

Fylkesmannen i Rogaland
Postboks 59 Sentrum
4001 Stavanger

Trondheim, 22.4.2015

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2014/8958

Saksbehandler:
Ingvild Skorve

Endelig avgjørelse i klagesak: klage på tillatelse til utsetting av utenlandske treslag i Eigersund kommune

Miljødirektoratet har etter behandling av klagen kommet til at Fylkesmannen i Rogaland sitt vedtak av 1. april 2014 oppheves delvis. Søknaden som gjelder utplanting av sitkagran avslås. Avslaget er begrunnet med at omsøkt utplanting medfører risiko for uheldige følger for naturmangfoldet, med særlig vekt på risiko for spredning til og forringelse av kystlynghei av nasjonal verdi (A). Tillatelsen til utplanting av hybridlerk/japanlerk stadfestes.

Miljødirektoratet viser til oversendelse fra Fylkesmannen i Rogaland datert 12. august 2014 om klage på tillatelse til utsetting av sitkagran og hybridlerk/japanlerk i Eigersund kommune.

Sakens bakgrunn

Eigersund Landsogns Skoglag søkte 30. mars 2014 om tillatelse til utsetting av 3000 trær av arten sitkagran (*Picea sitchensis*) og 12 000 trær av artene hybridlerk/japanlerk (*Larix ×marschinsii*/*L. kaempferi*) til skogproduksjon på to areal oppgitt på til sammen 150 dekar på eiendom nummer 28/14 på Omdalsheia i Eigersund kommune i Rogaland fylke.

Fylkesmannen i Rogaland ga i vedtak datert 1. april 2014 tillatelse til omsøkt utsetting av sitkagran på til sammen 51 dekar, og hybridlerk/japanlerk på om lag 71 daa. Fylkesmannen avgrenser omsøkt sitkagranfelt slik at det ikke tillates å tilplante nærmere eiendomsgrensen enn til det står eksisterende sitkabepantninger. Tillatelsen er gitt med vilkår. Fylkesmannen begrunner vedtaket med at planteskog som ligger nærmere kystlyngheien i området vil kunne fungere som buffer for spredning fra omsøkte felt, at tiltaket vurderes å ikke ville legge beslag på, eller vesentlig true stedegne naturkvaliteter og at plantingen vil utgjøre liten endring av frøpresset på områdene rundt. Under forutsetninger om blant annet at fremtidig spredning av sitkagran overvåkes og fjernes, vurderer Fylkesmannen at omsøkt utplanting ikke vil være til vesentlig skade for naturmangfoldet.

Naturvernforbundet påklaget vedtaket 2. mai 2014. Etter forberedende klagebehandling opprettholdt Fylkesmannen i Rogaland sitt vedtak. Saken ble oversendt Miljødirektoratet 12. august for endelig klagebehandling.

Klagerett og klagefrist

Klagen er fremsatt av Naturvernforbundet i Rogaland, som har rettslig klageinteresse i saken, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl) § 28.

Fylkesmannen opplyser i oversendelsen av klagen at klagen ble varslet innen fristen etter reglene i forvaltningsloven, og mottatt innen utsatt frist. Miljødirektoratet støtter Fylkesmannens vurdering av at klagefristen ble fremsatt i henhold til klagefristen i fvl. § 29.

Direktoratet kan etter fvl. § 34 prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Direktoratet kan selv treffe vedtak i saken, eller oppheve Fylkesmannens vedtak og sende saken tilbake til Fylkesmannen til helt eller delvis ny behandling.

Rettslig grunnlag

Klagen behandles i henhold til forskrift 25. mai 2012 nr. 460 om utsetting av utenlandske treslag til skogbruksformål, jf. lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven, nml.) kap IV, samt nml. § 8 til 12, jf. § 7 og forvaltningsloven.

Anførsler i klagen

Hovedtema i klagen gjelder tillatelsen til utsetting av sitkagran, kunnskapsnivået om de to andre treslagene, og kunnskapsgrunnlaget og vurderingene gjort av det biologiske mangfoldet i området.

