
Erfaringer, tanker og anbefalinger

Forskrift om
fremmede
organismer

Maria Fall, daglig leder FAGUS

Innhold

Sammendrag	2
1. Bakgrunn.....	2
2. Om representasjonsgruppen.....	3
2.1 Gruppens sammensetning	3
2.2 Mandat	3
2.3 Kort presentasjon av gruppens medlemmer.....	3
3. Erfaringer	4
3.1 Generelle erfaringer	4
3.2 Miljørisikovurderinger	5
3.3 Søknader.....	6
4. Stedegenhet	7
5. Muligheter for integrering av forskriften på plannivå.....	7
6. Ansvarsfordeling.....	8
6.1 Ansvarsfordeling i sektoren.....	8
6.2 Myndighet for kommuner og Fylkesmenn	10
7. Aktsomhetsplikten.....	12
7.1 Informasjonsplikt og kunnskapsbehov	12
7.2 Plantemateriale	13
7.3 Massehåndtering.....	14
8. Veien videre.....	16
Kilder til mer informasjon:	18

Sammendrag

Forskrift om fremmede organismer begynte å gjelde fra 1.1.2016. Forskriften berører i stor grad aktiviteter som foregår i grønn sektor da den regulerer plantevalg og håndtering/behandling av masser. For det biologiske mangfold er dette en forskrift som det er av betydning at sektoren kan følge. Samtidig er det mye i forskriften som oppleves som uklart, og den er i tillegg lite integrert i hvordan sektoren arbeider for øvrig i byggesaker og prosjektstyring. Det er derfor stort behov for konkretiseringer og tydelige føringer fra myndigheter, slik at sektoren kan utarbeide egne rutiner og retningslinjer. I forskriften ligger flere definisjoner som bør avklares. Herunder stedegenhet opp mot fremmed og hva som menes med «nåværende og historisk utbredelsesområde» og hvilke planter dette gjelder for. Det er også behov for praktiske avklaringer så som ansvarsfordeling, håndtering av plantemateriale og masser og hvordan masser infiserte med fremmede arter skal klassifiseres. Primært vil det være behov for tre typer av veiledning:

1. Veileder rettet spesifikt til byggherre
2. Veileder til aktsomhetsplikten
3. Veiledning til hvor man finner kunnskap

Det er også behov for videre utvikling av kunnskap og forpliktende frister i forhold til søknader.

1. Bakgrunn

I forbindelse med at den nye forskriften om fremmede organismer begynte å gjelde avholdt FAGUS i løpet av våren 2016 en rundreise til Stavanger, Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø hvor vi informerte om den nye forskriften (heretter benevnt «forskriftsturneen»). Artsseksjonen på Miljødirektoratet bidro med faglig innhold og deltakelse på tre av fem steder hvilket var til stor hjelp i formidlingen. Et delmål med rundreisen var å danne en arena for diskusjon og erfaringsutveksling mellom sektorens aktører. Målet ble til dels oppnådd, men det vi erfarte var at det ble reist fler spørsmål enn svar og løsninger fra deltakerne på fagdagene. Dette viser at det er et stort behov for mer veiledningsmateriale. Da vi kunne konstatere at det på tidspunktet for forskriftsturneen var for tidlig for sektoren å komme med erfaringer og innspill til forskriften i praksis, ble det i FAGUS besluttet å nedsette en representasjonsgruppe av fagfolk fra sektoren som etter endt sesong kunne se på noen av de problemstillinger som var synliggjort på fagdagene. Forhåpningen var at gruppen kunne komme med noen tanker rundt det som blir opplevd som problematisk og å peke på konsekvenser av forskjellige aspekter hvis de ikke blir konkretisert samt gi innspill til videre veiledningsmateriale.

Også andre aktører enn representasjonsgruppen har bidratt med materiale til denne rapport, det gjennom spørsmål til FAGUS eller gjennom direkte innspill på konkrete problemstillinger.

Målsetningen med denne rapporten er at den skal være til hjelp for at forskriften skal fungere best mulig i praksis, og bidra til at vi felles skal kunne jobbe hensiktsmessig for det biologiske mangfold. Noen av punktene som blir påpekt er komplekse og går muligens ikke å løse. Andre punkter igjen vil være å se på som sektorens ansvar og ikke myndighetenes, men vi har valgt å ta dem med allikevel for å gi mest mulig helhetlig bilde av situasjonen slik den oppleves av mange. I en rapport av begrenset omfang med en liten tidsramme vil det selvsagt være umulig å fange alle aktørers synspunkter og tanker. Det kan også være motstrid i meninger mellom forskjellige yrkesgrupper, men vi håper rapporten kan være en start for å integrere og implementere forskriften i sektorens arbeid.

