

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

18/2057-16

15. juni 2020

## **Avgjørelse av klage på tillatelse til utsetting av sibirbergknapp og gravbergknapp**

Klima- og miljødepartementet viser til klage 10. august 2019 fra Naturvernforbundet, SABIMA og WWF Verdens naturfond og klage 16. august 2019 fra Oslo kommune ved Bymiljøetaten på Miljødirektoratets tillatelse 24. juli 2019 til utsetting av gravbergknapp (*Phedimus spurius*) og sibirbergknapp (*Phedimus hybridus*) i Tore Hals Mejdells vei 1 og tillatelser 26. juli 2019 til utsetting av gravbergknapp og sibirbergknapp i Fjellstuveien 62 og Dr. Dedichens vei 18, alle i Oslo kommune.

**Klima- og miljødepartementet endrer Miljødirektoratets vedtak 24. juli 2019 og 26. juli 2019, og gir ikke tillatelse til utsetting av sibirbergknapp og gravbergknapp på tak i Tore Hals Mejdells vei 1, Fjellstuveien 62 og Dr. Dedichens vei 18 i Oslo kommune.**

Departementet har lagt særlig vekt på føre-var-prinsippet og at det har vært vanskelig å vurdere om utsetting av de to artene ved de tre nevnte lokalitetene kan medføre risiko for uheldige følger for naturmangfoldet. Risikoen for spredning av sibirbergknapp og gravbergknapp fra grønne tak er lite dokumentert, og departementet mener derfor det burde vært gjennomført en grundigere vurdering av utsettingens mulig virkning for biologisk mangfold, konkretisert for den enkelte lokalitet. Vi mener videre det burde vært redegjort nærmere for eventuelle tiltak for å forhindre spredning, spesielt med tanke på potensiell spredning til og uheldige følger for naturtypen åpen grunnlendt kalkmark. Vi peker i denne sammenheng blant annet til at etablering av sibirbergknapp og gravbergknapp i verdifulle naturområder i Oslo kommune potensielt kan medføre store kostnader i form av bekjempelsestiltak. I denne vurderingen er det også lagt vekt på at det finnes alternativer med naturlig hjemmehørende sedumblandinger, og at det ikke er redegjort for hvorfor disse ikke benyttes i områder med forekomster av åpen grunnlendt kalkmark. Klagene er dermed tatt til følge.

Hvis utsettingen allerede er gjennomført, pålegger ikke departementet retting i tråd med dette vedtaket. Departementet kan imidlertid på et senere tidspunkt pålegge tiltak for å avverge eller begrense skader og ulemper dersom ny kunnskap viser at utsettingen medfører vesentlige uforutsette konsekvenser for naturmangfoldet.

Departementet understreker videre at dersom eksisterende beplantninger på tak i Oslofeltet skal vedlikeholdes, skiftes ut eller lignende, og dette innebærer behov for å sette ut nye planter av gravbergknapp og/eller sibirbergknapp, krever dette at det søkes om ny tillatelse etter forskrift om fremmede organismer.

### **Bakgrunn**

Miljødirektoratet mottok 11. juli 2019 søknader fra Blomstertak AS om tillatelse til utsetting av vegetasjonsmatter som inneholder gravbergknapp og sibirbergknapp på tak i Fjellstuveien 62 og Tore Hals Mejdells vei i Oslo kommune. Direktoratet mottok videre 18. juli 2019 søknad fra Blomstertak AS om tillatelse til utsetting av vegetasjonsmatter som inneholder gravbergknapp og sibirbergknapp på tak i Dr. Dedichens vei 18 i Oslo kommune.

Miljødirektoratet ga 24. juli 2019 tillatelse til utsetting i Tore Hals Mejdells vei 1 og videre 26. juli 2019 to tillatelser til utsetting i Fjellstuveien 62 og Dr. Dedichens vei 18 av gravbergknapp og sibirbergknapp.

Naturvernforbundet, SABIMA og WWF Verdens naturfond og Oslo kommune påklaget henholdsvis 10. august 2019 og 16. august alle tre vedtak om tillatelse til utsetting av gravbergknapp og sibirbergknapp.

I brev 4. september 2019 fra Miljødirektoratet ble søker informert om klager på vedtak om tillatelser til utsetting, og søker ble gitt anledning til å kommentere saken. Søker har ikke kommet med en slik uttalelse.

Miljødirektoratet fant ikke grunn til å endre sitt vedtak, og oversendte 6. februar 2020 klagen til endelig avgjørelse i Klima- og miljødepartementet.

Miljødirektoratet har ikke gitt sitt vedtak oppsettende virkning/utsatt iverksetting.

Med bakgrunn i klagesaken, ble det avholdt et møte i Klima- og miljødepartementet 27. januar 2020, der Oslo kommune redegjorde for behandling av saker som omhandler utsetting av gravbergknapp og sibirbergknapp på grønne tak i Oslo. Oslo kommune kom i brev 7. februar 2020 med presisering av synspunkter fra møtet.

### **Klagers anførsler**

#### *Naturvernforbundet, SABIMA og WWF Verdens naturfond*

De tre organisasjonene anfører i sin klage 10. august 2019 at sibirbergknapp og gravbergknapp har stor evne til raskt å spre seg utover åpne flater, og at registrering av artene i Osloområdet viser at begge arter nå er å finne stort sett overalt. Det vises videre til at lang avstand mellom tak og viktige tørrbakkeområder ikke uten videre er til hinder for

spredning, og at det må tas hensyn til at det mest sannsynlige spredningsmønsteret først er enkelte flekker i nabolaget, før dette igjen spres videre til kalkområder. Organisasjonene peker på at plantedeler fra sedumtak uhindret vil nå åpne vannkilder som elv og fjord uten filtrering.

Videre vises det til Miljødirektoratets behandling av saken, der det blant annet fremgår at *"Miljødirektoratet kjenner ikke til risikovurderinger som beskriver omfanget av spredning av disse to artene fra grønne tak."* Organisasjonene mener direktoratet har sagt seg fornøyd med et for dårlig kunnskapsgrunnlag. Når man ikke vet noe om et så sentralt spørsmål, mener organisasjonene at føre-var-prinsippet må gjelde.