Naturvernforbundet hevder det er faktafeil når fylkesmannen refererer til at klokkesøte, en art som står oppført som sårbar (VU) på Artsdatabankens Norsk rødliste for arter (2010), og som bare fins i to av kystlyngheilokalitetene, og henviser til faktaark for de to andre nærmeste kystlyngheilokalitetene som også skal ha klokkesøte. Det trekkes fram at det er hubrolokaliteter, en art oppført som sterkt truet (EN) på rødlista, i nærheten, og at hubro er sårbar for gjengroing. Det påpekes at det er få registreringer av biologisk mangfold spesielt på gjeldende eiendom, og det settes spørsmålstegn ved dekningen på kartleggingen i området. Fylkesmannen burde ha gjort undersøkelser i hele området, både i en radius på minimum 2 km, samt 5 km i dominerende vindretning, til omsøkte plantefelt.

Klagerne påpeker at forskrift om utsetting av utenlandske treslag normalt ikke gir hjemmel for utsetting av arter oppført med svært høy risiko (SE) i Artsdatabankens Norsk svarteliste (2012), slik som sitkagran (SE), og at sitkagran er brukt i området fra før. Naturverdiene i områdene rundt utsettingsområdet tilsier at søknaden burde avslås, spesielt når det gjelder sitkagran. Klager setter spørsmålstegn ved Artsdatabankens kunnskapsgrunnlag for å plassere hybridlerk og japanlerk som lav risiko (LO), og argumenterer for at kunnskapen er for dårlig til å gi tillatelse også for disse treslagene. Klager anfører at det er manglende vilkår knyttet til internkontroll.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen uttaler i oversendelsen av klagen at det er tatt høyde for at det kan være klokkesøte også i de andre kystlyngheilokalitetene i området. Fylkesmannen vektlegger at det er mye utenlandske treslag i området allerede. Hva gjelder hubro, vurderer Fylkesmannen at nyplanting ikke vil påvirke arten ytterligere, da det allerede er plantefelt i området som har fått tillatelse.

Når det gjelder avstandsnormer for buffersoner inn mot plantefeltene, uttaler Fylkesmannen at dette er gjenstand for faglig diskusjon og utredning. Fylkesmannen har i første rekke vurdert områdene som ligger opp mot 1,5 km fra utplantingsfeltene, men har også vurdert områder opp mot 4-5 km fra utsettingsområdet.

Fylkesmannen viser til krav om internkontroll og vilkår satt i tillatelsen, og mener at biologisk mangfold og naturtyper er ivarettatt ved tillatelsen.

Miljødirektoratets vurdering

Utsetting av utenlandske treslag reguleres i forskrift 25. mai 2012 nr. 460 om utsetting av utenlandske treslag til skogbruksformål. Formålet med forskriften er å hindre at utsetting av utenlandske treslag medfører eller kan medføre uheldige følger for naturmangfoldet, jf. § 1. Ved vurderingen av om det skal gis tillatelse til utsetting, skal eventuelle uheldige følger for naturmangfoldet vektlegges, herunder særlig uheldige følger for biologisk mangfold, jf. forskriften § 7 første ledd. Prinsippene i nml. § 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer for vurderingen, jf. § 7.1 tillegg har Miljødirektoratet vektlagt andre viktige samfunnsinteresser, jf. § 14.

Det følger av prinsippet om kunnskapsgrunnlaget nedfelt i nml. § 8 at beslutningen så langt det er rimelig skal bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Direktoratet har i saken basert vurderingene på informasjon som fremkommer av søknad og klage, Fylkesmannens vedtak, forberedende klagebehandling og annen relevant kunnskap.

Det foreligger en del kunnskap om omsøkte treslag og om naturmangfoldet i gjeldende område i Eigersund. Naturtypekartleggingene av kystlynghei som er gjort i omkringliggende områder er av nyere dato, og er etter direktoratets vurdering god. Det er derimot få kartfestede forekomster av arter i området. Den kunnskapen som foreligger gir imidlertid ikke indikasjoner på at det er behov for en nærmere kartlegging av naturtyper og arter. Direktoratet vurderer derfor at det foreligger tilstrekkelig tilgjengelig vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap i denne saken, jf. nml. § 8.

Om den omsøkte utsettingen kan medføre uheldige følger for naturmangfoldet beror på en helhetsvurdering, som beror på blant annet treslagets økologiske egenskaper og dets påvirkning på stedegent naturmangfold i det aktuelle området. Eksempelvis kan påvirkning på arter som forekommer naturlig på stedet, endring i miljøforholdene, genetisk innblanding og spredning til naturmiljøet være relevante faktorer, jf. Miljøverndepartementets veileder til forskriften (2012).

