



Dato: 23. november 2018

Vedtak om endringer i forskrift om fremmede organismer – amerikansk hummer og dispensasjon

Forskriftsendringene ligger til slutt i vedtaket. Endringene er kunngjort på Lovdata, der den til enhver tid gjeldende versjonen av forskriften ligger.

1. Innledning

Klima- og miljødepartementet foretar endringer i forskrift 19. juni 2015 nr. 716 om fremmede organismer, som i hovedsak gjelder endring i reguleringen av import av levende amerikansk hummer og endring av forskriftens dispensasjonsbestemmelse.

Endringene gjelder for det første at dagens forbud mot import av levende amerikansk hummer med en begrenset dispensasjonsadgang erstattes med forskriftens generelle krav om tillatelse, og at slik tillatelse bare kan gis på strenge vilkår. Bakgrunnen for endringene er erfaringene fra en dispensasjonssak, som viser at levende amerikansk hummer i enkelte tilfeller kan innføres med svært lav økologisk risiko gjennom iverksetting av strenge tiltak. En restriksjon bør ikke rekke lenger enn nødvendig for å oppnå det høye beskyttelsesnivået mot fremmede organismer som myndighetene har fastsatt gjennom naturmangfoldloven og forskriften om fremmede arter. Det følger av våre forpliktelser etter EØS- og WTO-avtalene at en restriksjon ikke bør rekke lenger enn nødvendig for å oppnå det beskyttelsesnivået myndighetene mener er nødvendig, sett hen til teknisk og økonomisk mulighet. Størstedelen av import av amerikansk hummer til Norge skjer fra Canada, og kanadiske myndigheter har også stilt spørsmål ved grunnlaget for det gjeldende forbudet. Etter departementets vurdering vil ikke endringen svekke dagens beskyttelsesnivå for europeisk hummer, ettersom forslaget innebærer at det kun kan gis tillatelse til importører som kan dokumentere rutiner som forhindrer tilsiktet og utilsiktet utsetting av levende amerikansk hummer i norsk natur.

Departementet foretar videre en endring i forskriftens generelle dispensasjonsbestemmelse i § 31, som i all hovedsak innebærer at kun ett av de to vilkårene i bestemmelsen må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon fra forskriftens bestemmelser, og ikke begge som i dag. Etter departementets syn er det generelt sett urimelig å stille krav om at det foreligger "viktige samfunnsmessige hensyn" dersom risikoen for "uheldige følger" for naturmangfoldet er svært lav eller fraværende, og omvendt. Departementet foretar også andre justeringer i dispensasjonsbestemmelsen, som innebærer at de samfunnsmessige hensynene må være "vesentlige" og ikke bare "viktige" som i dag, og at slike vesentlige samfunnsmessige hensyn må være "nødvendig" for å kunne gi hjemmel for dispensasjon. Beskyttelsesnivået vil fortsatt være

høyt selv om samfunnsmessige hensyn i seg selv vil kunne gi grunnlag for dispensasjon, ettersom terskelen for å gi dispensasjon basert på samfunnsmessige hensyn heves.

Departementet foretar endelig at forskriftens § 15 tredje ledd, som angir vurderingstemaet for søknader om innførsel og utsetting og øvre terskel for å kunne gi tillatelse, flyttes til forskriftens §§ 6 og 10, som er de bestemmelsene som oppstiller krav om tillatelse for innførsel og utsetting. Disse endringene innebærer ingen realitetsendring, men tydeliggjør hva som er vurderingstemaet for søknader om innførsel og utsetting og øvre terskel for å kunne gi tillatelse etter forskriften.

Prinsippene i naturmangfoldloven kapittel 2 er lagt til grunn som retningslinjer for departementets vurderinger i tråd med naturmangfoldloven (nml.) § 7.

Departementet fatter vedtak i henhold til vedlagte forslag til endringsforskrift.

2. Høring av endringene i forskriften

Forskriften om fremmede organismer er gitt med hjemmel i naturmangfoldloven, og trådte i kraft 1. januar 2016. Formålet med forskriften er å hindre innførsel, utsetting og spredning av fremmede organismer som medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet.

På grunn av fare for konkurranse og hybridisering med vår naturlig hjemmehørende art europeisk hummer (*Homarus gammarus*) har amerikansk hummer (*Homarus americanus*) ifølge flere vitenskapelige risikovurderinger høy økologisk risiko. Ifølge Artsdatabankens risikovurdering har arten svært høy økologisk risiko (i både risikovurderingen fra 2012, og revidert vurdering fra 2018). Det ble derfor vedtatt et forbud mot innførsel, utsetting og omsetning av levende amerikansk hummer med en begrenset generell dispensasjonsadgang, da forskriften ble gitt. Risikovurderingene påviser også fare for spredning av sykdommer og parasitter, uten at dette har hatt utslagsgivende betydning for at amerikansk hummer har fått kategorien svært høy økologisk risiko av Artsdatabanken. Vurderinger etter regelverket om fremmede organismer omfatter ikke hensyn til planters og dyrs liv og helse som ivaretas av matloven.

Klima- og miljødepartementet foreslo i høringsbrev 27. oktober 2017 at dagens forbud mot innførsel av levende amerikansk hummer med den begrensede generelle dispensasjonsadgangen erstattes med forskriftens generelle krav om tillatelse, og at slik tillatelse kan gis på strenge vilkår. Det ble foreslått at forskriftens forbud mot omsetning og utsetting av levende amerikansk hummer skulle videreføres. Videre foreslo departementet en endring i forskriftens dispensasjonsbestemmelse i § 31, som i all hovedsak innebærer at kun ett av de to vilkårene for dispensasjon må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon, og ikke begge som i dag. Det ble som en følge av dette foreslått endringer som hever terskelen for ett av vilkårene noe. Departementet foreslo endelig at vurderingstemaet for søknader om innførsel og utsetting og øvre terskel for å kunne gi tillatelse som i dag fremgår av § 15, flyttes til forskriftens §§ 6 og 10, som er de bestemmelsene som oppstiller krav om tillatelse for innførsel og utsetting, for å tydeliggjøre regelverket.

KLD sendte endringsforslaget på høring til følgende instanser:

Canadas ambassade i Oslo (som videreformidlet høringsbrevet til relevante kanadiske myndigheter)

*Finansdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Utenriksdepartementet*

*Fiskeridirektoratet
Miljødirektoratet
Havforskningsinstituttet
Kystverket
Landbruksdirektoratet
Mattilsynet
Sjøfartsdirektoratet
Tolldirektoratet
ØKOKRIM*

*Fylkesmennene
Sysselmannen på Svalbard*

*Artsdatabanken
European Cruise Service AS Norway
Hurtigruten
Laks- & Vildtcentralen AS
Mat & Drikke AS
Naturvernforbundet
NHO - Hordaland
NHO Mat og drikke
Norges Fiskarlag
Norsk Institutt for naturforskning
Norsk institutt for vannforskning
Norsk polarinstitutt
Norske sjømatbedrifters landsforening
Oslo Sjømatgrossisters Forening
Ph. Thorstensen AS
Sabima
Sjømat Norge
Solsiden Restaurant
Vitenskapskomiteen for mattrygghet
Verdens Naturfond-Norge (WWF-Norge)*

I tillegg ble endringsforslaget 1. desember 2017 notifisert til WTO.

Frist for høring var 12. februar 2018 og Klima- og miljødepartementet mottok 15 innspill fra følgende instanser:

*Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet*

Utenriksdepartementet

Mattilsynet

Miljødirektoratet

Havforskningsinstituttet

Tolldirektoratet

Fylkesmannen i Hedmark

Oslo Sjømatgrossisters Forening

Lovdata

SABIMA

Neptune Network

WWF-Norge

Global Affairs Canada og Fisheries and Oceans Canada (det kanadiske utenriksdepartementet og fiskeri- og havdepartementet, heretter omtalt som "Canada")

Nova Scotia Fisheries and Aquaculture Minister

3. Forslaget om å erstatte dagens forbud mot innførsel av levende amerikansk hummer med krav om tillatelse på strenge vilkår

3.1 Nærmere om bakgrunnen for forslaget i høringsbrevet

Etter gjeldende dispensasjonsbestemmelse kan det gis dispensasjon dersom "viktige samfunnsmessige hensyn" tilsier det, og dette "ikke er i strid med forskriftens formål", som er å hindre innførsel, utsetting og spredning av fremmede organismer som medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet.

Norges for tiden eneste store importør av levende amerikansk hummer søkte i april 2016 Miljødirektoratet om dispensasjon fra forbudet mot innførsel av levende amerikansk hummer. Miljødirektoratet avsto søknaden, fordi direktoratet vurderte at dispensasjonsbestemmelsens vilkår om viktige samfunnsmessige hensyn ikke var oppfylt. Miljødirektoratet understreket samtidig at innførsel i dette tilfellet innebar svært liten risiko, fordi firmaet har iverksatt strenge tiltak for å hindre at levende amerikansk hummer slipper ut i norsk natur. Blant annet er firmaets anlegg rømmingssikkert og all levende amerikansk hummer kokes slik at hummeren med sikkerhet er død før den sendes videre fra firmaets lokaler.

Firmaet påklaget Miljødirektoratets vedtak, og klagen ble i desember 2016 endelig avgjort av Klima- og miljødepartementet. Departementet tok klagen til følge, og ga tillatelse på strenge vilkår. Departementet la vekt på at klager har iverksatt tiltak som innebærer at det er svært lav risiko ved innførsel. I en slik situasjon var det ikke faglig grunnlag for å nekte dispensasjon, og også vilkåret om viktige samfunnsmessige hensyn ble ansett oppfylt.

Klagesaken viser at levende amerikansk hummer i enkelte tilfeller kan innføres med svært lav økologisk risiko gjennom iverksetting av strenge tiltak som skal hindre bevisst eller ubevisst utsetting. Størstedelen av import av amerikansk hummer til Norge skjer fra Canada, og kanadiske myndigheter har også stilt spørsmål ved grunnlaget for det gjeldende forbudet.

Da en restriksjon ikke bør rekke lenger enn det faglig er behov for og det i slike tilfeller ikke vil være behov for et forbud mot innførsel, foreslo departementet at innførselsforbudet kombinert med en begrenset dispensasjonsadgang bør erstattes av en mindre inngripende regulering. I høringsbrevet for forslaget foretok departementet en inngående vurdering av ulike løsninger, med utgangspunkt i at en restriksjon ikke bør rekke lenger enn nødvendig for å oppnå et passende beskyttelsesnivå, sett hen til teknisk og økonomisk mulighet. I vurderingen la departementet også til grunn at et mindre inngripende tiltak enn innførselsforbud må hindre utilsiktet utsetting, bevisst utsetting og rømning av levende amerikansk hummer like sikkert som etter gjeldende regulering, og at en endring ikke må svekke det høye beskyttelsesnivået som forskriften fastsetter for europeisk hummer. Departementet viste i denne sammenheng til at Norges beskyttelsesnivå mot fremmede arter, herunder levende amerikansk hummer, er høyt.

På bakgrunn av vurderingen av ulike løsninger foreslo departementet å erstatte dagens forbud mot innførsel med forskriftens generelle krav om tillatelse på strenge vilkår, foreslått angitt i en ny merknad til forbudet for amerikansk hummer i vedlegg I, som lyder slik:

"Forbudet gjelder ikke innførsel av levende amerikansk hummer. For innførsel kreves tillatelse etter § 6. Tillatelse kan gis til importør som kan dokumentere rutiner som forhindrer tilsiktet og utilsiktet utsetting av levende amerikansk hummer i norsk natur. Det kan stilles vilkår om slike rutiner etter tillatelsen, herunder at all levende amerikansk hummer skal kokes eller på annen måte behandles slik at hummeren med sikkerhet er død før den forlater virksomhetens lokaler, at ingen uvedkommende skal ha tilgang til hummeren under eventuell midlertidig oppbevaring eller transport, at antall/mengde levende amerikahummer skal registreres slik at eventuell forsvinning av levende hummer oppdages i alle ledd, at levende amerikahummer må oppbevares i rømningssikkert anlegg etter ankomst til virksomhetens lokaler, at ingen uvedkommende skal ha tilgang til anlegget, at levende amerikahummer skal holdes i egne tanker adskilt fra levende europeisk hummer og andre levende arter samt at ansatte som håndterer levende amerikansk hummer skal ha adekvat opplæring. Tillatelse kan gis for flere innførsler eller for en angitt tidsperiode."

I vurderingene la departementet til grunn at hvis levende amerikansk hummer slipper ut i norske farvann, innebærer det svært høy økologisk risiko for europeisk hummer. I høringsbrevet viste departementet blant annet til at det har blitt utført flere risikovurderinger av amerikansk hummer de siste årene. Det foreligger omfattende vitenskapelig kunnskap om påviste og mulige negative effekter av amerikansk hummer på europeisk hummer. Departementet uttalte at denne kunnskapen oppfyller kravet til kunnskapsgrunnlag i nml. § 8. Departementet nevnte videre at risikovurderingene utført av Artsdatabanken og Sveriges Havs- og vattenmyndighet konkluderer med at amerikansk hummer innebærer hhv. svært høy økologisk og høy risiko, som er høyeste kategori etter de to vurderingsmetodene. Det ble videre vist til at de viktigste mulige skadevirkningene av amerikansk hummer er konkurranse med eller fortrengning av stedegen europeisk hummer og andre stedegne arter, hybridisering med europeisk hummer og fare for spredning av sykdommer og parasitter. Det er i pkt. 2.2 i høringsbrevet redegjort nærmere for risikoen ved amerikansk hummer.

3.2 Høringsinnspill

Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Oslo Sjømatgrossisters Forening, Global Affairs Canada, Fisheries and Oceans Canada (Canada) og Nova Scotia Fisheries and Aquaculture stiller seg positiv til en oppmykning av regelverket. *WWF-Norge* stiller seg også forsiktig positive til nedlistingen, med noen forbehold. *Miljødirektoratet* mener at mange av endringene som foreslås er hensiktsmessige, men ser også noen betenkeligheter knyttet til endringsforslaget. *Mattilsynet* støtter primært ikke en endring i regelverket som gjør det mulig med import av levende hummer til humant konsum, på grunn av sykdomsfaren. Sekundært støtter *Mattilsynet* at tillatelsen i så fall må skje på strenge vilkår. *Havforskningsinstituttet* støtter ikke oppheving av forbudet, og mener at "føre-var-prinsippet" bør veie tungt med tanke på sykdomsrisiko og at det med bakgrunn i forskriftens formål og at amerikansk hummer er gitt kategorien "svært høy økologisk risiko" er viktig å opprettholde importforbudet. *Sabima* støtter ikke en oppheving av forbudet basert blant annet på at de mener at det finnes et godt nok kunnskapsgrunnlag til å opprettholde et forbud. *Neptune Network* ber regjeringen på det sterkeste om å legge "føre-var-prinsippet" til grunn og ikke tillate import av levende amerikansk hummer.

