

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

18/1651-

3. september 2021

## **Avgjørelse av klager på avslag på søknad om utsetting av fasan og raphøns for lavlandsprøver og trening av fuglehunder i 2021**

Klima- og miljødepartementet viser til klager fra Bjarne Kvale, Erik Höglund, Lena Marie Borlaug, Morten Grønn og Terje Jostein Grav på Miljødirektoratets avslag 13. og 16. august 2021 på søknad om utsetting av fasan og raphøns til trening av fuglehunder og lavlandsprøver i 2021.

**Departementet omgjør Miljødirektoratets avslag av 13. og 16. august 2021 og gir Bjarne Kvale, Erik Höglund, Lena Marie Borlaug, Morten Grønn og Terje Jostein Grav tillatelse som omsøkt til utsetting av fasan og raphøns for trening av fuglehunder og lavlandsprøver i 2021.**

Departementet vurderer at kunnskapsgrunnlaget om risikoen for uheldige følger for naturmangfoldet i Norge ved utsetting av disse artene er tilstrekkelig til å si at utsetting av fasan og raphøns i mindre skala ikke synes å påvirke naturmangfoldet vesentlig negativt. Utsetting over mange tiår tyder heller ikke på noen større eller alvorlige effekter. Vi viser til Artsdatabankens risikovurdering av fasan til å ha lav økologisk risiko og at raphøne regnes som en tidligere naturlig hjemmehørende art i Norge.

I henhold til naturmangfoldloven § 15 skal unødig skade og lidelse på villlevende dyr unngås. I vurderingen av om tillatelse skal gis har departementet blant annet lagt vekt på velferden til fuglene. Vi viser til at Sivilombudet har avgitt uttalelse om adgangen til å sette vilkår for ivaretagelse av dyrevelferd i tidligere tillatelser til utsetting av fasan og raphøns (sak 2019/4547). Sivilombudet konkluderte med at dyrevelferd for

viltlevende dyr er omfattet av formålet til naturmangfoldloven, og er et relevant hensyn under regelverket om fremmede organismer.

Tilgjengelig kunnskap tyder på at fuglene ikke har gode forutsetninger for å klare seg etter utsetting. Departementet slutter seg i hovedsak til Miljødirektoratets vurderinger knyttet til dyrevelferd. På den andre siden viser departementet til at klageavgjørelsen kommer i tidsperioden som fuglene normalt settes ut i, og at søkerne har innrettet seg etter tidligere års tillatelser. Fuglene det søkes om utsetting for er allerede oppdrettet. Hensynet til forutberegnelighet for søkerne taler for at det gis tillatelser til utsetting i år. Departementet viser også til at det er lang tradisjon for utsetting av fasan og rapphøns for fuglehundtrening og lavlandsprøver, og at treningen gir nyttige forberedelser før rypejakta.

Departementet vurderer at det vil være en fordel om det innhentes ytterligere kunnskap om påvirkninger på naturmangfold og dyrevelferd ved utsetting av fasan og rapphøns. Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet vil derfor bestille en vurdering av miljømessig påvirkning og dyrevelferdsmessige aspekter ved utsetting av fasan og rapphøns fra Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM). Rapporten skal foreligge før neste års sesong, slik at den inngår i beslutningsgrunnlaget for framtidige avgjørelser om utsetting av fasan og rapphøns. Departementet understreker at ny kunnskap vil kunne medføre endrede vurderinger av eventuelle fremtidige søknader.

På denne bakgrunn gis de nevnte søkerne tillatelse til utsetting av fasan og rapphøns for fuglehundtrening og lavlandsprøver i 2021. Klagene er dermed tatt til følge.

### **Saksgang**

I slutten av mai og begynnelsen av juni 2021 fattet Miljødirektoratet 16 avslag på søknader om utsetting av fasan og/eller rapphøne hvor trening og konkurranser med fuglehunder var formålet. Vedtakene ble påklaget av FKF 8. juni 2021, som også leverte et notat om saken 9. juli 2021 og et tilleggsbrev til klagen 15. juli 2021. FKF påklaget samtlige av Miljødirektoratets avslag for deres tilhørende underklubber for 2021: Norsk Breton Klubb, Hedmark og Oppland Fuglehundklubb, Namdal Fuglehundklubb, Vestfold Fuglehundklubb og Østfold Fuglehundklubb. En rekke andre søkere klaget også på avslaget.

Klagene ble oversendt Klima- og miljødepartementet 29. og 30. juni 2021 for endelig avgjørelse. Etter oversendelsen fremmet FKF innsigelse om at saksbehandler i Miljødirektoratet hadde vært inhabil. Departementet tok innsigelsen til følge, og opphevet 15. juli 2021 direktoratets vedtak, og sendte saken tilbake til direktoratet for ny behandling. NOAH – for dyrs rettigheter sendte kommentarer og spørsmål til denne beslutningen i brev av 22. juli, som departementet besvarte i brev av 28. juli.

Miljødirektoratet fattet 13. august 2021 nye vedtak med avslag på søknader om tillatelse til utsetting av fasan og rapphøns. FKF opprettholdt i e-post 16. august sin klage av 8. juni. Erik Höglund påklaget vedtaket 25. august. Lena Marie Borlaug påklaget vedtaket 25. august. Morten Grønn påklaget vedtaket 26. august. Bjarne Kvale påklaget vedtaket 26. august 2021. Terje Jostein Grav søkte om innførsel og utsetting av 21. juli 2021. Terje Jostein Grav påklaget avslaget 31. august 2021.

Miljødirektoratet fant at det ikke var grunnlag for å endre vedtakene på grunnlag av klagene, og oversendte klagene til Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse 26. og 31. august 2021.

Det er også kommet inn en rekke innspill til departementet om denne saken. Blant annet brev fra Norsk Kennel Klub og FKF 16. juli, fra FKF 18. august og fra NOAH – for dyrs rettigheter 2. juli og 22. august.

### **Klagernes anførsler**

#### Bjarne Kvale

Bjarne Kvale klager på avslaget og ber om ny behandling av søknaden. Klager viser til at flere har klaget og håper på en samlet vurdering der søknaden blir godkjent slik at de kan fortsetter å trene fuglehunder på ville og utsatte fugler.

#### Erik Höglund og Morten Grønn

Erik Höglund og Morten Grønn viser til og støtter seg på argumentene i klagen fra FKF. Hovedpunkter i klagen fra FKF gjengis derfor under.

Fuglehundklubbenes Forbund (FKF) har en rekke anførsler, hvorav noen er nye sett i forhold til tidligere års klager. FKF anfører blant annet at Miljødirektoratet har behandlet og avslått 16 søknader om utsetting med samme begrunnelse og resultat for søkere fra hele landet, uten å ta hensyn til lokale forhold. De mener også at det foreligger saksbehandlingsfeil på flere punkter, blant annet med hensyn til hvordan kunnskapsgrunnlaget er benyttet.

FKF skriver videre at det er Mattilsynet og ikke Miljødirektoratet som har ansvaret for å forvalte loven om dyrevelferd, og sier de vil forvente en koordinering av de to departementers ansvarsområder. FKF spør om Miljødirektoratet har kompetansen som kreves for å gjøre vurderinger av dyrevelferd, og om ikke Mattilsynet burde vært involvert på dette området. FKF mener det er saksbehandlingsfeil og mangelfull faglig vurdering når etablert praksis endres og Mattilsynet/Landbruks- og matdepartementet som faglig instans ikke er konkret involvert i argumentasjonen for avslaget for 2021-søknadene. FKF mener Miljødirektoratet har foregrepet begivenhetenes gang ved å forby utsetting av lavlandsfugl uten at saken er vurdert av Landbruks- og matdepartementet.

FKF skriver at verken vurderingen av nærmere regulering som LMD har bestilt fra Mattilsynet eller risikovurderingen fra VKM er ferdigstilt. Basert på Miljødirektoratets manglende

fremleggelse av nye opplysninger i saken, erkjennelsen av at det er begrenset kunnskap på området og at man avventer arbeid fra Mattilsynet og VKM til sakens opplysning, mener FKF at Miljødirektoratets vedtak ikke er godt nok opplyst i henhold til forvaltningsloven § 17 om forvaltningsorganenes opplysnings- og utredningsplikt.

FKF anfører at vedtaket til Miljødirektoratet kommer på et altfor sent tidspunkt i forhold til klubbenes produksjon av lavlandsfugl eller bestillinger av lavlandsfugl fra leverandører. Arrangørklubbene som nå har fått avslag blir sittende med nærmere 7500 fugler som følgelig må avlives. Det medfører i tillegg store økonomiske tap for klubbene. FKF mener det hefter store etiske betenkeligheter ved dette og har store problemer med å se at et avslag om utsetting og dermed pålagt avlaving er den dyrevelferdsmessig beste løsningen.

Til Miljødirektoratets uttalelser om at det klart er mer dyrevelferdsmessig å avlive fuglene under kontrollerte former enn å sette dem ut med stor risiko for å fryse/sulte i hjel eller bli tatt av predatorer, mener FKF at de to førstnevnte bekymringene i beste fall er antakelser, og ikke faglig dokumentert. FKF mener det foreligger bilde- og videodokumentasjon og observasjoner som viser noe annet enn direktoratets påstand om at fuglene sulter i hjel og dør. Til uttalelsen om at fugl blir tatt av predatorer, kommenterer FKF at det er naturens gang, og at et stort antall villlevende fugler, fra småfugl til skogsfugl og ryper, lider denne skjebnen hvert år. Dersom vedtaket opprettholdes, ber FKF om at Miljødirektoratet avgjør på hvilken måte de ønsker at det humane endepunktet for fuglene skal utføres.

FKF anfører at endret praksis må være godt faglig forankret, på grunn av tidligere praksis med å gi tillatelser og deres utarbeidelse av retningslinjer i samarbeid med Mattilsynet og direktoratet (Lavlandsinstruksen). De mener det ikke er tilfellet. FKF mener det er viktig å fortsette med praksisen for å skaffe den kunnskapen som trengs for å kunne dokumentere hva som faktisk skjer og ytterligere forbedre måten de driver virksomheten på.