2. Om representasjonsgruppen

Representasjonsgruppen (heretter benevnt RG) ble nedsatt i september. FAGUS foretok valg og forespørsel til deltakerne etter gitte kriterier (se pkt. 2.1). Av kapasitetsmessige grunner ble vi enig om at korrespondanse skulle foregå på mail og at det skulle avholdes et oppsummerende møte. Dette ble avholdt 28. oktober 2016.

2.1 Gruppens sammensetning

Tanken bak gruppen var at den skulle bestå av personer med forskjellige roller innenfor etablering og forvaltning av grønne utomhusmiljøer. Et bevist valg var at den skulle bestå av fagfolk som i praksis jobber med problemstillingene til daglig eller tilnærmet. I sammensetningen ble det lagt vekt på at representantene skulle komme fra forskjellige deler av landet for å ivareta regionale forskjeller og at de skulle kunne representere så vel store som mindre aktører i forhold til forskjellige utfordringer (dvs. store og små prosjekter, samt store og mindre kommuner). I forlengelsen ville denne strategi kunnet innefatte en god del aktører, men med mål om å gjøre møteprosessen effektiv ble det besluttet å holde gruppens medlemmer begrenset. At medlemmene i gruppen har eller har hatt en aktiv rolle i arbeidet med forskriften ble også vektlagt ved valg av representanter.

2.2 Mandat

Gruppens mandat bestod i å ta utgangspunkt i noen av de problemstillinger og spørsmål som var blitt synliggjort under forskriftsturneen, forhøre seg om disse i sitt kontaktnett og ta med innspillene til oppsummerende møte. Fem punkter ble diskutert spesielt:

1. Erfaringer etter endt sesong
2. Stedegenhet
3. Muligheter for å integrere forskriften på plan-nivå
4. Ansvarsfordeling
5. Aktsomhetsplikten (herunder kunnskapsbehov, informasjonsplikt, håndtering av plantemateriale og masser)

2.3 Kort presentasjon av gruppens medlemmer

Roar Hunstad

Uteksaminert i 1998 fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Mastergrad i plantevitenskap med spesialisering innenfor grøntmiljø. Arbeider som byggeleder Statens vegvesen, vegavdeling Nordland. Er også prosessleder anslag og grøntrådgiver for Statens vegvesen. Tidligere grøntrådgiver i Statens vegvesen region øst og parkforvalter i Oslo kommune, Bymiljøetaten. Har jobbet med naturlig revegetering, tradisjonelle grøntanlegg, grøntanlegg tilpasset veg (blant annet testing av trær langs vei med veiledning av masteroppgave for samme prosjekt), byggeleder for planteskolekontrakten for vegvesenet i region Øst, overvannshåndtering, tverretattlig gruppe for grønne støyskjermer (Vegvesen, Jernbaneverket, Oslo kommune og Trafikkøkonomisk institutt), takhager og vært med i utarbeidelsen av Norsk Standard for grønne tak.

Linda Fiskerstrand Sperre

Uteksaminert i 2009 fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Mastergrad i plantevitenskap med spesialisering innenfor grøntmiljø og ISA sertifisert arborist. Arbeider som grøntansvarlig i Ålesund kommune, VH veg, anlegg og park. Tidligere prosjektleder/trepleiekonsulent, AB Trepleie og AB Utemiljø AS. Har både praktisk og administrativ arbeidserfaring med grøntanlegg og trepleie. Nåværende arbeidsoppgaver består i planlegging av sesongblomster og beplantning samt prosjektering av nye grøntanlegg og restaurering og forvaltning av eksisterende anlegg, lekeplasser

og andre friområder. Hun fungerer som kommunens rådgiver innenfor grønn drift og er initiativtaker og pådriver i kommunen for bekjempelse av fremmede arter, implementering av forskriften, planlegging av tiltak og formidling av temaet internt og eksternt.

Sara Kvåle Skouen

Uteksaminert i 2012 fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Mastergrad i naturforvaltning. Arbeider i planavdelingen i Bergen kommune som rådgiver i naturforvaltning. Ansatt siden 2012. Har hovedansvar for kommunens arbeid med fremmede skadelige arter, og har stått for utarbeidelsen av kommunens strategiplan for fremmede skadelige arter, vedtatt av Bergen bystyre i 2014. Skrev Bergen kommunes høringsuttalelse ved ettersyn av forslag til forskrift om fremmede organismer, og har ellers fulgt prosessen med forskriften tett. Arbeider i hovedsak med i saksbehandling i form av høringsuttalelser til plan- og byggesaker på grøntfaglige tema. Driver også veiledning/rådgivning eksternt og internt innen blant annet naturmangfoldloven og forskrift om utvalgte naturtyper (i all hovedsak hule eiker i Bergen kommune). Har kartlagt hule eiker og utvalgte fremmede arter i kommunen, og er ellers involvert i bestillinger av kartlegging av biologisk mangfold. Er prosjektleder og har hovedansvar for utarbeiding av reguleringsplan for turvei over Landåsfjellet, i samarbeid med Plan- og bygningsetaten.