Sitkagran begynner frøsetting i relativt ung alder (>15 år), og har biologisk sett gode spredningsegenskaper (eks. større salttoleranse enn norsk gran, lav frømasse, stor frøvinge). Sitkagran er av Artsdatabankens risikovurdering i 2012 kategorisert til svært høy risiko (SE). Som utgangspunkt bør man være svært restriktiv med å tillate utsetting av slike arter. En årsak til den høye risikoplasseringen er at sitkagran viser tydelig spredning inn i kystlynghei, som er en sterkt truet (EN) naturtype, jf. Artsdatabankens Norsk rødliste for naturtyper (2011). Sitkagran viser i tillegg spredning inn i blant annet kulturpåvirkede tørre arealer, ulike åpne naturtyper og forstyrret mark. Ifølge Artsdatabanken skal spredning i etablert skog være beskjedent. Sitkagran er det treslaget med flest registrert forvilledde forekomster i Artsdatabankens Fremmedartsbasen (3000, inkludert mørketall). Både japanlerk og hybridlerk er kategorisert til lav risiko (LO) av Artsdatabanken. Det oppgis i kriteriedokumentasjonen at begge treslagene er i stand til å sette frø og spre seg, og at det er påvist spredning av japanlerk til åpne arealer nær eksisterende bestand. For japanlerk er det registrert to forvilledde forekomster (med stort uspesifisert mørketall), mens for hybridlerk er det ingen pålitelige belegg. Risikovurderingen av bartrærne baseres blant annet på innsamlet materiale (belegg). Direktoratet merker seg at belegg fra disse bartrærne er underrepresentert i de botaniske samlingene, og at kunnskapen om økologisk risiko er noe usikker.

Det skal plantes på arealer hvor det har vært planteskog, i hovedsak med contortafuru, men også furu, lerk og litt norsk gran. Det er ikke registrerte naturtyper som er spesielt viktige for biologisk mangfold eller andre registrerte arter på arealene. Japanlerk og hybridlerk vil medføre mindre grad av belastning på utplantingsområdet, da disse artene er lyskrevende og slipper mye lys ned i skogbunnen. Omsøkt utplantning av sitkagran vil derimot medføre en tettere skog og mindre lys som slippes ned i skogbunnen. Et treslagsskifte til sitkagran kan utgjøre en belastning på naturen som finnes på stedet. Imidlertid innebærer omsøkt utplantning på begge arealene ikke nyplanting, og det er ikke kartlagte forekomster av verdifull natur på stedet. Direktoratet vurderer at de omsøkte utplantingene av sitkagran og hybridlerk/japanlerk ikke vil medføre uheldige følger for det biologiske mangfoldet på selve utplantingsområdene som isolert sett tilsier avslag på søknaden.

Utplantingens spredningsrisiko inngår også i vurderingen av om utplantingen vil medføre uheldige følger for naturmangfoldet. Utenlandske treslag kan i utgangspunktet kun tillates plantet ut dersom det foreligger minimal risiko for spredning, jf. Miljøverndepartementets veileder til forskriften. Avgjørende for direktoratet har vært om utsettingen kan medføre uheldige følger for det biologiske mangfoldet i omkringliggende verdifull natur. I dette henseende er de omsøkte treslagenes sprednings- og skadepotensiale viktig.

Arealene det søkes utplantning på er i all hovedsak omsluttet av plantet skog av ukjent hogstklasse, noe som vil begrense en potensiell kortdistansespredning inntil denne skogen hogges. Det er i utgangspunktet utfordrende å forutse hvor en eventuell langdistansespredning fra utplantingene kan skje. Siden dominerende vindretning i området er ukjent, må man vurdere potensiell spredningsrisiko i alle retninger. Sitkagran har små vindbårne frø (3 mg) som kan spre seg langt. DN-utredning 8-2012 påpeker at bartrær har en frøproduksjon på tusenvis av frø, og utredningen har beregnet at sitkagran har en spredningsdistanse på over 1.7 km ved en vindhastighet på 10 ms^{-1} og over 3.4 km ved 20 ms^{-1} . Dette betyr at 1 % av frøene kan forventes å spres lengre enn dette (ved angitt hastighet). Gitt at en bestand gjerne skal stå i 70 - 100 år, og gjerne lengre, så betyr det at svært mange frø kan forventes å spre seg langt. Selv om DN-utredning 8 - 2012 er en modellberegning gitt gjeldende kunnskapsstatus, så har Miljødirektoratet erfaring fra felt at sitkagran kan spre seg lange distanser og spesielt i åpne landskapstyper (jf. DN utredning 8 - 2012). I det omsøkte utplantingsarealet for sitkagran, utenfor de skogdekte arealene, er det store områder med åpne lyngheier som vil være mottakelig for spredning og etablering av sitkagran.