FKF mener direktoratets vurderinger ikke er faktabaserte. FKF mener Miljødirektoratet viser til at både internasjonale og nasjonale studier er lagt til grunn, og viser til ny kunnskap, men uten å spesifisere dette nærmere. De mener det henvises til undersøkelser i andre land som ikke er relevante for våre forhold, og at rapporter som omhandler lokale bestander ikke er hensyntatt eller nevnt i Miljødirektoratets avslag. FKF mener dette er en saksbehandlingsfeil. FKF mener erfaringer fra tidligere utsettinger og fôringsforsøk og sammenlignbare utsettinger i Sverige viser en stor tilpasningsevne til lokale forhold og predatorer. FKF viser til en forventet risikovurdering fra VKM av økologiske aspekter, dyrehelse og -velferd ved utsetting av fasan og raphøns. FKF mener det er saksbehandlingsfeil og mangelfull faglig vurdering når etablert praksis endres før rapporten foreligger, og mens det fortsatt pågår arbeid for regulering av utsetting av oppdrettet fugl for trening av hund.

FKF anfører at det finnes flere studier som viser til at der det drives aktivt viltpleie med utsetting av fasan og raphøns er det biologiske mangfoldet mye større enn i tilsvarende moderne drevne landbruksområder. FKF viser til tiltak for det biologiske mangfoldet i kulturlandskapet slik som insektsoner og kantsoner mot bekker og elver. De mener trening

og jaktprøver vil være en viktig og nødvendig motivasjonsfaktor for fuglehundmiljøet med tanke på tiltak for det biologiske mangfoldet.

FKF mener det bør iverksettes et samarbeidsprosjekt over minimum 3 til 5 år hvor det tillates utsetting av raphøns og fasan som et ledd i å måle prosjektet: Kulturlandskapet – En oase for mennesker og dyr. FKF viser til at det er et større EU-finansiert prosjekt som viser til feltviltets betydning som indikatorart for biologisk mangfold i kulturlandskapet.

FKF har også innsigelser til Miljødirektoratets utsagn om at det er en økt bekymring for predasjon fra fasan på hjemmehørende og sårbare bestander av ulike amfibier og særlig i deler av gamle Østfold fylke. FKF mener det er flere faktorer i både fasanen og vannsalamanderens levesett som gjør det vanskelig å argumentere for at fasan faktisk er en trussel for vannsalamander, blant annet at fasan er dagaktiv og salamander hovedsakelig er nattaktiv. FKF mener det er uforståelig at et innspill fra en enkeltperson i en kommune kan brukes i en begrunnelse for avslag av 16 forskjellige søknader med stor forskjell i geografisk beliggenhet.

FKF påklager også vedtaket om avslag av oppdrett av fugl. FKF skriver at søknad om oppdrett er en selvstendig søknad som sendes Miljødirektoratet via kommunen oppdrettet er lokalisert. De imøteser derfor et selvstendig vedtak med en uavhengig begrunnelse på søknad om oppdrett. Videre mener de det hersker usikkerhet rundt forvaltningsmyndighet på oppdrett av fasan og raphøns, som frem til nå har blitt ivaretatt av Mattilsynet gjennom forskrift om sertifisering av fjørfevirksomheter. Det er forvirring om sertifiseringskravet til Mattilsynet, hvor fuglene defineres som fjørfe, og viltloven, som sier man må søke Miljødirektoratet om godkjenning for oppdrett, og hvor fuglene defineres som vilt.

FKF konkluderer med at: *"FKF ber om at iverksettelsen av vedtaket blir omgjort eller utsatt slik at klubbene kan unngå den store belastningen som vedtaket medfører for året 2021, inkludert avlaving av 7500 friske lavlandsfugl. FKF anmoder Klima- og miljødepartementet om å se på avgjørelsen på nytt i lys av våre bekymringer og at det gis tillatelse til utsetting av fugl for 2021."*

#### Lena Marie Borlaug

Lena Marie Borlaug mener avslaget er feil, da lokale forhold hos dem ligger til rette for at disse hønsefuglene greier seg. Klager peker på at den er her allerede uten hjelp og at de legger til rette for enklere naturlige forhold til den. De kan ikke finne noen dokumentasjon på at de lokale forholdene er for dårlige for disse hønsefuglene. Klager viser til at der de bor finnes det en del ville fasaner, vipe og de vet det er observert åkerrikse i kommunen. I våres observerte de fasanhøner med kyllinger. Det vil si at fasaner greier å overvintre i disse områdene, og de observerer at vipen liker seg der og. De tenker de tilfører norsk fauna variasjon og vil være deltagende i å ta vare på vår kulturarv og artsmangfold.

Klager opplyser at de har sådd pollineringsåker for å ta vare på insektlivet. De har per nå sådd ca. 2000 meter pollineringsåker, og hadde en plan om å så ca. 2000 meter til neste år,

hvis de fikk utsettingstillatelse. Disse planene vil nå bli satt på vent. For rapphøns, vipe, åkerrikse og fasaner er dette en naturlig og sunn matkilde som gir skydd og næring.

Klager mener rapphønsen er en hønsfugl som tilhører norsk fauna fra gammelt av, og at den ikke er en fremmed organisme. Rapphønsen er ikke en fremmed organisme i norsk natur, den er derimot nesten utryddet på grunn av måten vi driver jordbruk på. Den ble registrert i Norge av Pontoppidan i 1733, senere av Haftorn i 1981. Klager mener at rapphønsen burde vært vernet og tilkjent samme mulighet for å opprettholde sin eksistens som åkerrikse og vipe. Klager viser til at åkerrikse og vipe er arter man kan søke støtte på for å legge til rette for deres videre eksistens, og spør hvorfor dette ikke skal gjelde vår rapphøns.

Klager kan heller ikke se at det å sette ut fasaner og rapphøns har negativ innvirkning på naturmangfoldet i deres nærmiljø/lokale forhold. Det er per i dag, etter det de kan se ikke foretatt noen forskning på dette området.

Klager stiller seg også undrende til at Miljødirektoratet har foreslått å utvide jakten på fasan. Klager peker på at det da er vanskelig å kunne bevise at hønsfugler greier seg gjennom vinteren. Klager spør om man har trodd at man skulle høste av overskuddet av en art, og viser til at direktoratet mener det er så harde kår at fasanene sliter og dør.

Terje Jostein Grav

Terje Jostein Grav påklager avslaget uten ytterligere anførsler.

### **Innspill fra NOAH – for dyrs rettigheter**

NOAH har kommet med flere innspill til behandlingen av søknadene og klagene. NOAH anmoder om at Miljødirektoratets vedtak opprettholdes. NOAH mener at det av dyrevelferdsmessige hensyn er svært viktig at dyrene skånes for å bli satt ut til en lidelsesfull død, og før dette bli utsatt for frykt og stress i forbindelse med jakthundtrening.

NOAH mener blant annet at Miljødirektoratet ved behandling av søknadene om utsetting av fasan og rapphøns er forpliktet til å vurdere dyrevelferdshensyn. NOAH anfører at dyrevelferdsutfordringene for de utsatte fuglene er de samme uavhengig av formål og uavhengig av art så lenge disse er oppdrettet av mennesker. NOAH mener det foreligger betydelig forskning rundt "burden of captivity", som innebærer at oppdrettsdyr er lite egnet til å slippes ut i naturen, og har dårligere helse og velferd. NOAH anfører forskningslitteraturen viser tydelig at oppdrett av dyr i fangenskap for utsetting i naturen, er dyrevernmessig uforvarlig og ineffektivt. NOAH mener FKF tar feil når de hevder at man mangler kunnskap om dyrevelferd. NOAH mener det ikke det stemmer at Mattilsynet er de eneste som kan agere på bakgrunn av slik kunnskap. NOAH mener også at Miljødirektoratet har all myndighet til å avslå søknadene, og at det ikke trengs noen ny forskrift for å kunne avslå søknadene.

NOAH er enig med Miljødirektoratet i at selv om man konkret ikke har studert de individuelle

fuglene som er satt ut, er det rimelig å konkludere 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. NOAH mener konklusjonen underbygges både av praksis, VKM Report 2017:23, internasjonal forskning og Mattilsynets vurdering. NOAH anfører at begrepet "fare" i dyrevelferdsloven § 3 innebærer at selv om det skulle foreligge noen mangler i faktagrunnlag, skal tvil komme dyrene til gode. NOAH viser til føre var-prinsippet og forarbeidene til dyrevelferdsloven (Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) s 94).

NOAH mener at Miljødirektoratet har foretatt en forsvarlig og godt belyst avveining av eventuelle påvirkninger på naturmangfold og påkjenninger og lidelser for de utsatte fuglene på den ene siden, og de økonomiske og rekreasjonsmessige interessene for fuglehundklubbene på den andre siden.

Til fuglehundklubbenes argument om at avslag på søknadene innebærer at rundt 7500 fugler avlives, kommenterer NOAH at det var fuglehundklubbenes ansvar å få nødvendige tillatelser til oppdrett av fasan og rapphøns etter den nye viltforskriften som trådte i kraft den 1. april 2020. NOAH har oppfattet det slik at Vestfold Fuglehundklubb sendte søknad om oppdrett først i april i år, og mener det er urimelig å forvente at en slik søknad vil bli innvilget i god tid før utsettingene. NOAH stiller også spørsmål ved at Vestfold Fuglehundklubb fortsatte å drive med oppdrett av fasan og rapphøns uten å søke om tilsvarende tillatelse i god tid før 1. januar 2021, jf. viltforskriften § 8-5 tredje ledd. NOAH mener at å bedrive aktivitet uten tillatelse, for så å bruke dette som begrunnelse for å få dispensasjon, er urimelig.

