Hedmark Og Oppland Fuglehundklubb
c/o Lundby, Roar Trettebergstugutua 36
2340 LØTEN

Trondheim, 02.07.2020

Deres ref.:	Vår ref. (bes oppgitt ved svar):	Saksbehandler:
[Deres ref.]	2019/14133	Jo Anders Auran

Vedtak om tillatelse til utsetting av fasan og rapphøne, for lavlandsprøve og trening av fuglehunder i 2020

Miljødirektoratet gir Hedmark og Oppland fuglehundklubb tillatelse til utsetting av inntil 800 individ av fasan og 200 individ av rapphøne på sitt treningsområde i Hamar og på Helgøya, Hamar og Ringsaker kommuner, Innlandet fylke. Formålet med søknaden er å arrangere lavlands jaktprøver og fuglehundtrening.

Om søknaden

Det vises til søknad datert 2. desember 2019, der Hamar og Oppland fuglehundklubb ber om tillatelse til utsetting av 800 fasan og 200 rapphøne. Tidsrommet for planlagt utsetting er 15. juli-31. august 2020.

Søkers beskrivelse og risikoreduserende tiltak:
Formålet med søknaden er utsetting av fasan og rapphøns til trening av stående fuglehunder og gjennomføring av jaktprøver i regi av Fuglehundklubbenes forbund. Artene vil ikke bli jaktet på. HedOpp FHK har skriftlig avtale om trening av jakthunder og jaktprøver med grunneierlagene på Helgøya og i Vang, i Ringsaker og Hamar kommune. Denne avtalen inkluderer også rett til å sette ut fugl til disse formålene.
Etter henting vil fuglene bli plassert i flyvebur (volierer) for å sikre at de er friske og uskadd. Fuglene vil bli akklimatisert på lokaliteten før de settes ut. Erfaringer gjort i Sverige vil legges til grunn, sammen med instruksen fra FKF. Instruksen som er utarbeidet av Fuglehundklubbenes forbund (FKF) og Miljødirektoratet er godt kjent og utsetting vil foregå ihht denne. De risikoreduserende tiltakene som ligger i denne instruksen vil bli fulgt.

Det rettslige grunnlaget

Formålet med forskrift 19. juni 2015 nr. 716 om fremmede organismer er å hindre innførsel, utsetting og spredning av fremmede organismer som medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet, jf. forskriften § 1.
Tidligere praksis ved oppdrett har vært at det ikke var behov for tillatelse fra myndigheten. Ved ny forskrift av 1. april 2020 nr 565 om skadefelling, dødt vilt og bruk av vilt i oppdrett, forskning og

dyrepark (viltforskriften) er dette nå søknadspliktig. Etter forskriften § 4-6 er det nå krav om at alle som skal drive med oppdrett av fasan og rapphøns fra og med neste år må ha tillatelse til dette. Søknaden sendes kommunen, som gir uttalelse til søknaden og sender denne videre til Miljødirektoratet for avgjørelse. I år følger vi i en overgangsperiode, av hensyn til de fuglene som allerede er i oppdrett.
Etter forskriften § 10, kreves det tillatelse for utsetting av vilt av arter, underarter eller bestander som ikke fra før finnes naturlig i distriktet. Fasan og rapphøne finnes ikke i naturlig viltlevende bestander i Norge, kun sporadisk enkelte steder, men Miljødirektoratet legger til grunn at dette er utsatte individ eller avkom av disse, og ikke naturlige forekomster av artene. Det vises til Artsdatabankens omtale av artene som er gjengitt nedenfor.

Miljødirektoratet kan etter søknad gi tillatelse til innførsel og/eller utsetting av fasan og rapphøne. Ved vurderingen skal prinsippene i naturmangfoldloven (nml.) §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer, jf. nml. § 7. Andre viktige samfunnsinteresser skal også trekkes inn i vurderingen, jf. nml. § 14. Det kan ikke gis tillatelse hvis det er grunn til å anta at innførselen eller utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold, jf. forskriften § 15 tredje ledd. Miljødirektoratet skal vurdere og fastsette de vilkår som anses nødvendige for å hindre uheldige følger for det biologiske mangfold, jf. forskriften § 15 fjerde ledd.