Tormod Sola

Uteksaminert i 1997 fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Mastergrad i plantevitenskap med spesialisering innenfor grøntmiljø fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Arbeider som drifts- og kompetanseutvikler i anleggsgartnerfirma Steen & Lund AS. Har arbeidet i ulike deler av grøntanleggsbransjen i snart 20 år, både i offentlig forvaltning, undervisning og i ulike utførende anleggsgartnerfirma. Har jobbet mye med planlegging, etablering og skjøtsel av grøntanlegg for store offentlige innkjøpere. Har deltatt aktivt i arbeidet med fremmede arter siden dette ble satt på dagsorden, blant annet gjennom styreverv i Fagus 2007-2011. NGSA-dommer. Aktiv i prosessen med forskriften fra den ble lagt ut på høring til den ble vedtatt gjennom å være representant for namn (Norske anleggsgartnere, miljø og landskapsentrepreneur).

Henrik Stigen

Mastergrad landskapsarkitektur MNLA fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Uteksaminert i 2000. Jobbet i Sundt og Thomassen 2000-2006 og deretter (og nåværende) ansatt på Grindaker AS Landskapsarkitekter. Fra 2015 medeier/partner i Grindaker. Bred erfaring som prosjekterende landskapsarkitekt. Har jobbet med svartelisteproblematikk internt i Grindaker siden 2012. Skrev høringsuttalelse til forskrift om fremmede organismer for NLA (Norske landskapsarkitekters forening) i 2014 og vært aktiv i prosessen med forskriften fra den ble lagt ut på høring til den ble vedtatt gjennom å være representant fra NLA i møter med sektor og myndigheter.

3. Erfaringer

3.1 Generelle erfaringer

Da det kun er i underkant av et år siden forskriften begynte å gjelde er det vanskelig å trekke noen endelige konklusjoner i forhold til hvordan den blir håndtert og hvilke strategier man har valgt i grønn sektor. Utefra den mengde søknader og antall vedtak som er fattet, kan det imidlertid umiddelbart se ut som første strategi har vært å unngå søknadsppliktige planter. Hvorvidt dette er en reell unngåelse eller kun unngåelse av å søke er vanskelig å vite, men kilder kan fortelle at salget av noen planter på søknadsppliktig liste har gått ned, hvilket burde indikere at unngåelsen er reell. Dette kan tolkes i positiv retning, men samtidig er det også uheldig da man mister mye av det verdifulle

kunnskapsbidraget som søknader med etterfølgende vedtak kan gi. Slik kunnskap er ikke bare verdifull i forhold til de aktuelle plantene det søkes om, men kan brukes overført. Hvis man i vedtak får føringer på en stor mengde anlegg hvor det er akseptabelt å sette ut planter på søknadspliktig liste kan man også trekke noen konklusjoner og bruke dette som veiledning i miljørisikovurderinger for de plantene som ikke står på søknadspliktig liste.

Noen aktører rapporterer at de ikke har gjort så mye ut av forskriften enda i forhold til utarbeidelse av internkontrollrutiner og arbeidsrutiner. De har foreløpig kun brukt den innad i virksomheten som bevisstgjøring, i forhold til at det er viktig å holde fokus på plantevalg og massehåndtering. I den grad aktører forholder seg til forskriften gjelder dette sannsynligvis flere, da man er avhengig av mer veiledningsmateriale for å kunne utarbeide interne rutiner.

Hvordan miljørisikovurderingene har blitt håndtert er usikkert. Da prosjekterende sitter som første linje i forhold til å bestemme plantevalg kunne det vært naturlig å forvente at man ville fått egne uavhengige bestillinger på miljørisikovurderinger fra forskjellige aktører for de anlegg som var planlagt før forskriften begynte å gjelde, men prosjekterende landskapsarkitekt i RG kjenner ikke til at dette er blitt gjort. Her er det ikke usannsynlig at man har valgt en strategi hvor man lar forskriften være gjeldende for de anlegg som nå blir planlagt etter 1.1.2016 og ikke i så stor grad fokuserer på de som var ferdigprosjekterte i 2015. Dette er da kun en antakelse for her mangler vi mye informasjon. Det kan også være at man i flere prosjekter ikke er bevist forskriften eller fremdeles ikke har hørt om den.

Stor risiko i forhold til forskriftens praktiske anvendelse er knyttet til massehåndtering fordi uavklarte ansvarsforhold potensielt kan innebære store kostnader og være en kilde til uenighet og konflikter. Manglende kompetanse i planleggingsfasen kan lett føre til uforholdsmessig store konsekvenser for aktørene i et prosjekt. Det har ikke kommet til FAGUS kjennskap at det foreløpig har oppstått større saker i denne forbindelse. Dette kan sannsynligvis delvis forklares med forskriftens korte levetid. Klare og tydelige føringer vil være av stor betydning, ellers spår vi at dette bare er et spørsmål om tid.