Miljødirektoratet uttaler at de ser betenkeligheter med departementets forslag om å oppheve gjeldende forbud mot innførsel av levende amerikansk hummer, og erstatte forbudet med forskriftens generelle krav om tillatelse, forutsatt oppfyllelse av strenge vilkår. Direktoratet er enig i prinsippet om at en restriksjon ikke skal rekke lenger enn det faglig er behov for. Når det gjelder restriksjonsnivået for levende amerikansk hummer, mener imidlertid direktoratet at kunnskapsgrunnlaget om arten og hvilket naturmangfold som påvirkes av den klart viser at det er behov for restriksjoner i form av et forbud mot innførsel, omsetning og utsetting. *Miljødirektoratet* viser i denne sammenheng til risikovurderingene som er gjort av amerikansk hummer de siste årene, som det også vises til i høringsnotatet, utført av Artsdatabanken, Havforskningsinstituttet, Sveriges Havs- og vattenmyndighet og Nordisk ministerråd. De nevner at Artsdatabankens risikovurdering konkluderer med at amerikansk hummer innebærer en svært høy økologisk risiko, og Sveriges Havs- og vattenmyndighet sin risikovurdering konkluderer med at amerikansk hummer innebærer en høy økologisk risiko. *Miljødirektoratet* fremhever i tillegg de internasjonale forpliktelsene Norge har når det gjelder regulering av fremmede arter, gjennom Konvensjonen om biologisk mangfold. Direktoratet uttaler videre at som det fremgår av høringsnotatet, vil det føre til høy økologisk risiko dersom levende amerikansk hummer kommer ut i norske farvann, og særskilt når det gjelder påvirkningen på europeisk hummer. De mener at det ikke er sannsynliggjort at endringene som foreslås vil føre til uendret eller mindre risiko for uheldige følger for naturmangfoldet. Direktoratets vurdering er at dispensasjonsbestemmelsen, slik den foreslås endret, vil kunne ivareta de tilfeller hvor innførsel av amerikansk hummer kan være aktuelt, ved at man vil kunne fastsette tilsvarende vilkår om risikoreduserende tiltak som departementet foreslår i tilknytning til forskriften § 6.

Videre mener *Miljødirektoratet* at endringsforslaget må ses i et større perspektiv, ut fra hvilke konsekvenser forslaget vil kunne føre til når det gjelder vurderingene som ligger til grunn for øvrige arter som står på gjeldende forbudsliste. Direktoratet peker også på konsekvensene det kan få for den videre forvaltningen med forskriften og for vurderinger av hvilke arter som eventuelt bør inn på forbudslisten i framtiden. Dersom øvrige arter med tilsvarende høy risiko skal vurderes på samme måte, mener direktoratet at dette reiser flere prinsipielle spørsmål om grunnlaget for eksisterende forbudsliste.

Mattilsynet vurderer det slik at sykdomsspredning fra amerikansk hummer vil innebære høy risiko. De nevner at selv om sannsynligheten for smitte trolig er liten, kan den få konsekvenser langt ut over fordelene en importør kan ha av å importere levende amerikansk hummer. *Mattilsynet* støtter derfor at forskriften fortsatt tenkes å ha et forbud mot omsetning og utsetting av levende amerikansk hummer. Av samme grunn støtter de primært ikke en endring i regelverket som gjør det mulig med import av levende hummer til humant konsum. *Mattilsynet* nevner videre at smitte via avløpsvann ikke er diskutert i høringsnotatet. De nevner muligheten for å oppbevare levende marine krepsdyr midlertidig i kar med godkjent distribusjon av avløpsvannet, og spør i den forbindelse om hvilke krav til internkontroll som skal stilles til dokumentasjon på at desinfeksjonen faktisk fungerer og/eller gjennomføres, samt hvilke krav som bør stilles til type desinfeksjon, vedlikehold av anlegget, kompetanse hos personellet i en slik bedrift osv.

Mattilsynet uttaler videre at deres avdelingskontor tidligere har registrert at det i flere store dagligvarebutikker med egen fisk/sjømatavdeling ble tilbudt levende hummer i vanntank. De nevner at disse butikkene ikke var første mottager av hummer, men at de fikk dyrene ulovlig tilsendt fra importør. *Mattilsynet* peker også på at importører tidligere har søkt om å få importere levende hummer fra Canada, oppbevare disse i kar for senere å selge de levende til butikker og restauranter etter hvert som bestillinger kommer, der intensjonen var at de butikkene importøren skulle selge til kokte hummerne før salg til konsument. De nevner også at import tidligere har ført til problem med utsetting av amerikansk hummer og liten sikring av videredistribusjon av levende hummer, og *Mattilsynet* påpeker at avvik i dette tilfellet vil kunne få store konsekvenser.

Mattilsynet uttaler at de sekundært støtter at tillatelsen må skje på strenge vilkår. De påpeker at forslaget til nytt lovverk likevel omfatter alle potensielle importører og at det bør inspiseres at videre distribuering ikke skjer. De nevner at *Mattilsynet* kan ha en vanskelig jobb å inspisere for dette på en tilfredsstillende måte, og at jo flere ledd levende hummer som kommer på avveie, og går nedover i distribusjonskjeden, desto flere ledd blir det nødvendig å føre tilsyn med for å forsikre seg om at levende marine krepsdyr ikke selges levende til konsument.

Tolldirektoratet presiserer at dispensasjon fra importforbudet vil medføre at Tolletaten vil bli tilført nye kontrolloppgaver. De peker på at det er usikkert hvilke importvolum, transportmiddel og importsted som vil være aktuelt i tilknytning til forskriftsendringen.

De nevner også at tolletaten ved innførsel vil kreve at det legges frem en dispensasjon (tillatelse) godkjent av Miljødirektoratet til den godkjente virksomhet, og har derfor følgende forslag til endring av merknader for arten amerikansk hummer i vedlegg I: Forbudet gjelder ikke *ved* innførsel av levende amerikansk hummer *til godkjent virksomhet*. For *slik* innførsel kreves tillatelse etter § 6. Videre nevner *Tolldirektoratet* at det forutsettes at de veterinære og smittehygieniske tiltak ved innførsel og oppbevaring av amerikansk hummer er ivaretatt av Miljødirektoratet i samarbeid med *Mattilsynet*. *Tolldirektoratet* ber om at de praktiske rutiner knyttet til slik innførsel klargjøres slik at Tolletaten kan tilpasse kontrollrutinene i samsvar med intensjonen i regelverket.

Hayforskningsinstituttet viser i sin uttalelse til at amerikansk hummer fanget i Norge har hatt symptomer og/eller påvist bakterielle agens som assosieres med skallsykdommen ESD (eng.

epiozootic shell disease). De påpeker at vi har mangelfull kunnskap om i hvilken grad ESD er smittsom og/eller om det smitter over til europeisk hummer, og videre at det ikke finnes dokumentasjon som tilsier at det er forskjell i mottakelighet hos amerikansk eller europeisk hummer for disse bakteriene. De nevner at det selvsagt kan være forskjeller i oppbygging av skallet som gjør de ulik mottakelig, men at vi dette er ukjent, og at kunnskap om hva fremmede organismer tar med seg av kjente og/eller ukjente parasitter og andre sykdommer er meget begrenset. De nevner at sykdomsagens ofte, i ulik grad, er tilpasset verten de lever på eller i og at de i noen tilfeller tilpasser seg en ny vert raskt. De nevner videre at det også er kjent at ved introduksjon av nye agens vil arten som har immunitet være bærer og kunne smitte den nye arten, og at Havforskningsinstituttet også har observert dette ved blant annet gaffkemi hvor amerikansk hummer kan bære med seg bakteriene og ved kontakt med europeisk hummer smitte. Europeisk hummer, uten samme immunitet, vil få et mer alvorlig sykdomsbilde med økt risiko for død. Havforskningsinstituttet mener derfor at føre-var-prinsippet bør veie tungt.

Havforskningsinstituttet påpeker videre at det ut fra importtillatelsen gitt til selskapet dreier seg om et betydelig antall individer som innføres til Norge. Med bakgrunn i forskriftens formål og at amerikansk hummer er gitt kategorien svært høy økologisk risiko, mener Havforskningsinstituttet det er viktig å opprettholde importforbudet. Havforskningsinstituttet mener videre at det er riktig å opprettholde forbud mot å omsette levende amerikansk hummer i Norge.

Havforskningsinstituttet støtter at det settes krav til dispensasjon til å innføre hummer. Når det gjelder risikoen for spredning av sykdom (virus, bakterier, parasitter) ønsker instituttet å påpeke viktigheten av at forskrift om omsetning av akvakulturdyr og produkter av akvakulturdyr, forebygging av bekjempelse av smittsomme sykdommer hos akvatiske dyr følges ved tildeling av dispensasjon/tillatelse til hold av amerikansk hummer. Videre påpeker de at det er særdeles viktig at forskrift om desinfeksjon av inntaksvann til og avløpsvann fra akvakulturrelatert virksomhet følges for å hindre/reducere muligheten for at levende importerte dyr vil kunne komme i kontakt med norsk fauna, både av økologiske og smittevernmessige hensyn. Instituttet ønsker derfor også å påpeke hvor viktig det er at importøren har rutiner for å destruere syke/døende individer. De viser til at vann utgjør en betydelig smittevei, og at det derfor er avgjørende at det også stilles krav til behandling av vann med importert amerikansk hummer.

Fylkesmannen i Hedmark mener at ved å åpne for at levende amerikansk hummer kan innføres til Norge, vil trusselen mot den europeiske hummeren automatisk bli økt. Den europeiske bestanden av hummer er kraftig redusert, og det er lite som skal til før den kollapser. Dersom det skal bli tillatt med innføring av levende amerikansk hummer, mener *Fylkesmannen i Hedmark* at det er svært viktig at det stilles krav i alle ledd av innføringsfasen (antall hummer om gangen, transportkasser, transportmiddel osv.), og ikke bare til fabrikken de levende hummerne havner på til slutt.

Sabima støtter ikke forslaget om å oppheve forbudet. Basert på risikovurderingene som er gjort av amerikansk hummer de siste årene mener de at det er et godt nok kunnskapsgrunnlag til å opprettholde et forbud mot import av levende eksemplarer av arten. De viser blant annet til Artsdatabankens risikovurderinger som er gjengitt i høringsnotatet.

Sabima påpeker at Artsdatabankens vurderinger er gjort av de beste fagmiljøene på feltet og må tillegges stor vekt. *Sabima* uttaler at de registrerer at enkelte høringsuttalelser til

forskriftsendringen mener kunnskapsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig, men mener på forannevnte bakgrunn at departementet ikke kan tillegge disse synspunktene vekt. De viser til at Artsdatabankens risikovurdering derimot støttes av et svært tungt fagmiljø som Havforskningsinstituttet, som også advarer mot å lempe på reglene. Videre påpeker Sabima at det sjelden er et bedre grunnlag enn dette for å anvende føre-var-prinsippet, ettersom konsekvensene av amerikansk hummer i en eventuell skadegjørende posisjon vil være svært store og etter all erfaring uopprettelige. De nevner at selv om sannsynligheten for rømming (eller utslipp av patogener) måtte være liten, vil altså risikoen være stor siden skadepotensialet er svært stort og irreversibelt.

WWF- Norge uttaler at de tidligere har stilt seg svært negativ til å lempe på forbudet mot import av amerikansk hummer. Sett i lys av de foreslåtte endringene, som legger opp til strenge rutiner for å forhindre spredning, er de nå likevel "forsiktig positive" til nedlistingen, gitt at det etter en kortere innkjøringsperiode undersøkes hvorvidt ordningen har fungert etter hensikten.

Neptune Network mener at det ikke finnes adekvate grunner til at det skal tillates import av levende amerikansk hummer. Neptune Network ber på det sterkeste regjeringen om å legge føre – var-prinsippet til grunn, og nevner at de vil bringe saken for domstolen hvis tillatelse til import av amerikansk hummer gis.

Oslo Sjømatgrossisters Forening er kritisk til det nåværende forbudet mot innførsel av levende amerikansk hummer i gjeldende forskrift. Foreningen mener at forskriftens formål kan oppnås uten å forby importen totalt, hvis det stilles krav om tillatelse på adekvate og strenge vilkår. De viser til at omsetningen av amerikahummer i Norge har tilsvart årlig ca. 1 million måltider og at hummer er blitt et stadig større produkt, som for mange er en del av et kosthold hvor gradvis en større andel består av fisk og andre sjømatprodukter. De viser til at dette av helsemessige og miljøvernmessige grunner er en tverrpolitisk ønsket utvikling.

Foreningen nevner at ca. 70 % av amerikansk hummer har blitt solgt som kokte og MAP-pakkede produkter i dagligvarebutikker i hele Norge. De resterende 30 % har blitt solgt til restauranter, hoteller og storhusholdning hvor amerikansk hummer er et viktig og selvsagt produkt. Det er også viktig for mange bedrifter som serverer sjømat til utlendinger/turister å ha hummer som en del av assortimentet å tilby de som besøker sjømatlandet Norge.

Foreningen mener videre at tillatelse til salg av amerikahummer vil kunne bidra til mer effektivt vern av den norske hummeren. Formålet med forskriften er å verne om det biologiske mangfoldet og i dette tilfellet den norske hummerbestanden, og import og salg av amerikahummer kan medføre et mindre press på fangst av norsk hummer. De nevner at amerikansk hummer som ressurs blir forvaltet på en bærekraftig miljømessig måte og at et fortsatt totalforbud uten et vitenskapelig og saklig fundament vanskelig kan forsvares også av hensyn til den internasjonale handelen. De nevner at for Norge har handel av sjømat over landegrensene lenge vært av stor betydning, og særlig viktig er det derfor at eventuelle handelshindringer bygger på et vitenskapelig og saklig grunnlag.

Canada opprettholder sin bekymring om at Norges foreslåtte nye tiltak, i likhet med det gjeldende forbudet, vil være mer handelsrestriktivt enn nødvendig og uforholdsmessig i forhold til den antatte risikoen ved import av levende amerikansk hummer.