NOAH viser videre til Sivilombudsmannens uttalelse (2019/4547) hvor ombudsmannen konkluderte med at departementet la feil rettsanvendelse til grunn for sine klageavgjørelser om tidligere utsettingstillatelser ift. dyrevelferd som et relevant hensyn. NOAH mener det dermed på ingen måte var gitt at Miljødirektoratets tidligere praksis angående utsettingstillatelser skulle bli uendret, tvert imot. NOAH mener derfor at klubbene selv må bære konsekvensene av deres forventning om nye tillatelser.

Til argumentet om at manglende tillatelse betyr at de oppdrettede fuglene må avlives, anfører NOAH at de oppdrettede fuglene ved utsetting vil dø på smertefulle måter, f.eks. ved sult og kulde. NOAH mener derfor at man ikke sparer fuglene for død ved å sette dem ut. NOAH kan heller ikke se at klubbene har redegjort for hvorfor avliving er eneste løsning.

NOAH har merket seg at NKK og FKF i den siste korrespondansen har gått bort i fra å argumentere for selve aktiviteten utsetting, og til å male et bilde av at situasjonen «her og nå» krever at de får medhold. NOAH mener tvert imot er det svært viktig at Miljødirektoratets vedtak opprettholdes for å ivareta dyrevelferden og unngå farer for naturmangfoldet. Til påstander om at det er en akutt situasjon viser NOAH blant annet til at søkerne selv har tatt et valg om å ikke respektere regelverket, og at det ikke er noe «hastig» over Miljødirektoratets avslag. Saken har pågått i årevis, hvorav flere år hvor klubbene har

drevet ulovlig virksomhet med levende dyr uten at det har fått konsekvenser. Med Sivilombudsmannens klargjøring av at dyrevelferdsmessige forhold skal vektlegges, sammen med ny viltforskrift, kunne man tvert imot forutse at det ikke lenger var mulig å gi tillatelse til FKFs virksomhet.

NOAH mener det er direkte ufint at NKK/FKF prøver å fremstille det som om fuglene må bli utsatt for jakthundtrening av dyrevernmessige hensyn. NOAH mener det er ingen grunn til å utsette dem for stress og frykt forbundet med å få jakthunder etter seg, og det er direkte urendelig å fremstille det som om fuglene ikke dør dersom de settes ut. Det uetiske etter NOAH mening å avle fugler ulovlig, bruke dem som gjenstander for jakthundtrening, dumpe dem i en natur de ikke er egnet for å overleve i - og deretter hevde at dette er etisk.

## **Miljødirektoratets vurdering av klagen**

### Klagen fra Bjarne Kvale

I oversendelsen av klagen fra Bjarne Kvale til Klima- og miljødepartementet av 31. august 2021 skriver Miljødirektoratet blant annet følgende:

*"De senere års fokus på trusselen fremmede arter kan utgjøre for vårt naturmangfold, gjør at tidligere praksis ved utsetting av hønsfugler for jakt og jakthundtrening må vurderes på nytt, sett i lys av ny kunnskap. Sivilombudsmannen har gitt støtte for at fuglene som settes ut inngår i det naturmangfoldet som skal vurderes gjennom naturmangfoldloven, særlig gjennom forskrift om fremmede organismer og naturmangfoldloven § 15. Dyrevelferd for fuglene det søkes utsetting av inngår derfor som et relevant hensyn ved vurdering av søknadene, selv om Mattilsynet formelt har det overordnede ansvaret for dyrevelferd.*

*All utsetting av hønsfugl for disse formål må være forsvarlig for naturmangfoldet, samt dyrevelferdsmessig forsvarlig. Med ny forskrift om fremmede organismer fra 2015 kreves det tillatelse for utsetting av vilt av arter, underarter eller bestander som ikke fra før finnes naturlig i distriktet. Fasan og rapphøne faller inn under dette kravet.*

*Rapphøns har vært en viltlevende art i Norge, men trolig på grunn av klimatiske årsaker er de naturlige forekomstene utdødd. Arten er ikke definert som fremmed art i Norge, men på grunn av at arten ikke lenger finnes naturlig kommer bestemmelsene i forskrift 1. april 2020 om skadefelling, dødt vilt og bruk av vilt i oppdrett, forskning og dyrepark (viltforskriften) og forskrift 19. juni 2015 om fremmede organismer til anvendelse.*

*Med tanke på den negative påvirkningen av naturmangfoldet viser direktoratet til forsøk med utsetting av vaktel i USA. Det viste seg at overlevelsen på ville vaktler var lavere i de områdene hvor det ble satt ut oppdrettet vaktel (Sisson et al. 2000). Dette ble forklart med at oppdrettet vaktel hadde dårligere flyveegenskaper, var mer stasjonær, lite tilpasset et liv utenfor fangenskap og manglet antipredator respons (dette vises også til ved utsetting av rapphøns og fasan, se avslagsbrev). Dette gjorde oppdrettet vaktel til et lett bytte for rovdyr og rovdirene ble tiltrukket disse områdene som igjen førte til høyere predasjon på ville*



vaktler. Det at rovdyrtettheten øker i områder med utsatt fugl vil også kunne påvirke andre arter i området negativt.

Sivilombudsmannen er enig med Miljødirektoratet i at dyrevelferd er et relevant hensyn ved vurdering av søknaden, og er enig med Miljødirektoratet i at de utsatte fuglene inngår i det naturmangfoldet som loven skal beskytte. Det vil være i strid med naturmangfoldloven § 15 å sette ut fugler dersom utsettingen medfører unødig skade og lidelse for de fuglene som settes ut. Sivilombudsmannen bekrefter også at det er relevant å vektlegge om en eventuell tillatelse vil medføre brudd på annet regelverk, som i dette tilfellet er dyrevelferdsloven § 28.

Mattilsynet har gjennom brev av 5. april 2018 til Miljødirektoratet understreket at denne aktiviteten krever en selvstendig vurdering fra den som får tillatelse til utsetting. I dette ansvaret ligger at 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 de settes ut i. Det må tas høyde for at fuglene også skal ha tilgang til et akseptabelt levmiljø alle årstider etter at de slippes ut, og ikke bare i første del av perioden.

Mattilsynet viser videre til dyrevelferdsloven. Det fremgår av dyrevelferdslovens § 28 at "Dyr fra dyrehold kan bare settes ut i naturen for å bli villlevende når dyret har gode muligheter for å tilpasse seg og overleve i det nye miljøet". Dette innebærer at fuglene må være av arter som kan tilpasse seg en vill tilværelse der de slippes ut.

Videre fremgår det av dyrevelferdslovens § 3 at "Dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker og dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger". Mattilsynet skriver at de er usikre på om disse dyrene settes ut i naturen for å bli villlevende, 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 dyrevelferden ikke drives i tråd med dyrevelferdslovens § 28.

Til slutt skriver Mattilsynet at jakt med fuglehund er utbredt i Norge, og at det er lang tradisjon for å sette ut fugler for å trene hunder. Aktiviteten er heller ikke eksplisitt forbudt i dagens regelverk, men må foregå innenfor rammen av gjeldende lover og forskrifter. Et økt tilsyn som har fokus på dette, fra oppdrett, via utsetting og trening, til dyrevelferd på sen høst og vinter, vil kunne påse at disse fuglene har tilstrekkelige ressurser og god helsetilstand.

I tidligere klageavgjørelser gir KLD uttrykk for at praksisen med utsetting av vilt for trening av fuglehunder reiser noen prinsipielle dyrevelferdsmessige problemstillinger. I avgjørelsene fremgår det at KLD i samråd med Landbruks- og matdepartementet (LMD) vil vurdere om det bør skje en nærmere regulering av aktiviteten for bedre å ivareta dyrevelferdshensynene regulert i dyrevelferdsloven. Til dette bemerker Miljødirektoratet at Mattilsynet har i oppdrag fra LMD å levere en vurdering av hvordan god dyrevelferd

*kan ivaretas ved oppdrett og utsetting av fasan og raphøns i naturen for hundetrening, herunder om praksisen bør forbys."*

Om klagers anførsler skriver Miljødirektoratet:

*"Klager viser til at andre har klaget og ber om en samlet vurdering. Miljødirektoratet har vurdert klagers søknad på nytt og vurdert samme argumentasjon som er gitt i klagen fra andre aktører."*

#### Klagene fra Erik Höglund og Morten Grønn

I oversendelsen av klagen fra Erik Höglund og Morten Grønn til Klima- og miljødepartementet av 26. august 2021 skriver Miljødirektoratet blant annet følgende:

*"Miljødirektoratet viser til vårt oversendelsesbrev av 24. august 2021 og vår vurdering at klagen ikke gir noen vesentlig ny informasjon som gir grunnlag for å endre våre vedtak."*

I oversendelsesbrev av 24. august med vurderinger av klagen fra FKF skrev Miljødirektoratet følgende:

*"De senere års fokus på trusselen fremmede arter kan utgjøre for vårt naturmangfold, gjør at tidligere praksis ved utsetting av hønsfugler for jakt og jakthundetrening må vurderes på nytt, sett i lys av ny kunnskap. Sivilombudsmannen har gitt støtte for at fuglene som settes ut inngår i det naturmangfoldet som skal vurderes gjennom naturmangfoldloven, særlig gjennom forskrift om fremmede organismer og naturmangfoldloven § 15. Dyrevelferd for fuglene det søkes utsetting av inngår derfor som et relevant hensyn ved vurdering av søknadene, selv om Mattilsynet formelt har det overordnede ansvaret for dyrevelferd.*

*All utsetting av hønsfugl for disse formål må være forsvarlig for naturmangfoldet, samt dyrevelferdsmessig forsvarlig. Med ny forskrift om fremmede organismer fra 2015 kreves det tillatelse for utsetting av vilt av arter, underarter eller bestander som ikke fra før finnes naturlig i distriktet. Fasan og raphøne faller inn under dette kravet.*

