

NOTAT



Miljø- og
Fødevarerministeriet
Miljøstyrelsen

Naturbeskyttelse
Ref. CRNIS
Den 14. august 2017

Notat om høringssvar til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse og havstrategi (national liste med handelsforbud mm. over for visse invasive arter og nyaffattelse af bilag 1 i lov om havstrategi)

Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse og havstrategi (national liste med handelsforbud m.m. over for visse invasive arter og nyaffattelse af bilag 1 i lov om havstrategi) har været sendt i offentlig høring fra den 23. juni 2017 til den 4. august 2017. Udkastet blev sendt i høring hos relevante myndigheder, organisationer, foreninger, branche- og forskningsinstitutioner og samtidigt lagt på Høringsportalen.

I det følgende gennemgås de ikke-ministerielle høringssvar. Miljø- og Fødevarerministeriets kommentarer hertil er anført i kursiv. Høringssvarene er kun gengivet i hovedtræk. For detaljerede oplysninger om svarenes indhold henvises der til de fremsendte høringssvar, som kan ses på Høringsportalen.

Høringsnotatet er opdelt i to dele. Nedenfor følger først høringen fsva naturbeskyttelsesloven. Derefter følger høringen fsva havstrategiloven.

Følgende 2 ikke-ministerielle høringssparter har oplyst, at de ingen bemærkninger har til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse og havstrategi (national liste med handelsforbud mm. over for visse invasive arter og nyaffattelse af bilag 1 i lov om havstrategi):

- Danske Vandværker
- Hofo

Naturbeskyttelsesloven

Følgende 3 høringssparter har fremsendt bemærkninger til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse og havstrategi (national liste med handelsforbud mm. over for visse invasive arter og nyaffattelse af bilag 1 i lov om havstrategi), der vedrører naturbeskyttelsesloven:

- Dansk Gartneri
- Dyrenes Beskyttelse
- Landbrug & Fødevarer

Generelle bemærkninger

Landbrug og Fødevarer (LF), Dansk Gartneri (DG) og Dyrenes Beskyttelse (DB) er generelt positive over for intentionen om at begrænse skadevirkningerne af invasive arter. *LF* og *DG* anerkender, at en national liste over invasive arter samt et handelsforbud kan være en

fornuftig tilgang, men at det er vigtigt at anvendelsen af forbuddene sker på baggrund af en fuldstændig samfundsøkonomisk analyse af konsekvenserne, bl.a. for planteskoler.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

For så vidt angår analyse af de samfundsøkonomiske konsekvenser henvises til besvarelsen af 2 og 3 nedenfor.

Bemærkninger til konkrete emner

Kommentarer til høringssvarene vil blive givet med udgangspunkt i følgende overordnede emner:

- 1 Overgangsordning (længden)
- 2 Kompensation
- 3 Anvendelse af de konkrete forbud (importforbud og mulighed for eksport)
- 4 Handelsforbud på artsniveau eller sortsniveau
- 5 Procedure for at tage arter af og på listen

Ad 1. Overgangsordning (længden)

LF og DG er generelt positive over, at den foreslåede bemyndigelse i naturbeskyttelsesloven giver mulighed for at fastsætte en overgangsordning, men peger på, at den bør tilpasses den aktuelle produktion, så der er overensstemmelse mellem produktionslængde og overgangsordning, f.eks. kan produktionstiden af planter på planteskoler ofte være mellem 3 og 4 år.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Længden af overgangsperioden vil blive vurderet i forhold til den enkelte art. Der vil således ikke nødvendigvis gælde en overgangsordning af samme varighed for alle arter på den nationale liste.