Det vises videre til at det siden 2016 er gitt tillatelse til over 8000 m<sup>2</sup> med sedumtak i Oslo, og at dette arealet har blitt en så stor del av det totale leveområdet for artene, at samlet belastning også må virke inn.

Miljødirektoratet legger vekt på at fordelene ved utsetting er større enn ulempene, men organisasjonene peker på at det ikke er gjort noen nærmere vurdering av dette, og peker samtidig på kostnader ved fjerning av fremmede arter. Organisasjonene stiller også spørsmål ved om man kan oppnå mye av den samme effekten ved ikke å bruke gravbergknapp og sibirbergknapp i sedummattene, selv om dette kan medføre produksjonskostnader.

Videre pekes det på at lite er sagt om konsekvensene som saken kan medføre. Organisasjonene mener Miljødirektoratet ikke har vist at de forstår hvordan de aktuelle artene sprer seg, og dermed ikke har gjort de aktuelle vurderingene som trengs, slik som konsekvens av videre spredning. Det bes om at saken blir avslått, og at klagen får oppsettende virkning.

#### Oslo kommune v/Bymiljøetaten

Bymiljøetaten anfører i sin klage 16. august 2019 at vedtakene ikke ivaretar aktsomhetsplikten i forskrift om fremmede organismer, og at naturmangfoldlovens krav til offentlige beslutninger ikke er ivaretatt i tilstrekkelig grad, og det vises til at mulig risiko for alvorlig skade på naturmangfoldet ved utsetting kan være høy.

Etter Bymiljøetatens vurdering foreligger det risiko for alvorlig og irreversibel skade på naturmangfoldet, og at vedtakene ikke bidrar til å ivareta formålet i forskrift om fremmede organismer. Bymiljøetatens vurdering er videre at de avbøtende tiltakene som Miljødirektoratet har fastsatt i tillatelsene ikke er tilstrekkelige for å redusere spredningsgraden i nevneverdig grad.

Bymiljøetaten uttrykker bekymring for at vedtak om tillatelse til utsetting av sibirbergknapp og gravbergknapp skaper presedens for lignende saker i fremtiden, noe som vil bidra til å gjøre det vanskelig å avslå fremtidige søknader om utsetting av de aktuelle bergknappartene.

Det pekes dessuten på at det i dag kan skaffes gode alternativer til utsetting av omsøkte fremmede planter, ved kjøp av naturlig hjemmehørende bergknapparter.

I møte 27. januar 2020 med Klima- og miljødepartementet og i sitt brev 7. februar 2020 med presisering av synspunkter fra møtet, uttrykker Bymiljøetaten igjen stor bekymring knyttet til tillatelser til utsetting av de fremmede artene gravbergknapp og sibirbergknapp på grønne tak i Oslo.

Med det relativt store omfanget av planting av gravbergknapp og sibirbergknapp på grønne tak, er Bymiljøetaten bekymret for at arealer med åpen grunnlendt kalkmark skal bli ytterligere forringet som følge av spredning fra grønne tak. Bymiljøetaten har erfaring med at gravbergknapp og sibirbergknapp er svært vanskelige å bekjempe når de først har etablert seg i et naturområde.

Bymiljøetaten er ikke enig i Miljødirektoratets vurdering av at utsettingen ikke vil medføre uheldige konsekvenser for biologisk mangfold, og viser blant annet til Artsdatabankens risikovurdering av gravbergknapp og sibirbergknapp. Det pekes også på at grønne tak normalt er høyt hevet over landskapet, der frø har mulighet for å blåse langt av gårde med vind. Frø og avrevne skuddbiter fra tak har videre potensial for å renne av tak til et nytt voksested i nærheten. Dette kan i sin tur igjen medføre ny spredning enda lengre unna.

Bymiljøetaten kjenner i likhet med Miljødirektoratet ikke til om det er gjennomført risikovurderinger knyttet til spredning av bergknappartene, men ut fra egen kunnskap, og Artsdatabankens omtale av artene, er det etter etatens vurdering liten tvil om at det er betydelig risiko for spredning.

Det vises også videre til at omfanget av plantet gravbergknapp og sibirbergknapp på grønne tak i dag utgjør en betydelig del av de forekomstene som vi kjenner til. Søknadene burde etter etatens syn også vært avslått med begrunnelse om at den samlede belastningen er stor og økende med allerede gjennomført planting på grønne tak.

Videre deler ikke Bymiljøetaten Miljødirektoratets vurdering av at fordelene er større enn ulempene ved bruk av gravbergknapp og sibirbergknapp, når det er finnes gode alternativer med blant annet naturlig hjemmehørende sedumblandinger. De økonomiske kostnadene ved effektivt å bekjempe eksisterende forekomster av gravbergknapp og sibirbergknapp i Oslo vil allerede i dag beløpe seg til mange millioner kroner årlig. Med økt mengde av disse artene som plantes på tak påregner Bymiljøetaten vesentlig økte økonomiske kostnader for å forsøke å holde disse artene i sjakk.

Etaten ønsker videre at fremtidige saker gis oppsettende virkning.

### **Miljødirektoratets vurdering**

I sine tre tillatelser datert henholdsvis 24. juli 2019 og 26. juli 2019 til utsetting av gravbergknapp og sibirbergknapp i Tore Hals Mejdells vei 1, Fjellstuveien 62 og Dr. Dedichens vei 18, i Oslo kommune, skriver Miljødirektoratet blant annet (likelydende vurdering i alle tre vedtak):

*"Risikoen ved utsetting av gravbergknapp og sibirbergknapp knytter seg i første rekke til mulig spredning til åpen, grunnlendt mark. Den sterkt truede naturtypen åpen grunnlendt kalkrik mark i boreonemoral sone, der den kan fortrenge stedegne arter og truede arter er særlig sårbar for påvirkning fra arten. Naturtypen finnes i hovedsak i tettbefolkede, kystnære*

områder rundt Oslofjord og er derfor utsatt for et sterkt belastning fra menneskelig aktivitet. Konkurransen fra fremmede arter er i Norsk rødliste for naturtyper (2018) angitt som en påvirkningsfaktor som påvirker majoriteten av arealet av naturtypen negativt. Det er registrert flere viktige naturtyper eller verneområder innen en radius på 3,5 km fra utsettingsstedet. Spredning av frø eller plantedeler fra sibirbergknapp og gravbergknapp til områdene utenfor denne radiusen, og påfølgende etablering, kan ikke ut fra størrelsen på tiltaket helt utelukkes og vil kunne være uheldig. Direktoratet vurderer sannsynligheten for etablering i ett eller flere av disse områdene er svært lav. Risikoen for uheldige følger for biologisk mangfold som følge av utsettingen er derfor lav.