Etter at forskriften ble vedtatt har det blitt lagt ned et betydelig arbeid i å spre informasjon om det nye regelverket. Dette både fra myndigheter og organisasjoner. FAGUS har informert til skoler og bedrifter og avholdt konferanser og seminarer om temaet inkludert forskriftsturneen, Norsk Gartnerforbund har avholdt kurs til planteskoler og hagesenter, og det har vært et stort fokus på temaet i kommuner og hos fylkesmenn. Allikevel ser man i praksis at det er mange som fremdeles ikke kjenner forskriftens bestemmelser eller engang kjenner til forskriften. Dette gir en skjevhet i arbeidet, hvor noen aktører legger ned mye energi og store ressurser i arbeidet, mens andre fraskriver seg ansvar og/eller ikke forholder seg til forskriften i det hele tatt. Det bedømmes som spesielt viktig i arbeidet fremover at alle landets kommuner skal kjenne til forskriften for at den skal kunne fungere. Plan for tilsyn må også gjøres synlig for sektoren.

3.2 Miljørisikovurderinger

I de tilfeller hvor prosjekter er av en slik størrelse at man bruker prosjekterende konsulent er det naturlig at konsulenten foretar miljørisikovurderinger og søknader. Det er med stor sannsynlighet forskjeller i hvordan de forskjellige arkitektkontorene har håndtert dette. Det er imidlertid erfart at noen av prinsippene i BREEAM [1] kan brukes i miljørisikovurderingene. BREEAM er et miljøklassifiseringssystem for bygninger med tilhørende uterom hvor biologisk diversitet er med i klassifiseringskriteriene. Det oppleves fra prosjekterende som litt unødvendig at man sitter med to forskjellige systemer som på noen punkter omhandler det samme. Det anbefales at myndighetene

ser på mulighetene for å bruke metodene i BREEAM som inspirasjon hvis man utarbeider veiledningsmateriale til miljørisikovurderinger.

Hvilke muligheter man har for deling av miljørisikovurderinger internt bland sektorens aktører ble diskutert. For prosjekterende landskapsarkitektkontorer slik det fungerer i dag har man utarbeidet kvalitetssikringssystemer (KS-systemer) som skal sikre at alle momenter i prosjekteringen blir fulgt. Dette bør man ha også for forskriften. KS sendes ikke alltid videre til andre i prosjekteringsprosessen. Hva gjelder miljørisikovurderinger som utarbeides kan det imidlertid være hensiktsmessig å ha disse som vedlegg for å sikre at vurderingene blir omforent hos øvrige aktører. Disse kan da kanskje utformes som en form for FDV dokumentasjon (forvaltning, drift og vedlikeholdsdokument).

3.3 Søknader

Til tross for få søknader på området landlevende planter er konklusjonen at dette ikke har fungert optimalt så langt. Det ligger kun tre vedtak i Miljøvedtaksregisteret per tid for landlevende planter. Ventetid på vedtak har her ligget rundt drøye to måneder. FAGUS har også fått rapportert om en søknad med saksbehandlingstid på 7 måneder før man fikk svar. Denne ligger ikke i Miljøvedtaksregisteret etter det vi kan se. Lang ventetid på svar er svært uheldig da det gir store forsinkelser. Dette innebærer i tillegg til kostnader og forsinkelser også at man med stor sannsynlighet vil få problemer med ugress som eventuelt må sprøytes eller der anlegget må nullstilles når det blir aktuelt med planting. Det er fra flere hold synliggjort hvor viktig det er å ha forpliktende frister for søknader og svar. Etter de få erfaringer med søknader fra denne sesongen kan det se ut som dette er en helt avgjørende faktor for hvorvidt søknad faktisk vil være en reell mulighet og ikke bare formalia på papiret. FAGUS kan ikke uttale seg om forhold hva gjelder andre fremmede organismer, men for landlevende planter er det snakk om generelt korte frister i alle ledd, da sesongen for utplanting er kort. Resultatet av at man ikke får svar på søknader i den begrensede tidsperioden er at man ikke får bestilt sine varer og/eller ikke rekker å få plantet ut før sesongen er over.

RG mener at det å ikke kunne benytte seg av søknadspliktige arter i utvalgte anlegg hvor det stilles store krav til plantene (for eksempel langs vei eller i de nordlige delene av landet) kan gi svakere anlegg og økte drifts- og vedlikeholdskostnader. Dette vil igjen gi økte samfunnskostnader. Søknader om utsetting av landlevende planter behandles etter forvaltningslovens regler, men vi ønsker enda en gang å anmode Miljødirektoratet om å se på mulighetene for å utarbeide faste rammer for frister for landlevende planter slik at sektoren får noe håndfast å forholde seg til.