Miljødirektoratets vurdering

De senere års fokus på trusselen fremmede arter kan utgjøre for vårt naturmangfold, gjør at tidligere praksis ved utsetting av hønsefugler for jakt og jakthundetrening må vurderes på nytt, i lys av ny kunnskap. All utsetting av hønsefugl for disse formål må være forsvarlig for naturmangfoldet. Det er også en forutsetning at utsetting og senere aktiviteter skjer innenfor rammene av dyrevelferdsloven og annet regelverk.

Kunnskap om fasan og rapphøne i Norge
Fasan regnes som fremmed art i Norge. Rapphøne regnes som utdødd, men innehar en mindre bestand som mest trolig består av utsatte fugler.

Artsdatabanken gir følgende beskrivelse av artenes forekomst i landet (www.artsdatabanken.no/):

Fasan (Phasianus colchicus)
Arten hører hjemme i Kaukasus og østover i store deler av Asia. Arten er innført til store deler av Europa. I Norge ble de første utsettingene gjort i Bærum i 1875-76. I løpet av 1900-tallet ble det gjort en rekke utsettingsforsøk i Sør-Norge opp til Trøndelag. Fasanen kan regnes som en generalist og trives i mange ulike naturtyper. Den liker seg best i forholdsvis åpne områder som for eksempel enger, men trives også ved grøfter, skogkanter, heier og områder med busker og trær. Fasan hekker nå i et ganske stort område rundt Oslofjorden, samt på Jæren og rundt Mjøsa. Observeres dessuten jevnlig i Midt-Norge. Det synes som om utbredelsen er begrenset av vinterklimaet og at den klarer seg best i kystnære snøfattige områder. Når vi her har vurdert det som sannsynlig at arten vil ha en lang levetid i Norge betinger dette at det forvaltningsregime vi i dag har for arten fortsetter (foring og utsettinger). Eventuelle klimaendringer med mildere vintre vil også trolig være gunstig for artens overlevelse i Norge. Med mer storstilt utsetting, som i Danmark, kan man ikke utelukke at arten kan ha negative effekter på stedegne arter. I områder med store bestander spekuleres det i om

forvaltning av fasan som jaktressurs indirekte kan medføre at rovfugl blir etterstrebet, og også medføre negative effekter på lokale krypdyr og amfibiebestander.

Fasanen regnes som etablert i Norge siden den hekker regelmessig. Den økologiske effekten er trolig lav, og det samme gjelder spredningspotensialet. Samlet sett gir dette risikokategorien "Lav risiko" (LO) på grunn av at arten har en stabil bestand og at den kan ha en potensiell økologisk effekt på stedegne arter."

Rapphøne (Perdix perdix)
Arten etablerte seg som hekkefugl i Norge mot slutten av 1800-tallet og var i en periode tallrik på Østlandet og nord til Trøndelag. Særlig kalde vintrer, som på 1940-tallet, gjorde trolig at arten gradvis forsvant. Enkelte hekkende par hos oss nå består trolig bare av utsatte fugler. Sterk nedgang i Europa fra 1980 til ca. årtusenskiftet, men bestanden ser her ut til å ha stabilisert seg på et lavt nivå etter det. Arten plasseres til rødlistekategori regionalt utdødd (RE).

Vurdering av påvirkning på det 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.

Utsetting av fasan og rapphøne har foregått i mange tiår i Norge. Det foreligger ingen entydig kunnskap omkring verken nytte/kostnad, eller rene effektundersøkelser som kan si noe om påvirkning på øvrig naturmangfold 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[1][2]. 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[1] 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 tetthetsavhengige faktorer som sykdom og økende tilgang av byttedyr for småpredatorer, inklusiv rødrev, som igjen kan ha følger for det øvrige naturmangfoldet.