I forbindelse med udnyttelse af lovforslagets mulighed for at fastsætte en national overgangsordning for arter, der kommer på den nationale liste vil der blive taget udgangspunkt i forordningen, således at det normale udgangspunkt for en overgangsperiode vil være 1-2 år, dog således, at overgangsperioden kan gøres længere eller kortere, når dette er sagligt begrundet. Ved fastsættelsen af overgangsordningens længde for den enkelte art vil der skulle ske en afvejning af hensynet til de miljømæssige risici som arten indebærer og de erhvervmæssige konsekvenser af forbuddet, samt til eventuelle helt særlige omstændigheder vedrørende arten, f.eks. særligt lange produktionstider. Det er endvidere intentionen, at erhvervsdrivendes salg til private og salg til (andre) erhvervsdrivende vil blive omfattet af samme overgangsordning.

Der henvises i den forbindelse også til de 4 kriterier, der skal være opfyldt for at en art kan komme på listen, som bl.a. betyder, at kun arter, der vurderes at have en vis kvalificeret negativ effekt på biodiversitet eller andre samfundsmæssige hensyn, kan optages på den nationale liste.

Miljøstyrelsen har noteret sig LF's og DG's oplysninger om de særlige forhold vedrørende produktionstider ifbm planter, og disse vil indgå i det videre arbejde. Det bemærkes, at den bekendtgørelse, der skal udmønte lovforslaget, herunder muligheden for at fastsætte en overgangsordning, vil blive sendt i offentlig høring.

Ad 2. Kompensation

LF og DG opfordrer Miljø- og Fødevarerministeriet til at etablere en kompensationsordning med fuld kompensation til de virksomheder, som har produceret under offentlig kontrol og nu bliver hårdt ramt af et nationalt handelsforbud med ekspropriationslignende karakter. DG er ikke enig i bemærkningerne til lovforslaget, hvoraf fremgår, at de erhvervsmæssige konsekvenser for planteskoler vurderes at være meget begrænsede. DG gør opmærksom på, at et handelsforbud mod f. eks. rynket rose kan påføre enkelte planteskoler meget betydelige tab og peger i den forbindelse på, at produktion af planter finder sted under løbende tilsyn fra Miljø- og Fødevarerministeriet, og at planteskolerne specialiserer sig i visse kulturer og investerer i frø, moderkulturer, maskiner mv., udvikler produktionsmetoder, produkterne og markederne for produkterne for at være konkurrencedygtige. Planteskolernes tab vil derfor kun i begrænset omfang kunne mindskes gennem en overgangsordning.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Miljø- og Fødevarerministeriet anerkender, at der kan være enkelte planteskoler, der har specialiseret sig i og investeret med henblik på produktion af bestemte arter. I praksis sælger de fleste planteskoler dog mere end én art eller sort. Det er endvidere ministeriets vurdering, at substitutionsmulighederne på plantemarkedet, dvs. planteskolernes mulighed for at erstatte deres salg af en forbudt plante med en anden art eller en steril sort af samme art, er så gode, at der er mulighed for at foretage en sådan omstilling af sin forretning med en rimelig overgangsperiode. Det er derfor ministeriets opfattelse, at konkrete uhensigtsmæssige negative konsekvenser for enkelte planteskoler skal afbødes gennem en overgangsordning, der giver planteskoler rimelig tid til at omstille sig og substituere deres slag af forbudte arter med andre arter eller sterile sorter af forbudte arter. Der er i forbindelse med Handlingsplan mod invasive arter lavet en økonomisk konsekvensvurdering med fokus på de økonomiske omkostninger, som er kvantificeret i det omfang, det er muligt, og det fremgår, at de samfundsøkonomiske konsekvenser er begrænsede.

Der vil i forbindelse med udarbejdelse af bekendtgørelsen i forhold til hver enkelt art blive taget stilling til, hvilke forbud der skal gælde, herunder om der kan tillades eksport til lande, hvor arten ikke er invasiv, hvor det er muligt i forhold til EU-retten og andre regelsæt.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at det tilsyn, som Miljø- og Fødevarerstyrelsen fører med planteskoler, har til formål at sikre:

