

Naturvernforbundet,
SABIMA,
WWF

Trondheim, 22.06.2015

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2015/1351

Saksbehandler:
Ingvild Skorve

Endelig avgjørelse i klagesak: klage på tillatelse til utsetting av sitkagran i Klepp kommune

Miljødirektoratet har etter behandling av klagen kommet til at Fylkesmannen i Rogaland sitt vedtak av 17. november 2014 omgjøres. Klagen tas til følge. Omgjøringen er begrunnet med at den omsøkte utplantingen medfører risiko for uheldige følger for naturmangfoldet, med særlig vekt på risiko for spredning til og forringelse av verneverdier i naturreservatene Øksnedvadtjønn og Lonavatn, samt flere viktige eller svært viktige åpne naturtyper i området.

Miljødirektoratet viser til oversendelse fra Fylkesmannen i Rogaland datert 9. februar 2015 om klage på tillatelse til utsetting av sitkagran i Klepp kommune.

Sakens bakgrunn

Kristian Malde, ved Øksnevad videregående skole, Rogaland fylkeskommune, søkte 20. oktober 2014 om tillatelse til utsetting av 3800 trær av arten sitkagran (*Picea sitchensis*) til skogproduksjon på et areal oppgitt til 16 dekar på eiendom nummer 7/1, på Øksnevad i Klepp kommune i Rogaland.

Fylkesmannen i Rogaland ga i vedtak datert 17. november 2014 tillatelse til omsøkt utsetting av sitkagran. Tillatelsen er gitt med vilkår. Fylkesmannen begrunner vedtaket med at tiltaket vurderes å ikke direkte legge beslag på, eller vesentlig truer stedlige naturkvaliteter, at plantingen vil utgjøre liten endring av frøpresset på områdene rundt, og at det er liten sjanse for at frø fra det omsøkte plantefeltet kan etablere seg på naboeiendommer. Under forutsetning av at fremtidig spredning av sitkagran blir overvåket og håndtert som nevnt i vedtaket, vurderer Fylkesmannen at den omsøkte utplantingen heller ikke vil utgjøre vesentlig skade for naturmangfoldet.

Naturvernforbundet, SABIMA og WWF påklaget vedtaket 19. desember 2014. Etter forberedende klagebehandling opprettholdt Fylkesmannen i Rogaland sitt vedtak. Saken ble oversendt Miljødirektoratet 9. februar 2015 for endelig klagebehandling.

Klagerett og klagefrist

Klagen er fremsatt av Naturvernforbundet, SABIMA og WWF, som har rettslig klageinteresse i saken, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl) § 28. Klagen ble sendt innen utsatt klagefrist, og er sendt 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

Naturvernforbundet, SABIMA og WWF anfører at det ikke kommer frem av saken hvilke særlige grunner som gjør seg gjeldende slik at man har hjemmel til å bruke treslag som står oppført i svært høy risiko (SE) i Artsdatabankens Norsk svarteliste (2012). Klagerne påpeker at det er artsforekomster, naturtypelokaliteter og verneområder som hver for seg og ikke minst samlet gjør at planting av sitkagran gir «vesentlige uheldige følger for biologisk mangfold». Dette er ifølge klagerne til hinder for å gi tillatelse. Klageren mener at vurderingen til Fylkesmannen heller ikke tilstrekkelig har vurdert hensynet til langdistansespredning fra den omsøkte utplantingen. Det påpekes også at det ikke er gjort noen vurdering av påvirkningen i forhold til samlet belastning. En viktig forutsetning knyttet til bruk av sitkagran i form av ordninger for å fjerne spredte trær, er ifølge klagerne trolig ikke gjennomførbart fordi en mangler varig tilgang til naboeiendommer og internkontrollsystemet som er foreslått tar ikke godt nok vare på behovet for å hindre spredning.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen vurderer kunnskapsgrunnlaget som tilstrekkelig og korrekt, og viser til at flere av naturtypelokalitetene har fått nedjustert verdisetting gjennom en kartlegging gjennomført i 2014.