Canada viser til norsk importstatistikk som viser at gjeldende regulering har ført til en nedgang i eksport av amerikansk hummer til Norge med nesten 4 prosent fra 2015 til 2016 og nesten 24 prosent i 2017.

Canada mener at både forbudet og den foreslåtte forskriftsendringen er uten et klart vitenskapelig grunnlag som støtter påstanden om at amerikansk hummer representerer en høy risiko for invasjon. De viser til at amerikansk hummer ikke har vist seg å kunne å fullføre en livssyklus og etablere seg utenfor sitt naturlige utbredelsesområde, til tross for at det er gjort forsøk på å etablere populasjoner i Frankrike, Italia og andre deler av verden inkludert på vestkysten av Canada.

Canada uttaler videre at de forstår og deler Norges bekymringer for introduksjoner og spredning av vannlevende fremmede skadelige arter, men at de ikke er overbevist om at vitenskapelige bevis støtter en konklusjon om at amerikansk hummer vellykket kan fullføre sin livssyklus utenfor sitt naturlige utbredelsesområde. De viser til at sannsynligheten for at et betydelig antall levende hummer tilsiktet eller utilsiktet blir sluppet ut i norske farvann er lav, noe som ytterligere reduserer mulighetene for at arten kan bli en trussel med høy økologisk risiko.

De viser til at det ble publisert et faktaark med risikovurdering av invasjonspotensialet til amerikansk hummer i Storbritannia i 2015, der det ble konkludert med at den mest sannsynlige måten hummer slipper ut i miljøet er ved rømning fra teiner. Videre viser Canada til faktaark fra NOBANIS der det omtales at alle de fire regioner hvor amerikansk hummer er funnet i Norge er gjort i nærheten av flyplasser med internasjonal trafikk, havner med store ferjeanløp og besøkende cruiseskip samt steder der det selges levende marine skalldyr. Canada hevder på bakgrunn av dette at risiko for rømning vil komme fra hummere som blir holdt i teiner i sjøen, selv om utslipp fra cruiseskip og av enkeltpersoner ikke kan utelukkes. Canada mener at risikoen for rømning fra norske flyplasser er veldig lav, gitt at levende amerikansk hummer fra Canada blir flydd til Norge i lukkede beholdere utformet for å hindre rømning. Videre mener de det er usannsynlig at hummer rømmer fra moderne lukkede anlegg.

Som hovedleverandør av levende amerikansk hummer til Norge, mener Canada at de vil bli uforholdsmessig påvirket av Norges foreslåtte tiltak. De uttaler at tiltakene vil begrense utvikling av detaljhandelen og restaurantmarkedet og av potensiell utvikling i hummerforedlingsindustrien. Videre mener de at kostnaden av å investere i kokeutstyr vil kunne motvirke at nye importører trer inn i markedet hvis vilkåret bredt tas inn i tillatelser. De mener også at enhver restriksjon vil kunne ha negativ effekt på forbrukermarkedet ved å begrense utenlandske tilbydere og øke priser for nasjonale hummerarter.

Canada viser videre til uttalelser i høringsbrevet om at det vil være krevende for grossister og detaljister å kunne oppfylle kravene som stilles for å gi tillatelse til innførsel, og at regelendringen derfor ikke i utgangspunktet vil åpne for direkte innførsel av levende amerikansk hummer til for eksempel restauranter og butikker. Canada mener at dette vil redusere potensialet for nye markeder for kanadiske eksportører, og vil kunne motvirke at nye importører trer inn i markedet. De nevner at regelverket derfor vil være mer handelshindrende enn nødvendig dersom en restaurant eller butikk ellers oppfyller kravene i det norske regelverket. Canada oppfordrer Norge til å vurdere søknader fra alle leverandører, inkludert restauranter og butikker.

Canada oppfordrer på denne bakgrunn Norge sterkt til å oppheve sitt eksisterende forbud mot import av levende amerikansk hummer, og til å revurdere å erstatte det foreslåtte tiltaket med tiltak som er mer handelsfremmende og mer proporsjonale med risikonivået, som å hindre hold av

amerikansk hummer i teiner i sjøen, forbedre offentlighetens bevissthet om gjeldende norske lover som regulerer utsetting av fremmede arter og kreve at cruiseskip gjør tiltak for å hindre utsetting.

Dersom Norge vedtar det foreslåtte tiltaket, mener Canada sekundært at Norge må anvende det foreslåtte tillatelsesregimet på en måte som er handelsfremmende og ikke mer handelsrestriktivt enn nødvendig. De uttaler at dette inkluderer det å vurdere søknader om tillatelse fra alle forhandlere som kan oppfylle de grunnleggende kravene om sikker håndtering og lagringsrutiner, inkludert restauranter og butikker, og at vilkårene for tillatelse ikke må være strengere enn absolutt nødvendig for den aktuelle søkeren. Dette mens Norge fortsetter å fremskaffe nødvendig vitenskapelig bevis for å gjøre en mer objektiv vurdering av risiko.

Kanadiske myndigheter har, i tillegg til høringsinnspillet nevnt over, ved en rekke anledninger forut for høringen stilt spørsmål ved grunnlaget for det gjeldende forbudet.

Nova Scotia Fisheries and Aquaculture støtter Global Affairs Canada og Fisheries and Oceans Canada sin kritikk av at det vitenskapelige grunnlaget for disse reguleringene og synet på risiko. De minner om at Norge har forpliktelser i WTO- og EFTA-avtalene. De nevner at restriksjoner i det europeiske markedet er en alvorlig bekymring for området forhandlere, og at forbudet medførte en betydelig nedgang i eksport av levende amerikansk hummer fra området. De nevner også at hummer er delstatens fremste eksportvare til EU, og at de er bekymret for at tilsvarende restriksjoner i andre europeiske/EU-land kan skade Nova Scotias hummerindustri alvorlig. De viser i denne sammenheng til at eksporten av hummer til Europa de siste fem årene har ligget på 80 millioner kanadiske dollar, hvorav 50 millioner er i form av levende hummer (2012-2016). De mener også at restriksjonene kan føre til omdømmetap for hummer fra området.

De uttaler at de støtter sporbarhet og at man på egnet måte sørger for en oversikt over import, men de mener at disse tiltakene ikke bør resultere i skjulte handelshindre. Nova Scotia ønsker derfor at det legges vekt på andre ikke-handelshindrende tiltak, som at det blir mer tilgjengelig informasjon for potensielle importører og kjøpere, grossister og restauranter/matbutikker. De er ikke overbevist om at levende amerikansk hummer havner i naturen fra leddene i transportkjeden. De foreslår at opplæringskampanjer er en ikke-handelsrestriktiv måte å sikre at offentligheten blir opplært i riktig håndtering av levende hummer.

3.3 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om å erstatte dagens forbud mot import av levende amerikansk hummer og den begrensede generelle dispensasjonsadgangen med forskriftens generelle krav om tillatelse på strenge vilkår.

Miljødirektoratet mener at det ikke er sannsynliggjort at et krav om tillatelse på strenge vilkår vil opprettholde dagens beskyttelsesnivå for europeisk hummer. Departementet viser til at det etter dagens regelverk kan gis dispensasjon fra forbudet. Vilkårene som ble stilt i den nevnte dispensasjonssaken omtales i merknadene i forskriftens vedlegg I som eksempler på vilkår som kan stilles i en tillatelse for innførsel av levende amerikansk hummer. Det nevnes også andre vilkår, og listen er ikke uttømmende. Det kan i den enkelte tillatelse også stilles andre nødvendige vilkår. Det nevnes også at det kun kan gis tillatelse "til importør som kan dokumentere rutiner som forhindrer tilsiktet og utilsiktet utsetting av levende amerikansk hummer i norsk natur." Det legges

med dette opp til et svært strengt tillatelsesregime, og departementet mener at forskriftsendringen vil opprettholde tilnærmet samme beskyttelsesnivå for europeisk hummer som i dag.

Miljødirektoratet er videre bekymret for hvilke konsekvenser endringen for import av levende amerikansk hummer vil ha for andre arter på forbudslisten. Departementet viser til at det ikke er risikoen ved amerikansk hummer som er avgjørende for endringsforslaget, men de rutiner og tiltak som kan iverksettes hos importør for å hindre tilsiktet og utilsiktet utsetting av levende amerikansk hummer i norsk natur. Etter departementets vurdering vil det i liten grad kunne gjennomføres rutiner og tiltak som vil forhindre tilsiktet og utilsiktet utsetting av de øvrige artene som er oppført på forskriftens forbudsliste. De fleste artene på dagens forbudsliste er planter, som det for eksempel ikke er aktuelt å behandle så de dør før videre distribusjon fra importør, ettersom planter som oftest importeres for å settes ut. I de tilfeller der det derimot generelt sett kan stilles vilkår om gjennomføring av rutiner og tiltak som vil hindre tilsiktet og utilsiktet utsetting av en art, mener departementet at det ikke er riktig at arten oppføres på forskriftens forbudsliste, selv om arten har høy eller svært høy risiko. Som for import av levende amerikansk hummer, bør det da i stedet stilles krav om tillatelse der tillatelse kun gis på strenge vilkår om å gjennomføre disse nødvendige tiltakene. Departementet viser i denne sammenheng til at en restriksjon ikke bør rekke lenger enn nødvendig for å oppnå ønsket beskyttelsesnivå, sett hen til hva som er mulig både teknisk og økonomisk. Departementet har på denne bakgrunn vanskelig for å se at forskriftsendringen for import av levende amerikansk hummer kan ha negative konsekvenser for gjeldende og mulig fremtidig forbudsliste etter forskriften.

Mattilsynet har hatt innspill knyttet til smitte via avløpsvann, og også Havforskningsinstituttet har hatt bekymringer knyttet til spredning av sykdommer. Risikovurderingene viser også fare for spredning av sykdommer og parasitter, selv om dette ikke har hatt utslagsgivende betydning for at amerikansk hummer har fått kategorien svært høy økologisk risiko av Artsdatabanken, verken i vurderingene for 2012 eller i 2018.

Vurderinger etter regelverket om fremmede organismer omfatter ikke hensyn til planters og dyrs liv og helse som ivaretas av matloven. Når det gjelder avløpsvann, foreligger det blant annet krav til behandling av avløpsvann etter forskrift om desinfeksjon av inntaksvann til og avløpsvann fra akvakulturrelatert virksomhet under matloven, som skal ivareta hensynet til å forhindre smitte via avløpsvann. Sykdommen gaffkemi er imidlertid et eksempel på en sykdom som per i dag ikke er listeført som en sykdom det skal tas spesielle hensyn til. Departementet mener at det i lys av forskriftsendringene bør foretas en fornyet vurdering av om sykdommer hos amerikansk hummer bør listeføres i forskriften. Departementet vil følge opp dette i samråd med Nærings- og fiskeridepartementet.

Havforskningsinstituttet mener at importør må ha rutiner for å destruere syke og døde individer. Som nevnt er ikke listen i vedlegg I uttømmende for hvilke vilkår som kan stilles i en tillatelse til import av levende amerikansk hummer, og et vilkår om rutiner for å destruere syke og døde individer kan stilles i tillatelser selv om vilkåret ikke nevnes i vedlegg I. Men departementet er enig i at rutiner for å destruere syke og døde individer er sentralt for å hindre spredning av amerikansk hummer og sykdommer, og foreslår at også vilkår om rutiner for å destruere syke og døde individer nevnes i vedlegg I, slik (i kursiv):

(...) Det kan stilles vilkår om slike rutiner etter tillatelsen, herunder (...) *at syke og døde individer destrueres på en måte som hindrer at de slipper ut i naturen*, samt at ansatte som håndterer (...). Departementet har forøvrig strøket "levende" fra merknaden i vedlegg I: *"Tillatelse kan gis til importør som kan dokumentere rutiner som forhindrer tilsiktet og utilsiktet utsetting av amerikansk hummer i norsk natur."*, ettersom Havforskningsinstituttets innspill viser at det viktig at restriksjonene legges på håndtering av all hummer, ikke kun på levende hummer, med tanke på sykdomsrisiko dersom døde amerikanske hummere slippes ut i sjø.

I sitt høringsinnspill nevner Mattilsynet også faren for at levende amerikansk hummer selges ulovlig fra importør til andre aktører i distribusjonskjeden. Selv om det ikke kan sikres helt mot at slik videredistribusjon skjer, viser departementet til at det sannsynligvis vil være få importører som vil kunne iverksette de tiltakene som kreves for å forhindre tilsiktet og utilsiktet utsetting av levende amerikansk hummer i norsk natur og dermed få tillatelse. Miljødirektoratet vil føre tilsyn med de importørene som får tillatelse, der vilkår om at hummeren er død før den forlater importørens lokaler vil stå sentralt. I tillegg til visuelt tilsyn med at vilkåret etterleves, vil kontroll av rutiner og internkontrollsystemer kunne avdekke eventuell ulovlig videredistribusjon av levende amerikansk hummer. Departementet mener at risikoen for ulovlig videresalg av levende amerikansk hummer med dette vil være svært lav selv om det ikke kan utelukkes helt. I denne sammenheng nevner departementet at Miljødirektoratet i 2017 førte tilsyn hos importøren som fikk dispensasjon fra forbudet mot import, for å kontrollere at vilkårene i dispensasjonen ble overholdt. Firmaet har etter det tilsynet kunne se, fulgt opp vilkårene i tillatelsen. Tilsynet fant ikke avvik, men hadde en anmerkning på at virksomhetens skriftlige rutiner kunne forbedres.

Når det gjelder Tolldirektoratets høringsinnspill om usikkerheten knyttet til importvolum, transportmiddel og importsted, vil departementet nevne at tillatt importvolum vil angis i den aktuelle tillatelsen. Det er ikke stilt krav knyttet til transportmiddel og importsted i forskriften. Ettersom import av levende amerikansk hummer i all hovedsak skjer fra Canada og USA, antar imidlertid departementet at det først og fremst aktuelt at import skjer med fly til Oslo lufthavn, Gardermoen, men også andre større flyplasser. Det kan imidlertid ikke utelukkes at import skjer også ved hjelp av andre transportmidler på andre grensesteder.

Departementet vil på bakgrunn av Tolldirektoratets innspill om at de ved innførsel vil kreve at det legges frem en tillatelse, og forslag om å justere unntaket i vedlegg I, tilføye følgende presisering (i kursiv) i vedlegg I: *"Forbudet gjelder ikke ved innførsel av levende amerikansk hummer til godkjent virksomhet. For slik innførsel kreves tillatelse etter § 6."*

Tolldirektoratet ber også om at de praktiske rutiner knyttet til innførsel klargjøres slik at Tolletaten kan tilpasse kontrollrutinene i samsvar med intensjonen i regelverket. Miljødirektoratet vil veilede Tolletaten på dette punktet.