*Raphøns har vært en viltlevende art i Norge, men trolig på grunn av klimatiske årsaker er de naturlige forekomstene utdødd. Arten er ikke definert som fremmed art i Norge, men på grunn av at arten ikke lenger finnes naturlig kommer bestemmelsene i forskrift 1. april 2020 om skadefelling, dødt vilt og bruk av vilt i oppdrett, forskning og dyrepark (viltforskriften) og forskrift 19. juni 2015 om fremmede organismer til anvendelse.*

*Det er mange eksempler på at fremmede arter har negativ innvirkning på naturmangfoldet og det brukes store ressurser på å bekjempe etablering av disse artene i norsk natur. Det er derfor viktig å hindre etablering av flere fremmede arter i Norge. Fasan er listet som en fremmed art i Norge. I den nye jakttidshøringen er fasan listet under fremmede arter, og*

*det foreslås lengre jakttid som et virkemiddel for å redusere bestandene. Det er ikke ønskelig å bidra til bestandsøkning av en fremmed art ved å tillatte utsetting.*

*Med tanke på den negative påvirkningen av naturmangfoldet viser direktoratet til forsøk med utsetting av vaktel i USA. Det viste seg at overlevelsen på ville vaktler var lavere i de områdene hvor det ble satt ut oppdrettet vaktel (Sisson et al. 2000). Dette ble forklart med at oppdrettet vaktel hadde dårligere flyveegenskaper, var mer stasjonær, lite tilpasset et liv utenfor fangenskap og manglet antipredator respons (dette vises også til ved utsetting av raphøns og fasan, se avslagsbrev). Dette gjorde oppdrettet vaktel til et lett bytte for rovdyr og rovdirene ble tiltrukket disse områdene som igjen førte til høyere predasjon på ville vaktler. Det at rovdyrteheten øker i områder med utsatt fugl vil også kunne påvirke andre arter i området negativt.*

*Sivilombudsmannen er enig med Miljødirektoratet i at dyrevelferd er et relevant hensyn ved vurdering av søknaden, og er enig med Miljødirektoratet i at de utsatte fuglene inngår i det naturmangfoldet som loven skal beskytte. Det vil være i strid med naturmangfoldloven § 15 å sette ut fugler dersom utsettingen medfører unødig skade og lidelse for de fuglene som settes ut. Sivilombudsmannen bekrefter også at det er relevant å vektlegge om en eventuell tillatelse vil medføre brudd på annet regelverk, som i dette tilfellet er dyrevelferdsloven § 28.*

*Mattilsynet har gjennom brev av 5. april 2018 til Miljødirektoratet understreket at denne aktiviteten krever en selvstendig vurdering fra den som får tillatelse til utsetting. I dette ansvaret ligger at 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 de settes ut i. Det må tas høyde for at fuglene også skal ha tilgang til et akseptabelt levested alle årstider etter at de slippes ut, og ikke bare i første del av perioden.*

*Mattilsynet viser videre til dyrevelferdsloven. Det fremgår av dyrevelferdslovens § 28 at "Dyr fra dyrehold kan bare settes ut i naturen for å bli villlevende når dyret har gode muligheter for å tilpasse seg og overleve i det nye miljøet". Dette innebærer at fuglene må være av arter som kan tilpasse seg en vill tilværelse der de slippes ut.*

*Videre fremgår det av dyrevelferdslovens § 3 at "Dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker og dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger". Mattilsynet skriver at de er usikre på om disse dyrene settes ut i naturen for å bli villlevende, 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 dyrevelferden ikke drives i tråd med dyrevelferdslovens § 28.*

*Til slutt skriver Mattilsynet at jakt med fuglehund er utbredt i Norge, og at det er lang tradisjon for å sette ut fugler for å trene hunder. Aktiviteten er heller ikke eksplisitt forbudt i dagens regelverk, men må foregå innenfor rammen av gjeldende lover og forskrifter. Et*

*økt tilsyn som har fokus på dette, fra oppdrett, via utsetting og trening, til dyrevelferd på sen høst og vinter, vil kunne påse at disse fuglene har tilstrekkelige ressurser og god helsetilstand.*

*I tidligere klageavgjørelser gir KLD uttrykk for at praksisen med utsetting av vilt for trening av fuglehunder reiser noen prinsipielle dyrevelferdsmessige problemstillinger. I avgjørelsene fremgår det at KLD i samråd med Landbruks- og matdepartementet (LMD) vil vurdere om det bør skje en nærmere regulering av aktiviteten for bedre å ivareta dyrevelferdshensynene regulert i dyrevelferdsloven. Til dette bemerker Miljødirektoratet at Mattilsynet har i oppdrag fra LMD å levere en vurdering av hvordan god dyrevelferd kan ivaretas ved oppdrett og utsetting av fasan og raphøns i naturen for hundetrening, herunder om praksisen bør forbys."*

Om anførselene i klagen fra FKF anførsler skrev Miljødirektoratet følgende:

*"Klager mener at Miljødirektoratets begrunnelse ikke er faktabasert. Til dette viser vi til vårt avslag, der vi refererer til nasjonale og internasjonale studier som grunnlag for vår vurdering. Det finnes flere andre studier som omhandler utsetting av fugl, men konklusjonene er tilsvarende de vi har lagt til grunn i vårt vedtak.*

*Klagers hovedfokus er å forhindre at årets allerede oppdrettede fugler må avlives og ønsker tillatelse til seinere utsetting. De ber om Miljødirektoratets vurdering av situasjonen og hvilke alternativ Miljødirektoratet ser for seg for videre håndtering av fuglene som er oppdrettet, og som fortsatt er oppstallet.*

*Vi ser at det følger noen praktiske utfordringer til dette, men viser til at dette er fugler som er oppdrettet uten tillatelse etter viltforskriften. Viltforskriften trådte i kraft 1. april 2020 og da ble det innført søknadsplikt for oppdrett av fasan og raphøne. 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. Dette ble alle som søkte om utsetting informert om i tillatelse fra 2020."*

Direktoratet konkluderte med følgende:

*"Miljødirektoratet vurderer at klagen ikke gir noen vesentlig ny informasjon som gir grunnlag for å endre våre vedtak.*

*Når det gjelder vurderingen knyttet til dyrevelferd, har Miljødirektoratet redegjort for denne i våre avslag for 2021. Avslagene er begrunnet blant annet med grunnlag et bredt dokumentert faggrunnlag fra utsettinger i andre Europeiske land, herunder til dels sammenlignbare forhold i våre naboland, Sverige og Danmark, der tradisjonene er sterke og har en lang historikk.*

*Miljødirektoratet finner ikke grunn til å ta klagen til følge."*

### Klagen fra Lena Marie Borlaug

I oversendelsen av klagen fra Lena Marie Borlaug til Klima- og miljødepartementet 26. august 2021 skriver Miljødirektoratet blant annet følgende:

*"De senere års fokus på trusselen fremmede arter kan utgjøre for vårt naturmangfold, gjør at tidligere praksis ved utsetting av hønsfugler for jakt og jakthundetrening må vurderes på nytt, sett i lys av ny kunnskap. Sivilombudsmannen har gitt støtte for at fuglene som settes ut inngår i det naturmangfoldet som skal vurderes gjennom naturmangfoldloven, særlig gjennom forskrift om fremmede organismer og naturmangfoldloven § 15. Dyrevelferd for fuglene det søkes utsetting av inngår derfor som et relevant hensyn ved vurdering av søknadene, selv om Mattilsynet formelt har det overordnede ansvaret for dyrevelferd.*

*All utsetting av hønsfugl for disse formål må være forsvarlig for naturmangfoldet, samt dyrevelferdsmessig forsvarlig. Med ny forskrift om fremmede organismer fra 2015 kreves det tillatelse for utsetting av vilt av arter, underarter eller bestander som ikke fra før finnes naturlig i distriktet. Fasan og rapphøne faller inn under dette kravet.*

*Rapphøns har vært en viltlevende art i Norge, men trolig på grunn av klimatiske årsaker er de naturlige forekomstene utdødd. Arten er ikke definert som fremmed art i Norge, men på grunn av at arten ikke lenger finnes naturlig kommer bestemmelsene i forskrift 1. april 2020 om skadefelling, dødt vilt og bruk av vilt i oppdrett, forskning og dyrepark (viltforskriften) og forskrift 19. juni 2015 om fremmede organismer til anvendelse.*

*Det er mange eksempler på at fremmede arter har negativ innvirkning på naturmangfoldet og det brukes store ressurser på å bekjempe etablering av disse artene i norsk natur. Det er derfor viktig å hindre etablering av flere fremmede arter i Norge. Fasan er listet som en fremmed art i Norge. I den nye jakttidshøringen er fasan listet under fremmede arter, og det foreslås lengre jakttid som et virkemiddel for å redusere bestandene. Det er ikke ønskelig å bidra til bestandsøkning av en fremmed art ved å tillatte utsetting.*

*Med tanke på den negative påvirkningen av naturmangfoldet viser direktoratet til forsøk med utsetting av vaktel i USA. Det viste seg at overlevelsen på ville vaktler var lavere i de områdene hvor det ble satt ut oppdrettet vaktel (Sisson et al. 2000). Dette ble forklart med at oppdrettet vaktel hadde dårligere flyveegenskaper, var mer stasjonær, lite tilpasset et liv utenfor fangenskap og manglet antipredator respons (dette vises også til ved utsetting av rapphøns og fasan, se vurdering i avslag). Dette gjorde oppdrettet vaktel til et lett bytte for rovdyr og rovdyrene ble tiltrukket disse områdene som igjen førte til høyere predasjon på ville vaktler. Det at rovdyrtettheten øker i områder med utsatt fugl vil også kunne påvirke andre arter i området negativt.*

*Sivilombudsmannen er enig med Miljødirektoratet i at dyrevelferd er et relevant hensyn ved vurdering av søknaden, og er enig med Miljødirektoratet i at de utsatte fuglene inngår i det naturmangfoldet som loven skal beskytte. Det vil være i strid med naturmangfoldloven § 15 å sette ut fugler dersom utsettingen medfører unødig skade og lidelse for de fuglene som settes ut.*