Miljødirektoratet kjenner ikke til risikovurderinger som beskriver omfanget av spredning av disse to artene fra grønne tak. Arten produserer små frø som bl.a. kan spres med vind. Frø og plantedeler kan spres med avrenningsvann fra taket, i forbindelse med kraftig nedbør. Det er grunn til å anta at størstedelen av spredningen av frø eller spiringsdyktige plantedeler vil skje til områder som ligger i umiddelbar nærhet til huset. I områdene rundt huset er det et innslag av åpen ubebygget mark. Selv om det er ikke usannsynlig at en andel av frøene og plantedelene som spres fra taket kan gi opphav til nye populasjoner av sibirbergknapp og gravbergknapp her vil det ikke etter Miljødirektoratets vurdering ikke påvirke sårbare naturområder eller områder som er sårbare for påvirkning fra denne arten.

Spredning av frø og plantedeler fra tak med gravbergknapp og sibirbergknapp kan også tenkes å skje med avrenningsvann fra taket, eller ved at frø og plantedeler på annen måte spres til sjø eller vassdrag og fraktes videre. Avstanden til større vannforekomster er over 1,5 km, som ansees som så stor at de sannsynligheten for slik spredning vurderes som lav.

Etablering, vedlikehold og rivning av tak øker faren for spredning av hele planter, plantedeler og frø fra de to artene. Denne risikoen kan avbøtes gjennom vilkår i tillatelsen knyttet til håndtering av plantematerialet, jf. naturmangfoldloven § 12. I tillegg skal grunneier opptre aktsomt for å forhindre uheldige følger for det biologiske mangfold, jf. forskriften § 18 samt grunneiers tiltaks- og varslingsplikt, jf. forskriften § 19.

Basert på ovenstående vurderinger, anser Miljødirektoratet at det ikke er grunn til å anta at den omsøkte utsettinga vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfoldet. På bakgrunn av at risikoen for spredning ved den aktuelle utsettinga anses som lav og at fordelene ved utsetting på grønne tak er ansett som så tungtveiende at det er gjort unntak fra det generelle forbudet mot utsetting av sibirbergknapp og gravbergknapp finner vi også at det bør gis tillatelse i denne saken.

Miljødirektoratet gjør oppmerksom på at tillatelse etter forskrift om fremmede organismer ikke fritar for krav etter annet regelverk, som krav under matloven og smittevernloven.

Regelverk som må overholdes ved utsetting av organismer:

- Virksomheter som driver med utsetting av organismer skal etablere og dokumentere internkontroll i tråd med kravene i forskriften § 26. Dette gjelder ikke landbruksforetak.
- Dersom det ved spredning eller på annen måte oppstår fare for alvorlig skade på det biologiske mangfoldet som følge av utsettinga, skal du etter forskriften § 19
  - iverksette egnede tiltak for å avverge eller begrense skaden
  - varsle Miljødirektoratet

- så lang det er mulig gjenopprette den tidligere tilstanden for det biologiske mangfoldet"

I oversendelse av klagen til Klima- og miljødepartementet 6. februar 2020 skriver Miljødirektoratet videre blant annet:

*"Vi er kjend med at begge artane har god spreiiingsevne og finn frå Artskart at det er 48 førekomstar av sibirbergknapp og 187 av gravbergknapp i Oslo. Det ligg i Artsdatabanken sin plassering av artane i framandartkategorien "Svært høg risiko" (SE) sin natur at dei spreier seg lett og har stor negativ effekt. Vi ser ikkje bort frå at det kan bli vidare spreiiing frå etablering i område der artane ikkje gjer skade til område der slik skade kan skje. Dersom slik sekundær spreiiing i alle høve skal leie til avslag på søknad om løyve til utplanting, er det vanskeleg å sjå for seg at slike løyver blir innvilga.*

*Det ble det gitt løyve til etablering av ni grønne tak med gravbergknapp og sibirbergknapp i Oslo før dei tre påklaga løyva. Vi har ikkje lagt anna forståing av lova til grunn for dei tre siste enn for dei ni førre. Verdsetting av positiv effekt opp mot kostnader knytt til skade på natur og fjerning av spreiiing som kjem frå utplanting av disse artane i eit område med stor spreiiing av både artar er komplisert. Vi finn ikkje rom for å gå inn på omfattande utgreiingar i einskilde saker da avvegiane i stor grad gjort ved fastsetting av forskrifta.*

*I høve til bekkeopning tek vi ikkje stilling til om avstand til tak med gravbergknapp og sibirbergknapp vil påverke utfallet av kommunal planprosess. Vi finn at sjansen for spreiiing til sårbar natur, særleg til øyer i Oslofjorden, med overflatevatn som renn ut i opne bekkar ikkje skil seg stort frå same problematikk knytt til lukka bekkar.*

*Søknadane burde vore sendt før. I vår sakshandsaming peikte vi på at planlagd utsettingstid i et høve er før søknad ble sendt og gjekk ut frå at dette skyldast skrivefeil. Elles er vår vurdering at forvaltningsloven sine krav til sakshandsamingstid veg tungt og at omsyn til lovleg næringsverksemd og spelar inn. Til slutt viser vi under dette punktet at det før i 2019 er gitt seks løyver til utsetting av disse artane på grønne tak utan at det er komen inn klager. Det var slik ikkje stor grunn til å vente klager på disse vedtaka.*

*Tilhøva til relevante sårbare naturverdiar og verneområde i naturbase blir alltid undersøkt. Tilhøva knytt til dei ulike sakene er svært like. Bruken av dei to aktuelle artane som del av grønne tak er godt utgreidd i samband med fastsettinga av forskrifta. Vi ser at vi i større grad kunne bede søkarar om utplanting av disse artane på grønne tak om å vurdere sedummatter med norske artar i staden for gravbergknapp og sibirbergknapp.*

