



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

18/1651-

27. august 2021

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

Klima- og miljødepartementet viser til klager fra Fuglehundklubbenes Forbund (FKF), Hanne Fevik, Helge Heimstad og Magnus Lindberg på Miljødirektoratets avslag 13. august 2021 på søknader om utsetting av fasan og rapphøne til trening av fuglehunder og lavlandsprøver i 2021. FKF har påklaget Miljødirektoratets vedtak for følgende underklubber: Norsk Breton Klubb, Hedmark og Oppland Fuglehundklubb, Namdal Fuglehundklubb, Vestfold Fuglehundklubb og Østfold Fuglehundklubb. Øystein Dahl, Norges Jeger og Fiskerforbund og Tjølling jeger og fiskerforbund har tiltrådt klagen fra FKF.

Departementet omgjør Miljødirektoratets avslag på søknader om utsetting av fasan og rapphøne til trening av fuglehunder og lavlandsprøver i 2021. Hanne Fevik, Hedmark og Oppland Fuglehundklubb, Helge Heimstad, Magnus Lindberg, Norsk Breton Klubb, Namdal Fuglehundklubb, Tjølling jeger og fiskerforbund, Vestfold Fuglehundklubb, Østfold Fuglehundklubb og Øystein Dahl gis 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.

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 882

Avdeling
Naturforvaltningsavdelingen

Saksbehandler
Maline Salicath
Gordner
22 24 60 72

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.

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. Magnus Lindberg påklaget vedtaket 14. juli. Hanne Fevik påklaget vedtaket 17. juni 2021. FKF påklaget samtlige av Miljødirektoratets avslag for deres tilhørende underklubber for 2021. Disse er: Norsk Breton Klubb, Hedmark og Oppland Fuglehundklubb, Namdal Fuglehundklubb, Vestfold Fuglehundklubb og Østfold Fuglehundklubb. Norges Jeger og Fiskerforbund (NJFF), Tjølling jeger og fiskerforbund og Øystein Dahl ønsket å tiltre klagen fra FKF.

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 raphøns. FKF opprettholdt i e-post 16. august sin klage av 8. juni. FKF representerer også NJFF og Tjølling Jeger og Fiskerforbund. Øystein Dahl har i e-post 16. august bedt om ny behandling av sin søknad på lik linje som søknadene fra FKF. Hanne Feviks klage av 17. juni ble opprettholdt i e-post 16. august fra advokat Marianne Teisbekk ved Advokathuset Horten. Magnus Lindbergs klage av 14. juli ble opprettholdt i e-post 16. august fra Advokathuset Horten. Helge Heimstad påklaget avslaget på sin søknad i e-poster av 16. og 17. august. 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 24. august 2021.

Norsk Kennel Klub har sammen med FKF i brev av 16. juli 2021 fremmet innspill i saken. Departementet har også mottatt merknader til saken fra advokat Marianne Teisbekk ved Advokathuset Horten på vegne av Vestfold Fuglehundklubb 16. juli (sendt på nytt 16. august), fra FKF 18. august og fra NOAH – for dyrs rettigheter 2. juli og 22. august.

Klagernes anførsler

Klima- og miljødepartementet har mottatt en rekke dokumenter fra ulike parter i forbindelse med klagesaken. Under gjengis hovedpunkter i klagene. Det vises for øvrig til klagene i sin helhet. Hovedpunkter i andre innspill mottatt i forbindelse med klagebehandlingen er også gjengitt.

Fuglehundklubbenes Forbund

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 klubbens 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 avliving 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 ryer, 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 utsetninger og fôringsforsøk og sammenlignbare utsetninger 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 rapphøns og fasan 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 rapphøns 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 rapphøns, 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."*

Øystein Dahl, Norges Jeger og Fiskerforbund og Tjølling jeger og fiskerforbund har tiltrådt klagen fra FKF. Norsk Kennel Klubb har sammen med FKF sendt et brev til Klima- og miljøministeren 16. juli med innspill til saken. Anførlene i brevet omfattes i all hovedsak av de gjengitte anførlene over fra FKF.