*Sivilombudsmannen bekrefter også at det er relevant å vektlegge om en eventuell tillatelse vil medføre brudd på annet regelverk, som i dette tilfellet er dyrevelferdsloven § 28.*

*Mattilsynet har gjennom brev av 5. april 2018 til Miljødirektoratet understreket at denne aktiviteten krever en selvstendig vurdering fra den som får tillatelse til utsetting. I dette ansvaret ligger at 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 de settes ut i. Det må tas høyde for at fuglene også skal ha tilgang til et akseptabelt levestandard alle årstider etter at de slippes ut, og ikke bare i første del av perioden. Mattilsynet viser videre til dyrevelferdsloven. Det fremgår av dyrevelferdslovens § 28 at "Dyr fra dyrehold kan bare settes ut i naturen for å bli villlevende når dyret har gode muligheter for å tilpasse seg og overleve i det nye miljøet". Dette innebærer at fuglene må være av arter som kan tilpasse seg en vill tilværelse der de slippes ut.*

*Videre fremgår det av dyrevelferdslovens § 3 at "Dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker og dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger". Mattilsynet skriver at de er usikre på om disse dyrene settes ut i naturen for å bli villlevende, 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 dyrevelferden ikke drives i tråd med dyrevelferdslovens § 28.*

*Til slutt skriver Mattilsynet at jakt med fuglehund er utbredt i Norge, og at det er lang tradisjon for å sette ut fugler for å trene hunder. Aktiviteten er heller ikke eksplisitt forbudt i dagens regelverk, men må foregå innenfor rammen av gjeldende lover og forskrifter. Et økt tilsyn som har fokus på dette, fra oppdrett, via utsetting og trening, til dyrevelferd på sen høst og vinter, vil kunne påse at disse fuglene har tilstrekkelige ressurser og god helsetilstand.*

*I tidligere klageavgjørelser gir KLD uttrykk for at praksisen med utsetting av vilt for trening av fuglehunder reiser noen prinsipielle dyrevelferdsmessige problemstillinger. I avgjørelsene fremgår det at KLD i samråd med Landbruks- og matdepartementet (LMD) vil vurdere om det bør skje en nærmere regulering av aktiviteten for bedre å ivareta dyrevelferdshensynene regulert i dyrevelferdsloven. Til dette bemerker Miljødirektoratet at Mattilsynet har i oppdrag fra LMD å levere en vurdering av hvordan god dyrevelferd kan ivaretas ved oppdrett og utsetting av fasan og raphøns i naturen for hundetrening, herunder om praksisen bør forbys."*

Om klagers anførsler skriver Miljødirektoratet:

*"Klager kommenterer også muligheten for reetablering av rapphøns i Norge, som de mener utsettingene bidrar til. Miljødirektoratet kan ikke se at dette er relevant i denne saken. Reetablering av arter i vår fauna må eventuelt skje etter nærmere utredninger og politiske avgjørelser som ligger utenfor vurderingstemaet i denne saken. I de aller fleste tilfellene vil forbedring av levevilkår (bevaring og restaurering av habitat) være det beste tiltaket for å bevare en art."*

#### Klagen fra Terje Jostein Grav

I oversendelsen av klagen fra Terje Jostein Grav til Klima- og miljødepartementet av 3. september 2021 gjør Miljødirektoratet tilsvarende generelle vurderinger som for de øvrige klagerne. Direktoratet viser til at klageren ikke har noen anførsler, og skriver at de har vurdert klagers søknad på nytt og vurdert samme argumentasjon som er gitt i klagen fra andre aktører.

#### **Sivilombudets uttalelse i sak 2019/4547**

Sivilombudet sendte 20. mars 2020 et brev til Klima- og miljødepartementet med flere spørsmål i forbindelse med en klage de mottok fra NOAH og Norsk Ornitologisk Forening på departementets vedtak 25. juli 2019 om tillatelse til utsetting av rapphøns og fasaner for trening av fuglehunder. Klagerne viser til at departementet stadfestet selve tillatelsen til utsetting, men ikke opprettholdt de tre vilkårene i Miljødirektoratets tillatelse som var satt av hensyn til dyrevelferd. Klagerne anfører at søknadene om utsetting av fasan og rapphøns kan avslås med hjemmel i naturmangfoldloven § 15 første ledd samt dyrevelferdsloven § 28. Klagerne mener at departementet tar feil når det er lagt til grunn at det ikke er mulig å avslå en søknad, eller oppstille vilkår i en tillatelse, ut ifra dyrevelferdshensyn.

Ombudet mente departementet hadde lagt feil rettsanvendelse til grunn da det opphevet vilkårene i de gitte tillatelsene under henvisning til at dyrevelferd for de utsatte fuglene ikke var et relevant hensyn. Ombudet la til grunn at de påklagde tillatelsene er effektuert, og at en fornyet vurdering derfor ikke ville kunne føre til en realitetsendring. Det ble imidlertid forutsatt at forvaltningen merker seg ombudsmannens synspunkter og legger disse til grunn ved behandlingen av fremtidige søknader om utsetting av fremmede organismer.

#### **Klima- og miljødepartementets vurderinger**

##### Hvilke forvaltningsorganer skal vurdere søknadene

Gjennom klagen og andre innspill til klagebehandlingen er det stilt spørsmål ved om Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet er de riktige forvaltningsorganene til å gjøre vurderinger av dyrevelferd i forbindelse med behandlingen av søknader om utsetting av fasan og rapphøns. Det blir vist til at Mattilsynet og Landbruks- og matdepartementet er ansvarlige for lov om dyrevelferd (dyrevelferdsloven).

Krav om tillatelse for utsetting av fasan og raphøns følger eventuelt av forskrift 19. juni 2015 nr. 716 om fremmede organismer § 10 første ledd. Det fremgår av forskriftens § 14 første ledd at søknad om slik tillatelse skal rettes til Miljødirektoratet. Forskrift om fremmede organismer § 10 er hjemlet i naturmangfoldloven (nml.) § 30 annet ledd. I forskrift 15. juni 2018 nr. 891 om delegering av myndighet etter naturmangfoldloven, er myndigheten etter nml. § 30 annet ledd lagt til Klima- og miljødepartementet. Det er dermed klart at søknader om tillatelser til utsetting av fasan og raphøns etter forskrift om fremmede organismer skal behandles av Miljødirektoratet, med Klima- og miljødepartementet som klageinstans.

For spørsmålet om Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet i denne behandlingen kan gjøre vurderinger av og vektlegge dyrevelferd for de utsatte fuglene, ser departementet dette som et spørsmål om hvilke hensyn det er relevant for forvaltningsorganene å trekke inn i sin skjønnsutøvelse etter forskriften. Hensynet til ryddig kompetansefordeling, som kan tilsi at et forvaltningsorgan ikke bør bruke sin skjønsmessige myndighet til å ivareta formål andre forvaltningsorganer har som særlig oppgave å ivareta, kan være et moment i denne vurderingen, jf. Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett, 2018, s. 398-399. Det vises til vurderingen nedenfor av hvilke hensyn det er relevant å trekke inn i vurderinger av søknader om utsetting etter forskriften om fremmede organismer.

#### Rettslig grunnlag

Søknadene gjelder tillatelse til innførsel og utsetting etter forskrift om fremmede organismer, som er gitt med hjemmel i naturmangfoldloven (nml.) kapittel IV om fremmede organismer. I vurderingen av saken skal prinsippene i nml. §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer, jf. nml. § 7. Andre viktige samfunnsinteresser skal også trekkes inn i vurderingen, jf. nml. § 14.

Etter forskrift om fremmede organismer § 10 første ledd bokstav a kreves det tillatelse for utsetting av vilt av arter, underarter eller bestander som ikke fra før finnes naturlig i distriktet. Fasan og raphøns finnes ikke i naturlig villlevende bestander i Norge, men opptrer sporadisk enkelte steder. Departementet legger til grunn at dette er utsatte individer eller avkom av disse, og ikke naturlige forekomster av artene. Det vises til Artsdatabankens omtale av artene i Miljødirektoratets vurderinger ovenfor. Det gjelder dermed krav om tillatelse for utsetting av både fasan og raphøns i Norge.

Avgjørelsen av om en søknad skal innvilges er i utgangspunktet underlagt forvaltningens skjønn, jf. ordlyden i forskriften, Sivilombudets uttalelse i sak 2019/4547 og juridisk litteratur (Backer, Naturmangfoldloven kommentarutgave, 2010, s. 254). For søknader om innførsel og utsetting av fasan og raphøns har det vært usikkerhet rundt hvilke hensyn forvaltningen kan trekke inn i skjønnsutøvelsen og hvilken vekt de kan gis. Departementet vil derfor gjøre en nærmere vurdering av dette her.

Forvaltningen må utøve sitt skjønn innenfor visse rettslige rammer. Disse rammene følger for det første av bestemmelsene som hjemler forvaltningens kompetanse. Lov og forskrift kan i større eller mindre grad sette grenser for hvilke hensyn som skal eller kan trekkes inn i og



begrunne forvaltningens avgjørelser etter regelverket. Videre setter ulovfestet alminnelig forvaltningsrett grenser for skjønnsutøvelsen. Når det først foreligger et lovlig hovedformål, er det i utgangspunktet en vid adgang til å trekke inn sidehensyn i tillegg. Sidehensynet må likevel være saklig i den aktuelle sammenhengen.

Rettspraksis kan tas til inntekt for at det generelt er større adgang til å vektlegge miljøhensyn i skjønnsutøvelsen, jf. Rt. 2008 s. 1110 og Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk). Et slikt synspunkt underbygges av Grunnloven § 112 om retten til miljø og natur. I den foreliggende saken fremstår det derimot usikkert om hensynet til de utsatte fuglenes dyrevelferd kan anses som et miljøhensyn. Vi viser til at forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5 ikke gjelder for fremmede organismer.