De nærmeste kartlagte naturverdiene er spesielt to kystlyngheier av nasjonal verdi A, «Koldal-Beringsfjellet-Grastveit» og «Hesten - vest for Spjodevatnet», som begge ligger innenfor 500 meter fra de omsøkte arealene. Åpne kystlyngheier er kategorisert som sterkt trua (EN) i Artsdatabankens Norsk rødliste for naturtyper (2011). Kystlynghei med A-verdi utgjør de mest verdifulle lokalitetene med kystlynghei i Norge.

Spredning av sitkagran til kystlyngheiene vil kunne bidra til endring i miljøforhold, øke faren for gjengroing og skygge ut lyskrevende arter på stedet. Eksempel på en slik art er klokkesøte (VU), som fins i store bestander i lyngheiene. Klokkesøte etablerer seg lett på forstyrret jordsmonn, og sitkagrana kan derfor regnes som en direkte konkurrent. Etablering av sitkagran og andre fremmede treslag i kystlyngheiene vil følgelig medføre en svekkelse av verdiene, og redusere mulighetene for videre opprettholdelse av kystlyngheiene. Økt gjengroing ved spredning av sitkagran kan også redusere leveområdene for hubro (EN), som har lokaliteter i områdene rundt omsøkte felt.

Sitkagranens spredningsevner i det aktuelle landskap tilsier at det foreligger risiko for spredning til kystlyngheiene som befinner seg innen 500 m fra utsettingsområdet. Denne avstanden er godt innenfor det som vil være en reell spredningsrisiko fra det omsøkte plantearealet. Usikkerheten om risiko for langdistansespredning til kystlyngheiene tilsier at det må tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet, jf. nml. § 9.

Risiko for skade på biologisk mangfold fra omsøkt felt med hybridlerk og japanlerk på kystlyngheilokalitetene vil avhenge av spredningsomfanget og de økologiske effektene hvor de spres. Tilgjengelig kunnskap om treslagene tilsier at denne konkrete risikoen er mindre sannsynlig.

Vurderingen av om utsettingen kan medføre uheldige følger for naturmangfoldet skal også omfatte vurderinger av den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for, jf. nml. § 10.

Det regnes at omkring 10 % av det opprinnelige lyngheiarealet i Norge er i behold i dag, og disse arealene er under stort press fra flere hold. De viktigste trusselfaktorene for kystlyngheiene er naturlig gjengroing, skogplantning, invasjon av sitkagran fra plantefelt, overflategjødsling og oppdyrking, nitrogenanrikning i jordsmonn fra luft, nedbygging og klimaendringer (Kaland 2013). Det samlede presset på kystlyngheier vurderes som stort.

Direktoratet legger til grunn at omsøkt utsetting av sitkagran kan medføre uheldige følger for aktuelle kystlyngheilokaliteter verdisatt til verdi A. Negativ påvirkning på disse vil derfor, også i et nasjonalt perspektiv, innebære uheldige følger for det biologiske mangfoldet. Et fremtidig varmere og fuktigere klima kan også bidra til økt spredning av sitkagran (faktaark for sitkagran, Artsdatabanken), inkludert i dette området i Eigersund. Fylkesmannen opplyser om at det er andre utplantinger av sitkagran i området, herunder også nærmere kystlyngheien i nord enn omsøkt utplantingsområde. Ifølge faktaark for den nærmeste kartlagte kystlyngheien (Koldal-Beringsfjellet-Grastveit) fins det noe innslag av plantet sitkagran i selve lokaliteten. Det samlede frøpresset av sitkagran i og til lokalitetene kan regnes å øke i tiden framover, spesielt om nye nærliggende areal av sitkagran etableres og etter hvert blir frømodne. Risikoen for skade på kystlyngheiene må også sees i sammenheng med det samlede frøpresset av andre fremmede treslag, og andre inngrep, som kystlyngheiene er utsatt for. Utsetting av sitkagran iht. søknaden vil på sikt kunne bidra til å øke det samlede frøpresset av fremmede treslag til nærliggende verdifulle kystlyngheier. Omsøkt utplantning av sitkagran kan dermed utgjøre en ytterligere belastning på kystlynghei, jf. nml. § 10.