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

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.

[1] Impacts of non-native gamebird release in the UK: a review RSPB 2010
[2] Indfanging,udsætning og jakt på fasan, agerhøne og gråand i Danmark. Rapport fra arbeidsgruppe nedsat av Vildtforvaltningsrådet. 2006.

Fasan er likevel fremmed art for Norge. Ingen av artene er å regne som stedegne og kan ha en potensiell negativ økologisk effekt på andre arter.

Vurdering av dyrevelferd og dyrehelse ved utsetting og hundetrening
Klima og miljødepartementet har ved avgjørelse av klagesak i 2018 uttalt at Miljødirektoratet ikke skal vurdere hensynet til dyrevelferd ved behandling av søknader om utsetting av fasaner og rapphøns etter forskrift om fremmede organismer. Dette omfatter vurdering av hvilken belastning, både dyrehelse og dyrevelferd fuglene utsettes for ved transport, utsetting, trening/hundeprøver og i møte med vinteren. Klima- og miljødepartementets avgjørelse er klaget inn for Sivilombudsmannen, og nå under behandling der.

I tidligere saksforberedelse 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. Vi 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[3]- 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.

Miljødirektoratet presiserer at en tillatelse etter forskrift om fremmede organismer ikke fritar for de krav som følger av dyrevelferdsloven. Dette innebærer at fugler ikke kan settes ut i naturen i medhold av Miljødirektoratets tillatelse dersom det etter utsetting ikke er mulig å ivareta de krav som følger av dyrevelferdsloven.

Plikter og begrensninger som følge av annet regelverk
Miljødirektoratet ser behov for å klargjøre forholdet mellom denne tillatelsen og annet regelverk som gjelder utsatt fugl.

Det følger av Viltforskriften § 6-2 annet ledd at fugler som er satt ut i naturen er å anse som viltlevende. Dette innebærer at de er eierløse, og rettslig står i samme stilling som andre viltlevende fugler. Utsatte fugler kan ikke fanges inn igjen. Det følger av Viltforskriften § 2-1 at vilt bare kan fanges inn fra naturen når dette følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Videre følger det av Viltloven § 7 at hold av vilt i fangenskap er forbudt uten hjemmel. Dette innebærer at fugler som er satt ut ikke kan fanges eller lokkes inn i volierer igjen etter utsetting.

Utsatte fugler skal også behandles i samsvar med Naturmangfoldloven § 15 første ledd:
Høsting og annet uttak av naturlig viltlevende dyr skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov. 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.

Forbudet mot unødig skade og lidelse, og unødig jaging, innebærer at hundetrening kun kan skje på fugler som er i god kondisjon og som har gode forutsetninger for naturlig flukt. I motsatt fall kan jaging/trening etter omstendighetene anses som "unødig", og dermed ulovlig.

Miljødirektoratets anbefaler at følgende punkter følges for å hindre unødige lidelser og unødig belastende jaging:
- Utsetting bør skje i perioden 15. juni- 31. august.
- Det bør ikke slippes hund tidligere enn 20 dager etter utsetting.
- Fuglehundklubbenes forbund (FKF) instruks for lavlandsklubber/arrangør av lavlandsprøver bør følges.
- Når fuglene er satt ut bør all aktivitet knyttet til disse være slik at fuglene kan oppnå en forvillet tilstand over tid. Foring på faste foringsstasjoner bør unngås.

Vi gjør oppmerksom på forskrift 24. august 1990 om forbud mot jakt på utsatt fugl.

[3] VKM. (2017) Assessment of the risks associated with the import and release of hand-reared mallards for hunting purposes. Scientific Opinion on the Panel on Alien Organisms and Trade in Endangered Species. Oslo, Norway.