- *at en række af karantæneskadegørere ikke introduceres eller spredes, herunder hvis de findes på bestemte planter,*
- *at formeringsmateriale af prydplanter (inkl. frø), frugtplanter (inkl. frø) og grøntsager samt frugtplanter og grøntsagsplanter er praktisk taget fri for andre skadegørere, der kan påvirke materialets kvalitet og anvendelighed,*
- *at formeringsmateriale af prydplanter (inkl. frø), frugtplanter (inkl. frø) og grøntsager samt frugtplanter og grøntsagsplanter har en korrekt identitet og*
- *at planter og plantemateriale, der opfylder disse krav, er forsynet med korrekt mærkning eller følgedokumentation til dokumentation af dette.*

Tilsynet er således en del af den opgave, som Landbrugsstyrelsen varetager som Danmarks plantesundhedsmyndighed. Tilsynets intensitet varierer mellem producenterne alt efter hvilke kulturer de dyrker, og om og i givet fald til hvilke lande der eksporteres (idet importlandene kan stille meget forskellige importkrav).

Plantetilsynet og de regler, der danner baggrund herfor, har således et andet sigte end den foreslåede bemyndigelse, der alene adresserer en delmængde af invasive arter, der er problematiske i Danmark, nemlig de invasive arter, hvor forbud har en effekt i forhold til at begrænse introduktion og spredning. At planteskoler producerer under tilsyn fra Miljø- og Fødevarerministeriet, som plantesundhedsyndighed, ændrer efter Miljøstyrelsens opfattelse ikke på, at en generel regulering vil kunne forbyde salg m.m. af invasive planter, der er problematiske på nationalt niveau.

Ad 3. Anvendelse af de konkrete forbud (importforbud og mulighed for eksport)
DG og LF peger på, at planteskoleplanter i vidt omfang er genstand for handel over landegrænser. Et nationalt handelsforbud bør derfor altid følges op af et importforbud, som effektivt bliver håndhævet. DG har vanskeligt ved at se, hvordan privat import fra for eksempel Tyskland kan forhindres.

DG henstiller endvidere til, at et nationalt dansk handelsforbud ikke pr. automatik udløser et eksportforbud til markeder, hvor arten ikke har uønskede egenskaber, medmindre der foreligger en saglig begrundelse for eksportforbuddet.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Baggrunden for valg af forbud er ønsket om at sikre en effektiv forebyggelse af introduktion eller spredning af invasive arter, der er problematiske i Danmark. Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1 medfører lovforslaget ikke, at alle forbud pr. automatik gælder for alle arter på den nationale liste. Ministeren skal i bekendtgørelsen i hvert enkelt tilfælde forholde sig til, hvilke forbud, der skal bringes i anvendelse over for en konkret art. Det fremgår videre af bemærkningerne, at der i forbindelse med optagelsen af en art på den nationale liste skal ske en vurdering af, om de 4 kriterier nævnt i bemærkningerne til lovforslagets § 1 er opfyldt, herunder at omkostningerne ved opførelse af en art på listen og indførelse af et eller flere forbud for denne art vil bidrage til en omkostningseffektiv håndtering og ikke vil medføre væsentlige samfunds- eller erhvervsøkonomiske omkostninger. Der vil i den forbindelse ske en individuel vurdering af den enkelte art i forhold til, hvilke forbud, der skal gælde, og i hvilket omfang det er nødvendigt at sammenkoble flere forbud, f.eks. et handelsforbud med et importforbud, for at opnå en effektiv forebyggelse af introduktion eller spredning af arten. Hensynet til erhvervet vil indgå i denne afvejning med henblik på at sikre, at forbud alene indføres, hvor der er en effekt og på den måde, der er mindst indgribende.