*Samla sett finn vi ikkje at disse tre sakane skil seg frå dei førre ni søknadane og gjevne løyver til utplanting av gravbergknapp og sibirbergknapp i sedummatter på grønne tak. Klagarane gjer et poeng av samla belastning knytt til mengda av disse artane på grønne tak spreidd omkring i Oslo. Vår vurdering er at auka samla belastning frå grønne tak til no ikkje er ei monaleg auke sett opp mot bruk av artane i private hagar og førekomstane av artane utafor hagar slik dette kjem fram i Artskart. Elles finn vi at klagane i større grad rettar seg mot opninga for bruk av artane enn mot einskilde vedtak. Avvegiane departementet legg til grunn ved fastsetting av forskrifta tar slik vi ser det høgde for dette. Dei same avvegiane er*

*gjort med kunnskap om at alternative norskproduserte sedummatter med norske bergknapparter var mogleg å få kjøpt.*

*Vi ser at kort tid mellom når løyvet vart gjeven og planlagd utplanting kan påverke klageprosess. Som vi er inne på over ble dette avvegen mot omsynet til lovleg næringsverksemd.*

*Samla sett kan vi ikkje sjå at klagane rokkar ved konklusjonen vår om at den konkrete risikoen ved utplanting på dei tre aktuelle taka var så høg at søknadane skulle ha vorte avslått."*

### **Klima- og miljødepartementets vurdering**

Klagen er behandlet etter forskrift 19. juni 2015 nr. 716 om fremmede organismer §§ 9 til 11 og 14. Departementet legger, i henhold til naturmangfoldloven § 7, prinsippene i §§ 8 til 10 og 12 til grunn som en integrert del av avgjørelsen. Det samme gjelder naturmangfoldloven § 14 om andre viktige samfunnsinteresser. Prinsippet i naturmangfoldloven § 11 anses ikke som relevant i denne saken fordi det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår. Også forvaltningsmålet for naturtyper i naturmangfoldloven § 4 og arter i § 5 er trukket inn i departementets skjønnsvurdering.

Det er i utgangspunktet forbudt å innføre, sette ut og omsette sibirbergknapp og gravbergknapp, jf. forskrift om fremmede arter § 9. Forbudsarter fremkommer av forskriftens vedlegg I. Forbudet gjelder ikke innførsel, utsetting og omsetning til/på grønne tak. For utsetting på grønne tak i kommuner med forekomst av naturtypen åpen grunnlendt kalkmark i Oslofeltet i Østfold, Akershus, Oslo, Vestfold, Hedmark, Oppland, Buskerud og Telemark fylker kreves det imidlertid tillatelse, jf. § 11 og vedlegg V. Utsetting på grønne tak i andre deler av landet krever ikke tillatelse.

I tråd med forskrift om fremmede arter § 10 annet ledd, skal det ved vurderingen av søknaden legges særlig vekt på om den omsøkte organismen og eventuelle følgeorganismer kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold. Det kan ikke gis tillatelse hvis det er grunn til å anta at utsetting på tak i Fjellstuveien 62, Tore Hals Mejdells vei 1 og Dr. Dedichens vei 18 vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

Sibirbergknapp er en karplante som i *Fremmedeartslista 2018*<sup>1</sup> er vurdert å ha svært høy økologisk risiko. Arten har stort invasjonspotensiale, og høy økologisk effekt. I *Fremmedeartslista 2018* står blant annet følgende om arten:

*"Arten har et stort invasjonspotensial. Den skårer maksimum på median levetid og har en moderat ekspansjonshastighet.*

*Sibirbergknapp kan danne heldekkende matter når den etablerer seg på åpne og solrike lokaliteter. Arten er observert i spredning i den prioriterte naturtypen "åpen grunnlendt kalkmark i boreonemoral sone", en naturtype som er nesten helt begrenset til Oslofeltet fra Mjøsa sør til Grenland, og med hovedtyngde ved indre Oslofjord. Spredningen i dette kjerneområdet har økt betraktelig de seneste 30 årene.*

---

<sup>1</sup> <https://www.artsdatabanken.no/fremmedartslista2018>

*I indre Oslofjord er den ikke et like alvorlig problem som slektningen gravbergknapp, men på noen øyer - spesielt Nakholmen (Oslo) - er den mye vanligere. Der okkuperer den store felter av åpen grunnlendt kalkmark og fortrenger truede stedegne arter som aksveronika *Veronica spicata*, dragehode *Dracocephalum ruyschiana*, smaltimotei *Phleum phleoides* og nikkesmelle *Silene nutans* (Bjureke pers. medd.)."*

Gravbergknapp er en karplante som i Fremmedeartslista 2018 er vurdert å ha svært høy økologisk risiko. Arten har stort invasjonspotensiale, og høy økologisk effekt. I Fremmedeartslista 2018 står blant annet følgende om arten:

*"Gravbergknapp har et stort invasjonspotensial på grunn av maksimum median levetid i landet og moderat ekspansjonshastighet. Arten har omtrent nådd sitt potensielle utbredelseområde, men fortsatt med stort potensial for fortetning.*

*Arten har en stor negativ økologisk effekt. Den etablerer seg godt på strandberg, åpen grunnlendt mark (kalkrik så vel som kalkfattig) og på lysåpne andre habitater som slåttemark. Ved bekjempelse av fremmede arter i Oslo kommune er man blitt oppmerksom på at den finnes i nesten alle naturreservater, på alle kalkrike øyer, på knauser og strandberg. Sannsynligvis er også antallet forekomster i nærheten av hytter og hus i kystnære strøk mye større enn vi kjenner til. Gravbergknapp sprer seg raskt vegetativt og fortrenger andre arter på strandberg, knauser og åpen grunnlendt mark. Bladene visner ikke ned og skygger derved for andre arters frøplanter. På Hovedøya (åpen grunnlendt kalkmark) var det mindre av rødlisteartene aksveronika *Veronica spicata*, nikkesmelle *Silene nutans*, smaltimotei *Phleum phleoides* (selv om det blir et høyt gress!) m.fl. arter i ruter hvor gravbergknapp dominerte (Bjureke 2009) sammenlignet med ruter hvor den manglet. Arten kunne dekke opp til 100 % av forsøksruter. Gravbergknapp er dokumentert i spredning på bergknauser med rødlistearten oslosildre *Saxifraga osloënsis*. Den er observert på slåttemark, og påvirkes ikke negativt av slått; snarere motsatt, planten er lav og vokser under skjæreflatten. Gravbergknapp må sees på som særlig problematisk i områder med grunnlendt kalkmark, spesielt i Oslofeltet fra Oslo sør til Grenland. I andre områder er den trolig noe mindre problematisk, men fortsatt invasiv og fortrengende.*

