

Adresseliste

Trondheim, 19.09.2016

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2015/6623

Saksbehandler:
Per Johan Salberg

Endelig avgjørelse i klagesak: Klage på tillatelse til utsetting av sitkagran og lerk i Eigersund kommune.

Miljødirektoratet har etter behandling av klagen kommet til at Fylkesmannen i Rogaland sitt vedtak av 25.3.2015 oppheves. Klagen tas til følge. Søknaden om utplanting av sitkagran og japan-/hybridlerk avslås. Avslaget er begrunnet med at omsøkt utplanting på sikt vil innebære risiko for uheldige følger for naturmangfoldet, med særlig vekt på risiko for spredning til og forringelse av kystlynghei av nasjonal verdi (A).

Miljødirektoratet viser til oversendelse fra Fylkesmannen i Rogaland datert 10. juli 2015 om klage på tillatelse til utsetting av sitkagran og japanlerk/hybridlerk i Eigersund kommune.

Sakens bakgrunn

Terje Rugland søkte 27. januar 2015 om tillatelse til utplanting på to felt på henholdsvis 30 daa med 7 500 trær av arten sitkagran (*Picea sitchensis*) og 54 daa (tilsvarende ca 40 daa når fjell unntatt) med 10 000 trær av japansk lerk/hybridlerk (*Larix leptolepis/eurolepis*). Formålet er skogproduksjon. Arealene er på eiendom gbnr 72/3 i Eigersund kommune i Rogaland fylke. Dette vil være planting på arealer som tidligere har vært utmarksbeite, og som nå holder på å gro igjen med bjørkeskog. I vurderingen av risiko for spredning, vises det i søknaden til at arealer sør og øst for omsøkte plantefelt nyttes til intensivt beite, og at det er plantefelt sør, vest og nord for omsøkte areal. Søker mener dette vil gjøre at spredning av sitkagran mest sannsynlig ikke vil bli et problem. Søker har ikke sett spredning av lerk fra et 50 år gammelt tilgrensende lerkefelt.

Fylkesmannen i Rogaland har i vedtak datert 25. mars 2015 gitt tillatelse til utsetting av sitkagran og lerk i henhold til søknaden. Tillatelsen er gitt med vilkår. Fylkesmannen begrunner vedtaket med at utsettingen i liten grad vil medføre risiko for vesentlig uheldige følger for naturmangfoldet.

Anførsler i klagen

Naturvernforbundet, SABIMA og WWF (heretter kalt klager) påklaget vedtaket 24. april 2015. Klager mener kunnskapen om artsmangfoldet i området ser ut til å være liten. Det vises til at sitkagran er et treslag med svært høy risiko jf Artsdatabanken, og at det ikke er hjemmel for bruk av sitkagran i dette området. Det pekes på dårlig kunnskap omkring spredningsrisikoen knyttet til japansk lerk og hybridlerk, men at det kan tenkes at disse to artene vil oppføre seg omtrent som europalerk når det

har gått noen flere år siden planting. Det vises til egne observasjoner av hybridlerk der det er snakk om spredning på minst 450 meter fra planting.

Klager mener en ikke kan legge sin lit til at småplanter av sitka blir beitet av beitedyr, og viser også til egne observasjoner som tyder på at europalerk i stor grad overlever hjortebeiting. Etter klagers mening mangler det vesentlige vurderinger etter naturmangfoldloven, bl.a. § 10 om samlet belastning. Klager mener søker ikke har ikke et tilfredsstillende opplegg for rømlingkontroll, og at prinsippene for når rømlingkontroll skal starte er uakseptable. Klager mener søknaden må avslås, og det bes samtidig om at klagen får oppsettende virkning.

Fylkesmannens vurdering av klagen

Etter Fylkesmannens vurdering er kartleggingene av naturtyper og trua arter rimelig gode i Eigersund. Fylkesmannen har i sin vurdering tatt høyde for at det er/kan være klokkesøte også på andre lokaliteter i området. Fylkesmannen viser til at det ikke er registrert rødlistearter eller trua naturtyper på arealet som skal tilplantes, og har vektlagt at det er mye utenlandske treslag i nærheten allerede. Fylkesmannen mener planting med sitkagran og lerk i et område som alt har sitkagran og fremmede treslag, vil ha liten til ingen ekstra negativ påvirkning på økosystemet i området. Den samla belastningen på økosystemet blir etter Fylkesmannens mening derfor mye mindre her enn på steder hvor det ikke er fremmede treslag fra før.

Fylkesmannen mener vilkår satt i tillatelsen ivaretar hensynet til biologisk mangfold, naturtyper og krav til internkontroll. Fylkesmannen peker også på at en tillatelse gitt etter forskrift om utsetting av utenlandske treslag ikke opphever andre bestemmelser gitt i denne forskriften eller i annet lovverk. Fylkesmannen finner ikke grunnlag for å endre eget vedtaket av 25.03.2015.