I forhold til et importforbud følger det af forordningens artikel 12, at foranstaltningerne overfor en national liste skal være forenelige med TEUF og meddeles Kommissionen i overensstemmelse med EU-rette. Det er ministeriets vurdering, at det vil være muligt at anvende et importforbud, hvor det er relevant og sagligt begrundet. Hvis dette ikke var muligt, ville formålet med de danske regler kunne udhules ved at arter, der er omfattet af et nationalt handelsforbud blot kan importeres fra andre lande. Tilsvarende vil det efter ministeriets vurdering være muligt at anvende et eksportforbud, der differentierer mellem lande, således at man f.eks. vil kunne forbyde eksport til et naboland, men ikke til et andet land. Det følger af, at forordningen giver medlemslandene mulighed for gøre det, der er nødvendigt for at forhindre og forebygge introduktion og spredning af arter på den nationale liste på deres område, men ikke mere end det. Hvis eksport til fx et naboland medfører en risiko for spredning tilbage til Danmark, men en sådan risiko ikke foreligger f.eks. i forhold til et andet land, vil der kunne indføres et eksportforbud ift til nabolandet, mens mulighed for eksport til et andet land, tillades. Det bemærkes, at muligheden for at eksportere til visse EU-lande i en situation, hvor en art på den nationale liste bliver

omfattet af et handelsforbud primært vil være relevant i forbindelse med en overgangsordning. Det skyldes, at det formentlig sjældent vil give mening at tillade fortsat produktion af en art, der ikke må handles i Danmark, alene med eksport for øje, da spredningsrisikoen typisk i høj grad vil knytte sig til selve produktionen og transporten.

Kommissionen og de øvrige medlemslande skal orienteres om anvendelsen af forordningens forbud på arter på en national liste. Formålet med meddelelsen er at øge gennemsigtigheden på det indre marked, og forebygge, at nye nationale regler kommer til at udgøre ubegrundede handelshindringer. Notifikationen giver Kommissionen og de øvrige medlemslande mulighed for at gøre indsigelser mod reglen før den indføres.

De notificerede regler forelægges i udkastform, hvorefter der påløber en "stand-still-periode" på tre måneder med henblik på evt. indsigelser eller bemærkninger.

I forhold til privates import af arter på den nationale liste skal ministeriet bemærke, at den bekendtgørelse, der udmønter lovforslagets bemyndigelse, vil skulle indeholde sanktioner for overtrædelse af de forbud, som den udmønter. I forbindelse med udmøntningen af bemyndigelsen vil ministeriet tage stilling til sanktionering af en sådan overtrædelse. Det forventes, sanktionsbestemmelserne vil tage udgangspunkt i de bestemmelser, der i dag findes i bekendtgørelse nr. 1088 af 18. juli 2016 om forebyggelse og håndtering af introduktion og spredning af invasive ikkehjemmehørende arter.

Ad 4. Handelsforbud på artsniveau eller sortsniveau

DG henstiller til, at ikke-invasive sorter bliver undtaget fra de forbud, der måtte blive indført på artsniveau. DG peger i den forbindelse på, at danske planteskoler inden for visse arter som for eksempel rynket rose har udviklet og markedsført sterile sorter og sorter, som ikke danner rodskud.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger:

Formålet med den foreslåede bemyndigelse er at forhindre introduktion og spredning af arter, der opfylder kriterierne anført i bemærkningerne til lovforslagets § 1, for at være invasive. Hvis en sort både er steril og ikke danner rodskud, vil individer, der tilhører denne sort, ikke kunne optræde invasivt. Det er ministeriets opfattelse, at sådanne sterile sorter, der ikke kan formere sig, ikke vil være omfattet af et forbud, der ellers omfatter den pågældende art. I de tilfælde, hvor sorten kan optræde invasivt, vil den være omfattet af et forbud, der omfatter arten.

Ad 5. Procedure for at tage arter på og af listen

LF henstiller til, at udmøntningen af bemyndigelsen, ud over at fastsætte arterne på den nationale liste, også fastlægger procedurer for, hvordan arter kan tilføjes eller fjernes fra listen. LF finder det afgørende, at der fastsættes regler, som sikrer at der sker en reel inddragelse af interessenter i forbindelse med vurderingen af arter, og at det sikres, at der foretages en fagligt underbygget vurdering af samfundsøkonomiske omkostninger ved at lade en art optage på listen. Endelig mener LF, at de økonomiske konsekvensvurderinger skal omfatte alle typer af forbud jf. forordningens artikel 7 (1), der kan overvejes indført for den enkelte art.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger:

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget vil ministeren løbende kunne revidere listen ved en bekendtgørelsesændring/udstedelse af ny bekendtgørelse. Det er således den almindelige procedure for ændring af bekendtgørelser, der følges. Det følger heraf, at en

bekendtgørelse som altovervejende hovedregel vil skulle sendes i offentlig høring, hvorved inddragelse af relevante organisationer sikres.