*Ved undersøkelse på Hovedøya (Bjureke 2009) på oppdrag av Fylkesmannen i Oslo og Akershus ble fem ulike metoder for bekjempelse testet på gravbergknapp. Gravbergknapp hadde opp til 100 % dekningsgrad. Etter manuell bekjempelse kom aksveronika tilbake. På arealer med behandling med ugrasmidlet Tomahawk kom smaltimotei tilbake."*

Denne sakens kjerne er hvorvidt sibirbergknapp og gravbergknapp ved spredning fra tre grønne tak i Oslo kan føre til uheldige følger for biologisk mangfold, og da særlig i områder med åpen grunnlendt kalkrik mark i boreonemoral sone (åpen grunnlendt kalkmark) i Oslo kommune.

Naturtypen åpen grunnlendt kalkmark er begrenset til områder med kalkrik berggrunn og et varmt og tørt klima, og forekommer naturlig som små og fragmenterte forekomster i tilknytning til åpne og eksponerte kyst- og innsjønære områder. Åpen grunnlendt kalkmark har et svært begrenset utbredelses- og forekomstareal i Norge. Småskala mosaikk er et

trekk ved åpen grunnlendt kalkmark som danner grunnlag for et spesielt rikt artsmangfold på ofte begrenset areal. Åpen grunnlendt kalkmark er levested for et stort mangfold av arter fra ulike artsgrupper. Det er mange truede og nær truede arter tilknyttet naturtypen, slik som karplanter, sopp, invertebrater, lav og moser. Den prioriterte arten dragehode er også tilknyttet naturtypen.

Åpen grunnlendt kalkmark er i *Norsk rødliste for naturtyper 2018*<sup>2</sup> klassifisert som sterkt truet. Når det gjelder vurderinger knyttet til fremmede arter, fremgår det i rødlisten følgende:

*"I alt 40 fremmede karplanter med stor økologisk risiko (kategori PH, HI og SE) ble registrert på lokaliteter av åpen grunnlendt kalkmark i indre, midtre og ytre Oslofjord. Fremmede arter med stor økologisk risiko forekom på > 80 % av lokalitetene og på 98 % av lokalitetene i indre Oslofjord, men ofte i lav mengde. I et tilfeldig utvalg av 20 lokaliteter i indre Oslofjord fant man fremmede arter med stor økologisk risiko i 75 % av lokalitetene. I snitt forekom fremmede arter med stor økologisk risiko i vel 40 % av tilfeldig utvalgte vegetasjonsruter, med gjennomsnittlig dekning på vel 50 % i rutene de forekom (Evju & Stabbetorp, upubl.). Dette tilsier at ca. 35 % av arealet av åpen grunnlendt kalkmark i indre Oslofjord har en dekning av fremmede arter med stor økologisk risiko på > 30 % per 2014. Blant artene med dokumentert negativ effekt på stedegent artsmangfold er gravbergknapp *Phedimus spurius*. Forekomsten av fremmede arter er størst i indre Oslofjord, både forekomsten og effekten er per i dag mindre for innlandsforekomstene rundt Mjøsa og Tyrifjorden. I Grenlandsområdet er effekten svært varierende, og noen lokaliteter, eksempelvis ved Brevik, er sterkt påvirket av fremmede arter. Påvirkningsfaktoren forventes å få økende betydning de neste 50 årene. Introduserte buskarer bidrar til å øke gjengroingen av arealet i tillegg til å konkurrere mot stedegne arter."*

Åpen grunnlendt kalkmark som utvalgt naturtype under naturmangfoldloven ble av Klima- og miljødepartementet sendt på alminnelig høring 6. februar 2020, med høringsfrist 30. april 2020.

På bakgrunn av at naturtypen åpen grunnlendt kalkmark er viktig som leveområde for mange arter, hvor av flere er klassifisert som truede arter, at naturtypen selv er klassifisert som sterkt truet, og videre at konkurranse fra fremmede arter er angitt som en påvirkningsfaktor som påvirker naturtypen negativt, legger departementet til grunn at utsetting av sibirbergknapp og gravbergknapp kan få betydning for forvaltningsmålene i naturmangfoldloven §§ 4 og 5.

Det er stor enighet om det generelle kunnskapsgrunnlaget knyttet til økologisk risiko forbundet med sibirbergknapp og gravbergknapp. Vi merker oss imidlertid at det er uenighet knyttet til risikoen for spredning av artene fra de aktuelle grønne takene og dermed også uheldige følger for det biologiske mangfold, og om betydning av samlet belastning knyttet til det totale omfanget av utsettinger i Oslo kommune.

Miljødirektoratet mener kunnskapsgrunnlaget i denne saken er god nok. Direktoratet mener spredning av frø eller plantedeler fra sibirbergknapp og gravbergknapp til områdene utenfor

---

<sup>2</sup> <https://www.artsdatabanken.no/rodlister/naturtyper>

en radius på 3,5 km fra utsettingsstedet og påfølgende etablering ikke helt kan utelukkes, men vurderer likevel at sannsynligheten for etablering er svært lav, og at risikoen for uheldige følger for biologisk mangfold som følge av utsettingen derfor er lav. Miljødirektoratet kjenner ikke til risikovurderinger som beskriver omfanget av spredning av disse to artene fra grønne tak. Direktoratet mener det er grunn til å anta at størstedelen av spredningen vil skje til områder som ligger i umiddelbar nærhet til utsettingsområdet. Selv om det ikke er usannsynlig at dette kan gi opphav til nye populasjoner, vil det etter direktoratets vurdering ikke påvirke sårbare naturområder eller områder som er sårbare for påvirkning fra arten. Videre viser Miljødirektoratet at avstanden til større vannforekomster er over 1,5 km, og at denne avstanden er så stor at sannsynligheten for slik spredning vurderes som lav. Direktoratet peker også på vilkår i tillatelsen knyttet til håndtering av plantematerialet kan avbøte for risikoen for spredning i forbindelse med etablering, vedlikehold og rivning av tak. Miljødirektoratet anser derfor at det ikke er grunn til å anta at den omsøkte utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfoldet.