Konklusjon

Miljødirektoratet gir tillatelse til utsetting, og har i vurderingen avveid de uheldige følgene tiltaket kan innebære for biologisk mangfold, mot andre viktige samfunnsinteresser, herunder eventuell nytteverdi for søker og samfunnet for øvrig, jf. nml. § 14. Miljødirektoratet anser at den omsøkte hundetreningen kan være positiv og nødvendig for utvikling og trening av fuglehunder, noe som igjen kan være egnet til å redusere dyrelidelser ved eventuell senere jaktutøvelse. Direktoratet vurderer likevel ikke aktiviteten som en *viktig samfunnsinteresse* som kan veie opp for eventuelle betydelige negative virkninger av utsettingen.

Miljødirektoratet har ikke anledning til å avslå søknaden eller å sette vilkår for utsettingen for å ivareta dyrevelferdshensyn, men henviser til Mattilsynet for oppfølging av forholdet til dyrevelferdsloven, og utøve tilsyn og kontroll.

Miljødirektoratet viser til at virksomheter som driver med innførsel, omsetning, hold eller utsetting av fremmede organismer, skal etablere og dokumentere internkontroll, jf. forskriften § 26. Dette betyr bl.a. at virksomheten skal ha rutiner for å sikre at krav i forskriften og tillatelser blir overholdt, rutiner for å følge opp avvik og for å hindre gjentagelse av avvik, rutiner for å sikre at ansatte har kunnskap om og overholder vilkår gitt i tillatelser, og opplysninger om hvem som er ansvarlig for at rutinene blir overholdt. Internkontrollrutiner vil bidra til å unngå eller begrense skade på naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven § 12.

Vedtak

Miljødirektoratet gir Hedmark og Oppland fuglehundklubb tillatelse til utsetting av inntil 800 individ fasan *Phasianus colchicus* og 200 individ rapphøne *Perdix perdix* til fuglehundtrening og ellers i henhold til søknad jf. forskrift 19. juni 2015 nr 716 om fremmede organismer og forskrift 1. april 2020 nr 565 om skadefelling, dødt vilt og bruk av vilt i oppdrett, forskning og dyrepark (viltforskriften).

Tillatelsen gis på følgende vilkår:

1. Søker skal varsle kommunen og berørte grunneiere om aktiviteten og søke å inngå samarbeid om avbøtende tiltak som øker dyrevelferden og ivaretar naturmangfoldet.
2. Utsetting og trening skal ikke forekomme i eller i umiddelbar nærhet til verneområder, statlig sikra friluftsområder, eller andre områder som kan krenke allmenhetens rett til ferdsel.
3. Bur og volierer skal stenges, slik at utsatte fugler ikke på noe tidspunkt har mulighet for å gå inn i disse.
4. Søker skal innen 1. desember 2020 rapportere til Miljødirektoratet på antall fugler utsatt i hvert område og til hvilket tidspunkt utsettingen har foregått.

Miljødirektoratet kan, i samsvar med naturmangfoldloven § 67, oppheve, endre eller sette nye vilkår i tillatelsen, og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake, bl.a. hvis det er nødvendig for å hindre uforutsette vesentlige skadevirkninger for naturmangfoldet, eller tiltakshaver overtrer bestemmelser gitt i etter i medhold av loven, og overtredelsen er betydelig, gjentar seg eller vedvarer.

Uavhengig av retningslinjene er det et ufravikelig krav at utsetting og all aktivitet skjer i henhold til dyrevelferdsloven. Dette gjelder både ved utsetting, ved bruk av hund, og etter at den planlagte aktiviteten er avsluttet.
Tillatelse etter forskrift om fremmede organismer fritar ikke for krav etter annet regelverk.

Dette vedtaket kan påklages til Klima- og miljødepartementet innen tre uker etter at dette brevet ble mottatt, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Eventuell klage sendes til Miljødirektoratet.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Erik Lund	Jo Anders Auran
Fung. seksjonsleder	seniorrådgiver

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

Kopi til:

Mattilsynet	Postboks 383	2381	Brumunddal