel og utsetting av stokkand kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold, og om uheldige følger kan begrenses ved å fastsette vilkår. Ved vurdering skal det også tas hensyn til andre viktige samfunnsinteresser, jf. avsnittet over om lovgrunnlaget.

VKM rapporten viser at påvirkningen skjer på flere nivå og øker i tid og med mengde fugl som settes ut i et område. Innførsel og utsetting av stokkender gir risiko for negative genetiske konsekvenser, både på ville stokkender og på rødlistede gressender. De genetiske effektene forventes å hope seg opp over tid og med økende antall ender.

VKM konkluderer med at innførsel og utsetting av stokkender gir risiko for negative økologiske effekter, som økt konkurranse om mat, både mellom ville og tamme ender, og mellom utsatte ender og andre dyr med lignende kosthold. Det er også en risiko for at økt, lokal tetthet av ender vil tiltrekke seg andre andearter og byttedyr, som igjen vil gi økt press og konkurranse om ressurser. VKM konkluderer videre med at høy tetthet av utsatte ender vil føre til økt tilførsel av næringssalter som kan ha negativ innvirkning på vannkvalitet. Alvorlighetsgraden vil være stedsavhengig og øker med antall fugler som settes ut, og med antall år på rad med utsetting i de samme vannforekomster.

Dødeligheten for ender som er satt ut er blitt målt til å være høyere enn for ville ender. Høy dødelighet reduserer risikoen for negative langtidseffekter på biologisk mangfold, og vil sannsynligvis forårsake lidelse for fuglen før den dør. Dødeligheten er forårsaket av at fuglene blir spist av rovdyr, sult, frost, feilernæring og også jakt, ettersom det er antatt av halvparten blir skadeskutt. VKM konkluderer derfor med at det er en høy risiko for redusert dyrevelferd. Mattilsynet konkluderer også i brev 11. september 2017 med at dagens praksis, slik den beskrives i VKM sin rapport, ikke er i samsvar med dyrevelferdsloven.

Et spørsmål er hvorvidt de negative konsekvensene av aktiviteten kan avhjelpes ved å knytte vilkår til en eventuell tillatelse, eller ved de tiltak som LF viser til i sine kommentarer til klagen. Etter Miljødirektoratets vurdering er enkelte av de beskrevne tiltakene egnet til å gi en viss reduksjon i negative konsekvenser. Å tilby gratis jakt etter at den betalte jakten er avsluttet antas å kunne gi et større uttak av utsatte fugler. Erfaringsmessig blir bare ca. 25% av de utsatte fuglene skutt under den betalte jakta, og Miljødirektoratet legger til grunn at selv med et økt uttak vil de negative konsekvensene som er beskrevet gjøre seg gjeldende for et stort antall individer. Effekten av bedre trening og opplæring av jegere, og markering av 25 meters skyteavstand er usikker, men antas å kunne gi en marginal reduksjon i antallet skadeskytinger. Etter Miljødirektoratets vurdering vil det foresatt være en betydelig risiko ved utsettingen, selv om de foreslåtte tiltakene gjennomføres. Etter nml. § 14 skal tiltak etter loven avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. Direktoratet kan ikke se at det foreligger viktige samfunnshensyn i dette tilfellet. Riktignok er salg av jakt på utsatt vilt en potensiell inntektskilde, men antallet personer som har tilstrekkelig store og egnede eiendommer til å drive denne typen næringsvirksomhet er begrenset, og kan ikke sees som en viktig samfunnsinteresse. Jakt på utsatt vilt vil heller ikke i vesentlig grad bidra til å gjøre jakt mer tilgjengelig for allmenheten. I de aller fleste områder i Norge er det gode muligheter for enhver til å drive tradisjonell jakt, ved å høste av naturens overskudd av villlevende viltarter.

Vår viltforvaltning bygger på prinsippet om at jakt er høsting av naturens overskudd. Nml. § 16 legger til grunn at høsting bare kan tillates når arten produserer et høstingsverdig overskudd. Etter 4. ledd er også høstingstradisjon et relevant moment i avgjørelsen av om høsting skal tillates. Ved alle former for jakt er det en viss risiko for at dyrene blir påført stress og lidelser, bl.a. ved skadeskyting. Risikoen for dyrelidelser er til en viss grad akseptert som en nødvendig konsekvens av at bruk av skytevåpen benyttes for å kunne utnytte den ressursen viltet er. Når jakt utøves på utsatt vilt taler ikke de samme hensyn for at vi må tillate at dyrene utsettes for disse påkjenningene og belastningene. Vi har ingen tradisjon for at dyrelidelser aksepteres ved aktiviteter som i realiteten kun drives som ren rekreasjon eller underholdning. Vi har heller ingen tradisjon for denne type jakt i Norge. I forarbeidene til endring i viltloven, Ot.prp.nr.54 (1992-1993) pkt.5.4. uttaler departementet, om jakt på utsatt vilt, bl.a. at "Departementet mener det er grunn til å se med skepsis på denne jaktformen og vil sikre at virksomheten utføres i henhold til de prinsipper viltloven bygger på."