Når det gjelder avstandsnormer for buffersoner inn mot plantefelt, uttaler Fylkesmannen at det i første rekke er områder som ligger opp mot 1,5 km, men også opp mot 4-5 km fra utsettingsområdet som er vurdert. Fylkesmannen påpeker at det er flere arter som indirekte kan påvirkes av utplantingen. Naturtypene i området vil ifølge Fylkesmannen ikke være særskilt utsatt for spredning og etablering av sitkagran, ettersom de åpne naturtypene er i god hevd. I tillegg anbefaler Fylkesmannen at en buffersone med løvtrær rundt feltet plantes inn slik at risikoen for spredning reduseres.

Om klagers anførsel om at det ikke er foretatt vurdering av samlet belastning, uttaler Fylkesmannen at omsøkt utplanting gjelder gjenplantning av et tidligere plantefelt, og ikke vil legge direkte beslag på, eller vesentlig true, stedegne naturkvaliteter, samt at utplantingen vil medføre en mindre endring av frøpresset i området. Den samlede belastningen på økosystemet blir ifølge Fylkesmannen mindre her enn på steder hvor det ikke er fremmede treslag fra før og hvor de åpne arealene ikke blir holdt i hevd. Fylkesmannen vurderer de omsøkte områdene til å ikke påvirke økosystemet i nevneverdig grad.

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 legges til grunn som retningslinjer for vurderingen, jf. § 7. I 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 det omsøkte treslaget og om naturmangfoldet i gjeldende område i Klepp kommune, jf. Fylkesmannens henvisning til kartlegging foretatt i 2014. Foreliggende kartlegging vurderes som tilstrekkelig. Ytterligere kartlegging vurderes ikke som nødvendig. Direktoratet vurderer dermed at det foreligger tilstrekkelig vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap i denne saken.

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

Sitkagran begynner frøsetting i relativt ung alder (>15 år), og har biologisk sett gode spredningsegenskaper (eksempelvis større salttoleranse enn norsk gran, lav frømasse, stor frøvinge). Sitkagran er i 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). Kystlynghei er også en utvalgt naturtype (lokaliteter vurdert som A og B), jf. forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 3 nr. 6. Sitkagran viser i tillegg spredning inn i blant annet kulturpåvirkede tørre arealer, ulike åpne naturtyper og forstyrret mark. Sitkagran er det treslaget med flest registrert forvillede forekomster i Artsdatabankens Fremmedartsbasen (3000). Risikovurderingen av bartrærne baseres blant annet på innsamlet materiale (belegg). Direktoratet merker seg at belegg fra bartrærne er underrepresentert i de botaniske samlingene, og at kunnskapen om økologisk risiko er noe usikker.

Det skal plantes sitkagran i tidligere plantefelt. Det er ikke registrerte naturtyper som er spesielt viktige for biologisk mangfold eller andre registrerte arter på arealene som er omsøkt tilplantet, og det har ikke fremkommet opplysninger som tilsier at det finnes andre arter eller naturtyper som i henhold til forvaltningsmålene nedfelt i nml. §§ 4 og 5 pålegges et ansvar om å ivareta på selve utsettingsområdet. Ut fra foreliggende opplysninger anser Miljødirektoratet at utplanting av sitkagran på det omsøkte utplantingsområdet ikke vil medføre uheldige følger for biologisk mangfold på stedet.

Utplantingsens spredningsrisiko inngår også i vurderingen av om utplantingen vil medføre uheldige følger for naturmangfoldet. Utenlandske treslag kan i utgangspunktet kun plantes 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 Øksnevadttjønn og Lonavatn naturreservat (landareal), samt i flere kartlagte naturtyper som er vurdert som svært viktige (A) eller viktige (B) (eks. myr/fukthei i Andamarkene, rik bakkemyr i Heia og kystlynghei i Syllesbukta og Butangen). I dette henseende vil sitkagranas sprednings- og skadepotensiale være viktig.

Området rundt utplantingsområdet er preget av bebyggelse og dyrket mark/beitemark i aktivt bruk. I tillegg er det innslag av kulturskog (flere utenlandske bartrær som sitkagran, vrifuru, busk og bergfuru, samt norsk gran), samt noen nærliggende verneområder og flere kartlagte åpne naturtyper. Aktiv drift er et tiltak som reduserer etableringsrisikoen. Beite vil ofte redusere etablering av spredte frøplanter, men er sterkt avhengig av et høyt og varig beitetrykk¹. Risiko for kortdistansespredning til de aktivt skjøttede områdene er dermed noe redusert, så lenge driften av arealene rundt fortsetter.