Krav om tillatelse ved utsetting fremgår av forskriften § 10. Av bestemmelsens andre ledd fremgår det: "*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*". Dette er i samsvar med formålet til forskriften, som er "*å hindre innførsel, utsetting og spredning av fremmede organismer som medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet*", jf. forskriften § 1.

Det er dermed tydelig at hovedformålet bak kravet om tillatelse for utsetting av fremmede organismer er å hindre uheldige følger for biologisk mangfold. Dette hensynet må være trukket inn i vurderingen av om tillatelse skal gis, og det må være gitt en særlig vekt. Hvis det er grunn til å anta at utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for biologisk mangfold, skal hensynet ifølge forskriften tillegges avgjørende vekt. Ordlyden i forskriften § 10 andre ledd viser samtidig at det, når det ikke er grunn til å anta at utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for biologiske mangfold, er rom for å trekke inn andre hensyn.

Hvilke hensyn dette kan være sier ikke forskriften noe om, med unntak av at vurderingen ikke skal omfatte "*hensyn til planters, dyrs og menneskers liv og helse som ivaretas av smittevernloven og matloven*", jf. forskriften § 3 tredje ledd. Forskriften er derimot hjemlet i naturmangfoldloven, hvis formål er "*at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur*", jf. nml. § 1. Videre følger det av nml. § 15 første ledd annet og tredje punktum: "*Ved enhver aktivitet skal unødig skade og lidelse på villlevende dyr og deres reir, bo eller hi unngås. Likeledes skal unødig jaging av villlevende dyr unngås.*"

Departementet viser til Sivilombudets uttalelse i sak 2019/4547, hvor det på bakgrunn av disse bestemmelsene konkluderes med at dyrevelferd for villlevende dyr er omfattet av formålet til naturmangfoldloven, og er et relevant hensyn ved vurderingen av søknader om

utsetting av fremmede organismer. Når det gjelder hensynet til kompetansefordeling, skriver Sivilombudet at det at dyrevelferden ivaretas i dyrevelferdslovgivningen ikke innebærer noen automatisk begrensning av hensynets relevans etter naturmangfoldloven og forskriften om fremmede organismer. Ombudet viser til rettspraksis som gir støtte for denne tolkningen, jf. Rt. 2008 s. 1110 og Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk). Departementet er enig i Sivilombudets vurderinger. På denne bakgrunn finner departementet at det i den foreliggende saken er relevant å legge vekt på hensynet til fuglenes velferd. Departementet vil understreke, på bakgrunn av anførsler fra klagerne, at departementets oppfatning er at hensynet til dyrevelferd kan tillegges vekt i vurderingen av om det skal gis tillatelse til utsetting av en fremmed organisme eller ikke, og at hensynet kan få avgjørende vekt i en konkret vurdering.

Departementet viser til kommentarutgaven til naturmangfoldloven (Backer 2010), hvor det fremgår at bestemmelsen i nml. § 15 første ledd annet punktum "*er begrunnet dels i dyrevelferdsmessige hensyn, dels i økologiske bevaringshensyn*" (s. 134) og at bestemmelsen "*betyr et forbud mot unødig skade og lidelse på dyrene og deres bo*". Departementet legger til grunn at ved utsetting av fasaner og raphøns, eller ved trening med hund på utsatte fugl, skal dyrevelferdshensyn ivaretas slik at aktiviteten ikke medfører unødig skade eller lidelse for fuglene.

Dyrevelferdsloven (dvl.) supplerer nml. § 15 første ledd andre setning. Dyrevelferdsloven omfatter forhold som påvirker velferd hos eller respekt for pattedyr, fugler, krypdyr, amfibier, fisk, tiftokreps, blekksprut og honningbier, jf. dvl. § 2, og er en sektorovergripende lov. Nml. § 15 første ledd bør derfor fortolkes og anvendes i lys av dyrevelferdsloven.

Etter dvl. § 3 har dyr egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker, og de skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger. Ifølge dvl. § 28 kan dyr fra dyrehold bare settes ut i naturen for å bli villlevende når dyret har gode muligheter for å tilpasse seg og overleve i det nye miljøet. Etter bestemmelsen er dette et absolutt krav. Det betyr at påkjenninger og belastninger fra utsetting ikke kan rettferdiggjøres av andre interesser dersom dette kravet ikke er oppfylt. Ifølge kommentarene til dvl. (Stenevik og Mejdell, 2011) er dette et indirekte forbud mot å sette ut dyr som mangler gode muligheter for å tilpasse seg (s. 325). Departementet viser til at Mattilsynet skriver at "*de er usikre på om disse dyrene settes ut i naturen for å bli villlevende, 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 dyrevelferden ikke drives i tråd med dyrevelferdslovens § 28.*"

#### Vurderinger av påvirkninger på naturmangfoldet

Generelt mener departementet at det ikke er et mål å tilføre naturmangfoldet flere arter enn de som er naturlig hjemmehørende i landet og er tilpasset naturen i Norge. Fordi fremmede organismer kan medføre alvorlige konsekvenser for vårt naturmangfold, bør det generelt utvises forsiktighet ved utsetting av organismer, og det er derfor en omfattende regulering av slike utsettinger.

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger (nml. § 8). Departementet har i sine vurderinger bygget på tilgjengelig vitenskapelig kunnskap.

Departementet støtter Miljødirektoratets vurdering om 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, men legger til grunn at utsetting av fasan og raphøns i mindre skala ikke synes å påvirke naturmangfoldet vesentlig negativt. Denne vurderingen er basert på Artsdatabankens risikovurdering av fasan som en art med lav økologisk risiko, og at forekomstene av raphøns består av tidligere utsatte fugler, som bare tidvis finnes hekkende i Norge. Det er heller ikke funnet noe som tyder på negative virkninger på naturmangfoldet ved utsetting av disse to artene, tatt i betraktning av at det har vært en praksis med utsettinger flere steder i landet i mange tiår. De første utsettingene av fasan ble gjort i Bærum i 1875-76.

Departementet vil imidlertid bemerke at kunnskapsgrunnlaget om påvirkning på naturmangfoldet i Norge ved utsetting av disse artene er lite undersøkt. Som Miljødirektoratet viser til, foreligger det ingen rene effektundersøkelser som kan si noe om påvirkning på øvrig naturmangfold og økosystemer fra disse utsettingene. Studier fra andre land som Storbritannia og Danmark, som over flere tiår har hatt utsetting av fasan og raphøns i stor skala, viser derimot negative påvirkninger på stedegent naturmangfold ved utsetting av fasan og raphøns, blant annet økt tetthet av predatorer (både rovfugl og rovdyr). Det trekkes fram bl.a. økt overlevelse og tetthet av rødrev lokalt, og genetiske og atferdsmessige endringer av fuglene gjennom avl. Det er likevel ikke funnet noen klar sammenheng mellom tettheten av predatorer og overlevelse hos fasan.

I Storbritannia settes det årlig ut opptil 50-60 millioner fasan og raphøns. Både oppdrett (innførsel fra land som Polen), utsetting og jakt på fasan er blitt konfliktfylte temaer, hvor det pekes på både dyrevelferdsmessige forhold og økologiske konsekvenser. I Wales ble det i 2019 innført forbud mot jakt på fasan på offentlig grunn. I England er det nylig blitt innført et krav om tillatelse for å sette ut fasan og raphøns i nærheten av verneområder, av hensyn til det stedegne dyrelivet. En nylig studie viser en stor økning i predatorer som tar lett tilgjengelige fasan og raphøns som byttedyr (Barlow m.fl. 2019).

Skalaen på utsettingene som vist til i Storbritannia er lite sammenlignbar med det som settes ut årlig i Norge (for 2021 er det søkt om utsetting av 7500 fugl). Siden fuglene sprer seg utover i terrenget fra utsettingsstedet for å søke og etablere egne territorier, vil tettheten av de utsatte fuglene på den måten regulere seg en del selv. Utsettingene vi gjør i Norge vil således være lite sammenlignbar med land som Storbritannia, der konsentrasjonene av fugl er svært tette slik at fuglene heller ikke har samme mulighet til å spre seg utover til ledige territorier. De naturgitte forholdene, herunder habitater og klima, er også forskjellige og har en betydning.

Biotopfremmende tiltak i områdene som det settes ut fugl kan bidra positivt for naturmangfold og samsvarer ofte med ønskede tiltak i jordbrukslandskapet, som skjøtsel av kantsoner. Departementet merker seg at FKF mener det bør iverksettes et samarbeidsprosjekt over minimum 3 til 5 år hvor det tillates utsetting av rapphøns og fasan. FKF viser til at det er et større EU-finansiert prosjekt som viser til feltviltets betydning som indikatorart for biologisk mangfold i kulturlandskapet.

Departementet ser at utsetting av fasan og rapphøns har noen likhetstrekk med utsettingene av oppdrettede stökkender til jaktformål i 2016 og 2017. Det ble innhentet en risikovurdering av VKM for denne aktiviteten, for å ha et bedre kunnskapsgrunnlag om mulige negative virkninger av slik utsetting. I rapporten 2017:23 – *Assessment of the risks associated with the import and release of handreared mallards for hunting purposes* vurderer VKM bl.a. miljørisiko av utsetting av stökkender i naturen for jaktformål og kom til følgende konklusjon: *"VKM konkluderer at import og utsetting av stökkender 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."* Selv om det i dette tilfellet var snakk om utsetting av et større antall stökkender i et mer begrenset område, og at en del av risikoen besto av økt forurensning av mindre innsjøer samt genetiske konsekvenser for ville andefugl, mener departementet at flere av utfordringene for biologisk mangfold kan være relevante også i den foreliggende saken.

Ut over Artsdatabankens nevnte risikovurdering av fasan, er det ikke foretatt noen studier av om slike utsettinger har noen effekt på andre arter, naturtyper og økologiske sammenhenger i naturen. Selv om utsettinger har pågått over lang tid, og det ikke er noe som tyder på at utsettingene medfører større uheldige følger for naturmangfoldet, mener departementet likevel at det ikke er tilstrekkelig dokumentert. Dermed kan det heller ikke utelukkes at det er negative konsekvenser for naturmangfoldet ved utsetting av fasan og rapphøns.