Hanne Fevik

Advokat Marianne Teisbekk anfører på vegne av Hanne Fevik blant annet at det påklagede avslaget baserer seg på en feilaktig tolkning av Sivilombudets uttalelse, samt feil rettsanvendelse. Det anføres at rapphøna er sammenlignbar med fjellreven som det jobbes for å reintrodusere, og hvor dødeligheten varierer mellom 20 og 100 %. Klageren stiller spørsmål ved forskjellen mellom disse to utsettelsene i forhold til naturmangfoldloven. Klageren viser videre til at hverken Danmark eller Sverige anser praksisen som stridende mot dyrevelferden, og mener det synes unaturlig om Norge skal ha andre vurderinger av hva som er dyrevelferd enn de landene vi alltid sammenligner egen rettstilstand med.

Klageren anfører at det kun er hvorvidt utsetting kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold som er rettslig relevant ved vurderingen av tillatelse til utsetting av fugl. Klageren mener saken for Sivilombudsmannen på ingen måte handlet om hvorvidt direktoratet ut fra dyrevelferdsmessige hensyn har adgang til å avslå søknadene om utsetting. Det anføres at Miljødirektoratet ikke har adgang til å avslå søknader med bakgrunn i dyrevelferdsmessige hensyn.

Når det gjelder naturmangfoldloven § 15 om at unødig skade og lidelse på villlevende dyr skal unngås, viser klageren til en uttalelse i prop.161 L (2012-2013) s. 21 om at trening av hund for jakt- og ettersøksformål ikke vil rammes av bestemmelsen, så lenge aktiviteten ikke skjer i viltets yngletid eller i andre sårbare perioder. Klageren peker på at disse vurderingene heller ikke er langt tilbake i tid.

Klageren viser til naturmangfoldloven § 5 annet ledd om at forvaltningsmålet etter første ledd ikke gjelder for fremmede organismer. Klageren anfører at overlevelse hos de utsatte fuglene, eller hvorvidt utsatte fugler vil kunne danne levedyktige bestander, dermed ikke er relevant etter naturmangfoldloven ved vurderingen av hvorvidt rapphøns og fasaner skal kunne settes ut.

Videre mener klageren at forskriften om fremmede organismer innebærer at avslag forutsetter at det er grunn til å anta at det biologiske mangfoldet påføres uheldige følger, og i tillegg at disse følgene må være av vesentlig art. Klager mener det ikke er grunn til å anta at det er fare for vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfoldet ved utsetting av de omsøkte fuglene. Klageren mener Miljødirektoratets begrunnelse for å avslå på dette grunnlaget, er en henvisning til hypotetiske tilnærminger fra andre land. Klageren anfører at det ikke synes å foreligge noen empiri eller andre undersøkelser som støtter at utsetting kan ha en påvirkning på predatorne, og at mye av hypotesene er knyttet til større utsettinger av fugl enn den utsettingen som har vært praktisert i Norge. Klageren viser også til Artsdatabankens vurderinger av risiko for uheldige følger på det biologiske mangfoldet av fasan og rapphøns.

Avslutningsvis anfører klageren at Miljødirektoratet foregriper behandlingen av søknader om oppdrett av fasan og rapphøns, som skal skje etter viltforskriften. Klageren legger til grunn at Miljødirektoratet forholder seg til viltforskriftens saksbehandlingskrav.

Helge Heimstad

Helge Heimstad anfører at Miljødirektoratets vedtak er ugyldig som følge av at det bygger på feil rettsanvendelse og feil bruk av faktagrunnlag. Klager mener det kun er ett av tre grunnlag som direktoratet synes å begrunne sitt avslag med som er rettslig relevant ved vurderingen av tillatelse til utsetting av fugl. Det er hvorvidt utsetting kan innebære risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold, mens begrunnelsen om at utsetting er i strid med dyrevelferdsloven og at fuglene ikke kan overleve i naturen på egen hånd, ifølge klager ikke er rettslig relevant i saken.

Klageren mener uttalelsen fra Sivilombudsmannen ikke kan tolkes dithen at det kan nektes utsetting med begrunnelse i dyrevelferdsmessige forhold. Det vises til at Sivilombudsmannen kun har vurdert hvorvidt Miljødirektoratet har adgang til å sette vilkår basert på dyrevelferd ved tillatelser til å sette ut fugler, og at ombudsmannen ikke har tatt stilling til om det aktuelle vilkåret om utsettelsestidspunkt er i strid med vilkårs læren. Klager mener at Miljødirektoratet tolker uttalelsen dithen at den gir grunnlag for å avslå utsettelsessøknader, og mener dette i verste fall er spekulativt. Videre påpekes det at uttalelsen ikke er en avgjørelse, men en uttalelse.

