

Olav Peder Breivik
Gamle Sånervei 119
1827 Hobøl

Trondheim, 14.06.2022

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2022/6333

Saksbehandler:
Pål Foss Digre

Omgjøring av vedtak - Miljødirektoratet avslår søknad om utsetting av keisertre

Vi viser til vårt brev av 25. mai 2022 med varsel om at Miljødirektoratet ville vurdere å omgjøre tillatelse fra Statsforvalteren i Oslo og Viken, samt til ditt brev av 27. mai 2022 med kommentarer til varselet. Miljødirektoratet mottok sakspapirene fra Statsforvalteren 1. juni 2022.

Vedtak

Miljødirektoratet avslår søknad fra Olav Breivik om tillatelse etter forskrift om utenlandske treslag til skogbruksformål til utsetting av keisertre (*Paulownia*) hybrid 3B07 på eiendommene gnr./bnr. 891/1 og 895/3 i Indre Østfold kommune. Vi omgjør dermed vedtak fra Statsforvalteren i Oslo og Viken.

Dette vedtaket er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 35 tredje ledd.

Bakgrunn for saken

Statsforvalteren i Oslo og Viken ga deg 9. mai 2022 tillatelse etter forskrift om utsetting av utenlandske treslag til skogbruksformål til utsetting av inntil 5 200 eksemplarer av keisertre (*Paulownia*) hybrid 3B07 på eiendommene gnr./bnr. 891/1 og 895/3 i Indre Østfold kommune. Statsforvalteren satte som vilkår at overvåkingsprogrammet utarbeidet av NIBIO følges, og at alle trær som er omfattet av vedtaket avvirkes dersom det viser seg at frøene ikke er sterile.

Bakgrunnen for tillatelsen var at du 10. november 2021 søkte om tillatelse til utsetting av utenlandske treslag på eiendommene gnr./bnr. 891/1 og 895/3 i Indre Østfold kommune ved å sende inn utfylt søknadsskjema. I skjemaet oppgir du *Paulownia* som vitenskapelig navn på treslaget og at det dreier seg om hybrid med handelsnavn 3B07. Du oppgir ikke hvilke foreldrearter treet er hybrid av. Du oppgir videre at hybridene er sterile og ikke invasive og at planten er i EUs Community Plant Variety Offices (CPVO) planteregister.

Du oppgir i skjemaet at formålet med utsettinga er produksjon av løvtrevirke til sagtømmer og spesialsortiment. Utplantinga er imidlertid også del av et forskningsprosjekt. I vedlegg til søknaden framkom det nærmere beskrivelse av prosjektet. Det står her at prosjektet skal se på *Paulownia*'s produksjonsevne, effekter av ulike planteavstander og kvalitet på materialene ved

slutthogst. Det som muliggjør utplantinga, er ny planteforedling som har kommet fram til en hybrid som er frostherdig og tåler norsk klima.

I brev av 10. desember 2021 ba Statsforvalteren deg ettersende dokumentasjon på at hybridene ikke setter spiredyktige frø og på hvordan den påvirker miljøet der den etablerer seg. Statsforvalteren sendte samtidig likelydende brev til Vegard Aarnes, eier av gnr./bnr. 860/4 i Indre Østfold kommune, som hadde sendt inn tilsvarende søknad som deg. Vi forstår det slik at dere har samarbeidet om søknadene.

Vegard Aarnes sendte tilleggsopplysninger i e-post av 15. desember 2021, på vegne av dere begge. I e-posten framgår det at Artsdatabanken ikke har vurdert Keisertre i fremmedartslista 2018, men at de per desember 2021 foretok en "horisontskanning" av aktuelle dørstokkarter, der *Paulownia tomentosa* var en aktuell art. Det framgår videre av e-posten at den svenske ArtDatabanken har vurdert at det ikke er sannsynlig at *Paulownia tomentosa* utgjør en fare for det biologiske mangfoldet i Sverige i de neste 50 årene. Arten var derfor ikke aktuell for full risikokategorisering. Aarnes sendte videre sertifikat fra CPVO for varieteten *Paulownia* 'Sun Tzu 33' og rapport fra Baltic Forestry med tittel *Preliminary results from a plantation of semi-arid hybrid of Paulownia Clone in vitro 112® under conditions of the Czech Republic from the first two years*.