Tilplanting av buffersoner med stedegne treslag rundt utplantinger av utenlandske treslag for å hindre spredning er omdiskutert som tiltak, og vil ikke etter direktoratets vurdering medføre en effektiv reduksjon av spredning fra selve omsøkt tilplanting.

Når det gjelder langdistansespredning så har sitkagran vindbårne frø (vekt: 3 mg) som kan spre seg over lengre avstander. Det er i utgangspunktet utfordrende å forutse hvor en eventuell langdistansespredning fra utplantingene kan skje. 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 m/s og over 3.4 km ved 20 m/s, hvor

¹ Thorvaldsen, P. Bioforsk Rapport 6 (134) 2011

noen frø også vil spre seg lengre enn dette ved denne vindhastigheten. Ved sterkere vindhastighet øker spredningsdistansen ytterligere. Gitt at en bestand gjerne skal stå i ca 80 år så betyr det at svært mange frø kan forventes å spre seg langt. Frøproduksjonen er også stor og med gode kongleår hvert 3-5 år, jf. Artsdatabankens faktaark for sitkagran. Selv om DN-utredning 8 - 2012 er en modellberegning gitt gjeldende kunnskapsstatus om biologiske spredningsegenskaper, så har Miljødirektoratet erfaring fra felt at sitkagran kan spre seg lange distanser og spesielt i åpne landskapstyper (jf. DN utredning 8 - 2012). Det fremgår i saken at området er kystnært, åpent og vindeksponert.

Øksnevad tjønn og Lonavatn naturreservat er lokalisert henholdsvis 840 m og 1,4 km nord/nordøst for det omsøkte arealet. Formålet med naturreservatene er å ta vare på et våtmarksområde med tilhørende vegetasjon og dyreliv. Områdene er et viktig hekkeområde for våtmarksfugl, jf. forskrift av 20 desember 1196 om fredning av Øksnevad tjønn som naturreservat, Klepp kommune, Rogaland og forskrift av 20 desember 1196 om fredning av Lonavatnet som naturreservat, Klepp og Sandnes kommune, Rogaland. Områdene er blant annet viktige lokaliteter for fugl, herunder sivhauk (sårbar - VU), skjeggmeis (nær truet - NT) og ulike gressender, som for eksempel toppdykker, sivhøne og dvergdykker (alle nær truet - NT). Øksnevad tjønn består av ei næringsrik tjønn med sumpvegetasjon omgitt av fulldyrka mark, beite og litt skog og myr. Det er særlig den beita sumpflata i sør som inneholder de viktigste botaniske verdiene i tillegg til vannflaten. Lonavatnet er omgitt av fulldyrka mark og beite, og selve naturreservatet inkluderer 318 daa med landareal (av 321 daa) som består av, sump, myr og litt skog. Selv om sitkagran ikke normalt vokser på myr, har eksempelvis sitkagran på Tarva i Bjugn kommune vært observert spredt til myr, og på overganger mellom myr og fukthei¹.

Det følger av forskriften om naturreservatene at all vegetasjon i vann og på land er fredet mot skade og ødeleggelse, og at nye planter ikke må innføres. Miljøforvaltningen har tidligere også måtte gjennomføre tiltak for å opprettholde Øksnevad tjønn naturreservats vemeformål, jf. faktaark for naturreservatet i naturbase. Spredning av sitkagran til reservatet vil bidra til endring i miljøforhold, økt gjengroing, og vil kunne føre til at lyskrevende arter skygges ut. En etablering av sitkagran i naturreservatet vil følgelig svekke verneverdiene i reservatene.

Det finnes også flere nærliggende naturtyper som er kartlagt og vurdert til viktige eller svært viktige i nærheten (eks. Heia, Andamarkene, Vaule). Ni av ti naturtyper oppgitt av Fylkesmannen til å ligge fra 0 m til 1,5 km er viktige eller svært viktige. Disse naturtypene inneholder viktige naturkvaliteter slik som stor artsrikdom av karplanter og forekomster av karplanter oppført i Artsdatabankens rødliste for arter (2010). Spredning og etablering av sitkagran vil her kunne bidra til endring i miljøforhold, økt gjengroing, og vil kunne føre til at lyskrevende arter skygges ut.

