

Ph. Thorstensen AS
Akershusstranda 23
0150 OSLO

Oslo, 8.7.2016

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2016/3529

Saksbehandler:
Ingrid Handå Bysveen
Eivind Dypvik
Anniken Gjersten Skonhoft

Vedtak om avslag på søknad om dispensasjon fra forbudet mot innførsel av levende amerikahummer – Ph. Thorstensen AS

Miljødirektoratet avslår Ph. Thorstensen AS' søknad om dispensasjon fra forbudet mot innførsel av levende amerikahummer for videresalg av bearbeidede hummerprodukter. Avslaget gjøres på grunnlag av at det etter Miljødirektoratets vurdering ikke foreligger hjemmel til å gi dispensasjon i denne saken, jf. forskrift om fremmede organismer § 31.

Vi viser til søknad om dispensasjon fra forbudet mot innførsel av amerikahummer (*Homarus americanus*) mottatt den 21. april 2016, utfyllende opplysninger mottatt den 4. mai 2016, befaringsvedtak ved Oslo Fiskehall den 30. juni 2016 og øvrig kommunikasjon i saken.

1. Om søknaden

I søknaden ber Ph. Thorstensen AS om varig dispensasjon fra forbudet mot innførsel av levende amerikahummer, til innførsel av ca. 4000 - 5000 kg levende amerikahummer pr. uke. Hummeren skal importeres fra Canada (95 %) og USA (5 %), kokes og behandles i Ph. Thorstensen AS' lokaler i Oslo, før de selges som bearbeidede hummerprodukter i det norske markedet. Det meste av hummeren skal omsettes i dagligvaremarkedet, men noe skal omsettes i hotell-, restaurant- og cateringmarkedet.

Søker opplyser at bedriften i over 80 år har levert skalldyr og sjømat til det norske markedet. Virksomheten har importert amerikahummer de siste 15 årene, og er i dag den største importøren av levende amerikahummer til Norge. De opplyser også at de i 2015 importerte ca. 178 tonn levende amerikahummer, og hadde en total omsetning på 113 millioner kroner. Videre skriver Ph. Thorstensen AS at salg av hummer som ble importert levende utgjorde 30 % av den totale omsetningen, men at dette stod for over 50 % av bedriftens inntjening, da det er høyere bruttofortjeneste på hummerprodukter. Virksomheten nevner at de ikke importerer fryst amerikahummer, men at de importerte 4520 kilo levende europeisk hummer i 2015. I tillegg skriver bedriften at de per mai 2016 hadde importert 52,6 tonn levende amerikahummer i 2016.

Ph. Thorstensen AS informerer videre at de per april 2016 har 13 fulltidsansatte, hvorav fem personer jobber direkte med håndtering og produksjon av ulike hummerprodukter. De uttaler at de blir nødt til å si opp fem eller flere av disse ansatte dersom hummerforretningen bortfaller. De opplyser også at de i løpet av 2014 og 2015 har investert over 6 millioner kroner, bl.a. i utstyr for produksjon av ulike hummerprodukter.

Virksomheten har ikke solgt levende amerikahummer siden de ble kjent med forbudet mot innførsel og omsetning. I stedet for å selge levende hummer, som var vanlig praksis før forbudet trådte i kraft, selger de nå bl.a. blansjerte ("lettkokte") hummer. Som en tilpasning til forbudet, har bedriften etablert nye rutiner som skal sørge for at levende amerikahummer, rogn eller sykdom ikke blir spredt fra deres virksomhet.

Deres rutiner for håndtering av amerikahummer, fra den ankommer landet til den forlater bedriften i kokt tilstand, er beskrevet i søknaden og i supplerende informasjon oversendt i e-post datert 4. mai 2016. Levende amerikahummer blir importert i lukkede kasser med fly til Gardermoen, hvor de blir klarert av tollmyndighetene og godkjent av Mattilsynet. Deretter fraktes hummerne til Ph. Thorstensen AS' lokaler i Oslo sentrum, hvor de blir kokt umiddelbart eller plassert i lukkede bassengsystem innendørs. Før hummeren blir sendt ut til kunder, blir den kokt, og ingen levende hummer kommer således ut i markedet. Virksomheten opplyser at full sporbarhet skal sikre mot avvik fra dette.

Avløpsvannet renses slik at det ikke vil være noen kilde til utslipp av hummer, rester av hummer, eller til spredning av sykdom. Skadet eller syk amerikahummer blir sendt til destruksjon på avfallsanlegg.