Sabima viser til føre-var-prinsippet, og mener at det sjelden er et bedre grunnlag enn i denne saken for å anvende prinsippet. Departementet viser til at føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven ikke kommer til anvendelse dersom det foreligger tilstrekkelig kunnskap om det naturmangfoldet som blir påvirket, om hvilke virkninger inngrepet vil ha på dette naturmangfoldet og om andre forhold som kan påvirke naturmangfoldet. Departementet mener vi har slik tilstrekkelig kunnskap. Kunnskapsgrunnlaget fastslår at import av levende amerikansk hummer innebærer en risiko for

europaisk hummer. Det er derfor ikke tvil om at er behov for tiltak. Erfaringene fra behandlingene av dispensasjonssaken viser at det ikke er nødvendig med totalforbud for å holde risikoen på et svært lavt nivå. Et krav om tillatelse på svært strenge vilkår vil opprettholde tilnærmet samme beskyttelsesnivå for europaisk hummer som dagens forbud mot import med en begrenset dispensasjonsadgang.

Fylkesmannen i Hedmark uttaler at det er svært viktig at det stilles krav i alle ledd av innføringsfasen (antall hummer om gangen, transportkasser, transportmiddel osv.), og ikke bare til fabrikken de levende hummerne havner på til slutt. Til dette vil departementet vise til at det i vedlegg I nevnes eksempler på en rekke vilkår som kan stilles i en tillatelse. Disse omfatter også mulige vilkår under transport, som at ingen uvedkommende skal ha tilgang til hummeren under eventuell midlertidig oppbevaring eller transport og at antall/mengde levende amerikahummer skal registreres slik at eventuell forsvinning av levende hummer oppdages i alle ledd. Listen er som nevnt ikke uttømmende, og det kan stilles vilkår utover de som nevnes for å forhindre tilsiktet og utilsiktet utsetting av levende amerikansk hummer under transport. Departementet foreslår imidlertid på bakgrunn av fylkesmannens innspill at følgende legges til i vedlegg I (i kursiv):
(...) Det kan stilles vilkår om slike rutiner etter tillatelsen, herunder (...) at ingen uvedkommende skal ha tilgang til hummeren under eventuell midlertidig oppbevaring eller transport *og at det på andre adekvate måter sikres mot at hummeren kommer ut i naturen under transport, at antall/mengde (...).*

Oslo Sjømatgrossisters Forening hevder at amerikansk hummer som ressurs blir forvaltet på en bærekraftig miljømessig måte, og at import og salg av amerikansk hummer kan medføre mindre press på fangst av norske bestander av europaisk hummer. Med de svært lave bestandene av norsk hummer de siste tiårene, kan det etter departementets syn tenkes at importert hummer reduserer etterspørselen og presset på norsk hummer. I 2016 ble det fisket 54 tonn norsk hummer (ifølge SSB), mens importen var på 152 tonn. Det må imidlertid tas i betraktning at den egenartede høstingstradisjonen av og markedet for norsk hummer ikke er fullt ut sammenlignbart med amerikansk hummer som tilbys i dagligvarebutikker og restauranter året rundt. Det kan med dette tenkes at hhv. norsk hummer og amerikansk hummer når i alle fall delvis ulike markedssegment. Amerikansk hummer er derfor ikke nødvendigvis et substitutt for norsk hummer. I den grad markedssegmentene for norsk og amerikansk hummer overlapper, vil imidlertid også kokte og "blansjerte" (lettkokte) amerikanske hummere kunne erstatte noe av etterspørselen etter norsk hummer, selv om den kanskje ikke vil kunne erstatte etterspørselen etter levende norsk hummer fullt ut. Departementet viser også til at presset på fangst av norske bestander av europaisk hummer motvirkes gjennom tiltak som vern av områder og regulering av fangsten. Departementet viser videre til at risikovurderingene viser at import av levende amerikansk hummer innebærer svært høy risiko for uheldige følger for naturmangfoldet og særlig for europaisk hummer. Når det da er usikkert om og i hvilken grad import av levende amerikansk hummer vil kunne bidra til redusert etterspørsel og press på fangst av europaisk hummer, mener departementet at dette ikke vil kunne veie opp for risikoen for uheldige følger for europaisk hummer.

Canada mener at forslaget vil være mer handelsrestriktivt enn nødvendig og uforholdsmessig i forhold til den antatte risikoen ved import av levende amerikansk hummer.

Canada mener for det første at forslaget er uten et klart vitenskapelig grunnlag som støtter påstanden om at amerikansk hummer representerer en høy risiko for invasjon, og viser til at

amerikansk hummer ikke har klart å fullføre en livssyklus og etablere seg utenfor sitt naturlige utbredelsesområde.

Departementet mener foreliggende kunnskapsgrunnlag er klart nok, og viser til vurderingene av kunnskapsgrunnlaget i høringsbrevet pkt. 2.2.3. Her nevnes det blant annet at det har blitt utført flere risikovurderinger av amerikansk hummer av blant annet Havforskningsinstituttet, Nordisk ministerråd, Artsdatabanken og Sveriges Havs- og vattenmyndighet de siste årene.

Risikovurderingen utført av Artsdatabanken konkluderer med at amerikansk hummer innebærer svært høy økologisk risiko, mens risikovurderingen utført av Sveriges Havs- og vattenmyndighet konkluderer med at arten innebærer høy økologisk risiko. Dette er høyeste kategori etter vurderingsmetodikken til hhv. Artsdatabanken og Sveriges Havs- og vattenmyndighet.

Artsdatabankens konklusjon om at amerikansk hummer innebærer svært høy økologisk risiko særlig for vår naturlig hjemmehørende art europeisk hummer, er basert på at de vurderer at amerikansk hummer har et stort invasjonspotensiale, og middels økologisk effekt. Sveriges Havs- og vattenmyndighet vurderer rømning og bevisst utsetting av levende amerikansk hummer og etablering av en bestand av amerikansk hummer som sannsynlig, at det er middels potensial for fremtidig spredning (men sannsynlig at den spres langs den europeiske kysten dersom tiltak knyttet til omsetningskjeden ikke innføres) og at levende amerikansk hummer kan ha stor negativ påvirkning på europeisk hummer.

Havs- og vattenmyndighetens risikovurdering ble utarbeidet i forbindelse med Sveriges forslag om at EU skulle totalforby levende amerikansk hummer under EU-forordningen mot invaderende fremmede arter. Sveriges risikovurdering ble gjennomført etter en metode EU nylig har satt som standard for sine risikovurderinger, og ble også godkjent av EUs vitenskapelige forum.

Artsdatabankens risikovurdering er utført med en metode for kvantitativ og objektiv vurdering av artenes økologiske risiko. Metoden er basert på dokumenterte og etterprøvbare data om artens spredning, formering, vekstrate, individtetthet, populasjonsstørrelse, utbredelse og effekt, og disse verdiene bearbeides på en standardisert måte. Artsdatabankens metode var blant de som fikk best vurdering i en EU-rapport fra 2013 som vurderte eksisterende risikovurderingsmetoder for fremmede arter.

Departementet mener på denne bakgrunn at det foreliggende kunnskapsgrunnlaget knyttet til den økologiske risikoen ved amerikansk hummer er tilstrekkelig for departementets beslutning.

Når det gjelder Canadas innspill om at amerikansk hummer ennå ikke har vist seg å kunne fullføre en livssyklus og etablere seg utenfor sitt naturlige utbredelsesområde, viser departementet til høringsbrevet pkt. 2.2.3. Her nevnes det blant annet at etablering av en reproduserende bestand av amerikansk hummer i Norge så langt ikke har blitt observert, og at vellykket reproduksjon og fullføring av en livssyklus i naturen er nettopp det vi ønsker å unngå med et forbud mot import av amerikansk hummer.

Det kan være flere grunner til at vi ennå ikke har observert en reproduserende bestand i Norge. En grunn kan være måten arten sprer og etablerer seg på. Fremmede arter kan ofte leve fåtallige over mange år før de plutselig sprer seg eksplosivt. En slik latenstid er observert hos andre arter i Europa, som kinesisk ullhåndskrabbe (*Eriocheir sinensis*), snøkrabbe (*Chionoecetes opilio*), kongekrabbe (*Paralithodes camtschaticus*) og stillehavsøsters. Amerikansk hummer i Norge kan gå igjennom den samme latensperioden som disse artene.

En vet heller ikke hvor effektivt hummerfisket avdekker forekomst av amerikansk hummer. Det er aldri blitt gjennomført systematisk leting etter amerikansk hummer i Norge, og innlevering av mistenkelige individer skjer først og fremst av erfarne fiskere som reagerer på utseende. Siden det i mange tilfeller vil være vanskelig å se forskjell på de to artene, er det en fare for at innfanget amerikansk hummer blir tatt for å være den stedege arten, og dermed ikke innrapporteres. Vanskeligheten med visuelt å skille mellom amerikansk og europeisk hummer samt begrenset organisert søk etter amerikansk hummer taler for at det har vært og er et større omfang av amerikansk hummer langs norskekysten som ikke er registrert. Sannsynligvis er mørketallene store, og det kan ikke utelukkes at arten allerede har etablert en reproduserende bestand i Norge som ikke er observert. Det er også et faktum at yngel og unge individer opp til kjønnsmoden alder (ca. 7 år) ikke observeres i naturen. Forhold som restriksjoner på hummerfisket bidrar også til at det er begrensninger i hvilken dokumentasjon man innhenter gjennom hummerfisket. Hummerteiner skal etter regelverket ikke ha åpninger på mer enn 60 mm i diameter, noe som utelukker yngel i fangstene, og dermed muligheten til å observere eventuelle tidlige stadier av en mulig allerede etablert reproduserende bestand i norske farvann.

Departementet mener på denne bakgrunn at selv om det ennå ikke er observert at amerikansk hummer har fullført en livssyklus og etablert seg utenfor sitt naturlige utbredelsesområde, så kan det ikke utelukkes at dette allerede har skjedd, eller at det vil kunne skje.

Canada viser videre til at sannsynligheten for at et betydelig antall levende hummer tilsiktet eller utilsiktet blir sluppet ut i norske farvann er lav. Med henvisning til et faktaark publisert i Storbritannia i 2015, og et faktaark fra NOBANIS, hevder Canada også at risikoen for rømning vil komme fra hummere som blir holdt i teiner i sjøen, selv om utslipp fra cruiseskip og av enkeltpersoner ikke kan utelukkes.

Departementet viser for det første til uttalelsen i høringsbrevet om at selv fåtallige introduksjoner av amerikansk hummer kan ha stor negativ effekt, blant annet på grunn av den lave populasjonsstørrelsen av europeisk hummer. Når det gjelder spredning av sykdommer, er det som nevnt i høringsbrevet i teorien ikke nødvendig med et større antall smittede hummere eller større omfang av sykdomsutbrudd før risikoen for omfattende spredning av sykdommen er til stede. Dette er bakgrunnen for departementets forslag om at tillatelse kun kan gis til importør som kan dokumentere rutiner som *forhindrer* tilsiktet og utilsiktet utsetting av amerikansk hummer i norsk natur.

På tross av et forbud mot utsetting av amerikansk hummer siden 1988 og fravær av systematisk leting etter amerikansk hummer, har det blitt funnet 34 DNA-påviste amerikanske hummere i norske farvann. Sannsynligvis er mørketallene store, og det kan ikke utelukkes at arten allerede har etablert en reproduserende bestand i Norge.

I høringsbrevet la departementet til grunn at disse individene må ha kommet fra fangenskap, men at vi ikke vet med sikkerhet fra hvilke ledd i omsetningskjeden fra importør til forbruker importert amerikansk hummer kommer ut i norsk natur, og at utsettingen kan ha skjedd tilsiktet eller utilsiktet fra et eller flere ledd i omsetningskjeden fra importør til forbruker. I faktaarket fra NOBANIS, som Canada viser til, uttales det at "the introduction pathway to Norway has not been investigated, but is presumably based on release/escapees of American lobsters from live import, either legally and illegally. All the four regions where American lobsters have been found in Norway are close to airports with international traffic, harbour with large ferry lines and visiting cruise ships and live marine crustaceans offered for sale on the market." Dette er etter

departementets vurdering i tråd med det departementet la til grunn i høringsbrevet som grunnlag for vurderingen av blant annet alternative tiltak, og departementet mener at det ikke av dette kan sluttes at risikoen for rømning hovedsakelig vil komme fra hummere som blir holdt i teiner i sjøen. Canadas innspill om spredningsveier endrer dermed ikke departementets vurderinger og konklusjon.

Canada ber videre om at Norge revurderer å erstatte det foreslåtte tiltaket med tiltak som er mer handelsfremmende og mer proporsjonale med risikonivået, som å hindre hold av amerikansk hummer i teiner i sjøen, forbedre offentlighetens bevissthet om gjeldende norske lover som regulerer utsetting av fremmede arter og kreve at cruiseskip gjør tiltak for å hindre utsetting.

Departementet viser til at det i høringsbrevet ble foretatt en nærmere vurdering av ulike løsninger for regulering av amerikansk hummer (pkt. 2.3). Departementets vurdering av ulike løsninger tok utgangspunkt i at en restriksjon ikke bør rekke lenger enn nødvendig for å oppnå et passende beskyttelsesnivå, sett hen til teknisk og økonomisk mulighet. Departementet la til grunn at et forbud mot utsetting i seg selv har vist seg å ikke være tilstrekkelig for å forhindre at levende amerikansk hummer slipper ut i norsk farvann, og at også omsetningen og innførselen må reguleres for å forhindre spredning til norsk natur. Dette på bakgrunn av det faktum at det i Norge har vært et forbud mot utsetting av organismer i over 27 år, herunder amerikansk hummer, i norske fjord- og havområder. Uaktsom eller forsettlig overtredelse av forbudet kan straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år. Funn av 34 dokumenterte individer av amerikansk hummer mellom 2000 og 2017 har imidlertid vist at forbudet mot utsetting ikke har hindret utsetting og overlevelse av amerikansk hummer i Norge.