Etter det FAGUS har kjennskap til har det også blitt sendt henvendelser til Miljødirektoratet i forhold til forskjellige problemstillinger og søknader for ikke søknadspliktige planter hvor svar følgelig ikke hører hjemme i Miljøvedtaksregistret. De svar som blir gitt blir da heller ikke synlige for noen annen enn spørsmålsstiller. Noen av svarene kan imidlertid være relevante også for andre aktører enn spørsmålsstiller. Det hadde derfor vært nyttig hvis flere fikk del i de svar som blir gitt. Ikke bare vil dette gi sektorens aktører viktige opplysninger, men det vil sannsynligvis også minke arbeidsmengden for Miljødirektoratet da man ikke trenger å bruke tid på å kvittere samme spørsmål fler ganger. Som eksempel kan nevnes spørsmål fra en kommune i forhold til hvordan man på beste måte løser erstatning av søknadspliktige hekkplanter til privatpersoner, der man av forskjellige grunner må in og fjerne kun et fåtall i forbindelse med installasjon av ny infrastruktur i bakken. De føringer og retningslinjer som blir gitt her vil være gjeldende for samtlige kommuner og viktig informasjon til mange. Hvordan man best løser deling av informasjon er vanskelig, men vi anbefaler

at man ved utarbeidelse av veiledningsmateriale tar med konklusjoner som har kommet ut av de spørsmål som er blitt stilt. FAGUS er gjerne også en kanal for deling av denne type informasjon.

4. Stedegenhet

Definisjonen av en fremmed organisme utgjør selve grunnlaget for forskriften, da definisjon er det viktigste styringsverktøyet for hvordan forskriften skal etterleves. Dessverre er dette per i dag en av de mer forvirrende momentene å forholde seg til. Her er opplevelsen at myndighetene i mangt har foretatt en sammenblanding av forskjellige definisjoner ved utforming av forskriften. I tillegg har man ikke noen spesifisering av hva «stedegent» innebærer hvilket gjør at begrepet står som en uavklart størrelse og ikke noe man kan forholde seg til konkret.

Forskriften bygger i stor grad på Artsdatabankens risikovurderinger. Her er det av kunnskapsmessige årsaker en tidsavgrensning i prosjektet der år 1800 utgjør et skille mellom hva som er hjemmehørende og fremmede i Norge på landsbasis. Naturmangfoldloven og forskriften på den andre siden definerer en fremmed organisme som «*en organisme som ikke hører til noen art eller bestand som forekommer naturlig på stedet*». Dette er en geografisk avgrensning hvor det er området som definerer fremmed uten å følge landegrensen. Det finnes således ingenting som kan kalles «norsk» i denne definisjon. For trær er det allikevel angitt en definisjon av norsk i veileder til søknader (norske trær = de som har sitt nåværende eller historiske utbredelsesområde i Norge), der denne definisjon ikke synes gjeldende for andre arter. Herunder blir det vanskelig å forstå om «norske» arter er et begrep man kan ta utgangspunkt i for eksempel ved omlegging av produksjon eller ved planlegging og bestilling. Dette er forhold som bør oppklares i veiledningsmateriale.

I forbindelse med definisjonen av «norske» treslag er det fra sektoren blitt etterlyst en uttømmende liste for hvilke trær som er å anse som norske, siden «nåværende og historisk utbredelsesområde» i praksis kan tolkes som man vil.

Selv om «stedet» i lovens definisjon er tenkt som en dynamisk størrelse for å fange det genetiske aspektet av fremmed, finnes det gode grunner til å angi dette med en administrativ avgrensning. Dette fordi man skal kunne få til realistisk bruk av de riktige plantene. RG ønsker ikke å uttale seg om hvor grenser konkret skal gå. Det som imidlertid vil være helt avgjørende er at man styrer mot noe som er fornuftig og som nytter. Genetiske forskjeller er ikke noe som vi har kunnskap om og vi er derfor ikke i stand til å foreta individuelle vurderinger av dette. Det vil også være fullstendig umulig å få tilgang til plantemateriale på et slikt nivå med unntak av om man foretar naturlig revegetering. Det anbefales derfor at man holder seg til fremmede på artsnivå, og at myndighetene utarbeider en uttømmende hensynsliste over hvilke arter man må være forsiktig med hvor i forhold til introgresjon. Det finnes mange muligheter til avgrensning av «stedet» i forhold til hvor og hvordan arter kan være å anse som fremmede. Det viktige er at man legger inn en margin for hva som er realistisk å få til i praksis. Jo snevrere avgrensning, desto vanskeligere vil forskriften bli å etterleve i forhold til valg av vegetasjon. Som eksempel her kan nevnes at et av medlemmene i RG fikk tilgang til en liste over det som var blitt definert som stedeegne planter til bruk i nord, hvor ingen av plantene gikk å få tak på ved bestilling. Her i ligger ingen nytte.