Europeisk hummer oppbevares også i egne lukkede basseng. Bassengene med amerikahummer ligger i et låst rom hvor verken europeisk hummer eller andre arter blir oppbevart. Virksomheten har internkontrollrutiner og kontinuerlig opplæring av de ansatte for håndtering av produktet. Virksomheten er, ifølge Ph. Thorstensen AS, 100 % landbasert. Bedriften mener, på denne bakgrunn, at virksomheten ikke vil innebære noen risiko for spredning av levende hummer eller sykdom, og at den følgelig ikke er i strid med formålet med forskrift om fremmede organismer, fordi det ikke medfører risiko for naturmangfoldet.

Miljødirektoratet var den 30. juni 2016 på befaring i Ph. Thorstensen AS' lokaler i fiskehallen på Akershusstranda i Oslo. Under befaringen fikk Miljødirektoratet se hvordan virksomheten etterlever de rutinene for håndtering av levende amerikahummer som er beskrevet i søknaden.

Ph. Thorstensen anfører i sin søknad at etterspørselen etter hummer er så stor at dersom de ikke får dispensasjon til import av amerikahummer, vil dette kunne øke belastningen på den norske hummerbestanden.

2. Det rettslige grunnlaget

Formålet med forskrift 9. juni 2015 nr. 716 om fremmede organismer (forskriften) er å hindre innførsel, utsetting og spredning av fremmede organismer som medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet, jf. forskriften § 1. Forskriften fastsetter et forbud mot å innføre, sette ut og omsette levende amerikahummer, jf. forskriften § 5, jf. vedlegg I.

Miljødirektoratet kan, etter søknad, gi dispensasjon til innførsel av amerikahummer dersom vilkårene i § 31 er oppfylt. Begge de to vilkårene må være oppfylt. Paragraf 31 lyder som følger:

Når viktige samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan Miljødirektoratet gjøre unntak fra bestemmelsene i forskriften, dersom dette ikke er i strid med forskriftens formål.

I foredraget til kongelig resolusjon om forskrift om fremmede organismer fra 19. juni 2015 (spesialmotiver), står følgende om § 31:

"Bestemmelsen gir Miljødirektoratet adgang til å gjøre unntak (gi dispensasjon) fra bestemmelsene i forskriften. Det er først og fremst dispensasjon fra forbud mot innførsel, utsetting og omsetning av organismer som kan være aktuelt. Terskelen for å gi dispensasjon skal være høy, og to vilkår må være oppfylt for at det skal kunne gis dispensasjon. For det første må viktige samfunnsmessige hensyn tilsi at det kan gis dispensasjon. Eksempler på dette kan være forskningsvirksomhet, fredete grøntanlegg og kulturhistorisk viktige beplantninger. For det andre kan det ikke gis dispensasjon hvis dette 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. Hvis disse vilkårene er oppfylt, beror det på en helhetsvurdering om dispensasjon skal gis i den enkelte sak."

3. Miljødirektoratets vurdering

For å gi dispensasjon må Miljødirektoratet vurdere at begge vilkårene for å gi dispensasjon, jf. forskriften § 31, er oppfylt i denne saken. Dette vurderer vi nærmere nedenfor.

Vurdering av om tiltaket er i strid med forskriftens formål

Ett av vilkårene som må være oppfylt for at det skal kunne gis dispensasjon, er at 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, jf. forskriften § 1.

Forbudet mot innførsel, omsetning og utsetting av levende amerikahummer bygger på risikovurderinger utført av Havforskningsinstituttet og Artsdatabankens vurdering av at arten utgjør svært høy økologisk risiko, jf. *Fremmede arter i Norge - med norsk svarteliste 2012*. Gjennom bl.a. risikovurderingen fra Havforskningsinstituttet (*Risikovurdering av marine arter som benyttes i forskning, økotoksikologiske analyser, undervisning og akvakultur, og som omsettes til akvarister og som levende sjømat i Norge*), er det kjent at amerikahummer kan hybridisere med europeisk hummer. Det er også grunn til å tro at etablering av amerikahummer i Europa kan medføre overføring av sykdommer/parasitter til europeisk hummer, samt at den kan utkonkurrere/fortrenge europeisk hummer. Faren for uheldige følger for biologisk mangfold er imidlertid kun tilstede hvis amerikahummer, dens rogn eller sykdommer/parasitter blir sluppet ut i sjøen.