Å kun ha tiltak som å hindre hold av amerikansk hummer i teiner i sjøen, forbedre offentlighetens bevissthet om gjeldende norske lover som regulerer utsetting av fremmede arter og kreve at cruiseskip gjør tiltak for å hindre utsetting, vil etter departementets vurdering ikke kunne oppnå Norges ønskede beskyttelsesnivå om å forhindre tilsiktet og utilsiktet utsetting av levende amerikansk hummer i norsk natur. I vurderingen av omsetningsforbudet i høringsbrevet, legger departementet til grunn at det ville være utfordrende å føre tilstrekkelig tilsyn med en løsning som tillater omsetning av levende amerikansk hummer, og at et tilstrekkelig tilsyn også ville være svært ressurskrevende for forvaltningen. På tilsvarende måte vil det være utfordrende og ressurskrevende å føre tilsyn med at det ikke holdes amerikansk hummer i teiner i sjøen, at cruiseskip gjennomfører tiltak for å hindre utsetting og andre liknende tiltak. Det vil også være ressurskrevende å forbedre offentlighetens bevissthet om gjeldende norske lover som regulerer utsetting av fremmede arter og liknende tiltak.

Og selv om tilsyn med og informasjon om utsettingsforbudet økes i tråd med Canadas forslag, ville ikke dette etter departementet vurdering være tilstrekkelig for å forhindre risiko for tilsiktet eller utilsiktet utsetting av levende amerikansk hummer. Departementet viser i denne sammenheng til vurderingene av omsetningsforbudet i høringsbrevet, der det blant annet nevnes at Mattilsynets kontroll med hygieneregelverket viser at det skjer en rekke brudd på gjeldende hygieneregelverk tross omfattende tilsynsvirksomhet. Departementet viser også til at det i vurderingen av omsetningsforbudet legges vekt på at faren for at levende amerikansk hummer slippes ut i norske farvann, etter all sannsynlighet vil øke jo flere personer som er i befatning med levende amerikansk hummer. Departementet uttaler at det av den grunn er viktig at kretsen av mennesker som er i befatning med levende amerikansk hummer begrenses og at de som håndterer levende

amerikansk hummer må være profesjonelle aktører med rutiner for å minimere risikoen for menneskelig svikt. Departementet legger videre til grunn at det at levende amerikansk hummer må flyttes fra ett sted til et annet i Norge, uten muligheter for eksempel for oppbevaring på et rømmingssikkert sted til enhver tid, etter all sannsynlighet også vil øke risikoen for rømming og risikoen for menneskelig svikt ved bevisst og utilsiktet utsetting. Å kun ha på plass tiltak som foreslått av Canada vil medføre at et stort antall personer vil være i befatning med levende amerikansk hummer, det vil innebære et behov for transport av levende amerikansk hummer og det åpner også for at andre enn profesjonelle aktører med rutiner for å minimere risikoen for menneskelig svikt håndterer levende amerikansk hummer.

Departementet anser på denne bakgrunn at de alternative tiltakene foreslått av Canada ikke er tilstrekkelige for å oppnå Norges ønskede beskyttelsesnivå, og departementet opprettholder vurderingen av alternative tiltak i høringsbrevet pkt. 2.3, og forslaget om at vilkårene som stilles i en tillatelse må være så strenge som nødvendig for å oppnå et beskyttelsesnivå som innebærer at tilsiktet og utilsiktet utsetting av levende amerikansk hummer i norsk natur forhindres.

Canada mener sekundært at Norge må anvende det foreslåtte tillatelsesregimet på en måte som er handelsfremmende og ikke mer handelsrestriktivt enn nødvendig. De uttaler at dette inkluderer det å vurdere søknader om tillatelse fra alle forhandlere som kan oppfylle de grunnleggende kravene om sikker håndtering og lagringsrutiner, inkludert restauranter og butikker, og at vilkårene for tillatelse ikke må være strengere enn absolutt nødvendig for den aktuelle søkeren.

Departementet viser til at alle søknader fra importører vil vurderes av ansvarlig myndighet, og at alle de importører som vurderes å kunne iverksette tiltak og rutiner som forhindrer tilsiktet eller utilsiktet utsetting vil kunne få tillatelse. Departementet opprettholder for øvrig forslaget om at tillatelse kun kan gis til importør som kan gjennomføre de rutinene som er nødvendige for å forhindre tilsiktet og utilsiktet utsetting av levende amerikansk hummer i norsk natur.

Departementet viser i denne sammenheng til vurderingen over om blant annet at Norges beskyttelsesnivå mot fremmede arter, herunder levende amerikansk hummer, er høyt og at selv fåtallige introduksjoner av amerikansk hummer kan ha stor negativ effekt. Canada nevner at vilkår om å koke hummeren, og behovet for å investere i kokeutstyr som følge av dette, vil kunne motvirke at nye importører trer inn i markedet. Departementet vil imidlertid påpeke at dette vilkåret er helt sentralt for å forhindre tilsiktet og utilsiktet utsetting av levende amerikansk hummer, og at det derfor ikke er aktuelt å ikke stille et slikt vilkår for tillatelser.

Departementet mener på denne bakgrunn at det foreslåtte tiltaket ikke rekker lenger enn nødvendig for å oppnå et passende beskyttelsesnivå, sett hen til teknisk og økonomisk mulighet.

Når det gjelder Canadas innspill om at det foreslåtte tiltaket er uforholdsmessig i forhold til de negative konsekvenser forslaget har for eksport av amerikansk hummer fra Canada og utvikling av markedet, er departementet uenig i dette. De negative konsekvensene tiltaket har for eksport av amerikansk hummer til Norge, og for videreutvikling av markedet for amerikansk hummer, må avveies mot de økologiske konsekvensene for særlig Norges bestander av europeisk hummer, og de økonomiske konsekvensene som følge av dette.

Departementet viser i denne sammenheng til uttalelsen i høringsbrevet om at dersom fremmede skadelige arter først introduseres, etablerer eller sprer seg i Norge kan skadevirkningene bli store og irreversible. Det er svært kostbart å fjerne slike arter hvis de først har etablert seg, og fremmede skadelige arter i sjø er som oftest ikke mulig å utrydde. Risikovurderingene viser at amerikansk

hummer innebærer svært høy økologisk risiko særlig for europeisk hummer. Etter 1930 frem til 1961 utgjorde den norske fangsten mellom 20 og 50 % av den totale årlige fangsten av europeisk hummer i Europa. Inntektene fra hummerfisket var store og viktige for mange yrkesfiskere på kysten, og fangstene lå årlig mellom 600 og 1000 tonn. Siden ca. 1987 har derimot fangstene variert mellom 30 og 60 tonn hvert år. I 1996 utgjorde norske fangster bare 1% av den totale fangsten i Europa. Fritidsfisket dominerer nå hummerfisket og ser ut til å være stadig økende. Hummerbestanden er i dag på et historisk lavt nivå og hummerfisket er karakterisert som økonomisk utryddet. Trolig skyldes dette en kombinasjon av sterkt fiskepress og forvaltningsstrategi sammen med mulige forandringer i miljøforholdene som kan ha påvirket rekrutteringen negativt. Inntektene fra hummerfisket kan igjen bli store. Dette forutsetter imidlertid at bestanden øker, og ikke utsettes for ytterligere risiko som kan bidra til å redusere bestanden. Det er også iverksatt en rekke tiltak for å øke bestanden. I 2008 ble det innført bestemmelser for hummerfisket for å redusere presset på bestandene og få opp fangstraten, med blant annet utvidet fredningstid, fredning av hummer med utvendig rogn hele året, minstemål og begrensninger på type fangstredskap og antall redskap. På bakgrunn av forslag fra Havforskningsinstituttet, ble det i 2017 blant annet også innført krav om at alle som skal fiske hummer må registrere seg før fisket starter, og et maksimalmål for hummer på 32 cm (totallengde) på hele Skagerrakkysten. I tillegg er det etablert en rekke fredningsområder for europeisk hummer i Sør-Norge. Det er dessuten etablert fredningssoner og bevaringssoner for europeisk hummer i enkelte kommuner. Bestandsutviklingen er likevel stadig negativ.

På denne bakgrunn mener departementet at det foreslåtte tiltaket ikke er uforholdsmessig. I denne sammenheng nevner departementet at firmaet som i dag er Norges eneste store importør av levende amerikansk hummer, har opplyst at salg av kokt og "blansjert" (lettkokt) hummer har utgjort den største delen av markedet (70 % i 2014). De har videre opplyst at markedet har ansett kokt og "blansjert" amerikansk hummer som et fullgodt alternativ til salg av levende amerikansk hummer og at salg av levende amerikansk hummer dermed er unødvendig. Det finnes med dette et godt alternativ til videredistribusjon av levende amerikansk hummer fra importør, som også kan danne grunnlag for en videre utvikling av markedet, selv om dette ikke er et like godt alternativ som levende amerikansk hummer og eksporten på tross av dette alternativet har vist seg å bli redusert.

Når det gjelder innspillet fra Nova Scotia Fisheries and Aquaculture, som i stor grad støtter og har mange av de samme innspillene som Global Affairs Canada og Fisheries and Oceans Canada, viser departementet til vurderingene over.

Departementet opprettholder på denne bakgrunn høringsforslaget om at dagens forbud mot innførsel av levende amerikansk hummer med en dispensasjonsadgang erstattes av et krav om tillatelse der tillatelse kun kan gis til importør som kan dokumentere rutiner som forhindrer tilsikt og utilsiktet utsetting av levende amerikansk hummer i norsk natur. Dagens forbud mot omsetning og utsetting av levende amerikansk hummer opprettholdes. Utover vurderingene over, viser departementet til den mer utfyllende begrunnelsen for forslaget i høringsbrevet, som i all hovedsak opprettholdes.

4. Forholdet til internasjonale forpliktelser

I NOU 2004:28 om naturmangfoldloven, kapittel 14.2 ble regulering av fremmede arter vurdert opp mot våre internasjonale forpliktelser, herunder Konvensjonen om biologisk mangfold, Avtalen om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) og avtalene under Verdens handelsorganisasjon (WTO-avtalene). Tilsvarende vurderinger ble gjort i forbindelse med utarbeidelsen av forskriften om fremmede arter, som blant annet fastsatte forbudet mot innførsel, omsetning og utsetting av levende amerikansk hummer. Vurderingen fremgår av pkt. 8.3. i høringsbrevet, som ligger på Miljødirektoratets nettsider.

Forslaget om å endre forbudet til et krav om tillatelse med visse krav som omtalt over, er også vurdert i forhold til disse internasjonale forpliktelsene.

Det høye beskyttelsesnivået fastsatt gjennom naturmangfoldloven og forskriften for å motvirke import, utsetting og spredning av fremmede arter som har eller kan ha skadevirkninger på biologisk mangfold, og som opprettholdes ved dette endringsforslaget, er i tråd med den plikten vi har som part til Biomangfoldkonvensjonen artikkel 8 (h) til å motvirke ("prevent") introduksjon av, kontrollere eller utrydde de fremmede arter som truer økosystemer, leveområder eller arter. Vedtak VI/23 fra partsmøtet til Konvensjonen fastsetter retningsgivende prinsipper for håndtering av risiko knyttet til fremmede arter. Det fastslår at i tillegg til en føre-var-tilnærming bør man i første rekke motvirke introduksjon fordi dette generelt er mer kostnadseffektivt og bedre for miljøet enn å kontrollere eller utrydde etter at de først er kommet inn til landet og har etablert seg. I tillegg slår Aichi-mål 9 blant annet fast at innen 2020 skal det være innført tiltak for å kontrollere spredningsveier for å hindre introduksjon og etablering av skadelige fremmede organismer.

EUs forordning 1143/2014 om invaderende fremmede arter er ikke innlemmet i EØS-avtalen. Regulering av fremmede arter som medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet er derfor ikke harmonisert i EØS. Det følger av EØS-avtalen artikkel 13 og rettspraksis fra EFTA-domstolen og EU-domstolen i medhold av den tilsvarende artikkel 36 i Traktaten om Den europeiske Unions funksjon, at forbud eller begrensninger på blant annet import er tillatt dersom de er nødvendig for å blant annet å beskytte dyrs eller planters liv og helse og miljøet, proporsjonale i forhold til beskyttelsesformålet og ikke utgjør et middel til vilkårlig forskjellsbehandling eller skjult handelshindring. I tråd med EUs eget regelverk og risikovurderingen av amerikansk hummer fra Havs- og vattenmyndigheten i Sverige som er omtalt over, vurderer nå enkelte EU-land som Sverige å lage nasjonale restriksjoner knyttet til levende amerikansk hummer. Europaparlamentet vedtok også 15. august i år en resolusjon der de blant annet kritiserer kommisjonenes beslutning om å ikke klassifisere amerikansk hummer som en invaderende og dermed forbudt art under forordningen, og ber Europakommisjonen om å revurdere dette. Europaparlamentet ber også medlemslandene om å gjøre offentligheten og selskaper bevisst den økologiske risikoen knyttet til import av amerikansk hummer.

Relevante avtaler under Verdens handelsorganisasjon (WTO) er Avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak (SPS-avtalen) og Generalavtalen for handel med varer fra 1994 (GATT 1994). SPS-avtalen gjelder alle veterinære og plantesanitære tiltak som direkte eller indirekte kan påvirke handelen. Utgangspunktet i SPS-avtalen er at norske myndigheter kan treffe tiltak for blant annet å verne om dyrs eller planters helse, så lenge dette gjøres på en måte som er ikke mer

handelsrestriktiv enn nødvendig for å oppnå et passende beskyttelsesnivå, gjøres på bakgrunn av en vitenskapelig risikovurdering og ellers er i tråd med SPS-avtalens krav.

SPS-tiltak som er i samsvar med relevante bestemmelser i SPS-avtalen, skal forutsettes å være i overenstemmelse med forpliktelsene knyttet til bruk av SPS-tiltak i GATT 1994, og da særlig unntaksbestemmelsen i GATT 1994 artikkel XX(b) om menneskers, dyrs eller planters liv eller helse.

I praksis vil det derfor i utgangspunktet kun være relevant å vurdere bestemmelsene i GATT 1994 for tiltak som ikke anses for å være et SPS-tiltak i tråd med SPS-avtalen.

Ved brudd på avtalens øvrige bestemmelser, har GATT 1994 en generell unntaksbestemmelse i artikkel XX. Artikkel XX(g) åpner for tiltak, herunder forbud og begrensninger på handel med varer, som gjelder bevaring av uttømmelige naturressurser når tiltakene blir effektive i sammenheng med at også hjemlig produksjon eller forbruk begrenses. Slike tiltak må også oppfylle de øvrige vilkårene i innledningsavsnittet i artikkelen. Disse vilkårene innebærer at et tiltak ikke må benyttes på en måte som innebærer vilkårlig eller uberettiget forskjellsbehandling mellom land hvor samme vilkår gjør seg gjeldende, eller innebærer skjulte handelsrestriksjoner. Det er som nevnt over utbredt internasjonal enighet om behovet for å motvirke ("prevent") introduksjon av, kontrollere eller utrydde de fremmede arter som truer økosystemer, leveområder eller arter, jf. biomangfoldkonvensjonen.