5. Muligheter for integrering av forskriften på plannivå

Under forskriftsturneen ble det reist spørsmål ved om forskriften skulle/kunne integreres i kommunenes planarbeid og hvordan dette i tilfelle skulle gjøres. Det å få inn forventninger og føringer til forskriften i planprosessen ville vært av stor verdi. Det hadde vært svært nyttig om et

veiledningsmateriale kunne si noe om muligheten til å trekke forskriften inn i plan- og byggesaker, og i så fall på hvilken måte. En slik kobling synes avgjørende for å kunne gi forskriften virkekraft, tydelighet og tyngde.

Ved arealplanlegging etter plan- og bygningsloven tar kommunene detaljert stilling til f.eks. hvordan et areal skal opparbeides og i hvilken rekkefølge tiltak skal gjennomføres. Dersom et veiledningsmateriale til forskriften hadde anbefalt å koble seg på reguleringsplanarbeid og byggesak, ville dette kunne skapt stor synlighet og bevisstgjøring hos kommunene i forhold til viktigheten av å tenke forebygging av spredning av fremmede organismer i arealplanlegging. Dette gjelder alt fra om det finnes fremmede skadelige organismer på stedet fra før, hvordan disse skal håndteres på stedet, hvordan massene skal håndteres, og kobling til krav i forskrift når plantearter skal velges for f.eks. nye park- og veianlegg. En utbygger forholder seg til krav som stilles i bestemmelsene til reguleringsplanen, og til rammetillatelsen og eventuelle vilkår i denne. Dersom forholdet til fremmede organismer står nevnt i en slik sammenheng er dette vanskelig for en utbygger å se bort i fra. Det er en rekke praktiske utfordringer knyttet til riktig håndtering av fremmede organismer, slik at det derfor er avgjørende at et byggeprosjekt nettopp planlegger for dette.

Det vil måtte være opp til den enkelte kommune eller plankonsulent hvor detaljerte og tydelige krav og koblinger det skal være til forskriften i plan- og byggesaker. Eksempel på kobling kan være omtale under generelle bestemmelser i reguleringsplan, rekkefølgekrav for å sikre integrering på riktig tidspunkt i planlegging og bygging, bestemmelser om spesifikke krav til et bestemt areal, forslag til avbøtende tiltak, eller detaljerte vilkår satt i en rammetillatelse i byggesaken. Slike koblinger gjøres allerede i dag, men sannsynligvis i svært begrenset grad og også svært sporadisk. Dette skyldes nok i hovedsak manglende kunnskap om både temaet fremmede arter og forskriften. Ved at veileder til forskrift om fremmede organismer anbefaler kobling til plan- og bygningsloven (pbl) vil langt flere kunne ta dette virkemiddelet i bruk og en bedre praksis og bevissthet rundt fremmede arter vil kunne etablere seg. Dette sikrer ikke at forskriften følges fullt ut, men vil være et virkemiddel for at forskriften følges i større grad og at det innarbeides gode rutiner. Det synes også åpenbart at mulighetene til å sanksjonere mot brudd på reguleringsbestemmelser eller vilkår i en rammetillatelse er langt lettere og mer gjennomførbart enn å sanksjonere etter forskriften.

6. Ansvarsfordeling

6.1 Ansvarsfordeling i sektoren

RG er enig om at arbeider relatert til forskriften må inn så tidlig som mulig i prosjekter. Når bestiller har signert kontrakt med entreprenør er det vanskelig å gjøre endringer i bestillingen. Dette skyldes til dels at hastigheten i hvordan prosessen fremskrider fra dette punkt er svært rask, og hvis entreprenøren i tillegg skrur opp prisene på grunn av økt administrasjon, tilgjengelighet, ulemper, etc., så bli ofte utfallet at planene fjernes (eller ikke endres). En kontrakt har kontraktsfestede priser. Endringer åpner for prisjusteringer, som kan være ugunstig. På denne bakgrunn vil det være en stor fordel at vurderinger relatert til planer og masser foretas lenge før byggestart og at planteplaner ideelt er ferdige og godkjente før konkurransegrunnlaget går ut. Per tid finnes det ingenting som regulerer når det er aktuelt å ta forskriften i betraktning.