Sitkagranens spredningsevner i det aktuelle åpne landskapet, med vekt på risiko for både kort- og langdistansespredning, tilsier at det foreligger risiko for spredning til både naturreservatene og til flere av de omkringliggende kartlagte naturtypene, som befinner seg innenfor 1,5 km eller kortere fra utsettingsområdet. Denne avstanden er godt innenfor det som vil være en reell spredningsrisiko fra det omsøkte plantearealet. Usikkerheten om risiko for langdistansespredning til naturreservatene og naturtypene verdsatt som A- og B-lokaliteter tilsier at det må tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet, jf. nml. § 9.

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

Øksnevad tjønn og Lonavatnet naturreservat er viktige hekkeområder for våtmarksfugl og begge inngår som del av Ramsar-området Jæren våtmarkssystem. Det ligger også mange kartlagte verdifulle åpne naturtyper i området rundt omsøkt areal, hvorav flere av de kartlagte naturtypene inneholder bl.a. kystlynghei, som er utvalgt naturtype og er vurdert som en sterkt truet naturtype, som er særlig utsatt for spredning og etablering av sitkagran, jf. Artsdatabankens Norsk rødliste for naturtyper (2011). Negative påvirkninger vil derfor innebære uheldige følger for det biologiske mangfoldet når det gjelder disse naturtypene og tilhørende arter, også i et regionalt perspektiv.

Det fremgår i klagesaken at det er utplantede bestander av sitkagran nærmere reservatene enn omsøkt areal. Direktoratet legger til grunn at ytterligere utplanting av sitkagran i området vil opprettholde, og etter hvert bidra til å øke, den samlede risikoen for spredning av fremmede treslag til omgivelsene, herunder også til naturreservatene og viktige naturtyper i området. Et sannsynlig fremtidig varmere og fuktigere klima vil også kunne bidra til økt spredning av sitkagran, jf. faktaark for sitkagran (Artsdatabanken). Omsøkt utplanting av sitkagran kan dermed utgjøre en ytterligere belastning både på reservatene og på de viktige naturtypene i området.

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. Miljødirektoratet vurderer at selv om sitkagran i noen sammenhenger tåler kystklimaet bedre enn for eksempel norsk gran, er det heftet usikkerhet om hvor mye dette vil slå ut i økt produksjon eller kvalitet i dette tilfellet. Direktoratet vurderer 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 i søknadsbehandlingen ikke fremkommet annen potensiell nytteverdi for grunneier eller for samfunnet som helhet ved omsøkt utplanting.

Det finnes andre alternative treslag som kan benyttes på utplantingsområdet, og som gir lavere grad av risiko for biologisk mangfold. Da det er usikkert om utplanting av sitkagran gir særlig større nytteverdi enn utplanting av andre treslag i dette tilfellet, vurderer direktoratet at utplanting av alternative treslag vil gi de beste samfunnsmessige resultater totalt sett, jf. nml. § 12. I avveiningen mot andre viktige samfunnsinteresser vurderer direktoratet at ulempene ved å tillate utplanting av sitkagran er større enn en eventuell nytteverdi for grunneier ved eventuelt bedre produksjon.

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

Konklusjon

Miljødirektoratet vurderer at den omsøkte utplantingen 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 verneverdier i Øksnevadtjønn og Lonavatn naturreservat, samt flere nærliggende naturtyper som er vurdert som viktige eller svært viktige. I avveiningen mot andre viktige samfunnsinteresser vurderer direktoratet at hensynet til biologisk mangfold, herunder til ivaretagelse av reservatene og verdifulle naturtyper, bør tillegges større vekt i denne saken enn hensynet til en eventuell økt produksjon. På denne bakgrunn opphever direktoratet Fylkesmannens tillatelse til utplanting av sitkagran.

Vedtak

Klage på vedtak om tillatelse til utplanting tas til følge. Fylkesmannens vedtak oppheves. Søknad om utplanting av sitkagran på eiendom nummer 7/1, på Øksnevad i Klepp kommune i Rogaland avslås.

Miljødirektoratets 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
avdelingsdirektør

Gunn Paulsen
seksjonsleder

Kopi til:

Fylkesmannen i Rogaland
Rogaland fylkeskommune, Øksnevad vidaregåande skole
Att. Kristian Malde
Alle fylkesmenn

Postboks 59 Sentrum 4001 Stavanger
Jærvegen 990 4352 Kleppe