Frihandelsavtalen mellom Canada og Den europeiske frihandelsorganisasjonen EFTA som Norge er medlem av, viser til WTO-avtalene og relevante bestemmelser i disse. Den omtales derfor ikke nærmere.

Som omtalt i pkt. 2 og 3 over og pkt. 2.2 i høringsbrevet er det foretatt flere risikovurderinger som fastslår at amerikansk hummer innebærer høy eller svært høy økologisk risiko for europeisk hummer. Det er ikke fremkommet noe i høringsrunden som gir grunnlag for ny eller endret vurdering av risiko. Som også omtalt i pkt. 3.3 over og i pkt. 2.3 i høringsbrevet er ulike løsninger for å beskytte europeisk hummer mot denne risikoen vurdert. Vurderingene er gjort med utgangspunkt i at en restriksjon ikke bør rekke lenger enn nødvendig for å oppnå vårt høye beskyttelsesnivå mot fremmede arter, sett hen til teknisk og økonomisk mulighet. Vurderingene i pkt. 3.3 over og i pkt. 2.3 i høringsbrevet omfatter løsningene omtalt i høringsinnspillene. De viser at krav om tillatelse på svært strenge vilkår er det av de mindre handelsrestriktive alternativene til forbud med dispensasjonsadgang som vil kunne sikre at det høye beskyttelsesnivået Norge anser som passende opprettholdes.

5. Forslaget om endring i forskriftens dispensasjonsbestemmelse i § 31

5.1 Nærmere om bakgrunn og forslaget i høringsbrevet

Forskrift om fremmede organismer § 31 gir Miljødirektoratet adgang til å gi dispensasjon fra bestemmelsene i forskriften. Det følger av bestemmelsen at "[n]år viktige samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan Miljødirektoratet gjøre unntak fra bestemmelsene i forskriften, dersom dette

ikke er i strid med forskriftens formål." Forskriftens formål er å hindre innførsel, utsetting og spredning av fremmede organismer som medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet. Både vilkåret om viktige samfunnsmessige hensyn og vilkåret om at dispensasjon ikke er i strid med forskriftens formål, må være oppfylt for at det skal kunne gis dispensasjon etter gjeldende bestemmelse.

I dispensasjonssaken nevnt over, var bakgrunnen for at departementet ga dispensasjon som nevnt at firmaet hadde iverksatt strenge avbøtende tiltak for å hindre at virksomheten medfører at levende amerikansk hummer kommer ut i norsk natur, herunder koking av all levende amerikansk hummer slik at den med sikkerhet er død før den forlater firmaets lokaler. Departementet la stor vekt på at firmaet er en stor og profesjonell aktør som står for en vesentlig del av importen av levende amerikansk hummer til Norge, med gode rutiner og fasiliteter og dermed mulighet til å gjennomføre strenge risikoavbøtende tiltak slik at importen kan skje med svært lav økologisk risiko. Med dette anså departementet at dispensasjon til innførsel i dette tilfellet ikke ville medføre uheldige følger for naturmangfoldet, og derfor ikke ville være i strid med forskriftens formål. Departementet kom frem til at også vilkåret om viktige samfunnsmessige hensyn var oppfylt i dette tilfellet. Departementets begrunnelse for å anse vilkåret som oppfylt var at innførsel i dette tilfellet ville innebære svært lav risiko, og at det derfor verken var nødvendig eller faglig behov for å nekte dispensasjon. Departementet mente på denne bakgrunn at det er et viktig samfunnsmessig hensyn at forbud ikke bør rekke lenger enn det som er nødvendig og at forvaltningens myndighetsutøvelse skal bygge på vitenskapelighet og saklighet, og at vilkåret viktige samfunnsmessige hensyn dermed var oppfylt.

I dispensasjonsvedtaket varslet departementet samtidig at departementet med bakgrunn i erfaringene fra blant annet denne saken ville vurdere å revidere dispensasjonsbestemmelsen i forskriften slik at det ikke skal stilles krav om "viktige samfunnsmessige hensyn" dersom risikoen for uheldige følger for naturmangfoldet er svært lav eller fraværende. Dette innebar at departementet ikke ønsket å endre beskyttelsesnivået for naturmangfoldet.

I høringsbrevet fulgte departementet opp signalene i dispensasjonsvedtaket, og uttalte at dagens dispensasjonsbestemmelse bør endres noe for ikke å være uforholdsmessig og urimelig streng der risikoen for uheldige følger for naturmangfoldet er svært lav eller fraværende. Departementet foretok en vurdering av ulike løsninger. Departementet uttalte at det bør være tilstrekkelig at ett av de to vilkårene er oppfylt for at dispensasjon skal kunne gis, og ikke begge som i dag. Erfaringene med dispensasjonssaken viser at i de tilfeller dispensasjon ikke innebærer risiko eller har svært lav risiko for naturmangfoldet, så er det ikke nødvendig, og derfor heller ikke ønskelig, i tillegg å kreve at viktige samfunnsmessige hensyn tilsier at det gis dispensasjon. Departementet uttalte at det i et slikt tilfelle bør kunne gis dispensasjon uavhengig av om viktige samfunnsmessige hensyn tilsier det. At det skal kunne gis dispensasjon i de tilfeller dette innebærer svært lav eller ingen risiko for naturmangfoldet, uavhengig av om viktige samfunnsmessige hensyn tilsier det, var departementets hovedintensjon med høringsforslaget. Departementet foreslo imidlertid også en svært begrenset adgang til å gi dispensasjon der vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier at det gis dispensasjon, selv om dette medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet. Departementet viste i denne sammenheng til at en tilsvarende løsning er valgt i dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven (nml.) § 48, som gjelder dispensasjon fra vernevedtak.

I lys av dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven nml. § 48, erfaringene med dispensasjonssaken og forslaget om at man bare skal kreve at ett av de to vilkårene er oppfylt, vurderte departementet også om innholdet i vilkårene i § 31 bør endres noe.

Når det ble foreslått at bare ett av vilkårene i § 31 må være oppfylt for at det skal kunne gis dispensasjon, og ikke begge som i dag, foreslo departementet at terskelen for hvilke samfunnsmessige hensyn som skal omfattes av § 31, bør heves noe. Endringen fra kumulative til alternative vilkår, vil innebære at det i henhold til alternativet om samfunnsmessige hensyn kan gis dispensasjon fra blant annet forbud mot innførsel, omsetning og utsetting av en fremmed organisme, selv om slik innførsel, omsetning og utsetting kan ha uheldige følger for naturmangfoldet. Departementet foreslo på denne bakgrunn å endre ordlyden i bestemmelsen fra "viktige" samfunnsmessige hensyn til "vesentlige" samfunnsmessige hensyn. Endringen i ordlyden skal medføre en skjerping av vilkåret sammenlignet med gjeldende rett.

Departementet viste videre til at naturmangfoldloven § 48 oppstiller et krav om nødvendighet. Nødvendighetskriteriet er ikke oppfylt hvis det er mulig å ivareta samfunnsinteressene på en annen måte. Departementet foreslo derfor at et slikt kriterium også bør tas inn i § 31.

Når det gjelder vilkåret "ikke er i strid med forskriftens formål", om dispensasjon i det aktuelle tilfellet medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet, jf. § 1, uttalte departementet at vilkåret etter departementets vurdering bør videreføres. Departementet uttalte at terskelen for å anse vilkåret som oppfylt, fortsatt bør være høy og at vilkåret bare bør anses oppfylt hvis risikoen for uheldige følger for naturmangfoldet er svært lav eller fraværende. Departementet uttalte imidlertid at det kan være behov også her for å tydeligere angi hva vilkåret innebærer og foreslo at forskriftens formål, som angitt i § 1, tas inn i § 31. Dette for å tydeligere vise hva som er vilkårets vurderingstema, slik: "[...] *hvis dispensasjon i det aktuelle tilfellet ikke medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet, jf. § 1, eller (...).*" Forslaget innebærer ingen realitetsendring.

Departementet uttalte videre at det kan tenkes tilfeller der dispensasjon medfører risiko for så store uheldige følger for naturmangfoldet at dispensasjon ikke bør kunne gis, selv om det foreligger vesentlige samfunnsmessige hensyn. Departementet viste i denne sammenheng til forskriften § 15 tredje ledd, samt nml. § 29 tredje ledd og § 30 tredje ledd, som slår fast at det ikke kan gis tillatelse hvis det er grunn til å anta at innførselen eller utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold. Det samme bør etter departementets vurdering gjelde for dispensasjon, og departementet foreslo på denne bakgrunn at denne absolutte skranken for forvaltningens skjønnsutøving også tas inn i dispensasjonsbestemmelsen i § 31.

På denne bakgrunn foreslo departementet at ny § 31 skal lyde slik:

Miljødirektoratet *kan* gjøre unntak fra bestemmelsene i forskriften *hvis dispensasjon i det aktuelle tilfellet ikke medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet, jf. § 1, eller dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn gjør det nødvendig. Det kan ikke gis dispensasjon hvis det er grunn til å anta at innførselen, utsettingen eller omsetningen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.*

5.2 Høringsinnspill

Miljødirektoratet mener det kan være hensiktsmessig å foreta endringer i dispensasjonsbestemmelsen i § 31, slik departementet foreslår. Direktoratet er enig i vurderingen av at det i tilfeller hvor dispensasjon ikke medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet, ikke er nødvendig å i tillegg kreve at viktige samfunnsmessige hensyn tilsier at det gis dispensasjon. De mener derfor at gjeldende dispensasjonshjemmel kan virke urimelig streng i slike tilfeller. Det er imidlertid knyttet større betenkeligheter til en slik løsning i tilfeller hvor innførsel, omsetning og/eller utsetting medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet. De viser til at dette spesielt gjelder for arter som er vurdert å ha høy risiko for skade på naturmangfoldet, som for eksempel tilfellet er for levende amerikansk hummer. Direktoratet ser imidlertid at slike tilfeller vil kunne fanges opp av "kan-skjønnet" i bestemmelsen. Direktoratet viser i denne sammenheng til departementets redegjørelse om "kan-skjønnet" i høringsnotatet, hvor det fremgår at kan-vurderingen går ut på at det vil være opp til myndigheten etter forskriften å vurdere om dispensasjon skal gis eller ikke, når vilkårene er oppfylt. Selv om det i det konkrete tilfellet er tenkt iverksatt risikoreduserende tiltak, kan myndigheten etter forskriften etter en helhetsvurdering komme til at dispensasjon ikke skal gis. Dette gjelder både i tilfeller der det foreligger høy og lav risiko for uheldige følger for naturmangfoldet dersom den introduseres i norsk natur. Direktoratet er enig i at det i slike tilfeller vil være mindre grunn til å gi dispensasjon dersom det gjelder en organisme som har høy risiko, enn i tilfeller hvor risikoen for uheldige følger er lav.

Miljødirektoratet påpeker at når man nå ser på muligheten for å splitte de to vilkårene, slik at kun ett av vilkårene må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon, er de enig i at terskelen for å kunne oppfylle vilkårene må heves slik departementet foreslår. Etter direktoratets vurdering er en slik terskelheving helt nødvendig for å ivareta hensynene som ligger til grunn for forskriften. Vurdert ut fra potensielle skadevirkninger, understreket direktoratet viktigheten av at dispensasjonsadgangen fortsatt må være snever, og at terskelen for å kunne få dispensasjon må være svært høy. Ved å skjerpe vilkåret fra "viktige" samfunnshensyn til "vesentlige" samfunnsmessige hensyn, og samtidig oppstille et nødvendighetskrav i bestemmelsen, samt ta inn den absolutte skranken for forvaltningens skjønn i dispensasjonsbestemmelsen, er direktoratet enig i at det vil gi et høyt beskyttelsesnivå i samsvar med formålet med forskriften. Som departementet påpeker, vil dette også være mer likt bestemmelsen om dispensasjon i naturmangfoldloven § 48.

Miljødirektoratet vil likevel bemerke at når vilkåret endres fra krav om "viktige" samfunnsmessige hensyn til krav om "vesentlige" samfunnsmessige hensyn for å kunne gi dispensasjon, er det viktig at departementet i større grad utdyper hva som kan anses som "vesentlige samfunnsmessige hensyn", og at departementet gir flere eksempler enn de som er nevnt i høringsnotatet på i hvilke tilfeller bestemmelsen kan komme til anvendelse. Herunder mener direktoratet at departementet bør klargjøre om næringsinteresser og sysselsetting er forhold som kan omfattes av kriteriet eller ikke. Dette er argumenter som Miljødirektoratet ser vil kunne påberopes ved dispensasjonssøknader, og som det er viktig å få en avklaring av allerede nå. Miljødirektoratet frykter at få eksempler eller liten omtale om dette i forarbeidene til forskriftsendringen, vil kunne åpne for et vidt tolkingsrom når det gjelder tolkingen av hva som anses som "vesentlige samfunnsmessige hensyn", og at dette i enkelte tilfeller kan få store uheldige følger for naturmangfoldet.

Fylkesmannen i Hedmark er enig i at dersom et tiltak ikke bryter mot formålet med forskriften, bør det kunne tillates, selv om det ikke er av vesentlig samfunnsinteresse. De viser imidlertid til at når

forskriften ble opprettet, ble det vurdert hvilke fremmede arter som skulle være med på forbudslisten for innførsel, omsetting og utsetting, med bakgrunn i at de utgjør en vesentlig trussel mot det hjemlige naturmangfoldet. Fylkesmannen i Hedmark er derfor mer skeptiske til at det skal åpnes for å kunne gi dispensasjon til noe som går delvis imot formålet med forskriften, så lenge det er snakk om vesentlig samfunnsinteresse, og mener at dette vil svekke forskriften, selv om det er snakk om en snever adgang i første omgang.

Sabima mener at forslaget innebærer en betydelig svekkelse av forskriften. Sabima var ikke enige i departementets avgjørelse i dispensasjonssaken angående import av levende hummer i 2016, der departementet gikk mot Miljødirektoratets anbefaling, og tillot dispensasjon basert på samfunnshensyn. Sabima viser til at de forstår at samfunnshensynet var å beholde arbeidsplasser, og ikke å servere fersk hummer. I den sammenheng påpeker de at ikke desto mindre må kommersielle aktører rette seg etter norsk lov og miljømessige konsekvenser, og tilpasse sin virksomhet deretter. Sabima støtter derfor ikke endringen, ettersom de mener terskelen må legges svært høyt for å ta den risiko slik import innebærer.