Videre viser klager til Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) Om lov om dyrevelferd der det heter at "*Det ble vist til at dyrevelferdslovens formål er hensynet til det enkelte dyrs velferd, mens villtlovens hovedformål er å ivareta artshensyn. Villtloven regulerer primært forvaltningen av villtbestanden og villtets leveområder med sikte på at naturens produktivitet og artsrikdom skal bevares, jf. lovens formål. Enkelte materielle bestemmelser i villtloven ivaretar i tillegg dyrevelferdshensyn. Eksempelvis gjelder dette fredningsprinsippet, en del bestemmelser om vern av villtets leveområder og en del av bestemmelsene om utøvelse av jakt og fangst. Aktuelle bestemmelser med tilhørende forskrifter er harmonisert med gjeldende dyrevernløvgivning.*" Klager mener at det kun er Mattilsynet som har myndighet til å legge dyrevelferd til grunn ved avslag om utsetting hjemmel i dyrevelferdsloven, mens Miljødirektoratet ikke har myndighet til dette.

Om forvaltningsmålet i naturmangfoldloven støttes at dette ikke gjelder for fasan som en fremmed organisme, men klager mener at det bør gjelde for rapphøns som en naturlig tilhørende og utrydningstruet art. Det vises til bevaringsprogram for andre trua dyrearter som fjellrev og damfrosk. Det er forhold ved utsetting av fjellrev som kan sammenlignes med utsetting av rapphøns. Det vises til at dødeligheten for fjellrev varierer mellom 20 – 100%, at det benyttes støtteforing og predasjonskontroll (utrydding av rødrev) og at Miljødirektoratet aksepterer utsetting av en art med en dødelighet som er opp mot 100 prosent. Klageren stiller spørsmål ved forskjellen mellom disse to utsettelsene i forhold til naturmangfoldloven og mener at forvaltningsmålet bør gjelde for rapphøns.

Klager viser her også til det etiske dilemmaet ved å sette ut en art som er ved å forsvinne naturlig selv om den har vært fredet siden 1930. Siste kjente ville kull på Dovrefjell ble født i 1994. Klager mener det er klart at fjellreven er en signaturart for en fungerende fjellverden på samme måte som rapphøns og fasan er en signaturart for et fungerende sunt kulturlandskap

Det vises til uttalelser fra Miljødirektoratet i forarbeider til Dyrevelferdsloven § 28. Klager mener at prosjekt fjellrev har samlet fjellrev fra hele Skandinavia, så å si at de kommer fra samme lokalitet er å trekke det langt.

Klager viser til at dødelighet av utsatt fasan ikke er mye større enn for ville fasan, at normaldødeligheten for vill hønsfugl ligger på 80-90% og at det ikke kan forventes at utsetting av fugl klarer å komme under det som er normalt for vill fugl. Klager påpeker at problematikken rundt det å bygge opp levedyktige bestander er komplekse. Noe av denne kan skyldes at det tidligere var benyttet beisemidler på såkorn som senket fertiliteten til voksen fugl. Klager viser til at utviklingen i landbruket med «sunnere» beisemidler til såkorn og «sunnere» pesticider bidrar til biotopforbedring for fasan og rapphøns.

Klager er ikke uenig i at kunnskapsgrunnlaget for overlevelse er for dårlig for fasan og rapphøns, men forventer at de nye kravene til dyrevelferd ved utsetting og oppfølging får tid til å virke samt at det iverksettes prosjekt for å se på overlevelsen før det tas standpunkt til dyrevelferd. Prosjektene må få tid til å gå over flere år for å fremskaffe det nødvendige vitenskapelige grunnlaget til å ta en avgjørelse på.

Klager hevder det ikke er noen faktagrunnlag som tilsier at det foreligger fare for uheldige følger for naturmangfoldet ved utsetting av rapphøns og fasan. Tvert imot har alle års praksis vist at dette ikke innebærer risiko. Det er i flere år gitt tillatelser til utsetting, nettopp på grunn av at det ikke foreligger risiko. De rapporter som det vises til, er basert på hypoteser uten faglig grunnlag. Det er også faglige vurderinger knyttet til andre land og utsettelse av helt annet omfang enn det som er i Norge. For å vurdere skadepotensialet på naturmangfoldet, må dette gjøres individuelt og konkret på hvert enkelt område, utsettelse og geografi. Klager mener at Miljødirektoratet har ikke foretatt en slik vurdering.