FAGUS med flere organisasjoner spilte i høringsprosessen inn et ønske om at myndighetene skulle vurdere hvorvidt det var mulig å knytte søknadsbehandling etter forskriften sammen med andre søknadsbehandlinger i pbl. Dette var primært med tanke på å sikre at forskriften ville bli en integrert del av prosessen i plan- og byggesaker. I tilrådingen fra Miljødirektoratet ble det angitt at dette var

vanskelig å knytte sammen da vedtaksmyndighet etter pbl er kommunen og vedtaksmyndighet etter forskriften er Miljødirektoratet. Selv om saksbehandling i forskrift om fremmede organismer ikke kan knyttes direkte sammen eller integreres med saksbehandling etter pbl i byggesak finnes det mange momenter i loven (og tilhørende dokumenter) som kan brukes som grunnlag i veiledningsmateriale om ansvarsforhold og forventninger til forskriften.

Pbl med tilhørende forskrifter gir svært klare føringer på fordeling av ansvarsroller og forventninger til aktører i byggesak. Dette utgjør selve fundamentet for de rutiner sektoren har. Her kan for eksempel nevnes Byggesaksforskriften - SAK 10 [2] som med stor tydelighet omhandler regler for saksbehandling, kvalitetssikring og kontroll, tilsyn, godkjenning for foretak med ansvarsrett og tidsfrister. Et annet eksempel er Byggherreforskriften [3] som beskriver plikter for byggherre og prosjekterende i forhold til HMS gjennom bygg og anleggsprosessen. Gjennom disse to dokumenter er det mulig for sektoren å utarbeide gode rutiner som sikrer kvalitet i utførelse og at ting blir gjort. For de to forskriftene over er det i dag blant annet sånn at det HMS system som utarbeides av byggherre vil danne grunnlag for HMS systemet til utførende og når man søker om ansvarsrett må prosjekterende landskapsarkitekt dokumentere sin KS. Når forskrift om fremmede organismer ikke er knyttet opp til ansvarsforhold i byggeprosesser vil dette primært kunne ha to følger. Det ene er at ingen føler seg ansvarlig for at bestemmelsene blir fulgt og at man derved enten skyver ansvar rundt (med vage beskrivelser og liknende), eller at ingen gjør noe i forhold til forskriften. Det andre er faren for at det utvikler seg «lokale» rutiner som ikke hører hjemme i et nasjonalt regelverk.

Rollefordelingen ved bygging og rehabilitering av anlegg er at byggherre (tiltakshaver) er den som sitter med godkjenningsansvar for de forskjellige prosessene. Dette er noe RG mener er hensiktsmessig å gjelde også for forskrift om fremmede organismer. Det er dog en erkjennelse at mange byggherrer ikke besitter den grøntfaglige kompetansen som skal til for å fatte de riktige beslutningene eller har kapasiteten til å følge opp alle prosesser som foregår. Det er derfor viktig at det finnes gode rutiner for å delegerer ansvar på forskjellige måter for de forskjellige prosjektene (avhengig av kontraktsformer, prosjektstørrelser og kunnskap hos aktørene) som gjelder nasjonalt. RG stiller imidlertid spørsmål ved hvem som skal utarbeide disse rutiner hvis dette ikke styres og koordineres fra et sentralt sted.

Hvis den samme ansvarsmodellen som ligger i pbl også skal gjelde for denne forskriften er det av stor betydning å utarbeide veileder spesielt rettet mot byggherre. Med hensyn til den varierte grønne kompetansen blir det ekstremt viktig at dette materiale er tydelig og konkret, med avklaringer på ord og klare forventninger fra myndighetene. Spesifisering av byggherres ansvar og den myndighet man har til delegering er ekstra viktig i de «nyere» kontraktsformene med total- og samhandlingsentrepriser, og det må her finnes føringer for hvordan hensyn til forskriften skal tas med i kontrakter. Bygg- og anleggsbransjen er helt avhengig av gode beskrivelser og tydelige krav, for å utvikle seg videre. Det ligger et stort ansvar for byggherre og kommuner i å beskrive løsninger og i å peke på hvilken kompetanse som skal være på plass hos konsulenter og entreprenører.

Grensegangen mellom ansvaret til byggherre og prosjekterende landskapsarkitekt ble diskutert i RG. Planteplaner er en form for samarbeid mellom aktører, men prosjekterende landskapsarkitekt (der dette benyttes) utgjør som nevnt tidligere første linje i plantevalg. For at prosessen skal gå så smidig som mulig er prosjekterende avhengig av (og har et ønske om) å ha en så uavhengig rolle som mulig. Herunder kan man åpne for to muligheter. Enten at det skal finnes mulighet for byggherre å delegerer oppgaven helt fra begynnelsen eller at byggherre tidlig i prosessen avklarer med prosjekterende/totalentreprenør om det er rom for å integrere søknadspliktige planter i

planteplanen eller ikke. Prosjekterende bør deretter ha den samme «frittstående» rollen i valg av planter som i dag. Ved denne tilnærming blir det mulig å utarbeide gode kvalitetssikringsrutiner for arbeidene, der prosjekterende har ansvar for å følge forskriftens bestemmelser. At miljørisikovurderinger og søknader utarbeides og at forbud overhodes vil derved bli et prosjekteringsansvar. RG mener ikke det er hensiktsmessig at avgjørelsen om det er rom for søknader eller ikke legges til totalentreprenør.