Klagerne er uenig i Miljødirektoratets vurdering av at risikoen for uheldige følger for biologisk mangfold som følge av utsettingen er lav, og det vises spesielt til vurderinger av sibirbergknapp og gravbergknapp i Fremmedeartslista 2018. Bymiljøetaten peker også på egen kunnskap, som sammen med Artsdatabankens omtale av artene viser at det er liten tvil om at det er betydelig risiko for spredning. Klagerne mener man må ta hensyn til at artene først kan etablere seg på enkelte flekker i nabolaget, før dette igjen spres videre. Lang avstand mellom tak og områder med åpen grunnlendt kalkmark er derfor ikke uten videre til hinder for spredning med påfølgende uheldige følger. Det pekes også blant annet på at grønne tak normalt er høyt hevet over landskapet, der frø har mulighet for å blåse langt av gårde med vind, og der frø og avrevne skuddbiter fra tak kan renne av tak og videre til vassdrag i nærheten. Bymiljøetatens vurdering er videre at de avbøtende tiltakene som Miljødirektoratet har fastsatt i tillatelsene ikke er tilstrekkelige for å redusere spredningsgraden i nevneverdig grad. Klagerne viser til Miljødirektoratets uttalelse om at direktoratet ikke kjenner til risikovurderinger som beskriver omfanget av spredning av sibirbergknapp og gravbergknapp fra grønne tak. Ettersom det er enighet om at man ikke kjenner til risikovurderinger av spredning av artene fra tak, mener klagerne at kunnskapsgrunnlaget ikke er godt nok, jf. naturmangfoldloven § 8. Klagerne mener dette medfører at tiltaket bør bli avslått med bakgrunn i føre-var-prinsippet, jf. naturmangfoldloven § 9.

Når det gjelder effekten av påvirkninger, jf. naturmangfoldloven § 10, mener Miljødirektoratet at økt belastning fra grønne tak ikke er en betydelig økning sett opp mot bruk av artene i private hager og forekomster av artene utenfor hager slik dette kommer frem i Artskart. Klagerne anfører på sin side blant annet at omfanget av plantet gravbergknapp og sibirbergknapp på grønne tak i dag utgjør en betydelig del av de forekomstene som vi kjenner til, og det vises til at det siden 2016 er gitt tillatelse til over 8000 m<sup>2</sup> med sedumtak i Oslo. Sammen med andre forekomster av disse artene medfører dette sannsynligvis en stor belastning på åpen grunnlendt kalkmark i Oslo. Videre peker Bymiljøetaten på at trusselen andre fremmede arter utgjør for åpen grunnlendt kalkmark, sammen med gjengroing og slitasje fra friluftaktivitet, gjør at den samlede belastningen på naturtypen i Oslo er svært stor.

Departementet mener utsetting av sibirbergknapp og gravbergknapp på grønne tak kan føre til spredning av artene til verdifulle naturområder og medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold. Dette både ved direkte spredning fra utsettingslokaliteten, men også ved sekundær spredning, der artene først etablerer seg til en intermediær lokalitet, før de sprer seg videre til verdifulle naturområder. Vi viser til at begge arter har svært høy økologisk risiko, med stort invasjonspotensiale og høy økologisk effekt, og at registreringer viser at begge arter kan etablere seg i verdifulle naturområder i kommunen, herunder åpen grunnlendt kalkmark. Som Miljødirektoratet også skriver i sitt oversendelsesbrev til departementet, understreker departementet imidlertid at det i hver enkelt sak må gjøres en konkret vurdering av faren for spredning fra utsettingsområdet og til områder som kan ta skade av spredningen, og at den høye økologiske risikoen knyttet til sibirbergknapp og gravbergknapp i seg selv ikke er tilstrekkelig for å avslå en søknad om utsetting.

Om utsetting av en fremmed organisme kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold, jf. forskrift om fremmede organismer § 10 annet ledd, vil i mange tilfeller avhenge av driftsmetoder, teknikk og lokalisering ved utsetting og senere driftsfase. Etter departementets vurdering vil ikke utsetting av sibirbergknapp og gravbergknapp på grønne tak i seg selv medføre uheldige følger for det biologiske mangfold. Risikoen for spredning av artene fra de aktuelle grønne takene til verdifulle naturområder er avgjørende for om utsettingen innebærer en risiko for uheldige følger.

Forskrift om fremmede organismer § 14 setter noen krav til søknadens innhold. Se nærmere om dette i merknader til forskriften. Kravene til søknadens innhold i § 14 annet ledd bokstav a til h omfatter opplysninger som er nødvendige for å ivareta kravet til kunnskapsgrunnlaget og for å foreta vurderinger knyttet til samlet belastning, jf. naturmangfoldloven §§ 8 og 10.

Forskriften om fremmede organismer § 14 annet ledd bokstav g inneholder et krav om at søknaden skal inneholde en klargjøring av de virkninger utsettingen kan ha for det biologiske mangfold, jf. naturmangfoldloven § 30 tredje ledd. Denne vurderingen bør i hovedsak bygge på vitenskapelig kunnskap, men kan også bygge på kunnskap som fremkommer gjennom rapporteringer samt erfaringsbasert kunnskap. Kravet til vurderingens innhold og omfang vil blant annet avhenge av hvilke organismer søknaden gjelder, hvor disse eventuelt skal settes ut og mulig skadeomfang. Vurderingen bør generelt gjøres grundigere desto høyere risiko for uheldig følger for biologisk mangfold. Forskriftens § 14 tredje ledd nedfeller videre et krav om at vurderingen etter bokstav g skal, så langt det er rimelig, underbygges med dokumentasjon. Kravet til dokumentasjon vil generelt være høyere dersom det er lite kunnskap om miljøeffektene av en utsetting, enn hvis kunnskapen om artens virkninger på det biologiske mangfold er godt kjent.