Klager viser til forskrift om hold av vilt i fangenskap, oppdrett av vilt i innhegnet område, og om jakt på oppdrettet utsatt vilt, og at lex specialis gir forskriften forrang fremfor viltloven og naturmangfoldloven. Klager viser også til at direktoratet oppgir følgende "I viltforskriften § 8-5 ble det satt krav om at alle viltoppdrettere skulle ha søkt om videre drift innen 1. januar 2021, og mener det vises til feil hjemmelsgrunnlag. Klager etterspør videre hva Miljødirektoratet har gjort for å gi oppdrettere informasjon om at det er søknadsplikt, og viser til forvaltningens veiledningsplikt. Dersom direktoratet ikke har gjort noe, mener klager det er en klar forsømmelse av forventningene i forvaltningsloven.

Magnus Lindberg

Magnus Lindberg anfører at vedtaket er ugyldig og har feil rettsanvendelse. Klager mener det kun er ett av tre grunnlag som Miljødirektoratet synes å begrunne sitt avslag med som er rettslig relevant ved vurderingen av tillatelse til utsetting av fugl. Det er hvorvidt utsetting kan innebære risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold, mens begrunnelsen om at utsetting er i strid med dyrevelferdsloven og at fuglene ikke kan overleve i naturen på egen hånd, ifølge klager ikke er rettslig relevant i saken.

Klager anfører at rapphøne er en opprinnelig stedbunden fugl, og dermed naturlig i norsk fauna. Klager mener rapphøna er sammenlignbar med fjellreven. Klager stiller spørsmål ved forskjellen mellom utsettelsene av disse to artene. Klager stiller spørsmål ved om det er klima alene som er årsak til at rapphønsbestanden ble redusert, da forskning i Danmark og Sverige tilsier at endringer i landbruket reduserte rapphønens naturlige habitat og levevilkår. Klager viser til risikovurderingen for fasan, og mener det er påtagelig at Miljødirektoratet finner det for godt å legge Artsdatabankens vurdering til grunn ved vurderingen om bestanden er fremmed eller ikke, men velger å se bort fra vurderingene om at fasan ikke utgjør fare for naturmangfoldet. Klager anfører at oppdrett, innførsel og utsetting av fasan i norsk fauna er en tradisjon i Norge over flere hundre år.

Klager hevder det ikke er noen faktagrunnlag som tilsier at det foreligger fare for uheldige følger for naturmangfoldet ved utsetting av rapphøns og fasan. Tvert imot har alle års praksis vist at dette ikke innebærer risiko. Det er i flere år gitt tillatelser til utsetting, nettopp på grunn av at det ikke foreligger risiko. De rapporter som det vises til, er basert på hypoteser uten faglig grunnlag. Det er også faglige vurderinger knyttet til andre land og utsettelser av helt annet omfang enn det som er i Norge. For å vurdere skadepotensialet på naturmangfoldet, må dette gjøres individuelt og konkret på hvert enkelt område, utsettelse og geografi. Klager mener at Miljødirektoratet har ikke foretatt en slik vurdering. Klager viser til at forvaltningsmålet i nml. § 5 ikke gjelder for fremmede organismer.

Klager anfører også at Miljødirektoratet ikke har adgang til å avslå søknader med bakgrunn i dyrevelferdsmessige hensyn. Klager viser til at Sivilombudsmannen kun har vurdert hvorvidt Miljødirektoratet har adgang til å sette vilkår basert på dyrevelferd ved tillatelser til å sette ut fugler. Klager viser også til uttalelser i Prop. 16 L (2012-2013) om at trening av hund for jakt- og ettersøksformål ikke vil rammes av nml. § 15, så lenge aktiviteten ikke skjer i viltets yngletid eller i andre sårbare perioder. Klager anfører at lovgiver dermed har tatt stilling til spørsmålet om trening av hund og belastningen på viltet, og funnet at denne aktiviteten er innenfor dyrevelferdsmessig, så lenge denne aktiviteten skjer utenfor viltets yngletid. Klager anfører at direktoratet ikke har rettslig grunnlag for å overprøve disse vurderingene.