FKF anfører at det er mangelfull faglig vurdering når etablert praksis endres før forventet risikovurdering fra VKM av økologiske aspekter, dyrehelse og -velferd ved utsetting av fasan og rapphøns foreligger, og mens det fortsatt pågår arbeid for regulering av utsetting av oppdrettet fugl for trening av hund. Departementet viser her til at en slik risikovurdering skal settes i gang snarlig, i samarbeid mellom Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

Departementet har lagt til grunn at det ikke er vesentlige forskjeller når det kommer til økoklimatiske forhold i de områdene det er søkt om utsetting. Departementet har videre ikke vurdert lokale forhold ved utsettingen, selv om dette kan ha betydning for fuglenes velferd og overlevelse, samt for naturmangfoldet som blir påvirket. Departementet viser også til vurderingen om en samlet klagebehandling under "Samlet vurdering".

Man må også ta hensyn til den samlede belastningen for naturmangfoldet ved utsetting i berørte økosystemer over flere år, jf. nml. § 10. Departementet viser til at det ikke foreligger kunnskap om den samlede belastning av utsetting av fasan og rapphøns i kulturlandskap (åpent lavland) i Norge, men at mange nært trua og trua bestander av fugler, krypdyr, amfibier, insekter og pattedyr lever her. I lys av effektene som er dokumentert i land som Storbritannia og Danmark, er det grunn til å anta at det kan være noen effekter lokalt ved utsetting av større antall fugl. Miljødirektoratet er også gjort oppmerksom på at utsettinger i enkelte av utsettingsområdene kan komme i konflikt med lokale bestander av herptiler i gamle Østfold fylke. Her har fagmiljøer uttrykt bekymring for skade på lokale bestander som følge av mulig predasjon fra hønsefugl.

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, jf. nml. § 9 første punktum (føre-var-prinsippet). På bakgrunn av det noe mangelfulle kunnskapsgrunnlag som foreligger om hvilke virkninger tillatelse til innførsel og utsetting av fasan og rapphøns kan ha for naturmiljøet, legger departementet en viss vekt på føre-var-prinsippet i nml. § 9 i saken.

#### Vurderinger av hensynet til dyrevelferd

Hvorvidt de utsatte fuglene vil ha god dyrevelferd og kunne overleve vinteren er avhengig av bl.a. fuglenes kondisjon, tidspunkt og stedet de settes ut. Den selvstendige vurderingen som den som eventuelt får tillatelse må foreta av hvordan krav til god dyrevelferd skal oppnås, innebærer å vurdere om fuglene som skal settes ut er robuste nok til å kunne overleve i naturen, og at miljøforholdene er slik at de skal kunne overleve gjennom hele året, også gjennom vinteren. Videre skal fuglene ha tilgang på mat, vann og skjul.

Snørike vintre, kulde og frossen mark er utfordrende for fasan og rapphøns som livnærer seg av en blanding av vegetabilsk og animalsk føde. Tilgangen på insekter og andre invertebrater er bortimot fraværende gjennom vinteren og lavtvoksende urter og andre kilder til mat snør ofte ned.

Det kan også være dyrevelferdsmessig problematisk at fuglene som settes ut ikke fullt ut er tilpasset til det landskapet de skal livnære seg i og kan derfor være i dårligere kondisjon enn de som er født og oppvokst i det samme miljøet. Gjennom oppdrett og holdet i fangenskap vil det også skje genetiske og atferdsmessige endringer i fuglene, som fører til dårligere evne til å tilpasse seg – og til å overleve. Det er studier som underbygger dette, og viser til en signifikant større overlevelse blant ville fasaner enn fra fasaner fra oppdrett og hold til utsetting (Musil m.fl. 2009). Uten at det er kjent noen studier fra Norge, så er det grunn til å tro at disse fuglene er mer utsatte for predasjon fra f.eks. rødvov og annet smårovilt gjennom hele året. Som nevnt trekker studier fra Storbritannia og Danmark fram denne sammenhengen. Studier viser også til at fôr-stasjoner som er satt opp for de utsatte fuglene tiltrekker seg rovfugl/rovdyr og dermed fører til en større predasjon på fuglene av disse. Denne problematikken er trolig mindre aktuell i Norge på grunn av lavere antall fugl som settes ut.

I NINA-rapport 1917 "Statusoversikt over jaktbart småvilt" vises det til at antall dokumenterte hekkefunn er få, kun rundt 30 i perioden 2010-2020 og fordelt på områder rundt Oslofjorden, i Rogaland og rundt Mjøsa. Det antas å være sammenfall i tid og sted med kjente (omsøkte) utsettinger. NINA skriver i rapporten at *"trolig er fasanbestanden mange steder avhengig av regelmessige utsettinger for å opprettholdes"*. Det er derfor grunn til å tro at bestandene opprettholdes kunstig ved utsetting av nye fugl, som også i en del tilfeller understøttes av aktiv predator kontroll, fôring samt biotopfremmende tiltak.

Klima- og miljødepartementet viser til at dyr fra dyrehold etter dvl. § 28 bare kan settes ut i naturen for å bli villlevende når dyret har gode muligheter for å tilpasse seg og overleve i det nye miljøet. Departementet viser i denne sammenhengen også til Mattilsynets uttalelse til Miljødirektoratet av 5. april 2018 om forholdet mellom utsetting av fasan og rapphøns for fuglehundtrening og lavlandsprøver og dyrevelferdsloven. Departementet er enig med Miljødirektoratet i at en fremmed art som etter utsetting har behov endringer i leveområdene, kunstig fôring og tillagde skjul, ikke kan sies å ha gode muligheter for å tilpasse seg og overleve i det nye miljøet.

Miljødirektoratet mener også at det fremstår klart at utsettingene er *"problematisk i forhold til dyrevelferdsloven § 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."* Departementet er enig i direktoratets vurdering.

Miljødirektoratet har vurdert at 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 sett 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 individer. Departementet er enig i at tilgjengelig kunnskap tilsier at fuglene ikke har gode forutsetninger for å kunne klare seg der de settes ut.

Departementet viser til nml. § 15 og forbudet mot å påføre unødig skade og lidelse på villlevende dyr. Begrepet "unødig" i nml. § 15 innebærer at ikke enhver skade omfattes av bestemmelsen. Ved valg mellom flere lovlige fremgangsmåter bør den mest skånsomme velges hvis den ikke er særlig mer byrdefull enn en fremgangsmåte som er skadelig for dyrelivet, jf. også nml. § 12. For å gi tillatelse til en aktivitet som påfører villlevende dyr skade og lidelse må det begrunnes at det foreligger samfunnsmessige interesser som forsvarer at den skade og lidelse som påføres er "nødvendig". En slik samfunnsmessig interesse kan for eksempel være utsetting for å bidra til en stabil og levedyktig bestand av arter som hører hjemme i norsk natur, men har blitt kritisk truet som følge av menneskelig aktivitet. Dette er tilfellet for utsetting av fjellrev, som en av klagerne har vist til i sin argumentasjon. Flere av klagerne har anført at utsettingen av rapphøns er, eller bør ses på som, et tiltak på lik linje med fjellrevprosjektet. Departementet kan ikke se at utsetting av rapphøns som er oppdrettet i privat regi for fuglehundtrening kan anses som et slikt tiltak. Departementet viser til

Miljødirektoratets vurdering om at "[r]eetablering av arter i vår fauna må eventuelt skje etter nærmere utredninger og politiske avgjørelser som ligger utenfor vurderingstemaet i denne saken". Departementet er enig i direktoratets vurdering.

Etter nml. § 14 skal det i vurderingene av om tillatelse skal gis også legges vekt på andre viktige samfunnsinteresser. Departementet ser at det foreligger økonomiske interesser i saken bl.a. ved inntekter for grunneiere, at hundeklubbene driver oppdrett og videresalg av fasan og raphøns, og ved at hunder som blir premiært i konkurransene vil være attraktive for avl. Dette genererer inntekter for hundeklubbene og -eierne. Ved siden av dette har klagerne pekt på de helsemessige gevinstene ved å drive et aktivt hundehold. Departementet er enig i de folkehelsefremmende sidene ved dette, men at jakt ikke er betingende for dette og at det således ikke kan anses å være et tungtveiende argument i saken. Til anførselen fra flere av klagerne om at jakttraining på utsatt fasan og raphøns bidrar til å redusere dyrelidelser under jakt, viser departementet til Miljødirektoratets vurdering om at omfanget av forhindrede dyrelidelser er ukjent.

Departementet viser til prinsippet i nml. § 12 om bruk av best mulig driftsmetode mv. Fasan og raphøns settes ut for å brukes i forbindelse med såkalt lavlandstrening og lavlandsprøver for fuglehunder. Departementet vurderer at det finnes alternativer til bruk av fasan og raphøns. Et alternativ er trening på ville hønsefugler som skogsfugl og rype. Det trenes på rype i egne treningsområder i fjellet. Slik trening vil imidlertid avvike fra den typiske lavlandstreningen både med tanke på habitatet som det trenes i, tettheten av fugler og delvis også fuglenes adferd.

I den foreliggende saken kommer klageavgjørelsen i tidsperioden som fuglene normalt settes ut i. Fuglene det søkes om utsetting for er allerede oppdrettet. Klagerne har opplyst at alternativet til utsetting er avliving av omkring 7500 fugl. Departementet vurderer at risikoen for dyrelidelser kan være større ved utsetting av fugler i et miljø de ikke har gode muligheter for å tilpasse seg og overleve i, enn ved avlivning under kontrollerte forhold. På den andre siden taler hensynet til forutberegnelighet for søkerne for at det gis tillatelser til utsetting i år. Dette får betydning i avveiningen mellom hensynet til dyrevelferd og hensynet til de interessene som ligger bak utsettingen.