Klagerett og klagefrist

Klagen er fremsatt av Naturvernforbundet, SABIMA og WWF, som har rettslig klageinteresse i saken, jf. forvaltningsloven § 28 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl) § 28. Pga at ordningen med e-postmelding om vedtak i Miljøvedtaksregisteret var ute av drift noen dager, ble klagen først sendt 24.4.2015. Fylkesmannen og søker ble orientert om dette.

Direktoratet kan etter fvl. § 34 prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter.

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.

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.

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.

Det foreligger relativt god kunnskap om de omsøkte treslagene, men kunnskapen om spredningspotensialet til japanlerk og hybridlerk i Norge er imidlertid mangelfull. Det antas at det er et stort mørketall for forvilla forekomster av japanlerk (jf DN-utredning 8-2012). Det finnes også en del kunnskap om hvilke naturtyper og arter som finnes på eller i nærheten av det omsøkte området. Direktoratets vedtak er basert på informasjon i søknad, klage, Fylkesmannens saksbehandling, og andre relevante kilder, som vil fremgå av beslutningen, jf. nml. § 8.

Det søkes om å plante sitkagran og japanlerk/hybridlerk på areal der det tidligere har vært utmarksbeite, og som nå holder på å gro igjen med bjørkeskog. 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 de omsøkte treslagene på det omsøkte utplantingsområdet ikke vil medføre uheldige følger på stedet.

Utplantingens spredningsrisiko inngår også i vurderingen av om utplantingen vil medføre uheldige følger for naturmangfoldet. Avgjørende for Miljødirektoratet har vært om utsettingen kan medføre uheldige følger for det biologiske mangfoldet i de kartlagte kystlyngheiene i området. I dette henseende vil de omsøkte treslagenes sprednings- og skadepotensiale være viktig.

Vurdering av spredningsrisiko ved omsøkt planting med sitkagran

Sitkagran er i Artsdatabankens risikovurdering 2012 kategorisert til svært høy risiko (SE). Risikoplasseringen skyldes særlig treslagets store spredningsevne og endring av økosystemet der det etablerer seg.

Sitkagran har biologisk sett gode spredningsegenskaper (relativt tidlig frøsetting, stor frøproduksjon, lav frømasse, stor frøvinge), og erfaringsmessig stor spredningsevne. Jf. veileder til forskriften om utsetting av utenlandske treslag, vil det normalt ikke være hjemmel til utsetting av en art med høy risiko. En årsak til den høye risikoplasseringen er at sitkagran viser tydelig spredning inn i kystlynghei, som er en sterkt truet naturtype (EN), 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.

Arealene med skog nær utplantingsarealet vil kunne begrense en potensiell kortdistansespredning inntil denne skogen hogges. Det er i utgangspunktet utfordrende å forutse hvor en eventuell langdistansespredning fra utplantingene kan skje. Sitkagran har små vindbårne frø 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 mange frø kan forventes å spres

lengre enn dette (ved angitt hastighet). Pga at sitkagranas frø er så godt tilpasset vindspredning, legger Miljødirektoratet mindre vekt på landskapet og arealene med skog rundt omsøkte plantefelt enn det Fylkesmannen har gjort. De skogkledde arealene nær utsettingsområdet har en buffereffekt, men denne vil være størst når det gjelder kortdistansespredning. Mange frø løftes over trekronen, og disse vil kunne spres forbi de nærmeste plantefeltene. Gitt at en bestand gjerne skal stå i 70 - 100 år, så betyr det at svært mange frø kan forventes å spre seg langt.

De nærmeste kartlagte naturverdiene er en kystlynghei av nasjonal verdi A med forekomster av den trua arten klokkesøte. Avstanden til kystlyngheia fra omsøkt utplantingsareal er 195 meter. Kystlynghei med A-verdi utgjør de mest verdifulle lokalitetene med kystlynghei i Norge.

Selv om de fleste frøene spres bare noen titalls meter fra mortreet, tyder beregninger og modeller på at langdistansespredninger er mye vanligere enn tidligere antatt (DN-utredning 8-2012). Jf. DN utredning 8 - 2012 er det erfaring fra felt at sitkagran kan spre seg lange distanser og spesielt i åpne landskapstyper. Det er også slik at de arealene med plantet skog som i dag kan fungere som en buffer, en dag vil bli avvirket. Da vil vi miste denne buffereffekten.

Det er hovedsakelig det totale beplanta arealet som er av betydning med tanke på langdistansespredning. Miljødirektoratet mener det derfor ikke er et godt argument for å tillate ytterligere planting at det allerede er plantefelt med fremmede treslag i området.

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 hyppig i lyngheiene. Klokkesøte etablerer seg lett på forstyrret jordsmonn, og sitkagrana kan derfor regnes som en direkte konkurrent.

Avstanden fra det omsøkte utplantingsarealet til de nærmeste kystlyngheiene er godt innenfor det som vil være en reell spredningsrisiko fra det omsøkte plantearealet. Sitkagranens spredningsevner i det aktuelle landskapet tilsier derfor at det foreligger risiko for spredning til de nevnte kystlyngheiene. Utplantning av sitkagran iht søknaden vil opprettholde, og på sikt kunne bidra til å øke, den samlede risikoen for spredning av fremmede treslag til omgivelsene. Usikkerheten om risiko for langdistansespredning tilsier at det også må tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på annet naturmangfold, jf. nml. § 9.