Klager mener også det er unaturlig om Norge skal ha andre vurderinger av hva som er dyrevelferd enn de landene vi alltid sammenligner egen rettstilstand med. Klager anfører videre at den manglende dyrevelferden som Miljødirektoratet peker på, er at fuglene kan sulte og eventuelt bli spist av predatorer. Naturen er basert på det økologiske system, der hønsefugler ligger lavt i næringskjeden. Fugler generelt legger mange egg, nettopp i vissheten av at mange eggene og de små kyllingene ikke vil vokse opp. Dette er naturens gang, og ikke et utslag av manglende dyrevelferd. Miljødirektoratet kan ikke høres med at det som er naturens lov vil være i strid med dyrevelferden. Klager trekker fram at formålet med treningen med hunden blant annet er å kunne tilfredsstille kravet til human jakt. Klager mener at både for klubber og private aktører er fokuset trening av jakthunden så nært opp til virkeligheten som mulig. Det betyr at overlevelsen av de utsatte fuglene vil være av stor betydning for aktørene.

Vestfold Fuglehundklubb

Vestfold Fuglehundklubb (VF) stiller seg bak kommentarene fra FKF. I tillegg har advokat Marianne Teisbekk ved Advokathuset Horten på vegne av Vestfold Fuglehundklubb sendt inn ytterligere merknader til klagebehandlingen.

VF mener det kun er ett av tre grunnlag som Miljødirektoratet synes å begrunne sitt avslag med som er rettslig relevant ved vurderingen av tillatelse til utsetting av fugl. Det er hvorvidt utsetting kan innebære risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold, mens begrunnelsen om at utsetting er i strid med dyrevelferdsloven og at fuglene ikke kan overleve i naturen på egen hånd, ifølge klager ikke er rettslig relevant i saken. VF anfører også at Miljødirektoratet ikke har adgang til å avslå søknader med bakgrunn i dyrevelferdsmessige hensyn. VF viser til at Sivilombudsmannen kun har vurdert hvorvidt Miljødirektoratet har adgang til å sette vilkår basert på dyrevelferd ved tillatelser til å sette ut fugler.

VF anfører at de har tillatelse til oppdrett av angjeldende fugler, og at Mattilsynet har vurdert at de lovlig kan settes ut i naturen. VF viser til at fikk dispensasjon av Mattilsynet 4. mars 2020 fra sertifiseringskravet for oppdrett og frambud av fjærkre. I vedtaket presiseres at fuglehundklubben gis tillatelse til oppdrett av fasan og raphøns. VF mener derfor at den har fått tillatelse til oppdrett av de eksisterende fuglene, og Miljødirektoratets vurdering av at fuglene er ulovlig oppdrettet bygger på feil faktum. VF reagerer sterkt på at Miljødirektoratet, som anfører avslag og vurderinger på bakgrunn av dyrevelferd, vurderer at det er bedre å avlive friske, ville dyr fremfor å sette de ut i naturen for et naturlig liv. VF kan ikke se at dette på noen måte er i tråd med dyrevelferden.

VF anfører at oppdrett, innførsel og utsetting av fasan i norsk fauna er en langvarig tradisjon som Miljødirektoratet synes å ønske lagt død uten hverken grunnleggende dokumentasjon eller rettslig grunnlag. VF bemerker at Miljødirektoratet finner det for godt å legge Artsdatabankens vurdering til grunn ved vurderingen om bestanden er fremmed eller ikke, men velger å se bort fra vurderingene om at fasan ikke utgjør fare for naturmangfoldet.

VF mener det er unaturlig om Norge skal ha andre vurderinger av hva som er dyrevelferd enn de landene vi alltid sammenligner egen rettstilstand med. VF anfører videre at den manglende dyrevelferden som Miljødirektoratet peker på, er at fuglene kan sulte og eventuelt bli spist av predatorer. Naturen er basert på det økologiske system, der hønsefugler ligger lavt i næringskjeden. Fugler generelt legger mange egg, nettopp i vissheten av at mange eggene og de små kyllingene ikke vil vokse opp. Dette er naturens gang, og ikke et utslag av manglende dyrevelferd. Miljødirektoratet kan ikke høres med at det som er naturens lov vil være i strid med dyrevelferden. VF trekker også fram at formålet med treningen med hunden blant annet er å kunne tilfredsstille kravet til human jakt. VF mener at både for klubber og private aktører er fokuset trening av jakthunden så nært opp til virkeligheten som mulig. Det betyr at overlevelsen av de utsatte fuglene vil være av stor betydning for aktørene.

