

Magnus Lindberg
Gylterudvegen 227
2224 Austmarka

Trondheim, 05.05.2022

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2022/1865

Saksbehandler:
Ole Roar Davidsen

Avslag på søknad om tillatelse etter forskrift om fremmede organismer 2022 - Utsetting - Landlevende pattedyr, fugler, krypdyr og amfibier

Vedtak

Miljødirektoratet avslår søknad fra Magnus Lindberg om utsetting av fasan og raphøne til fuglehundtrening, jf. forskrift 19. juni 2015 nr. 716 om fremmede organismer § 10. Miljødirektoratet vurderer at det er grunn til å anta at utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for de utsatte fuglene, negativ påvirkning på naturmangfoldet samt risiko på naturmiljøet gjennom å etablere en fremmed art i norsk natur.

Kort om bakgrunnen for saken

Det vises til søknad datert 25. januar 2022, der Magnus Lindberg søker om tillatelse til utsetting av fasan og raphøne for trening av fuglehund.

Ifølge søknaden om utsetting er formålet å sette ut fasan og raphøns for trening av fuglehunder. Det vises til at det er fasan og raphøns i området fra tidligere utsetninger og at en utsetting vil styrke disse bestandene. Området for utsetting er søkerens egen eiendom/gård i Kongsvinger kommune.

Det søkes om å sette ut til sammen 50 raphøns og 50 fasan i 2022.

Miljødirektoratet viser til søknaden i sin helhet.

Det rettslige grunnlaget

Forskrift om fremmede organismer

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

§ 10. Krav om tillatelse ved utsetting

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

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

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

Miljødirektoratets vurderinger

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

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

Fasan

Fasan er regnet som en fremmed art i Norge. Den hører hjemme i Kaukasus og østover i store deler av Asia. Det har siden slutten av 1800-tallet blitt satt ut fasan i Norge for jaktformål. Det finnes noen lokale bestander etter utsettingene rundt Oslofjorden, på Jæren, rundt Mjøsa og noen andre spredte forekomster. Disse bestandene sammenfaller med de områdene der utsettinger har foregått over tid. De er mest trolig ikke selvrekutterende, men avhengig av nye utsettinger for overlevelse.

Etter naturmangfoldloven § 30 og forskrift om fremmede organismer § 10 kreves det tillatelse for utsetting av vilt av arter, underarter eller bestander som ikke fra før finnes naturlig i distriktet. "Utsetting" omfatter etter loven § 3 bokstav n og forskriften § 4 bokstav d "utsetting, bevisst utslipp eller deponering som avfall av organismer i miljøet, eller i et innesluttet system der rømming ikke er utelukket". Søknadsplikten knytter seg dermed ikke bare til utsettinger direkte i naturen, men også til utsetting i innhegning og lignende der rømming ikke er utelukket.

Loven og forskriften angir et minstekrav for å gi tillatelse: vi kan ikke gi tillatelse hvis det er grunn til å anta at utsettinga vil medføre vesentlige uheldige følger. Når minstekravet er oppfylt beror det på et forvaltningsskjønn om vi skal gi tillatelse eller ikke. I dette skjønnnet må fordelene med utsettinga vurderes opp mot mulige skadevirkninger. Det vil her ha betydning om formålet med utsettinga kan oppnås på en annen måte, for eksempel ved bruk av en stedegen art eller en art med lavere risiko. Miljørettsprinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 vil videre være viktige hensyn i skønnsvurderinga.

Miljødirektoratet forstår det slik at utsettingene av fasan og rapphøns skal styrke bestander fra tidligere utsettinger i områdene der det søkes om utsetting av fugl. Miljødirektoratet mener at dette er i strid med naturmangfoldlovens formål.

Vi viser til at Klima- og miljødepartementet på side 18 i klagevedtaket av 3. september 2021, som gjaldt fjorårets søknader om utsetting av rapphøns og fasaner, uttaler at det *"generelt ikke er et mål å tilføre naturmangfoldet flere arter en 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 derfor en omfattende regulering av slike utsettinger"*. Vi legger til grunn at departementet her gir en klar føring om at vi ikke skal gi tillatelser der målet med utsettinga er å tilføre naturen arter som ikke er naturlig hjemmehørende på utsettingsstedet. En tillatelse til utsetting av fasan i denne saken, vil dermed være i strid med et slikt overordnet mål.