Rådet for dyreetikk har på oppdrag fra Mattilsynet vurdert den omsøkte aktiviteten, og viser til flere betenkeligheter. Som negative aspekter nevnes transport av kyllinger over lange avstander, bekymringsverdig dyrevelferd, morfologiske endringer, dårligere kondisjon og kortere levetid enn naturlig villlevende individer, at fuglene grunnet manglende trekkegenskaper blir værende i nærliggende områder, uklar genotype på innførte kyllinger og stor andel skadeskyting. I sin uttalelse 30. august 2017 (vedlegg 4) oppsummer rådet slik: "Rådet for dyreetikk mener at hensynet til dyrenes velferd, helse og miljø bør veie tyngre enn ønsket om å tilby jakt som eksklusiv underholdning. Vi betrakter derfor jakt på utsatte oppalede stokkandkyllinger som en uetisk jaktform og anbefaler at videre innførsel forbys."

Innførsel og utsetting av ender fra Sverige gir i tillegg risiko for å innføre en rekke sykdommer, som fugleinfluenza (HPAI) og Newcastle disease (ND). Risikoen for å introdusere nye sykdommer øker med antall fugler som innføres. Dette er imidlertid ikke vektlagt ved Miljødirektoratets behandling av søknaden, da vurderinger etter forskriften ikke skal omfatte hensyn til planter, dyrs og

menneskers liv og helse som ivaretas av smittevernloven og matloven, jf. fremmed organismer-forskriften § 3 (3).

Ved behandling av saken er prinsippene i nml. §§ 8 - 12 vurdert og ivaretatt. Kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig utredet gjennom VKM-rapporten og øvrig litteratur. Føre-var-prinsippet i § 9 får begrenset betydning da kunnskapen om påvirkning av naturmiljøet er utredet i nevnte rapport. I den grad det fortsatt foreligger usikkerhet om skadevirkningenes omfang, er dette et moment som taler for at det ikke skal gis tillatelse til ytterligere innførsel og utsetting.

Etter nml. § 10 skal en påvirkning på et økosystem vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for. I dette tilfellet er det derfor relevant å vurdere skadevirkningene ved gjentatt utsetting over flere år, og av flere aktører. En slik vurdering inngår i VKM sin rapport. Prinsippene i nml. §§ 11 og 12 anses ikke aktuelle da det gis avslag på søknaden.

Med bakgrunn i redegjørelsen ovenfor tar Miljødirektoratet klagen til følge. Etter en helhetsvurdering legger direktoratet til grunn at det omsøkte tiltaket kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfoldet, og i tillegg gi redusert dyrevelferd. De negative sidene veier vesentlig tyngre enn de positive sidene. Aktiviteten ivaretar ikke viktige samfunnsinteresser, og det er ikke tilstrekkelig vektige grunner for å akseptere risikoen for de negative effektene som er beskrevet i rapporten fra VKM. De negative konsekvensene av aktiviteten kan heller ikke i tilstrekkelig grad avhjelpes med de tiltak som er foreslått, eller ved andre vilkår.

Ettersom fuglene allerede er innført og satt ut, får ikke resultatet av klagebehandlingen noen praktisk betydning for vedtaket for 2017.

Vedtak

Miljødirektoratet endrer vedtak 4. mai 2017 som ga tillatelse til innførsel og utsetting av 8000 stokkender. Løvenskiold-Fossum Skog ANS gis ikke tillatelse til innførsel og utsetting av stokkender som omsøkt.

Avgjørelsen er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 33 annet ledd. Vedtaket kan påklages til Klima- og miljødepartementet innen tre uker fra dette brevet er mottatt, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. En eventuell klage sendes til Miljødirektoratet for vurdering og oversendelse til klageinstansen, jf. forvaltningsloven § 32.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Yngve Svarte
direktør Arts- og vannavdelingen

Knut Morten Vangen
seksjonsleder

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:

Mattilsynet	Postboks 383	2381	Brumunddal
Løvenskiold-Fossum Skog ANS	Jernverksvegen 52	3721	SKIEN
Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Norskog	Postboks 123 Lilleaker	0216	OSLO

Vedlegg

- 1 Tillatelse Løvenskiold 2017
- 2 NOF klage
- 3 NOAH klage
- 4 Utsetting av storkender til jaktformål,- Mattilsynet
- 5 Etiske aspekter ved utsett av ender til jaktformål,-Rådet for dyreetikk