Der vil desuden fortsat være mulighed for løbende at komme med bemærkninger og holdninger til arter på listen, f.eks. gennem Miljøstyrelsens rådgivende gruppe for invasive arter.

For så vidt angår den vurdering, der ligger til grund for at sætte en art på listen henvises til besvarelsen af ad 3).

Havstrategiloven

Følgende 4 høringsparter har fremsendt bemærkninger til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse og havstrategi (national liste med handelsforbud mm. over for visse invasive arter og nyaffattelse af bilag 1 i lov om havstrategi), der vedrører havstrategiloven:

- Danske Maritime
- Danmarks Naturfredningsforening
- Dyrenes Beskyttelse
- Friluftsrådet

Bemærkningerne til lovforslagets del om nyaffattelse af bilag 1 til lov om havstrategi er af meget forskelligartet karakter og er nedenfor beskrevet under den enkelte høringspart.

Danmarks Naturfredningsforening bemærker generelt, at der er DNs opfattelse, at der er tale om fornuftige og nødvendige præciseringer i bilag 1, der har til formål at gøre medlemslandenes gennemførelse af direktivet mere ensartet og sammenlignelig. Det er vigtigt i lyset af at enkelte lande, herunder ikke mindst Danmark, aktivt modarbejder at give Havstrategidirektivet en mere ensartet, målbar og forpligtende implementering i medlemslandene.

Danske Maritime tilkendegiver, at forholdene vedrørende invasive arter er væsentlige, og at Danske Maritime primært har fokus på de problematikker, der relaterer sig til invasive arter i havmiljøet. Danske Maritime støtter derfor Ballastvandkonventionen og dens gennemførelse i dansk ret som en meget væsentlig forebyggende indsats mod invasive arter i det danske havmiljø. Danske Maritime tilkendegiver i den forbindelse, at foreningen beklager den beslutning, som IMOs miljøkomite traf under samlingen i London 3.-7. juli, der udskød ikrafttrædelsesdatoen i foreløbigt yderligere to år.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Da bemærkningen ikke vedrører forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse og havstrategi (national liste med handelsforbud mm. over for visse invasive arter og ajourføring af bilag 1 i lov om havstrategi) har Miljøstyrelsen ingen bemærkninger hertil.

Dyrenes Beskyttelse (DB) finder i forhold til Tabel 2b Menneskeskabte belastninger, anvendelsesformål og menneskelige aktiviteter, der befinder sig i eller påvirker havmiljøet, at de to aktiviteter "Infrastruktur til turisme og fritid" samt "Turist- og fritidsaktiviteter" under temaet "Turisme og fritid" er to væsentlige punkter, hvis forstyrrende effekter altid bør vurderes nøje i kystnære områder.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Som det fremgår af titlen på det foreslåede bilag 1 til havstrategiloven er der tale om en vejledende liste. Det derfor – som hidtil – være op til en konkret vurdering i forbindelse med

udarbejdelse af den danske havstrategi at vurdere, hvilke af de i bilaget nævnte punkter, der skal vurderes og i forhold til hvilke havområder. Miljøstyrelsen har noteret sig, at Dyrenes Beskyttelse lægger vægt på, at turisme og fritid beskrives.

Friluftsrådet (FR) finder, at det ikke er korrekt, når det af bemærkninger til lovforslaget fremgår, at der ikke er tale om substantielle ændringer. Til eksempel er forstyrrelse af arter (f.eks. i yngle-, hvile- og fourageringsområder) som følge af menneskelig tilstedeværelse ikke nævnt i den nuværende tabel 2 i bekendtgørelse af lov om havstrategi. Under Biologisk forstyrrelse er alene nævnt tilførsel af mikrobielle patogener, indførsel af ikke oprindelige arter og flytninger samt selektiv udtag af arter (inkl. tilfældige fangster af ikke målarter).