I e-post av 20. desember 2021 ga Statsforvalteren uttrykk for at de ikke anså dokumentasjonen som tilstrekkelig. Statsforvalteren antydte imidlertid at de kunne vurdere å gi tillatelse til utplanting, dersom det blir gjennomført overvåkning av plantefeltet etter plan utarbeidet av en miljøfaglig rådgiver med kompetanse på fremmedartsproblematikk.

Dere sendte deretter 29. mars 2022 over e-post med notat fra NIBIO med opplegg for overvåkning av plantefeltet. Det framgår her at feltet bør følges opp årlig med visuell observasjon av blomstring og frøsetting og rotskudd. Dersom trærne setter frø, bør disse sankes og testes for spireevne under klimakontrollerte forhold hos NIBIO. NIBIO foreslår videre å bruke samme protokoll for jordprøvetaking som Landskogtakseringa bruker.

Statsforvalteren ga deg deretter 9. mai 2022 tillatelse til utsettinga som gjengitt over.

Miljødirektoratet varslet 25. mai 2022 at vi ville vurdere å omgjøre tillatelsen. Vi viste her til at det er snakk om en slekt og en hybrid der det ikke finnes vitenskapelig kunnskap om risikoen ved utplanting i Norge, men der erfaringer fra andre land tilsier at risikoen kan være betydelig. Vi mente vilkår som i utgangspunktet bare er bindende for en enkeltperson ikke var tilstrekkelige til å redusere risikoen til et akseptabelt nivå.

Du kommenterte varslet i brev av 27. mai 2022. Du skriver i brevet at tillatelsen er gitt som ledd i et forsøk, der feltene blir nøye kontrollert og vurdert, og der både spredning og treslagets egnethet vil være tema. Utplantinga vil gi viktig bidrag til framtidige risikovurderinger. Du peker videre på at forskrift om utsetting av utenlandske treslag til skogbruksformål § 9 krever at selger informerer kjøper om vilkårene for tillatelsen ved overdragelse av eiendom. Du anfører i den anledning at pliktene etter tillatelsen vil følge eiendomsretten. Du påpeker videre at omløpstiden i dette tilfellet kun er ca. 10 år.

Miljødirektoratets vurderinger

Rettslige utgangspunkt

Etter forvaltningsloven § 35 tredje ledd kan et klageorgan omgjøre underinstansens vedtak til skade for den vedtaket retter seg mot, dersom private eller offentlige interesser tilsier det. Bestemmelsen innebærer at Miljødirektoratet i denne saken kan endre vedtaket fra Statsforvalteren, der en interesseavveining tilsier at vedtaket ikke bør stående slik det er.

Utgangspunktet for interesseavveininga må vi ta i det aktuelle regelverket Statsforvalteren har fattet vedtak etter, det vil si forskrift om utsetting av fremmede treslag til skogbruksformål som i igjen er fastsatt for å fylle ut reglene i naturmangfoldloven kapittel IV om fremmede organismer.

Formålet med regelverket etter naturmangfoldloven kapittel IV er å unngå skader på det biologiske mangfoldet som følge av spredning av fremmede organismer. Loven § 30 og forskriften § 5 krever derfor at den som skal sette ut utenlandske treslag må ha tillatelse fra statsforvalteren. Ved vurderinga av om det skal gis tillatelse eller ikke skal statsforvalteren etter forskriften § 7 legge "særlig vekt på om treslaget og eventuelle følgeorganismer medfører risiko for uheldige følger for det biologiske mangfoldet". Der et vedtak ikke i tilstrekkelig grad avverger risikoen for det biologiske mangfoldet, vil den offentlige interessen i å hindre slik skade kunne tilsa ei omgjøring etter forvaltningsloven § 35 tredje ledd.

Miljørettsprinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 gir videre nærmere anvisninger for hvordan vurderingene skal skje. Det framgår her § 8 at beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet skal bygge på vitenskapelig kunnskap. At kunnskapen skal være *vitenskapelig* innebærer at den må være framskaffet ved, og kunne etterprøves ved bruk av, vitenskapelig metode. Det framgår videre av § 9 at vi skal ta sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet, dersom vi fatter beslutninger uten å ha et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag.

Hva vet vi om risikoen ved hybridene *Paulownia Siebold* et *Zucc. hybrid 3B07*?

På bakgrunn av det vi skriver i kommentaren til varslet vårt, vil vi først peke på at "*Paulownia*" er det vitenskapelige navnet på en det som innen botanikken omtales som en *slekt* av trær, det vil si en gruppe av nærbeslektede arter. "Siebold et Zucc." er videre såkalt *autornavn*, det vil si en henvisning til dem som første gang beskrev den aktuelle slekta eller arten vitenskapelig, de to tyske botanikerne Philip Franz von Siebold og Joseph Gerhard Zuccarini. "*Paulownia Siebold et Zucc.*" er dermed ikke noen entydig henvisning til den aktuelle hybridene, men kun en anvisning av at hybridene er en krysning av arter innenfor slekta *Paulownia*. Hvilke arter det her er snakk om framgår ikke av dokumentene i saken.

Vi legger til grunn at hybridnavnet "3B07" er et handelsnavn bestemt av planteforedleren som har avlet fram hybridene. Hvem denne planteforedleren er framgår ikke av dokumentene. Vi har ikke funnet den aktuelle hybridene i CPVOs database over registrerte hybrider. Ut fra plantepasset dere har framlagt, går vi ut fra at plantene er produsert i Kina. Vi har imidlertid ikke klart å finne nærmere informasjon om hybridene.

Keisertre av arten *Paulownia tomentosa* er registrert som en fremmed organisme flere steder i Europa og Nord-Amerika og i New Zealand. Arten er satt på "alert list" av European and Mediterranean Plant Protection Organization (EPPO). Arten sprer seg særlig med frø, men også vegetativt med rotskudd. Arten er blant artene som ble vurdert av den svenske ArtDatabanken i deres rapport 21 - *Klassifisering av främmande arters effekter på biologisk mångfald i Sverige – ArtDatabankens risklista*. De foretok imidlertid ikke noen full risikovurdering av arten *Paulownia tomentosa*, ettersom de vurderte det som mest sannsynlig at arten ikke kan etablere seg i naturen i Sverige i løpet av de neste 50 årene. Den nærmere begrunnelsen for denne vurderinga framgår så vidt vi kan se ikke av rapporten. Ut fra opplysningene vi finner om arten, er det imidlertid nærliggende å anta at vurderinga skyldes at arten ikke oppfyller kriteriet om at klimaet i noen del av Sverige er, eller innen 2070 kommer til å bli, slik at arten kan reproducere. Du skriver imidlertid i søknaden at bakgrunnen for at du ønsker å sette ut hybrid 3B07, er at denne hybridene "er frostherdig og tåler norsk klima". Det er dermed grunn til å anta at de begrensningene som hindrer arten *Paulownia tomentosa* fra å bli invasiv i norsk klima ikke nødvendigvis gjelder for *Paulownia* hybrid 3B07.

På denne bakgrunn legger vi til grunn at det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om risikoen ved utplanting av *Paulownia* hybrid 3B07. Den tilgjengelige kunnskapen gir videre ikke grunnlag for å utelukke at hybridene kan opptre invasivt og at utsettinga dermed kan føre til vesentlig skade på det biologiske mangfoldet. Føre-var-hensynet i naturmangfoldloven § 9 blir da et tungtveiende hensyn i interessevurderinga.

Hvorfor mener Miljødirektoratet at vedtaket bør endres?

Miljødirektoratet er i utgangspunktet enige med Statsforvalteren i at fordelene ved å prøve ut *Paulownia* som et mulig nytt treslag i norsk skogbruk er tilstrekkelig store til at tillatelse kan gis, forutsatt at forsøket skjer under et strengt regime som hindrer spredning fra prøvelfeltet.

Miljødirektoratet mener imidlertid at tillatelsen Statsforvalteren har gitt i denne saken ikke i tilstrekkelig grad sikrer et strengt nok kontrollregime.