Søker har i sin søknad til Miljødirektoratet etter departementets syn ikke i tilstrekkelig grad klargjort de virkninger innførselen eller utsettingen kan ha for det biologiske mangfold. I sin beskrivelse av mulige virkninger på biologisk mangfold, skriver søker (likelydende i alle tre søknader):

*"Frø spre seg til omkringliggende områder og konkurrere med innfødt sedum arter. En positiv effekt er økningen av blomstrende planter introdusert til området for insekter og ville dyr. Grønne tak med mer arter i blandet er mer robust og vellykkede over tid."*

Departementet mener søker i denne saken burde ha gjort en grundigere vurdering av mulig virkning for biologisk mangfold, konkretisert for den enkelte lokalitet der utsetting er planlagt, og redegjort for eventuelle tiltak for å forhindre spredning, spesielt med tanke på potensiell spredning til og uheldige følger for naturtypen åpen grunnlendt kalkmark. Departementet mener tiltakets karakter og mulige skadeomfang tilsier at denne vurderingen burde dokumenteres godt, og i hovedsak bygge på vitenskapelig kunnskap.

I denne saken er det stor uenighet om utsetting av sibirbergknapp og gravbergknapp kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold. Denne uenigheten er særlig knyttet til den konkrete vurderingen av risikoen for spredning av artene fra grønne tak.

Departementet er enige i Miljødirektoratets vurdering av at det ikke alltid er grunn til å tro at utsetting av sibirbergknapp og gravbergknapp på grønne tak vil medføre vesentlig skade på biologisk mangfold, men vi mener det på bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget det er redegjort for er vanskelig å gjøre en konkret vurdering av om utsetting av de to artene på tak i Fjellstuveien 62, Tore Hals Mejdells vei og Dr. Dedichens vei 18 vil medføre uheldige for biologisk mangfold, jf. forskrift om fremmede arter § 10 annet ledd.

For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater, jf. naturmangfoldloven § 12. Etter forskrift om fremmede organismer § 14 annet ledd bokstav h kreves det en beskrivelse av tiltak for å forebygge risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold som følge av utilsiktet spredning, jf. § 14 bokstav h. En slik beskrivelse vil normalt måtte være mer utfyllende hvis det er snakk om utsetninger enn for eksempel innførsel. Departementet mener at søker ikke har gitt en god nok beskrivelse av eventuelle planlagte tiltak for å forebygge eventuell risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold. En generell beskrivelse av avstand til verdifulle naturområder og vassdrag er ikke tilstrekkelig i denne sammenheng. Slik som klagerne påpeker, finnes det videre alternative sedumblandinger tilgjengelig på markedet som ikke inneholder fremmede arter. Miljødirektoratet skriver i sin klageavgjørelse også at de i større grad kunne bedt søkere om å vurdere sedummatter med norske arter i stedet for sibirbergknapp og gravbergknapp. Vi mener derfor det hadde vært til søkers fordel om det hadde fremkommet hvorfor ikke naturlig hjemmehørende bergknapparter blir benyttet til fordel for to arter med høy økologisk risiko. Departementet viser i denne sammenheng til at Norges største leverandør av sedumtak, Bergknapp AS, i sitt høringsinnspill til forskrift om fremmede organismer uttalte at grønne tak kan produseres uten arter i risikokategorien svært høy økologisk risiko. Det finnes også sedummatter på markedet med flere andre bergknapparter som er norske, noe som i stor grad reduserer behovet for å bruke arter som er oppført på Fremmedartslista.

Vi merker oss også Oslo kommune ved Bymiljøetatens vurdering om at de avbøtende tiltakene som Miljødirektoratet har fastsatt i tillatelsene ikke er tilstrekkelige for å redusere spredningsgraden i nevneverdig grad. Dette er noe departementet ikke har kunnet vurdere nærmere, på grunn av et manglende kunnskapsgrunnlag knyttet til risikoen for spredning fra grønne tak og mulige konkrete tiltak for å avverge eller begrense spredning.

Departementet mener derfor at kunnskapsgrunnlaget i denne saken ikke står i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven § 8.

At det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger tillatelse til utsetting av sibirbergknapp og gravbergknapp på de aktuelle grønne takene kan ha for naturmangfoldet, og utsettingen etter departementets vurdering innebærer en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, taler for at det ikke bør gis tillatelse til utsetting i tråd med føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9.

Videre merker vi oss at det er stor uenighet om samlet belastning, jf. naturmangfoldloven § 10. Selv om det foreligger rødlistevurderinger, vurderinger av økologisk risiko knyttet til fremmede arter, lokale registreringer av art- og naturtypeforekomster og annen vitenskapelig kunnskap som medfører at vi har betydelig kunnskap om den samlede belastningen aktuelle naturtyper og arter utsettes for, mener departementet at også dette burde vært nærmere redegjort for i søknaden, særlig sett i lys av den forholdsmessige økningen i antall areal knyttet til grønne tak der sibirbergknapp og gravbergknapp de senere årene er satt ut. Samtidig mener vi det foreligger mye kunnskap om den samlede effekten av påvirkninger på naturtypen åpen grunnlendt kalkmark. Som det fremkommer av Norsk rødliste for naturtyper 2018, påvirkes naturtypen av blant annet gjengroing, fremmede arter, klimaendringer, rekreasjon/turisme, nitrogenpåvirkning og nedbygging. Departementet mener derfor ut fra en helhetlig vurdering at kunnskap om den samlede belastningen for åpen grunnlendt kalkmark er god, og at den samlede belastningen naturtypen er utsatt for taler for at det ikke bør gis tillatelse til utsetting, jf. naturmangfoldloven § 10.