Amerikahummer er funnet i norske farvann med strikk på klørne, eller merker etter strikk, som er den vanlige måten å forhindre kannibalisme mellom individer som oppbevares i påvente av koking på restauranter og i fiskebutikker. Dette tyder på at amerikahummere som er funnet i norske kystområder stammer fra individer som er distribuert levende fra importør. Erfaring viser at innførsel av levende amerikahummer fører til at enkelte individer har blitt sluppet ut, selv om utsetting i mange år har vært forbudt etter havressursloven, noe som var bakgrunnen for at det ble vurdert som nødvendig å forby selve innførselen av denne arten.

Kunnskapsgrunnlaget om amerikahummer og dens effekter på biologisk mangfold er, etter Miljødirektoratet syn, oppfylt i denne saken, jf. naturmangfoldloven § 8. Førre var-prinsippet vurderes dermed ikke som relevant i denne saken, jf. naturmangfoldloven § 9.

Under befaringen i Ph. Thorstensen AS' lokaler, fikk Miljødirektoratet se at levende amerikahummer enten ble sendt rett til koking ved ankomst i fiskehallen, eller holdt adskilt fra europeisk hummer i lukkede bassengsystemer i påvente av koking før videre salg. Videre fikk Miljødirektoratet også se at bedriften har rutiner og systemer for adskilt håndtering av amerikahummer og europeisk hummer, rensing av avløpsvann, internkontroll, destruksjon av syk/skadet hummer, og at det kun er kokt, ikke levende amerikahummer, som selges videre fra bedriften.

På bakgrunn av den kompetansen virksomheten innehar, samt de rutiner og systemer bedriften har innført for håndtering og videresalg av amerikahummer og som ble gjennomgått under befaringen den 30. juni, mener Miljødirektoratet at det omsøkte tiltaket utgjør svært liten fare for uheldige følger for det biologiske mangfold. Miljødirektoratet understreker at grunnlaget for at faren vurderes som svært lav, er at søker har innført nye rutiner som skal sikre at levende amerikahummer, rogn eller sykdom ikke slipper ut av virksomheten. På grunn av den lave sannsynligheten for at levende amerikahummer, rogn og sykdom/parasitter skal slippe ut, er det liten grunn til å anta at det omsøkte tiltaket vil bidra til noen ytterligere belastning for europeisk hummer, jf. naturmangfoldloven § 10. Miljødirektoratet vurderer på denne bakgrunn at virksomheten 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.

Vurdering av om viktige samfunnsmessige hensyn foreligger

For at det skal kunne gis dispensasjon, må også vilkåret om at *viktige samfunnsmessige hensyn tilsier* at det kan gis dispensasjon, være oppfylt.

Forskningsvirksomhet, fredete grøntanlegg og kulturhistorisk viktige beplantninger er nevnt som eksempler på «viktige samfunnsmessige hensyn» i motivene til forskriften. I og med at dette kun er eksempler, betyr det at også andre samfunnsmessige hensyn kan begrunne en dispensasjon, såfremt disse er av kvalifisert art, jf. «viktige».

Eksempelene på «viktige samfunnsmessige hensyn» i motivene til forskriften gir, etter Miljødirektoratet syn, en pekepinn om at de hensyn som skal begrunne en dispensasjon må ivareta mer enn rene bedriftsøkonomiske hensyn. Etter Miljødirektoratets vurdering, vil ikke det at Ph. Thorstensen AS lider økonomisk tap som følge av importforbudet i seg selv være tilstrekkelig til å kunne si at det foreligger viktige samfunnsmessige hensyn. Ph. Thorstensen AS anfører imidlertid at inntjeningen vil bli redusert med 50 % og at de vil måtte si opp minst fem ansatte dersom hummerforretningen må opphøre. Spørsmålet blir om dette gir grunnlag for å si at det foreligger "viktige samfunnsmessige hensyn" i denne saken.

At forbudet mot innførsel av levende amerikahummer ville få økonomiske konsekvenser for sjømatnæringa, ble påpekt både i Miljødirektoratets høringsnotat fra juli 2014 og i

Miljødirektoratets tilråding til Klima- og miljødepartementet fra februar 2015¹. I Miljødirektoratets tilråding, ble det pekt på at Norge importerer både fryst og levende amerikahummer (henholdsvis 194 tonn og 235,5 tonn i 2014) fra USA og Canada, og at et forbud mot import av levende amerikahummer ville utgjøre et verditap i størrelsesorden 23,5 -35,3 millioner kroner, med utgangspunkt i SSBs importtall for 2014. Disse vurderingene av hvilke økonomiske konsekvenser importforbudet ville få for sjømatnæringa, synes å stemme relativt godt, sett i lys av Ph. Thorstensen AS' tall for omsetning og inntjening knyttet til import av levende amerikahummer i 2015. I Miljødirektoratets tilråding ble det også pekt på at importforbudet ville kreve omstilling hos aktører i sjømatnæringa.