5.3 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder høringsforslaget om endringer i dispensasjonsbestemmelsen. Departementet har merket seg at enkelte av høringsinstansene ikke støtter forslaget.

Departementet mener at det er viktig at regelverket tar høyde for at det kan oppstå tilfeller der vesentlige samfunnsmessige hensyn bør gå foran hensynet til naturmangfoldet, ved at det etter regelverket i enkelte tilfeller kan gis dispensasjon selv om dette medfører eller kan medføre uheldige følger for naturmangfoldet. Dette behovet illustreres blant annet av nml. § 48, og kommer også til uttrykk i nml. § 14, som slår fast at tiltak etter loven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. Departementet viser også til at terskelen for hvilke samfunnshensyn som omfattes er hevet noe, ved at "viktige" er foreslått endret til "vesentlige". Departementet har i tillegg foreslått å innføre et nødvendighetskriterium i tilknytning til vilkåret vesentlige samfunnsmessige hensyn, og foreslår også at et sentralt moment i helhetsvurderingen som skal foretas i sammenheng med kan-skjønn er forskriftens formål, og om dispensasjon i det konkrete tilfellet vil medføre, eller kunne medføre, risiko for store uheldige følger for naturmangfoldet. I tillegg foreslår departementet at den øvre terskelen for når det kan gis tillatelse etter forskriften, også tas inn i dispensasjonsbestemmelsen. Departementet mener på denne bakgrunn at hensynet til naturmangfoldet i stor grad er ivaretatt med forslaget, og opprettholder forslaget om at kun ett av vilkårene må være oppfylt for at det skal kunne gis dispensasjon.

Departementet foreslår imidlertid at det legges til "andre" vesentlige samfunnshensyn i bestemmelsen, ettersom hensynet til naturmangfoldet i mange tilfeller vil kunne være et slikt vesentlig samfunnshensyn.

Miljødirektoratet støtter høringsforslaget, og mener at forslaget totalt sett vil ivareta formålet med regelverket, men mener at departementet i større grad bør utdype hva som kan anses som "vesentlige samfunnsmessige hensyn", herunder klargjøre om næringsinteresser og sysselsetting er forhold som kan omfattes av kriteriet eller ikke.

Når det gjelder vilkåret "samfunnsmessige hensyn", uttalte departementet i høringsbrevet at dette innebærer at hensynene må rekke lenger enn hensyn til enkeltpersoner eller virksomheter isolert

sett. Søkerens egne interesser, enten de er personlige eller næringsmessige og enten de er økonomiske eller av annen art, anses ikke som "samfunnsmessige". Departementet mener med dette at næringsinteresser og hensyn til sysselsetting i utgangspunktet ikke oppfyller vilkåret "samfunnsmessige interesser". Det kan imidlertid tenkes tilfeller der vilkåret er oppfylt dersom næringsinteressene eller hensynet til sysselsetting går utover søkerens egne personlige eller næringsmessige interesser isolert sett, for eksempel i tilfeller der en hjørnesteinsbedrift vil gå konkurs dersom det ikke gis dispensasjon. Et hensyn som vil kunne oppfylle vilkåret, er hensynet til forskningsvirksomhet med vesentlig samfunnsmessig nytte.

Departementet opprettholder på denne bakgrunn høringsforslaget, men med et tillegg om "andre":

Miljødirektoratet kan gjøre unntak fra bestemmelsene i forskriften hvis dispensasjon i det aktuelle tilfellet ikke medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet, jf. § 1, eller dersom andre vesentlige samfunnsmessige hensyn gjør det nødvendig. Det kan ikke gis dispensasjon hvis det er grunn til å anta at innførselen, utsettingen eller omsetningen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

Merknader til revidert § 31 vil endres i tråd med departementets vurderinger i høringsbrevet pkt. 3.2 og vurderingene over.

6. Forslaget om tydeliggjøring av vurderingstemaet for søknader om tillatelse

6.1 Nærmere om bakgrunn og forslaget i høringsbrevet

Departementet foreslo i høringsbrevet at vurderingstemaet for søknader etter forskriften flyttes fra § 15 tredje ledd til nytt annet ledd i §§ 6 og 10, som oppstiller kravet om tillatelse for henholdsvis innførsel av organismer og utsetting av fremmede organismer.

Gjeldende § 15 gjelder søknadsbehandlingen, og etter tredje ledd første setning skal det ved vurderingen av søknader om tillatelse til innførsel eller utsetting av organismer, legges særlig vekt på om den omsøkte organismen og eventuelle følgeorganismer kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold. I tredje ledd andre setning slås det fast at det ikke kan gis tillatelse hvis det er grunn til å anta at innførselen eller utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

Departementet nevnte i høringsforslaget at dette vurderingstemaet, som står sentralt ved vurderinger av søknader om tillatelse til innførsel og utsetting, bør komme tydeligere frem i forskriften. Departementet mente at en naturlig og mer tydelig plassering vil være i bestemmelsene som oppstiller kravet om tillatelse for innførsel og utsetting. Departementet foreslo på denne bakgrunn at § 15 tredje ledd flyttes til både § 6 nytt annet ledd og § 10 nytt annet ledd. Endringsforslaget innebærer ikke noen realitetsendring.

6.2 Høringsinnspill

Nærings- og fiskeridepartementet mener at forslaget om en ny plassering av vurderingstemaet i § 15 ikke blir en mer naturlig og tydelig plassering, men at det er mer hensiktsmessig at bestemmelsen om hva det skal legges vekt på med vurderingen av søknaden, forblir under kapittel IV om Søknad, søknadsbehandling og melding. *Nærings- og fiskeridepartementet* mener det fremstår som unaturlig å flytte deler av kravene under dagens § 15 all den tid kapittel IV gjelder krav til søknadsbehandlingen for både innførsel og utsetting.

Miljødirektoratet er enig i forslaget om å flytte bestemmelsen i § 15 tredje ledd, til henholdsvis §§ 6 og 10, og viser til at dette innebærer at kravet til tillatelse og vurderingstemaet for søknader om tillatelse, samt angivelse av øvre terskel for tillatelse, samles i samme bestemmelser. På denne måten vil vurderingstemaet for søknader fremkomme bedre enn det gjør i dag, og forskriften blir mer brukervennlig og tilgjengelig for de den gjelder for.

Sabima støtter flyttingen av § 15 tredje ledd til forskriftens §§ 6 og 10 med henvisning til at disse endringene ikke innebærer noe realitetsendring, men foreslås for å tydeliggjøre hva som er vurderingstemaet for søknader om innførsel og utsetting og øvre terskel for å kunne gi tillatelse etter forskriften.

6.3 Departementets vurderinger

Departementet ser som *Nærings- og fiskeridepartementet* påpeker at det er naturlig at tema for hva som skal legges vekt på i søknadsbehandlingen framgår av kapittel IV som omhandler bl.a. søknadsbehandlingen. Departementet mener likevel at det er mer opplysende om vurderingstemaet for søknader om innførsel og utsetting og øvre terskel for å kunne gi tillatelse etter forskriften, som står helt sentralt ved behandlingen av en søknad, framgår allerede i bestemmelsene om krav om tillatelse. Dette vil etter departementets syn bidra til å tydeliggjøre hva som er vurderingstemaet og øvre terskel, og dermed også bidra til at forskriften blir mer brukervennlig og tilgjengelig for de den gjelder for.

Departementet opprettholder på denne bakgrunn høringsforslaget om å flytte § 15 tredje ledd til § 6 nytt annet ledd og § 10 nytt annet ledd. Som nevnt innebærer ikke disse endringene noen realitetsendring.

7. Endringer i merknadene til forskriften

Merknadene til §§ 6, 10, 15 og 31 må oppdateres som følge av endringene. Merknadene til gjeldende § 15 som omhandler vurderingstemaet for søknader og øvre terskel for når det kan gis tillatelse, flyttes fra merknadene for § 15 til merknadene for §§ 6 og 10. De nye merknadene til § 31 er basert på departementets vurderinger i høringsbrevet pkt. 3.2 og i pkt. 4.3 over.

Merknadene til § 6 skal på denne bakgrunn lyde som følger:

"Til § 6. Krav om tillatelse ved innførsel

Bestemmelsen gjengir naturmangfoldlovens hovedregel om at innførsel av alle organismer krever tillatelse etter loven, jf. [naturmangfoldloven § 29](#) første ledd. Bestemmelsen må ses i lys av unntakene i § 7.

Annet ledd første punktum gir føringer om at det ved søknadsbehandlingen skal legges særlig vekt på om den omsøkte organismen og eventuelle følgeorganismer kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold. Dette er i tråd med de formål som søkes oppnådd med forskriften. Det følger av naturmangfoldloven § 7 at prinsippene i [naturmangfoldloven § 8](#) til [§ 12](#) skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, og at vurderingen skal fremgå av beslutningen. Prinsippene i naturmangfoldloven § 8 til § 12 skal dermed legges til grunn som retningslinjer ved søknadsbehandlingen, og vurderingene knyttet til disse bestemmelsene skal framgå av vedtaket.

Annet ledd andre punktum bygger på naturmangfoldloven § 29 tredje ledd og § 30 tredje ledd, som inneholder en skranke mot å gi tillatelse hvis det er grunn til å anta at innførselen eller utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold. Bestemmelsens setter en absolutt skranke for forvaltningens skjønnsutøving ved avgjørelse av om tillatelse skal gis eller ikke, jf. Ot.prp.nr.52 (2008–2009) side 400 og 402. Dersom det er tale om vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfoldet, inntreer skranken selv om det ikke er sannsynlighetsovervekt for at følgene vil inntre, jf. formuleringen «grunn til å anta».

Når det gjelder innførsel av mørk jordhumle (*Bombus terrestris terrestris*) fra norske bestander til pollinering i veksthus er det gjort unntak fra kravet om tillatelse for innførsel, jf. § 7 første ledd bokstav a, jf. vedlegg II. Slik innførsel krever i stedet melding, jf. § 8. Kravet om tillatelse for innførsel gjelder imidlertid innførsel av mørk jordhumle som *ikke er fra norske bestander*. Det vil gis tillatelse til innførsel og bruk av utenlandsk mørk jordhumle til pollinering i veksthus fra om lag 15. november til 15. februar *dersom norsk mørk jordhumle ikke dekker etterspørselen*. Det vil da ikke stilles krav om at veksthuset sikres mot rømning med nett."

Merknadene til § 10 skal lyde som følger:

"Til § 10. Krav om tillatelse ved utsetting

Bestemmelsen innebærer i praksis en hovedregel om krav om tillatelse ved utsetting av alle fremmede organismer. *Første ledd bokstav a* om utsetting av vilt, gjengir [naturmangfoldloven § 30](#) første ledd bokstav b, mens *første ledd bokstav b*, om utsetting av organismer i sjø og vassdrag, gjengir [naturmangfoldloven § 30](#) første ledd bokstav c.

Første ledd bokstav c innfører et krav om tillatelse for utsetting av øvrige fremmede organismer, jf. definisjonen i forskriften § 4 bokstav c. Bestemmelsen gjelder bl.a. for utsetting av landlevende planter i områder som ikke er unntatt etter forskriften § 11, sopp, insekter og andre virvelløse dyr,

og er hjemlet i [naturmangfoldloven § 30](#) andre ledd, som åpner for at man kan stille krav om tillatelse for utsetting av organismer som ikke forekommer naturlig på stedet. Bestemmelsen er begrunnet med at lokale bestander fra de nevnte organismegruppene har et like stort behov for beskyttelse bl.a. mot innkrysning med individer med en annen opprinnelse som vilt og organismer i sjø og vassdrag, og at det kan være skadelig for det lokale naturmangfoldet om man for eksempel setter ut en ny art på et sted der den ikke finnes fra før, selv om arten lever naturlig i andre deler av Norge. Bestemmelsen må ses i lys av unntakene i § 11.

Om en organisme er «*fremmed*» eller «stedegen», dvs. tilhører en art eller bestand som «forekommer naturlig på stedet», avgjør om en utsetting utløser krav om tillatelse etter forskriften. I Ot.prp.nr.52 (2008–2009), side 402, heter det at det med uttrykket «på stedet» menes der hvor utsettingen skjer; hvor stor omkrets som skal medregnes må vurderes konkret, og vil bl.a. avhenge av i hvilket område organismene antas å ville spre seg. Når man vurderer hvorvidt en organisme forekommer naturlig på stedet, må man også se på hvilket leveområde vedkommende art eller bestand har hatt over en lengre periode. Dette er forhold det vil være naturlig å ta utgangspunkt i når man vurderer hvor, for eksempel, en karplante kan settes ut uten tillatelse etter forskriften.

Etter § 10 første ledd bokstav c vil det alltid kreves tillatelse i de tilfellene arten eller bestanden man ønsker å sette ut ikke finnes naturlig på stedet. Det vil også kreves tillatelse der arten finnes naturlig på stedet, dersom det er grunn til å anta at de individene av denne arten man ønsker å sette ut kan ha en annen genetisk sammensetning enn de som finnes på stedet fra før. Forskjeller i genetisk sammensetning som er naturlig forekommende innen en bestand, vil likevel ikke utløse krav om tillatelse.

Utsetting av mørk jordhumle (*Bombus terrestris terrestris*) fra norske bestander til pollinering i veksthus er etter § 11 første ledd bokstav a, jf. vedlegg IV, unntatt fra kravet om tillatelse, og krever i stedet melding, jf. § 12. Kravet om tillatelse for utsetting i § 10 bokstav c omfatter imidlertid utsetting av mørk jordhumle som ikke er fra norske bestander. Det vil gis tillatelse til innførsel og bruk av utenlandsk mørk jordhumle til pollinering i veksthus fra om lag 15. november til 15. februar *dersom norsk mørk jordhumle ikke dekker etterspørselen*. Det vil da ikke stilles krav om at veksthuset sikres mot rømning med nett.

Annet ledd angir vurderingstemaet for søknader etter forskriften, og øvre terskel for når det kan gis tillatelse. Bestemmelsen er likelydende med § 6 annet ledd som gjelder krav om tillatelse ved innførsel, og det vises til merknadene for § 6 annet ledd over.

I *tredje ledd* er det presisert at utsetting i sjø og vassdrag til kultiveringsformål krever tillatelse etter lakse- og innlandsfiskloven."