VF anfører at det ikke er noe faktagrunnlag som tilsier at det foreligger fare for uheldige følger for naturmangfoldet ved utsetting av raphøns og fasaner. VF mener at de rapporter det vises til, er basert på hypoteser uten faglig grunnlag. Det er også faglige vurderinger knyttet til andre land og utsettelse av helt annet omfang enn det som er i Norge. For å vurdere skadepotensialet på naturmangfoldet, mener VF dette må gjøres individuelt og konkret på hvert enkelt område, utsettelse og geografi. VF anfører at Miljødirektoratet ikke har foretatt en slik vurdering, men synes å ha inntatt et prinsipielt standpunkt på generelt grunnlag.

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 raphøns 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 raphøns 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 forvarlig 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 klagene

I oversendelsen av klagene til Klima- og miljødepartementet av 24. 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 hønsefugler 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 hønsefugl 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 villlevende 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 tillate 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 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 rovdyr tettheten 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 anførslene i klagen fra FKF anførsler skriver 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 rapphøne. En overgangsordning i forskriften § 8-5 satte frist til 1. januar 2021 for å søke om fornyet tillatelse for oppdrett som allerede var i drift. Dette ble alle som søkte om utsetting informert om i tillatelse fra 2020."

Om anførselene i klagen på vedtakene som gjelder Hanne Fevik, Helge Heimstad, Magnus Lindberg og anførselene fra Advokathuset Horten på vegne av Vestfold Fuglehundklubb skriver 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.

Klager anfører at dyrevelferd kun er et relevant hensyn ved vurdering av fastsetting av vilkår ved en eventuell tillatelse, og ikke et relevant hensyn ved vurdering av om tillatelse skal gis. Miljødirektoratet kan ikke se noe grunnlag for en slik tolking.

Klager kommenterer også avlsprogrammet for fjellrev, og sammenlikner dette med 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.

Viltforskriften trådte i kraft 1. april 2020 og da ble det innført søknadsplikt for oppdrett av fasan og rapphøne. En overgangsordning i forskriften § 8-5 satte frist til 1. januar 2021 for å søke om fornyet tillatelse for oppdrett som allerede var i drift. Dette ble alle som søkte om utsetting informert om i tillatelse fra 2020."

Direktoratet konkluderer for samtlige klager 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 utsetninger 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."

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 rapphøns 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 skjønnsmessige 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 rapphøns, 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 rapphøns 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 rapphøns 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 rapphøns i stor skala, viser derimot negative påvirkninger på stedegent naturmangfold ved utsetting av fasan og rapphøns, 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 rapphøns. 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 rapphøns 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 rapphøns 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 raphøns 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 raphøns.

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 raphøns 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 raphøns 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 raphøns 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 raphøns 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. rødrev og annet smårovvilt 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 utsetninger 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 raphøns 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 raphøns 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 raphøns er, eller bør ses på som, et tiltak på lik linje med fjellrevprosjektet. Departementet kan ikke se at utsetting av raphøns 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 avlving 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 henvisningen fra klagerne til 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 unødig 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.

Klagerne har 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 raphøns 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.

Vilkår for tillatelsene

Tillatelsene gis på følgende vilkår:

1. Utsetting av fuglene skal helst skje innen 1. september, og senest innen 5. 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. Føring på faste føeringsstasjoner 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 raphøns. 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 raphøns 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 på søknader om utsetting av fasan og raphøne til trening av fuglehunder og lavlandsprøver i 2021. Hanne Fevik, Hedmark og Oppland Fuglehundklubb, Helge Heimstad, Magnus Lindberg, Norsk Breton Klubb, Namdal Fuglehundklubb, Tjølling jeger og fiskerforbund, Vestfold Fuglehundklubb, Østfold

Fuglehundklubb og Øystein Dahl gis 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

Miljødirektoratet
NOAH - for dyrs rettigheter
Norsk Kennel Klub
Norsk Ornitologisk Forening

Adresseliste

Advokathuset Horten AS
Hanne Fevik
Hedmark og Oppland Fuglehundklubb
Helge Heimstad
Fuglehundklubbenes Forbund
Magnus Lindberg
Namdal Fuglehundklubb
Norges Jeger- og fiskerforening
Norsk Breton Klubb
Tjølling Jeger- og fiskerforbund
Vestfold Fuglehundklubb
Østfold Fuglehundklubb
Øystein Dahl