Det kan stilles spørsmål ved hvilken ytterligere risiko utsetting av artene i dette tilfellet innebærer dersom de spres, sett i lys av at artene allerede er etablert i naturområder i Oslofeltet, det relativt store omfanget av bruk av artene på allerede eksisterende grønne tak og forekomster av artene i hager og andre områder. Departementet vil til dette nevne at Oslo kommune jobber med å bekjempe artene. Ved en eventuell nødvendig utskifting av eksisterende sedummatter på grønne tak, bør det vurderes å samtidig erstatte sedummatter med sibirbergknapp og gravbergknapp med arter uten økologisk risiko. At artene bekjempes og bør erstattes av arter uten økologisk risiko, tilsier etter departementets vurdering at det samtidig, på bakgrunn av eksisterende nevnte kunnskapsgrunnlag, ikke bør gis tillatelser til nye utsettinger av artene, som da vil kunne innebære en stadig ny kilde til spredning dersom ikke tiltak for å hindre spredning kan og blir iverksatt.

Departementet har også avveid saken mot andre viktige samfunnsinteresser, jf. naturmangfoldloven § 14. Miljødirektoratet har i sine tillatelser lagt vekt på at fordelene ved utsetting på grønne tak er ansett som så tungtveiende at det er gjort unntak fra det generelle forbudet mot utsetting av sibirbergknapp og gravbergknapp. Oslo kommune ved Bymiljøetaten peker imidlertid i sitt brev 7. februar 2020 til Klima- og miljødepartementet at fordelene ikke er større enn ulempene ved bruk av gravbergknapp og sibirbergknapp. Det vises til at de økonomiske kostnadene ved effektivt å bekjempe eksisterende forekomster av gravbergknapp og sibirbergknapp i Oslo i dag vil kunne beløpe seg til mange millioner kroner årlig, og med vesentlig økte økonomiske kostnader dersom disse artene spres fra grønne tak. Departementet mener det er mange fordeler ved å etablere flere grønne tak i Oslo. Slike

fordeler kan blant annet være å redusere flom og overvann, bidra til økt naturmangfold, samt øke den generelle trivselen til Oslos beboer ved å øke antall grøntområder. Samtidig ser vi at disse fordelene på minst like god måte kan oppnås ved å bruke sedummatter uten fremmede arter.

Ut ifra en helhetsvurdering, der departementet har lagt særlig vekt på føre-var-prinsippet, har departementet kommet til at tillatelse til utsetting av sibirbergknapp og gravbergknapp i Fjellstuveien 62, Tore Hals Mejdells vei 1 og Dr. Dedichens vei 18 ikke bør gis.

Naturvernforbundet, SABIMA og WWF Verdens naturfond har bedt om oppsettende virkning i forbindelse med sine klager. Miljødirektoratet har ikke vurdert dette. Departementet vil i denne sammenheng nevne at vi vil ha en mer prinsipiell og helhetlig vurdering av spørsmålet for vedtak etter regelverket om fremmede organismer.

I de tilfeller utsetting av sibirbergknapp og gravbergknapp allerede er gjennomført på bakgrunn av tillatelse fra Miljødirektoratet, vil ikke departementet pålegge retting i tråd med dette vedtaket, jf. naturmangfoldloven § 69. Dersom ny kunnskap viser at utsettingen medfører vesentlige uforutsette konsekvenser for naturmangfoldet, kan departementet imidlertid pålegge tiltak for å avverge eller begrense skader og ulemper, jf. naturmangfoldloven § 70.

### **Konklusjon**

Klima- og miljødepartementet endrer Miljødirektoratets vedtak 24. juli 2019 og 26. juli 2019, og gir ikke tillatelse til utsetting av sibirbergknapp og gravbergknapp på tak i Tore Hals Mejdells vei 1, Fjellstuveien 62 og Dr. Dedichens vei 18 i Oslo kommune.

Departementet har lagt særlig vekt på føre-var-prinsippet og at det har vært vanskelig å vurdere om utsetting av de to artene ved de tre nevnte lokalitetene kan medføre risiko for uheldige følger for naturmangfoldet. Risikoen for spredning av sibirbergknapp og gravbergknapp fra grønne tak er lite dokumentert, og departementet mener derfor det burde vært gjennomført en grundigere vurdering av utsettingens mulig virkning for biologisk mangfold, konkretisert for den enkelte lokalitet. Vi mener videre det burde vært redegjort nærmere for eventuelle tiltak for å forhindre spredning, spesielt med tanke på potensiell spredning til og uheldige følger for naturtypen åpen grunnlendt kalkmark. Vi peker i denne sammenheng blant annet til at etablering av sibirbergknapp og gravbergknapp i verdifulle naturområder i Oslo kommune potensielt kan medføre store kostnader i form av bekjempelsestiltak. I denne vurderingen er det også lagt vekt på at det finnes alternativer med naturlig hjemmehørende sedumblandinger, og at det ikke er redegjort for hvorfor disse ikke benyttes i områder med forekomster av åpen grunnlendt kalkmark. Klagene er dermed tatt til følge.

Hvis utsettingen allerede er gjennomført, pålegger ikke departementet retting i tråd med dette vedtaket. Departementet kan imidlertid på et senere tidspunkt pålegge tiltak for å avverge eller begrense skader og ulemper dersom ny kunnskap viser at utsettingen medfører vesentlige uforutsette konsekvenser for naturmangfoldet.

Departementet understreker videre at dersom eksisterende beplantninger på tak i Oslofeltet skal vedlikeholdes, skiftes ut eller lignende, og dette innebærer behov for å sette ut nye planter av gravbergkapp og/eller sibirbergknapp, krever dette at det søkes om ny tillatelse etter forskrift om fremmede organismer.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)  
avdelingsdirektør

Harald Askilsrud  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

Kopi

Miljødirektoratet  
Blomstertak AS

## Adresseliste

|                    |                            |      |      |
|--------------------|----------------------------|------|------|
| Naturvernforbundet | Mariboessgate 8            | 0183 | OSLO |
| Oslo kommune       | Postboks 636 Løren         | 0507 | Oslo |
| Bymiljøetaten      |                            |      |      |
| Sabima             | Mariboess gate 8           | 0183 | OSLO |
| WWF-Norge          | Pb 6784 St. Olavs<br>plass | 0130 | OSLO |