Tungtveiende føre-var-hensyn taler også mot å gi tillatelse der formålet med utsettinga er å etablere arten som villlevende i nye områder. Etter naturmangfoldloven § 9 skal en ta sikte på å unngå mulig "vesentlig skade" på naturen, dersom vi ikke har tilstrekkelig kunnskap om virkningene ei beslutning kan ha for naturmangfoldet. I veilederen til naturmangfoldloven kapittel II – Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk (T-1996-1554), gir Klima- og miljødepartementet nærmere føringer om hvordan bestemmelsene i naturmangfoldloven kapittel II skal forstås. I omtalen av begrepet "vesentlig skade" i § 9 skriver departementet følgende (s. 65):

"Etablering av fremmede arter i norsk natur vil i seg selv være vesentlig."

Dette momentet taler dermed også med styrke for at vi ikke bør gi tillatelse til utsetting av fasan.

Rapphøns

Rapphøns har vært en naturlig villlevende art i Norge, men trolig på grunn av klimatiske årsaker og moderne landbruk døde de naturlige forekomstene ut på 1940-tallet. Arten er ikke definert som en fremmed art i Norge, men på grunn av at arten ikke lenger finnes i naturlige bestander kommer bestemmelsene i forskrift om fremmede organismer til anvendelse ved utsetting.

Etter naturmangfoldloven § 30 og forskrift om fremmede organismer § 10 kreves det tillatelse for utsetting av vilt av arter, underarter eller bestander som ikke fra før finnes naturlig i distriktet. Hensikten med regelverket er å hindre at naturmangfoldet svekkes eller deler av naturmangfoldet går tapt som følge av innførsel og utsetting av nye arter som ikke finnes i distriktet fra før, og av fremmede organismer.

Med formuleringen i naturmangfoldloven *"som ikke fra før finnes naturlig i distriktet"* menes både arter, underarter og bestander som ikke fra før forekommer i distriktet, og arter, underarter og bestander som forekommer i distriktet, men som er etablert der gjennom tidligere utsettinger.

I den Norske Rødlista for arter (2021) har ekspertkomitéen for fugler vurdert rapphøns til å være regionalt utdødd (RE). Norge er randsonen for utbredelsesområdet til rapphøns og observasjoner av enkelte hekkende par består mest trolig av utsatte fugler. Også for rapphøns innebærer utsettingene det søkes om et forsøk på etablere en art som per i dag ikke finnes naturlig i Norge.

Miljødirektoratet viser til at vurderingen av regelverket ved utsetting av fasan også gjelder for rapphøns. Arten finnes ikke naturlig i distriktet og kan derfor påvirke den stedlige faunaen på samme måte som fasan. Også her mener vi dermed at utsetting vil være i strid med overordnet mål om at nye arter ikke skal etablere seg i naturen gjennom utsetting.

En av hovedintensjonene i forskrift om fremmede organismer er å hindre spredning av nye arter eller fremmede gener i norsk natur gjennom bevisst eller ubevisst utsetting (for eksempel rømming) når det må anses å kunne ha negative konsekvenser. I den sammenhengen er føre-var-prinsippet viktig.

Selv om artsdatabanken kategoriserer fasan som en fremmed art med lav risiko er ikke enhver risiko utelukket. I Norske Rødliste for arter (2021) er i overkant av 2700 arter vurdert truet i Norge. Av disse har 29% leveområde i kulturlandskap. Endret driftsform i jord- og skogsbruk er en av de største truslene, men også fremmede arter, forurensing og klimaendringer er årsaker til at mange arter i kulturlandskap er truet.