For vurderingen av om tillatelse til utplanting skal gis, skal de uheldige følgene som utplantingen kan innebære avveies mot andre viktige samfunnsinteresser, herunder utplantingens nytteverdi, jf. nml. § 14. Det fremkommer av saken at søker ønsker bedre produksjon og kvalitet ved å benytte omsøkt treslag. Direktoratet vurderer imidlertid at det på omsøkte utplantingsområde er mulig å benytte alternative treslag. I denne sammenheng vises det til naturmangfoldloven § 12 om at for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og teknikker som gir de beste samfunnsmessige resultater. Det har ikke fremkommet i saken i hvilken grad eller på hvilken måte utplanting av sitkagran vil medføre bedre produksjon og kvalitet enn ved utplanting av andre treslag. Noe større volumproduksjon kan tenkes, noe som vil kunne gi skogeier økt inntekt på tømmer, sammenlignet med om det ble benyttet andre treslag. Direktoratet er ikke kjent med at sitkagran holder bedre virkeskvalitet enn ved bruk av eksempelvis norsk gran. Det har i

søknadsbehandlingen ikke fremkommet annen potensiell nytteverdi for grunneier eller for samfunnet som helhet ved omsøkt utplantning.

Det finnes andre alternative treslag som kan benyttes på utplantingsområdet, og som gir lavere grad av risiko for biologisk mangfold. Da utplantning av sitkagran heller ikke anses å utgjøre spesielt større nytteverdi enn utplantning av andre treslag, vurderer direktoratet at utplantning av alternative treslag vil gi de beste samfunnsmessige resultater, jf. nml. § 12. I avveiningen mot andre viktige samfunnsinteresser vurderer direktoratet at ulempene ved å tillate utplantning av sitkagran er større enn nytteverdi for grunneier ved et eventuelt økt volumproduksjon.

Fordi langdistansespredning vil være vanskelig for søker å kontrollere, vurderer direktoratet at vilkår til tillatelsen ikke kan bøte på den risikoen utplantning av sitkagran i dette tilfellet innebærer.

Konklusjon

Miljødirektoratet anser at omsøkt utplantning av sitkagran på sikt vil innebære risiko for uheldige følger for naturmangfoldet. Med henvisning til føre var-prinsippet vektlegger direktoratet særlig risikoen for spredning av sitkagran til og forringelse av kartlagte lokaliteter av kystlynghei med verdi A. Direktoratet anser at den omsøkte utplantingen kan medføre uheldige følger for ivaretagelsen av kystlynghei på nasjonalt nivå. I avveiningen mot andre viktige samfunnsinteresser vurderer direktoratet at hensynet til biologisk mangfold, herunder hensynet til ivaretagelse av naturtypen kystlynghei, bør tillegges større vekt enn hensynet til en eventuell økt produksjon. På denne bakgrunn opphever direktoratet Fylkesmannens tillatelse til utplantning av sitkagran.

Direktoratet vurderer at eventuelle uheldige følger for naturmangfoldet som følge av omsøkt utplantning av hybridlerk/japanlerk ikke er av slik betydning eller omfang til at det tilsier avslag.

Vedtak

Klage på vedtak om tillatelse til utplantning tas delvis til følge. Fylkesmannens vedtak om å tillate utplantning av sitkagran oppheves. Søknaden som gjelder utplantning av sitkagran avslås. Fylkesmannens vedtak om å tillate utplantning av hybridlerk/japanlerk stadfestes.

Direktoratets vedtak er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jf. fvl. § 28.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Yngve Svarte

Gunn Paulsen

avdelingsdirektør

seksjonsleder

Kopi til:

Eigersund Landsogn Skoglag v/Agnad Mong
Naturvernforbundet i Rogaland
Alle fylkesmenn

Postboks 297

Postboks 441 Sentrum

4379

4002

EGERSUND

STAVANGER