Denne dispensasjonssøknaden er den første Miljødirektoratet har mottatt etter at forskrift om fremmede organismer trådte i kraft 1.1.2016. Det foreligger derfor ingen praksis knyttet til fortolkningen av dispensasjonshjemmelen i forskriften § 31. Vilåret "viktige samfunnsmessige hensyn" er en skjønnsmessig vurdering som gir et visst tolkningsrom. Miljødirektoratet har imidlertid vanskelig for å kunne se at det å unngå at virksomheter blir påført økonomisk tap i den størrelsesorden som søker oppgir, og dermed må omstille seg som følge av importforbudet, isolert sett er et viktig samfunnsmessig hensyn som kan gi grunnlag for dispensasjon. Særlig når disse konsekvensene var forutsett på tidspunktet for forbudets vedtak. I denne sammenheng vil Miljødirektoratet imidlertid peke på at disse konsekvensene ble vurdert som akseptable i lys av at innførsel, distribusjon og bruk av levende amerikahummer, slik det ble praktisert på tidspunktet forskriften ble vedtatt, medførte fare for utslipp av levende amerikahummer, rogn og sykdom/parasitter. I lys av den høye terskelen som gjelder for å kunne gi dispensasjon, kan vi likevel ikke se at det foreligger "viktige samfunnsmessige hensyn" i denne saken.

Faren for uheldige følger for det biologiske mangfold som følge av Ph. Thorstensens AS innførsel, håndtering og omsetning av amerikahummer, er, etter Miljødirektoratets vurdering, svært lav. Etter Miljødirektoratet syn burde bedriften ha fått adgang til å innføre levende amerikahummer, under forutsetning av at de overholder strenge vilkår knyttet til bl.a. håndtering og videresalg som omtalt ovenfor. I og med at begge vilkårene i dispensasjonsbestemmelsen må være oppfylt for at det skal kunne gis dispensasjon, vurderer Miljødirektoratet det slik at vi ikke har adgang til å gi dispensasjon i denne saken. En eventuell klage over dette vedtaket, med påfølgende behandling av Klima- og miljødepartementet, vil imidlertid kunne avklare om Miljødirektoratet har lagt en korrekt forståelse til grunn i vår tolkning av dispensasjonshjemmelen, og eventuelt om dispensasjonsbestemmelsen er for strengt utformet og dermed gir utilsiktede utslag som i tilfeller som dette.

Avslutningsvis vil Miljødirektoratet peke på at vi er kjent med at Ph. Thorstensen AS har importert amerikahummer i 2016, også etter at de ble kjent med forbudet mot innførsel i forskrift om fremmede organismer. Miljødirektoratet har vurdert at faren for uheldige følger for det biologiske mangfoldet som følge av denne virksomheten er svært lav. Vi har derfor valgt å ikke følge opp dette regelbruddet mens saken er til behandling.

¹ Miljødirektoratets tilråding om forskrift om fremmede organismer (side 157):
<http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2015/Mars-2015/Tilradning-om-forskrift-om-fremmede-organismer/>

Vedtak

Miljødirektoratet avslår Ph. Thorstensen AS' søknad om dispensasjon til innførsel av inntil 5000 kg levende amerikahummer pr. uke, da det etter direktoratets vurdering ikke foreligger viktige samfunnsmessige hensyn i saken, jf. forskrift 19. juni 2015 nr. 716 om fremmede organismer § 31.

Klage

Dette vedtaket kan påklages til Klima- og miljødepartementet i henhold til forvaltningslovens kap. VI av sakens parter, eller andre med rettslig klageinteresse, innen 3 uker fra det tidspunkt underretning om avgjørelsen er kommet fram til vedkommende part. Eventuell klage skal angi det vedtak som det klages over, og den eller de endringer som ønskes. Klagen bør begrunnes, og andre opplysninger av betydning for saken bør nevnes. Klagen skal sendes til Miljødirektoratet, Postboks 5672 Sluppen, 7485 Trondheim eller post@miljodir.no.

Hilsen

Miljødirektoratet

Kari Holden
seksjonsleder

Eivind Dypvik
senioringeniør

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

Kopi til:

Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Mattilsynet	Postboks 383	2381	Brumunddal