Af de af forslaget tilføjede nye belastninger og aktiviteter ser Friluftsrådet risiko for potentielle effekter for friluftslivet. FR efterlyser derfor information om, hvordan de nye tabelførte belastninger og aktiviteter vil blive fortolket i udarbejdelse af basisanalyser og miljømål. FR understreger, at det fsva tabel 2a Forstyrrelse af arter (f.eks. i yngle, hvile- og fourageringsområder) som følger af menneskelige aktiviteter, er afgørende, at det bliver klarlagt, hvornår, der er tale om forstyrrelse af arter og hvilke arter, der er tale om. Fsva tilførsel af menneskeskabt lyd (impulslyde, kontinuerlige lyde) peger FR på, at mange rekreative aktiviteter medfører undervandslyde og er bekymret for, om rekreative aktiviteter også har et lydombfang, som må betragtes som værende en belastning af havmiljøet. Det bør tydeliggøres, hvornår lydbelastningen vurderes til at være af et sådant omfang, at det udgør en belastning f.eks. med angivelse af bagatel-grænse, hvor lydniveauer under grænsen fuldt ud accepteres. FR finder videre, at der ved lydniveauer over grænsen yderligere må vurderes på belastningsomfanget i forhold til støjperiodens længde, støjens rækkevidde sammenholdt med lydniveauet og antager, at dette vil fremgå klart af basisanalyserne og de fastsatte miljømål der.

For så vidt angår Tabel 2b Infrastruktur til turisme og fritid, Turist- og fritidsaktiviteter, er FR glade for, at man vil registrere infrastrukturen for sejlene turister og fritidsaktiviteter. Da det er nævnt som en menneskelig aktivitet, der potentielt kan påvirke havmiljøet i en uhensigtsmæssig grad, vil FR henstille til, at det uddybes, hvordan f.eks. sejlturisme vil blive vurderet som en belastningsparameter i et havområde.

Endelig bemærker FR i forhold til menneskelige aktiviteter relateret til havbrug, herunder den tilhørende infrastruktur fsva menneskabte biologiske og stoflige belastninger af havmiljøet, at rådet er bekymret for antallet af havbrug, både i forhold til de store arealreservationer, som brugene kræver, hvor sejls og andre rekreative aktiviteter ikke er tilladt, men også de miljømæssige omkostninger dette vil få. Rådet peger på, at der allerede i dag sker masseudslip af opdrættede ørreder, hvilket medfører en voldsom belastning af havmiljøet. FR er videre bekymrede for lystfiskeriet, hvis opdrættene overgår til hjemmehørende arter, og ikke de i dag almindeligt brugte regnbueørreder. Hvis sådanne fisk slipper ud af et havbrug kan det ikke spores så let, og det kan skabe en genetisk forurening af de danske bestande. Faunaen i de enkelte vandløbssystemer har karakteristiske genetiske profiler, skabt gennem årtusinders tilpasning, som let kan slås i stykker, hvis opdrættede fisk slipper ud og overfører deres ”produktionstilpassede” gener.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Det foreslåede bilag vil lige som det gældende bilag 1 til havstrategiloven have karakter af en vejledende liste, hvilke betyder, at de nævnte punkter skal vurderes i det omfang de er relevante, og at det samtidig er frit for de danske myndigheder at medtage andre punkter end dem, der eksplicit er nævnt på listen. På den baggrund finder Miljøstyrelsen fortsat, at ændringen ikke er substantiel, selvom det foreslåede nye bilag 1 er mere detaljeret og

indeholder flere punkter end det gældende bilag 1. På nuværende tidspunkt foreligger der hverken nationalt, regionalt eller på EU-niveau retningslinjer for, hvordan det ændrede bilag 1 skal anvendes. Miljøstyrelsen vil vurdere dette i forbindelse med udarbejdelse af kommende havstrategier.