Det har i søknadsbehandlingen ikke framkommet annen potensiell nytteverdi for grunneier eller samfunnet, av omsøkt utplantning enn eventuell økt produksjon ved bruk av de omsøkte treslagene framfor norsk gran. Miljødirektoratet vurderer det slik at det er viktigere å ta hensyn til risikoen for naturmangfold ved utplantning av sitkagran enn hensynet til en eventuell økt produksjon. Fordi spredning 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.

Vurdering av spredningsrisiko ved omsøkte planting med japanlerk/hybridlerk

Artsdatabanken uttaler om japanlerk at den er lyskrevende og lokalt har spredt seg på åpne arealer i nærheten av eksisterende bestand, men at det er usikkert hvor mye av dette som bidrar til rekruttering av voksne trær da den er utsatt for viltskader og snøbrekk. Artsdatabanken har vurdert

japanlerk til å ha begrenset spredning og at den neppe representerer noen økologisk risiko. Når det gjelder hybridlerk uttaler Artsdatabanken at det er dokumentert noe spredning av hybridlerk, men at verken omfanget av spredningen eller antatte effekter tilsier at det er nevneverdig økologisk risiko.

I NINA-rapport 1231 (februar 2016) pekes det på at det tar lang tid før virkningene av en fremmed art viser seg. Særlig gjelder dette for trær pga. lang generasjonstid. Rapporten viser til at dagens plantefelt i Norge er relativt unge, og at vi trolig bare ser begynnelsen av spredningen av disse artene. I lys av dette må det derfor etter Miljødirektoratets vurderinger tas inn i vurderingen at dagens risikovurdering av japan- og hybridlerk baserer seg på relativt begrenset erfaringsgrunnlag.

Generelt vokser lerketrær raskt og produserer et stort antall frø egnet for spredning med vind, og er sånn sett godt egnet til å kolonisere åpen mark. Det er liten tvil om at japanlerk har høy spredningsintensitet. Jf. rapport fra Norsk institutt for skogforskning 19/99 er det fra Gjesdal i Rogaland observert relativt god spredning av japanlerk. Det rapporteres at spredningen avtar raskt ved en avstand av 20 meter til morbestandet, men at det selv på en avstand på 80 meter finnes ca 400 planter pr. dekar, og at japanlerk synes å ha et sterkt foryngelsespotensiale på åpne flater.

Angående buffereffekten av omkringliggende arealer med skog vil vurderingene være mye av de samme som gjort over angående sitkagran. Beiting av forvilla frøplanter vil kunne redusere faren for spredning, men omfanget og effekten av beitingen er etter Miljødirektoratets mening for usikker til at en kan legge vesentlig vekt på dette.

Fylkesmannens tillatelse til utplanting forutsetter at evt. framtidig spredning av sitkagran og lerk blir overvåket og håndtert jf. vilkårene i vedtaket. Ut ifra spredningskapasiteten til lerketrær kan det bli snakk om relativt store arealer som skal etterses, og det kan bli flere eiendommer som berøres og uklarheter om hvilke plantefelt som er årsak til evt. spredning. Dette vil etter Miljødirektoratets skjønn gjøre etterlevelsen av vilkårene utfordrende.

Med det sparsomme erfaringsgrunnlaget en har i dag om spredning av japan- og hybridlerk i Norge, og det en vet om lerketrærnes spredningsegenskaper, blir det til syvende og sist et spørsmål om i hvor stor grad føre-var-prinsippet skal vektlegges. I og med at det her er relativt kort avstand til en trua og utvalgt naturtype, som også er en naturtype der etableringssannsynligheten for fremmede bartrær generelt er høy, mener Miljødirektoratet føre-var-prinsippet bør tillegges betydelig vekt.

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 og japan- og hybridlerk til og forringelse av kystlyngheilokalitetene i området. I avveiningen mot andre viktige samfunnsinteresser vurderer direktoratet at hensynet til naturverdiene bør tillegges større vekt i denne saken enn hensynet til en eventuell økt produksjon. På denne bakgrunn opphever direktoratet Fylkesmannens tillatelse til utplanting av de omsøkte treslagene.

Vedtak

Klage på vedtak om tillatelse til utplanting tas til følge. Fylkesmannens vedtak om å tillate utplanting av sitkagran og japan- og hybridlerk oppheves.

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
Avdelingsdirektør

Bjarte Rambjør Heide
seksjonsleder

Adresseliste:

Terje Rugland	Høylandsveien 19	4376	HELLELAND
Naturvernforbundet	Mariboestgt 8	0183	OSLO
SABIMA	Pb 6784 St. Olavs plass	0130	OSLO
WWF-Norge	Pb 6784 St. Olavs plass	0130	OSLO
Fylkesmannen i Rogaland	Postboks 59	4001	STAVANGER

Kopi:

Eigersund kommune

Postboks 580

4379 Eigersund

Alle fylkesmenn

Hilsen

Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Yngve Svarte
avdelingsdirektør

Bjarte Rambjør Heide
seksjonsleder