



Fylkesmannen i Rogaland
Postboks 59 Sentrum
4001 Stavanger

Trondheim, 30.04.2015

Deres ref.:
2014/11195

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2015/890

Saksbehandler:
Kjersti Wannebo Nilsen

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

Miljødirektoratet har etter behandling av klagen kommet til at Fylkesmannen i Rogaland sitt vedtak av 18. november 2014 oppheves. Klagen tas til følge, og søknaden om utplanting av sitkagran avslås. Avslaget 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 Hauskjevvatnet naturreservat.

Miljødirektoratet viser til oversendelse fra Fylkesmannen i Rogaland datert 26. januar 2015 om klage på tillatelse til utsetting av sitkagran i Finnøy kommune.

Sakens bakgrunn

Karin Spanne søkte 3. november 2014 om tillatelse til utsetting av 12 000 trær av arten sitkagran (*Picea sitchensis*) til skogproduksjon på et areal oppgitt til 50 dekar på eiendom nummer 23/1, på Finnøy i Finnøy kommune i Rogaland.

Fylkesmannen i Rogaland ga i vedtak datert 18. 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 26. januar 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.

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

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 med svært høy risiko (SE) i Artsdatabankens Norsk svarteliste (2012). Klagerne påpeker at det er artsforekomster, naturtypelokaliteter og verneområde 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. Kunnskapsgrunnlaget har ifølge klagerne mangler, blant annet som følge av at det ikke har vært gjennomført befaringskartlegging for å kartlegge spredning fra eksisterende plantefelt. Det påpekes at det ikke er gjort noen vurdering av påvirkningen på samlet belastning og økosystem på øya, noe som klagerne mener er en saksbehandlingsfeil. 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. Klagerne anfører også at søker heller ikke har dokumentert særlige kunnskaper.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen viser til klagerne anførsel om mangelfullt kunnskapsgrunnlag, og uttaler at kunnskapsgrunnlaget vurderes som tilstrekkelig og korrekt. 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.

Om klagers anførsel om at det ikke er foretatt vurdering av samlet belastning og økosystem på øya, uttaler Fylkesmannen at omsøkt utplanting gjelder gjenplantning av et tidligere plantefelt, og ikke vil legge direkte beslag på, eller vesentlig true, stedegne naturkvaliteter. Fylkesmannen vurderer at sitkagran ikke har lett for å spre seg naturlig til andre skogtyper, mens åpne naturtyper er mer utsatte. Naturtypene i området vil ifølge Fylkesmannen ikke være særskilt utsatt for spredning av sitkagran. Fylkesmannen vurderer at ettersom de åpne naturtypene er i god hevd, er det liten sjanse for at sitkagrana skal etablere seg der. Den mest utsatte prioriterte naturtypen for dette feltet, er rikmyra som inngår i verneområdet øst for feltet, men Fylkesmannen uttaler at det står et annet eksisterende plantefelt med utenlandske treslag eller norsk gran mellom planlagt felt og rikmyra. 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 på Finnøy. Foreliggende kartlegging vurderes som god. 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). 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 beskjeden. Sitkagran er det treslaget med flest registrert forvilledede 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 i tidligere plantefelt av sitkagran, norsk gran og tysk gran. Det er ikke registrerte naturtyper som er spesielt viktige for biologisk mangfold eller andre registrerte arter på arealene, 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 utsettingsområdet. Ut fra foreliggende opplysninger anser Miljødirektoratet at utplantning 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 Hauskjevattet naturreservat. I dette henseende vil sitkagranas sprednings- og skadepotensiale være viktig.

Området rundt utplantingsområdet er kulturskog med sitkagran, norsk gran, beitemark og dyrket mark/eng i aktivt bruk. Selv om sitkagran lettere kan spre seg til åpne naturtyper slik som beitemark og ulike kantsoner med forstyrret mark, tilsier en aktiv drift av arealene at sitkagran normalt ikke vil etablere seg og utgjøre et problem. Risiko for kortdistansespredning er dermed begrenset, så lenge driften av arealene rundt fortsetter. Sitkagran har imidlertid vindbårne frø (3 mg) som kan spre seg over 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 ms⁻¹ og over 3.4 km ved 20 ms⁻¹. Dette betyr at en del frø også kan 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). Det fremgår i saken av området er vindeksponert.

Hauskjevattet naturreservat er lokalisert om lag 500 meter sørøst for det omsøkte arealet. Formålet med reservatet er å ta vare på et våtmarksområde med naturlig tilhørende vegetasjon og dyreliv, jf. forskrift av 20. desember 1996 om fredning av Hauskjevattet som naturreservat, Finnøy kommune, Rogaland. Området er blant annet en god hekkeplass for vannfugl, herunder åkerrikse (kritisk truet - CR), vannrikse (sårbar - VU) og sivhøne (nær truet - NT). Naturreservatet består av to rike kulturlandskapssjøer og et mellomliggende parti med kystmyr, med utformingen jordvassmyr. Myr er naturtyper som i utgangspunktet ikke er spesielt godt egnet for invasjon av sitkagran. Samtidig fremgår det av faktaark for naturtypene i reservatet at det også inneholder soner med løvskog, svartorstrandskog og noe beitemark. Det finnes altså arealer i reservatet som kan utsettes for spredning av sitkagran. Selv om sitkagran normalt ikke 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 forskrift om naturreservatet at all vegetasjon i vann og på land er fredet mot skade og ødeleggelse, og at nye plantearter ikke må innføres. 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 reservatet.

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

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

Vurderingen av om utplantingen 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.

Hauskjevatområdet er et av de viktigste hekkeområdene for våtmarksfugl i Ryfylkeregionen, jf. faktaark for reservatet. Negativ påvirkning på Hauskjevatområdet naturreservat 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 reservatet enn omsøkt areal. Direktoratet legger til grunn at ytterligere utplanting av sitkagran i området vil opprettholde, og på sikt kunne bidra til å øke, den samlede risikoen for spredning av fremmede treslag til omgivelsene, herunder også til naturreservatet. Et sannsynlig fremtidig varmere og fuktigere klima vil også kunne bidra til økt spredning av sitkagran, jf. faktaark for sitkagran (Artsdatabanken), inkludert på Finnøy. Omsøkt utplanting av sitkagran kan dermed utgjøre en ytterligere belastning på reservatet.

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 anser at omsøkt utplanting 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 Hauskjevatområdet naturreservat. I avveiningen mot andre viktige samfunnsinteresser vurderer direktoratet at hensynet til biologisk mangfold, herunder til ivaretagelse av reservatet, 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.

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

Gunn Paulsen
seksjonsleder

Kopi til

WWF-Norge	Postboks 6784 St. Olavs Plass	0130	OSLO
Naturvernforbundet	Mariboës gate 8	0183	OSLO
SABIMA	Postboks 6784 St. Olavs plass	0130	OSLO
Finnøy kommune	Rådhuset	4160	FINNØY
Karin Repstad Spanne	Spanne	4160	FINNØY
Alle fylkesmenn			