En introduksjon av en fremmed art kan bidra til næringskonkurranse og fortrengsel av stede egne arter. Det er vanskelig å måle effekten av disse påvirkningene, men også mindre påvirkninger kan være avgjørende for at den totale belastningen for noen arter blir for stor. Det å introdusere nye arter til et økosystem som allerede er under hardt press, er ikke i samsvar med naturmangfoldloven.

Fra Norge er det få studier som omhandler predasjon og overlevelse på utsatte fasan og rapphøns. I en prosjektoppgave fra Høgskolen i Evenstad fra 2006 ble det undersøkt overlevelse, habitatvalg i forhold til årstider, press av hund og forflytningsmønster på første års kull som ble satt ut i Larvik. Av 25 radiomerkede fasaner, overlevde kun to. Fjorten av de utsatte ble tatt av rovvilt. I dette studiet var det altså 92 % dødelighet fra utsetting til andre år ¹ (Kleverud, Kay H. 2006). Til tross for at dette studiet kun var fra et område og med begrenset omfang, gir resultatene klare fellestrekk med større fagfellelvurderte publikasjoner fra andre studier, både i Europa og i USA. Det ene er økt dødelighet ved foringsstasjoner, der diskusjonen går på om rovviltet lærer seg hvor foringsstasjonene er.

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

¹ Kleverud, Kay H. Overlevelse og habitat hos fasaner i Larvik kommune. Høgskolen i Hedmark: 2006

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

Miljødirektoratet er kjent med at det har vært utbrudd av fugleinfluenta i fasanoppdrett i Danmark og Storbritannia. Et utbrudd av slike sykdommer kan innebære svært store konsekvenser for naturmangfoldet, fjørfeholdere, egg- og fjørfeindustrien og samfunnet for øvrig.

Dyrevelferd

I tidligere saksforberedelser har Miljødirektoratet bedt Mattilsynet om en vurdering av dyrevelferden ved den omsøkte aktiviteten. Mattilsynet har i brev 5. april 2018 gitt en uttalelse om forholdet til dyrevelferdsloven.

Miljødirektoratet har før søknadene om utsetting i 2022 bedt Mattilsynet om å komme med en ny vurdering av aktiviteten med utsetting av fasan og rapphøns, hvis det er noe nytt etter deres brev av 5. april 2018. Miljødirektoratet mottok brev fra Mattilsynet 29. mars 2022 med følgende svar:

"Mattilsynet mener at våre generelle vurderinger i brevet av hva relevante paragrafer i dyrevelferdsloven innebærer, fremdeles er aktuelle. I brevet gir vi uttrykk for at vi mangler kunnskap om hvordan aktiviteten foregår, og hva som er formålet med utsettet. Vi har i større grad fått økt kunnskap på dette området siden 2018, men hvorvidt dyrevelferdsloven blir brutt ved utsett, må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

På generelt grunnlag vil det være stor sannsynlighet for at dyrevelferdsloven blir brutt dersom et flertall av de utsatte fuglene ikke overlever, og de som setter ut disse fuglene, ikke har truffet avbøtende tiltak som kan øke graden av overlevelse. Hvorvidt avbøtende tiltak som føring og tilgang på ly vil være i strid med miljøregelverket, er det ikke opp til oss å vurdere."

Dyrevelferdsloven § 28 sier at 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. Etter bestemmelsen er dette et absolutt krav. I kommentarene til Dyrevelferdsloven vurderes det som et indirekte forbud mot å sette ut dyr som mangler gode muligheter for å tilpasse seg ² (Stenevik og Mejdell, 2011).

Et forsøk i USA ³(Musli, David D. and Connelly, John W. 2009) undersøkte om det var forskjell på overlevelsen mellom utsetting av oppdrettet fasan og ville fasaner. De så også på om det var forskjell på områder med og uten uttak av predatorer. Ville hunner hadde syv ganger så stor sannsynlighet til å overleve flytting/utsetting, 10 ganger så stor sannsynlighet for å overleve til hekkesesongen og var 8 ganger mer produktive enn utsatt oppdrettet hunner. Uttak av predatorer gav kun en effekt på økt overlevelse hos ville hanner. De konkluderte med at utsetting

² Inger Helen Stenevik, Cecilie M. Mejdell. Dyrevelferdsloven, kommentarutgave. 2011

³ Musil David D. & Connelly John W. Survival and reproduction of Pen-reared vs Translocated wild pheasants, Wildlife biology 15(1): 2009

av oppdrettet fasan ikke var et godt forvaltningsmessig verktøy for å øke bestandene, på grunn av den høye dødeligheten. Den samme konklusjonen kom et annet forsøk til ⁴(Anthony P. Leif 1994).