Merknadene til § 15 skal lyde som følger:

"Til § 15. Søknadsbehandlingen

Bestemmelsen oppstiller særskilte krav til behandlingen av søknader etter forskriften. Etter *første ledd andre punktum* kan Miljødirektoratet be om ytterligere opplysninger og dokumentasjon fra søker, og ved behov igangsette nødvendige tilleggsutredninger. Et eksempel på dette kan være at klargjøringen av virkninger for det biologiske mangfold, jf. § 14 andre ledd bokstav g, er mangelfull, eller mangelfullt belagt med dokumentasjon. Sistnevnte kan være aktuelt i situasjoner hvor det for eksempel ikke finnes miljørisikovurderinger knyttet til effekten av utsetting eller spredning av den omsøkte organismen. Da vil Miljødirektoratet på eget initiativ kunne bestille en tilleggsutredning. Søker vil bli forespurt før det eventuelt igangsettes utredninger på søkers bekostning, jf. andre ledd.

Etter *andre ledd* vil kostnadene ved en slik tilleggsutredning, og for frambringelse av andre opplysninger og dokumentasjon, kunne belastes søker så langt det ikke er urimelig. Dette er et utslag av prinsippet i naturmangfoldloven § 11 om at kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, skal dekkes av tiltakshaver. Hva som ligger i skranken om at kostnadene skal dekkes av søker «så langt det ikke er urimelig», beror på en skjønnsmessig vurdering hvor tiltakets karakter og skadepotensial vil spille inn. Ønsker ikke søker å bekoste en slik utredning, vil dette kunne resultere i at søknaden blir avslått under henvisning til føre-var-prinsippet. Andre punktum presiserer at slike kostnader ikke vil bli belastet søker uten at søker har gitt sitt samtykke.

Tredje ledd fastsetter at Miljødirektoratet skal vurdere og fastsette de vilkår som anses nødvendig for å hindre uheldige følger for det biologiske mangfold. Dette vil typisk være vilkår for å motvirke mulige skadevirkninger, for eksempel krav til sikringstiltak for å hindre rømming, utslipp eller spredning av organismer, og krav til lokalisering, jf. [naturmangfoldloven § 12.](#)"

Merknadene til § 31 skal lyde som følger:

"Til § 31. Dispensasjon

Bestemmelsen gir Miljødirektoratet adgang til å gi dispensasjon fra bestemmelsene i forskriften. Det er først og fremst dispensasjon fra forbud mot innførsel, utsetting og omsetning av organismer som vil være aktuelt. Terskelen for å gi dispensasjon skal være høy, og ett av de to vilkårene i bestemmelsen må være oppfylt for at det skal kunne gis dispensasjon.

Det ene vilkåret *i første setning* som kan danne grunnlag for dispensasjon er hvis dispensasjon ikke vil være i strid med forskriftens formål, som er å hindre innførsel, utsetting og spredning av fremmede organismer som medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet. Vilket skal bare anses oppfylt hvis risikoen for uheldige følger for naturmangfoldet er svært lav eller fraværende. Ettersom det først og fremst er forbudsartene det er aktuelt å gi dispensasjon for, vil konsekvensen av å gi dispensasjon i de aller fleste tilfellene være stor hvis den aktuelle fremmede organismen slipper ut i norsk natur. Et viktig moment i vurderingen blir derfor hvor profesjonell den aktuelle søkeren er og hvor gode rutiner og fasiliteter søker har på plass, noe som er avgjørende for hvilke muligheter søker har til å gjennomføre strenge risikoavbøtende tiltak.

Det andre vilkåret i *første setning* som kan danne grunnlag for dispensasjon slår fast at vesentlige samfunnsmessige hensyn må gjøre dispensasjon nødvendig. Terskelen for å anse vilkåret som oppfylt er svært høy, og vilkåret er en sikkerhetsventil for uforutsette tilfeller.

At hensynene må være "samfunnsmessige", innebærer at de må rekke lenger enn hensyn til enkeltpersoner eller virksomheter isolert sett. Søkerens egne interesser, enten de er personlige eller næringsmessige og enten de er økonomiske eller av annen art, anses ikke som "samfunnsmessige". Næringsinteresser og hensyn til sysselsetting oppfyller dermed i utgangspunktet ikke vilkåret. Det kan imidlertid tenkes tilfeller der vilkåret er oppfylt dersom næringsinteressene eller hensynet til sysselsetting går utover søkerens egne personlige eller næringsmessige interesser isolert sett, for eksempel i tilfeller der en stor bedrift vil gå konkurs dersom det ikke gis dispensasjon. Et hensyn som vil kunne oppfylle vilkåret, er derimot hensynet til forskningsvirksomhet med vesentlig samfunnsmessig nytte. Fredete grøntanlegg og kulturhistorisk viktige beplantninger vil også kunne anses som "vesentlige samfunnsmessige hensyn".

Krav til at hensynene også må være "vesentlige", innebærer at ikke ethvert samfunnsmessig hensyn vil være relevant. Lokale samfunnsmessige hensyn vil i svært få tilfeller kunne anses for å være "vesentlige". Det må i de aller fleste tilfeller kreves at hensynene minst er av stor regional betydning, men fortrinnsvis av nasjonal eller internasjonal betydning.

Når det gjelder nødvendighetskriteriet, er dette ikke oppfylt hvis det er mulig å ivareta samfunnsinteressen på en annen måte. Nødvendighetskriteriet innebærer at der det foreligger et vesentlig samfunnsmessig hensyn, for eksempel forskningsvirksomhet, vil det kunne gis dispensasjon der dispensasjon er nødvendig for denne forskningsvirksomheten. Dette kan for eksempel være tilfelle der forskningen skal skje med en bestemt forbudsart som må innføres. Det er i et slikt tilfelle ikke mulig å ivareta det vesentlige samfunnsmessige hensynet, forskningsvirksomheten, på en annen måte enn ved at det gis dispensasjon fra forbudet mot innførsel for den aktuelle arten. Nødvendighetskriteriet er dermed oppfylt. I motsatt tilfelle kan det ikke gis dispensasjon selv om det med forskningsvirksomheten foreligger vesentlige samfunnsmessige hensyn, hvis forskningen ikke er avhengig av forskning på den bestemte forbudsarten, men like gjerne kan skje med en annen art med lavere økologisk risiko som ikke er forbudt. Det samfunnsmessige hensynet kan da ivaretas på en annen måte og nødvendighetskriteriet er ikke oppfylt.

Hvis ett av disse to vilkårene er oppfylt, beror det på en helhetsvurdering om dispensasjon skal gis i den enkelte sak, jf. "kan". Av "kan" følger det at dispensasjon ikke nødvendigvis skal gis selv om vilkårene for dispensasjon er oppfylt. Ingen har krav på dispensasjon, og det beror på en helhetsvurdering om dispensasjon skal gis i den enkelte sak hvis ett av vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

I de tilfeller vilkåret om at dispensasjon i det aktuelle tilfellet ikke *medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet*, vil det etter departementets vurdering generelt være gode grunner for å gi dispensasjon. Helhetsvurderingen av om dispensasjon skal gis i slike tilfeller vil dermed være begrenset.

I de tilfeller det er vilkåret "vesentlige samfunnsmessige hensyn" som gir grunnlag for dispensasjon, er formålet med forskriften derimot et sentralt moment i helhetsvurderingen av om dispensasjon skal gis. Dersom dispensasjon i det konkrete tilfellet medfører, eller kan medføre, risiko for store uheldige følger for naturmangfoldet, skal det generelt mye til for å gi dispensasjon, jf. at departementet har ønsket at beskyttelsesnivået mot fremmede skadelige arter skal være høyt og at man da nærmer seg terskelen for når det ikke kan gis dispensasjon, jf. andre setning. Hvis det er risiko for mindre uheldige følger, for eksempel fordi søker har iverksatt risikoreduserende tiltak, skal det derimot mindre til for å gi dispensasjon. Relevant i denne vurderingen er ikke bare dispensasjon i det enkelte omsøkte tilfellet, men også i hvilken grad andre kan tenkes å søke om dispensasjon på samme grunnlag, og hvor store de samlede uheldige følgene som følge av dette kan bli.

Bestemmelsen slår i *andre setning* fast at det ikke kan gis dispensasjon hvis det er grunn til å anta at innførselen eller utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

I de tilfeller det gis dispensasjon, står Miljødirektoratet fritt til å bestemme om dispensasjonen skal begrenses, for eksempel i tid og omfang. Miljødirektoratet kan også, med de begrensninger som følger av den alminnelige vilkårs læren, gi dispensasjon på nærmere angitte vilkår."

8. Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

8.1 Forslaget om å erstatte dagens forbud mot innførsel av levende amerikansk hummer med krav om tillatelse på strenge vilkår

Endringen fra dagens forbud mot innførsel av levende amerikansk hummer til krav om tillatelse på strenge vilkår, innebærer etter departementets syn at det innføres en restriksjon som ikke rekker lenger enn nødvendig for å oppnå det høye beskyttelsesnivået mot fremmede organismer som myndighetene har fastsatt gjennom naturmangfoldloven og forskriften om fremmede organismer.

Endringen innebærer begrensede realitetsendringer for eksportører og importører av levende amerikansk hummer ettersom disse gjennom dagens dispensasjonsbestemmelse allerede har en begrenset mulighet til å eksportere og importere levende amerikansk hummer til Norge. Canada viser til at forbudet mot import innført i 2016 allerede har ført til nedgang i eksporten til Norge. Det oppgis ikke om det finnes andre medvirkende årsaker til reduksjonen i eksport, men dersom det norske forbudet alene er årsaken, betyr det at forbudet har medført en betydelig, men ikke vesentlig økonomisk konsekvens. Det oppgis heller ikke om hummerekseporten har økt til andre land i stedet for Norge.

Departementet mener at endringen vil bidra til å gjøre regelverket mer ryddig og mindre skjønnsmessig for innførsel av levende amerikansk hummer. Endringen vil dermed kunne få positive administrative virkninger i form av enklere og mer effektiv saksbehandling. Endringen vil også kunne spare søker for en del arbeid.

Endringen vil imidlertid medføre noe administrativt merarbeid for Miljødirektoratet fordi direktoratet trolig vil motta flere søknader om innførselstillatelse enn ved dagens

dispensasjonsbestemmelse. Ved at de strenge kravene for tillatelse fremgår av forskriften, søker departementet imidlertid å forhindre at Miljødirektoratet får mange ubegrunnede søknader. En viktig forutsetning for å oppnå dette, er at Miljødirektoratet informerer aktuelle aktører om regelendringen og vilkårene for å få tillatelse. Adgangen til å gi tillatelse for flere innførsler eller for en angitt tidsperiode, vil redusere arbeidsbelastningen.

8.2 Forslaget om endring i forskriftens dispensasjonsbestemmelse i § 31

Endringen utvider dispensasjonsadgangen noe og har med dette positive virkninger for de viktige samfunnsmessige hensynene som begrunner dispensasjon, og de som har interesse i det aktuelle hensynet.

Dagens vilkår for dispensasjon medfører en del juridisk-tekniske utfordringer, som erfart med den nevnte dispensasjonssaken. Departementet mener derfor at også endringen i dispensasjonsbestemmelsen vil kunne få positive administrative virkninger i form av enklere og mer effektiv saksbehandling og vil også kunne spare søkere for en del arbeid.

8.3 Forslaget om endring i forskriftens §§ 6 annet ledd, 10 annet ledd og 15 tredje ledd

Endringen som innebærer at vurderingstemaet for søknader etter forskriften flyttes fra § 15 tredje ledd til nytt annet ledd i §§ 6 og 10, som oppstiller kravet om tillatelse for henholdsvis innførsel av organismer og utsetting av fremmede organismer, innebærer ingen realitetsendring. Endringen har følgelig ingen økonomiske og administrative konsekvenser.

Forskrift om endring i forskrift 19. juni 2015 nr. 716 om fremmede organismer

Fastsatt av Klima- og miljødepartementet 23. november 2018 med hjemmel i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 29 fjerde ledd og § 30 annet og tredje ledd.

I

I forskrift 19. juni 2015 nr. 716 om fremmede organismer gjøres følgende endringer:

§ 6 skal lyde:

(1) Det kreves tillatelse for innførsel av organismer som ikke er omfattet av forbudet i § 5 eller unntakene i § 7.

(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 innførselen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

§ 10 nytt annet ledd skal lyde:

(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.

§ 10 nåværende annet ledd blir tredje ledd.

§ 15 tredje ledd oppheves. Nåværende fjerde og femte ledd blir tredje og fjerde ledd.

§ 31 skal lyde:

§ 31. Dispensasjon

Miljødirektoratet *kan* gjøre unntak fra bestemmelsene i forskriften hvis dispensasjon i det aktuelle tilfellet ikke medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet, jf. § 1, eller hvis andre vesentlige samfunnsmessige hensyn gjør det nødvendig. Det kan ikke gis dispensasjon hvis det er grunn til å anta at innførselen, utsettingen eller omsetningen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

Følgende nye merknad for arten amerikansk hummer skal tas inn i vedlegg I:

Forbudet gjelder ikke ved innførsel av levende amerikansk hummer til godkjent virksomhet. For slik innførsel kreves tillatelse etter § 6. Tillatelse kan gis til importør som kan dokumentere rutiner som forhindrer tilsiktet og utilsiktet utsetting av amerikansk hummer i norsk natur. Det kan stilles vilkår om slike rutiner etter tillatelsen, herunder at all levende amerikansk hummer skal kokes eller på annen måte behandles slik at hummeren med sikkerhet er død før den forlater virksomhetens lokaler, at ingen uvedkommende skal ha tilgang til hummeren under eventuell midlertidig oppbevaring eller transport og at det på andre adekvate måter sikres mot at hummeren kommer ut i naturen under transport, at antall/mengde levende amerikansk hummer skal registreres slik at eventuell forsvinning av levende hummer oppdages i alle ledd, at levende amerikansk hummer må oppbevares i rømmingssikkert anlegg etter ankomst til virksomhetens lokaler, at ingen uvedkommende skal ha tilgang til anlegget, at levende amerikansk hummer skal holdes i egne tanker adskilt fra levende europeisk hummer og andre levende arter, syke og døde individer destrueres på en måte som hindrer at de slipper ut i naturen samt at ansatte som håndterer levende amerikansk hummer skal ha adekvat opplæring. Tillatelse kan gis for flere innførsler eller for en angitt tidsperiode.

II

Forskriften trer i kraft straks.