Når det gjelder uttalelsen om betydningen av nml. § 15 for hundetrening i Prop. 161 (2012-2013) s. 21, viser departementet til at det ikke er selve hundetreningen som er vurdert å innebære unødig skade og lidelse for fuglene, men utsettingen i et miljø fuglene ikke har gode forutsetninger for å overleve i. Departementet presiserer også at overlevelse hos de utsatte fuglene, eller at disse danner levedyktige bestander, ikke vektlegges som et mål i seg selv, jf. nml. § 5 annet ledd og anførselen fra samme klager. Overlevelse hos de utsatte fuglene er derimot en indikator på i hvilken grad fuglene utsettes for skade og lidelse ved å settes ut i naturen.

### Samlet vurdering

Departementets vurderinger bygger på tilgjengelig vitenskapelig kunnskap om artenes bestandssituasjon, samt effekten av påvirkninger, jf. nml. § 8.

Vi viser til Artsdatabankens risikovurdering av fasan som en art med lav økologisk risiko, og at forekomstene av raphøns består av tidligere utsatte fugler, som bare tidvis finnes hekkende i Norge. Det er heller ikke funnet noe som tyder på negative virkninger på naturmangfoldet ved utsetting av disse to artene, tatt i betraktning at det har vært en praksis med utsettinger flere steder i landet i mange tiår.

Departementet påpeker likevel at påvirkning på naturmangfoldet i Norge ved utsetting av disse artene er lite undersøkt. Utover Artsdatabankens nevnte risikovurdering av fasan, er det ikke foretatt noen studier av om slike utsettinger har noen effekt på andre arter, naturtyper og økologiske sammenhenger i naturen. Departementet mener det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap til å kunne vurdere den samlede belastningen av utsetting av fasan og raphøns i kulturlandskap (åpent lavland) i Norge, jf. nml. § 10. Departementet legger derfor en viss vekt på føre-var-prinsippet, jf. nml. § 9.

I vurderingen av om tillatelse skal gis, har departementet også lagt vekt på velferden til de utsatte fuglene. Departementet viser til forbudet i nml. § 15 mot å påføre unødige skade og lidelse på villlevende dyr. Departementet slutter seg i hovedsak til Miljødirektoratets vurderinger knyttet til dyrevelferd. Departementet legger til grunn at en stor andel av fuglene ikke klarer seg utover høsten og vinteren, og at det er kun et fåtall som hekker. Departementet viser til at Norge har et tøffere vinterklima enn i andre europeiske land hvor fasan og raphøns er vanlig å sette ut, og vi legger til grunn at vinterklimaet reduserer dyrevelferden.

På den andre siden kommer klageavgjørelsen i tidsperioden som fuglene normalt settes ut i, og søkerne har innrettet seg etter tidligere års tillatelser. Fuglene det søkes om utsetting for er allerede oppdrettet. Hensynet til forutberegnelighet for søkerne taler derfor for at det gis tillatelser til utsetting i år. Departementet tillegger dette hensynet vekt i den foreliggende saken. Departementet viser også til de privatøkonomiske og rekreasjonsmessige interessene som taler for å tillate utsetting. Det er lang tradisjon for utsetting av fasan og raphøns for fuglehundtrening og lavlandsprøver og treningen gir nyttige forberedelser før rypejakta. På denne bakgrunn mener departementet at klagerne skal gis tillatelse til å sette ut fasan og raphøns for fuglehundtrening og lavlandsprøver som omsøkt i 2021.

Departementet mener det vil være en fordel med et bedre vitenskapelig kunnskapsgrunnlag om de ulike konsekvensene av utsetting av fasan og raphøns. Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet vil derfor bestille en risikovurdering om miljømessig påvirkning og dyrevelferdsmessige aspekter ved utsetting av fasan og raphøns fra Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM). Rapporten skal foreligge før neste års sesong, slik at den danner grunnlag for framtidige avgjørelser om utsetting av fasan og raphøns. Det tas forbehold om at ny kunnskap vil kunne medføre endrede vurderinger i fremtiden.



Det er innvendt at Miljødirektoratet har avslått søknadene om utsetting med samme begrunnelse. Departementet vurderer at de prinsipielle vurderingene som er gjort i disse sakene, og de hensynene som er vektlagt, gjør seg gjeldende generelt for utsetting av fasan og rapphøns i norsk natur, uavhengig av individuelle forhold ved hver enkelt søker. Departementet mener derfor det var riktig å vurdere søknadene i sammenheng. Departementet har derfor også foretatt en samlet klagebehandling, av de første klagene i vedtaket av 27. august 2021 og i dette vedtaket.

#### Vilkår for tillatelsene

Tillatelsene gis på følgende vilkår:

1. Utsetting av fuglene skal helst skje innen 5. september, og senest innen 7. september.
2. Fuglene skal være i god kondisjon når de settes ut.
3. Det skal ikke slippes hund tidligere enn 20 dager etter utsetting.
4. Når fuglene er satt ut, skal all aktivitet være slik at fuglene kan oppnå en forvillet tilstand. Fôring på faste fôringsstasjoner skal unngås, volierer og midlertidige bur skal stenges og senere innfangning av utsatt fugl er forbudt.
5. Fuglehundklubbenes forbund sin instruks for lavlandsklubber/arrangør av lavlandsprøver skal så langt det er mulig følges utover de vilkårene som er satt i denne tillatelsen.
6. Søker skal innen 1. desember 2021 rapportere til Miljødirektoratet på antall fugler utsatt i hvert område og til hvilket tidspunkt utsettingen har foregått.
7. Søker skal varsle kommunen og berørte grunneiere om aktiviteten og søke å inngå samarbeid om avbøtende tiltak som øker dyrevelferden og ivaretar naturmangfoldet.

Klima- og miljødepartementet 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.

Tillatelse etter forskrift om fremmede organismer fritar ikke for krav etter annet regelverk.

#### Om tillatelse til oppdrett

Ansvar for regelverket om hold for oppdrett av viltarter er delt mellom Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Departementet opplyser om at viltforskriften, som trådte i kraft 1. april 2020, innebærer at det må sendes søknad til Miljødirektoratet om hold og oppdrett av fasan og rapphøns. 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, og som før forskriftens ikrafttredelse var tillatt uten tillatelse. Alle som søkte om utsetting av fasan og rapphøns i fjor ble informert om dette i Miljødirektoratets vedtak for 2020. Miljødirektoratet har opplyst i vedtaket at de vil se på søknadene om oppdrett de har mottatt og besvare ut disse i egne vedtak.

## Konklusjon

Departementet omgjør Miljødirektoratets avslag av 13. og 16. august 2021 og gir Bjarne Kvale, Erik Höglund, Lena Marie Borlaug, Morten Grønn og Terje Jostein Grav tillatelse som omsøkt til utsetting av fasan og rapphøns for trening av fuglehunder og lavlandsprøver i 2021.

Departementet vurderer at kunnskapsgrunnlaget om risikoen for uheldige følger for naturmangfoldet i Norge ved utsetting av disse artene er tilstrekkelig til å si at utsetting av fasan og rapphøns i mindre skala ikke synes å påvirke naturmangfoldet vesentlig negativt. Utsetting over mange tiår tyder heller ikke på noen større eller alvorlige effekter. Vi viser til Artsdatabankens risikovurdering av fasan til å ha lav økologisk risiko og at rapphøne regnes som en tidligere naturlig hjemmehørende art i Norge.

I henhold til naturmangfoldloven § 15 skal unødig skade og lidelse på villlevende dyr unngås. I vurderingen av om tillatelse skal gis har departementet blant annet lagt vekt på velferden til fuglene. Vi viser til at Sivilombudet har avgitt uttalelse om adgangen til å sette vilkår for ivaretagelse av dyrevelferd i tidligere tillatelser til utsetting av fasan og rapphøns (sak 2019/4547). Sivilombudet konkluderte med at dyrevelferd for villlevende dyr er omfattet av formålet til naturmangfoldloven, og er et relevant hensyn under regelverket om fremmede organismer.

Tilgjengelig kunnskap tyder på at fuglene ikke har gode forutsetninger for å klare seg etter utsetting. Departementet slutter seg i hovedsak til Miljødirektoratets vurderinger knyttet til dyrevelferd. På den andre siden viser departementet til at klageavgjørelsen kommer i tidsperioden som fuglene normalt settes ut i, og at søkerne har innrettet seg etter tidligere års tillatelser. Fuglene det søkes om utsetting for er allerede oppdrettet. Hensynet til forutberegnelighet for søkerne taler for at det gis tillatelser til utsetting i år. Departementet viser også til at det er lang tradisjon for utsetting av fasan og rapphøns for fuglehundtrening og lavlandsprøver, og at treningen gir nyttige forberedelser før rypejakta.

Departementet vurderer at det vil være en fordel om det innhentes ytterligere kunnskap om påvirkninger på naturmangfold og dyrevelferd ved utsetting av fasan og rapphøns. Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet vil derfor bestille en vurdering av miljømessig påvirkning og dyrevelferdsmessige aspekter ved utsetting av fasan og rapphøns fra Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM). Rapporten skal foreligge før neste års sesong, slik at den inngår i beslutningsgrunnlaget for framtidige avgjørelser om utsetting av fasan og rapphøns. Departementet understreker at ny kunnskap vil kunne medføre endrede vurderinger av eventuelle fremtidige søknader.

På denne bakgrunn gis de nevnte søkerne tillatelse til utsetting av fasan og rapphøns for fuglehundtrening og lavlandsprøver i 2021. Klagene er dermed tatt til følge.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)  
avdelingsdirektør

Maline Salicath Gordner  
rådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

Kopi

Landbruks- og matdepartementet  
Miljødirektoratet  
NOAH - for dyrs rettigheter  
Norsk Ornitologisk Forening  
Norges Jeger- og fiskerforbund

## Adresseliste

Erik Höglund

Morten Grønn

Terje Jostein Grav