Andre undersøkelser viser også til lav overlevelse på utsatte oppdrettete fasaner. Predasjon er den mest vanlige dødsårsaken, på grunn av manglende predatoradferd, men også sult og sykdommer er vanlige dødsårsaker. Mye av de samme resultatene som undersøkelsene på utsetting av oppdrettet fasan, blir også funnet hos utsatte oppdrettete raphøns ⁵(Parish, D.M.B & Sotherton, N.W. 2007, ⁶Putala et al. 2001, ⁷Brittas R. et al 1992).

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

Vitenskapskomiteen for mattrygghet har i fagrapport -VKM Report 2017:23 konkludert med at høye tettheter av oppdrettede fugler i det fri kan bidra til tetthetsavhengige faktorer som økt konkurranse om mat, større sjanse for spredning av sykdommer og generelt dårligere dyrevelferd. Samtidig bærer oppdretta fugler på karakterer som gjør de mindre tilpasset ett liv i fri og har derfor mindre overlevelse. Det er vidt dokumentert at dyr fra fangenskap som slippes fri i naturen har høyere dødelighet enn viltlevende bestander av samme art.

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

Ulike studier har vist at utsatte oppdrettet fugler har dårligere kondisjon og kortere levetid enn de viltfødte fuglene. De har mindre evne til næringssøk, predatoradferd og finne skjulesteder. Denne ulike adferd enn viltfødte individer, bidra til redusert dyrevelferd og redusert overlevelse.

Klimaet i Norge er en begrensende faktor for overlevelse gjennom vinterhalvåret. Dette argumenterer Artsdatabanken også med i sin vurdering av artene. Med bakgrunn i individenes manglende habituering til miljøet og ellers svake evne til å tilpasse seg, slik mange studier viser, er det grunnlag for å tro at disse lider ved å bli satt ut i naturen.

⁴ Anthony P. Leif. Survival and Reproduction of Wild and Pen-Reared Ring-Necked Pheasant Hens. The Journal of Wildlife Management Vol. 58, 1994.

⁵ Parish, David M. B., and Sotherton, Nicolas W. The fate of released captive-reared grey partridges

⁶ A. Putala, A. Turtola, R. Hissa. Mortality of wild and released hand-reared grey partridges (*Perdix perdix*) in Finland. 2001

⁷ Brittas R., Marcström V., Kenward R. E. & Karlbom M. Survival and breeding success of reared and wild ring-necked pheasants in Sweden. The Journal of Wildlife Management. Vol 56, Nr 2:1992

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

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

Konklusjon

Miljødirektoratet har vurdert utsettinger av fasan og raphøne i Norge for styrking av bestander og for jakthundtrening. Vi avslår søknadene om tillatelse til utsetting av fasan og raphøns.

Miljødirektoratet mener at dette er i strid med naturmangfoldlovens formål ved å gi tillatelse til utsetting der formålet er å etablere arter som viltlevende i områder der de ikke finnes naturlig fra før. Miljødirektoratet kan ikke se at fordelene ved å tillate utsetting veier tyngre enn ulempene.

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

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

Vi viser også til Klima- og miljødepartementet sin vurdering av klagesakene for 2021, der de var enige med direktoratets vurdering på negative konsekvenser for naturmangfoldet og redusert dyrevelferd.

Klagerett

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

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Erik Lund
fung. seksjonsleder

Ole Roar Davidsen
seniorrådgiver

Kopi til:

MATTILSYNET

Felles postmottak Postboks 383

2381

BRUMUNDDAL