Vi mener først at vilkårene knyttet til avslutning av forsøket bør være noe strengere enn de Statsforvalteren har satt. Statsforvalteren har satt krav om at du *avvirker* feltet dersom det viser seg at plantene setter frø. Ut fra tilgjengelig informasjon legger vi til grunn at det er et kjennetegn ved *Paulownia* at de setter nye skudd ved hogst. At feltet avvirkes, vil dermed ikke være tilstrekkelig for å hindre fortsatt spredning. Vi mener derfor vedtaket bør inneholde vilkår om at feltet saneres på en måte som hindrer nytt oppslag.

Det viktigste hensynet for omgjøring er imidlertid at tilstrekkelig kontrollregime for utprøving av mulige problemarter krever stor grad en langsiktighet og økonomisk soliditet. Selv om en privatperson eller et enkeltmannsforetak kan ha de nødvendige kvalifikasjonene til å oppfylle vilkårene for å hindre spredning på vedtakstidspunktet, vil et vedtak som baserer seg på at en enkelt skogeier over en relativt lang periode skal ha ansvar for å oppfylle kostnads- og arbeidskrevende vilkår være sårbart for endringer i skogeierens livssituasjon eller eierskifter. Vi understreker at søkers alder ikke er noen garanti for at det ikke oppstår endringer som kan gjøre

det vanskelig å oppfylle vilkår ti år etter at vedtaket ble fattet. Vi vil videre peke på at forskriften § 9 om at grunneiers plikt til å informere ny eier innebærer at ny eier nødvendigvis vil være forpliktet til å følge opp vilkår. Vi viser i den anledning til at Miljødirektoratet i samarbeid med Landbruksdirektoratet i oktober i fjor sendte ut forslag til endringer i forskrift om utsetting av fremmede treslag til skogbruksformål på høring, der nettopp denne problemstillinga ble tatt opp.

Sett hen til den potensielt store risikoen introduksjon av nye treslag til norsk natur kan innebære, mener vi derfor tillatelse til utprøving av *Paulownia* bare bør gis til solide institusjonelle aktører som et skogsamvirke eller en forskningsinstitusjon.

Du har i kommentaren din til omgjøringsvarslet pekt på at du har pådratt deg store kostnader til innkjøp av planter i tillit til at Statsforvalterens vedtak blir stående. At ei endring vil påføre parten et tap er et hensyn som taler mot at omgjøring. Du skriver imidlertid at det er Viken skog SA som er prosjektleder for prøveprosjektet. Dette kan tilsa at Viken skog også vil kunne være interesserte i å gå inn som ansvarlig søker for utsettinga. Dersom Viken Skog vil sende inn en søknad om utsetting på eiendommen din, legger vi til grunn at Statsforvalteren vil kunne behandle saken raskt slik at de innkjøpte plantene kan brukes som planlagt.

Miljødirektoratet legger uansett til grunn at en part alltid må være forberedt på at et vedtak blir endret så lenge den angitte klagefristen ikke er utløpt. Dette tilsier at det ikke legges for stor vekt på kostnader parten har pådratt seg før fristen for klage og omgjøring har gått ut.

Konklusjon

Ut fra det ovennevnte mener Miljødirektoratet at offentlige interesser tilsier du ikke bør få tillatelse til å sette ut *Paulownia*. Vi omgjør dermed vedtaket fra Statsforvalteren og avslår søknaden din.

Klagerett

Du og andre med rettslig klageinteresse kan klage på vedtaket. Fristen for å klage er tre uker fra du har mottatt dette brevet. Klagen sendes til Miljødirektoratet.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Torfinn Sørensen
avdelingsdirektør

Janne Øvrebø Bohnhorst
seksjonsleder

Kopi til:

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN
Indre Østfold kommune
VIKEN SKOG SA
Joachim Berner
Vegard Aarnes

Postboks 325
Postboks 34
Postboks 500 Sentrum
Elmholtveien 11 A
Finskudtveien 161

1502 MOSS
1861 TRØGSTAD
3504 HØNEFOSS
0281 Oslo
1894 Rakkestad