For små prosjekter som ikke er innom konsulent eller krever reguleringsplan mener RG at det burde være den som planlegger anlegg som har det overordnede ansvaret. Dette kan være entreprenøren (anleggsgartneren) som skal utføre. Det er viktig å notere seg at jo mindre anlegg desto kortere tid har man som regel fra planlegging til ferdigstillelse hvilket gjør det hensiktsmessig at det er en aktør som får holde i hele prosessen.

Det foregår i dag et utstrakt bruk av Norske standarder [4] i grønn sektor. Dette er standarder som omfatter det meste innenfor sektorens aktiviteter, og beskriver alt fra systematikk og kontraktskrav til detaljerte kvalitets- og utførelseskrav. Det er også utarbeidet referansestandarder til forskrifter, for eksempel referansestandarder til TEK 10 [5]. Tekstene i Norsk standard brukes i dag som integrert del i anbudsprogrammer, for eksempel Fokus anbud og G-prog. Det hadde vært av stor verdi å knytte slike standarder opp mot de aktiviteter som skal utføres under forskrift om fremmede organismer, slik at man kunne bruke dette som grunnlag for beskrivelser ved utarbeidelse av anbud. Særlig verdifullt vil det være å ha standardtekster for håndtering av plantemateriale og masser. Spesielt relevante standarder i denne sammenheng finnes i 3420-samlingen for bygg og anlegg, blant annet kapittel C (Miljøsanering, demontering og riving), kapittel D (Undersøkelser, registreringer og kontroll), kapittel F (Grunnarbeid), K (Anleggsgartnerarbeider) og ZK (Skjøtsel og drift av park- og landskapsområder). For å utvikle slike standardtekster trenges det imidlertid mer kunnskap (se avsnitt 7. for nærmere beskrivelse).

6.2 Myndighet for kommuner og Fylkesmenn

Hvilke enheter som sitter med størst oversikt over fremmede arter i Norges regioner kan variere. Der kommunene ennå ikke har kompetanse eller ressurser, kan det være staten (for eksempel Forsvarsbygg, Statskog og Statens vegvesen) som har gjort flest registreringer. Der hvor den grønne kompetansen finnes i kommunene er det som regel kommunene som best kjenner sine områder. I alle tilfeller er Fylkesmannen (FM) den enhet som har best overordnet oversikt over - og kjenner det lokale trusselbildet i fylket gjennom det arbeid de har lagt ned i fremmede arter. Allikevel sitter både kommuner og FM i dag ikke med myndighet eller mulighet til å stille krav etter forskriften.

I høringsrunden ble det fra flere hold poengtert at det kunne være hensiktsmessig at FM fikk delegert myndighet etter forskriften. Dette ville vært naturlig da forskrift om utsetting av utenlandske treslag til skogbruksformål behandles på dette nivå, og ikke minst fordi det er FM som i dag har det overordnede ansvaret for bekjempelse av uønskede arter. De sitter således på stor kunnskap om de arter som finnes i fylket og hva som utgjør problemer og trusler. Herunder gjør de en formidabel jobb i opplæring og deling av kunnskap. Da forskriften ligger utenfor ansvarsområdet til FM innebærer dette at også opplæring i forskriften faller utenfor ansvar og tilbake på Miljødirektoratet. Dette fremstår som ikke helt heldig, for her er det viktig å ta inn over seg at det ligger geografiske forskjeller i hvor enkel forskriften er å følge og å håndtere. Hvis FM hadde fått delegert myndighet etter forskriften ville det vært mulig å utarbeide regionalt målrettede tiltak i forhold til opplæring og etterfølgende gjennomføring. Med stor sannsynlighet ville det også gjort at man nådde ut til flere med forskriften da kapasiteten til opplæringstiltak ville bli større. RG håper delegert myndighet

fremdeles vil kunne være en mulighet. I det praktiske arbeid ville det også vært en stor fordel hvis forskriften på en eller annen måte lot seg bli mer «kommunekontrollert» enn i dag. I de tilfeller hvor utbygger ikke er kommune blir nå søknader (og miljørisikovurderinger) et oppgjør mellom utbygger og Miljødirektoratet, og kommunene blir i prinsipp å regne som en tredjepart hvilket er uheldig. Kommunene kan utarbeide egne miljørisikovurderinger for planter som velges på egen grunn, men har ikke kontroll over- eller kan stille krav til de planter som velges i anlegg på privat grunn i kommunen.

I forhold til *bekjempelse* av fremmede arter er det nå opp til enhver kommune å håndtere dette slik man mener det er mest hensiktsmessig. Her har det oppstått forskjeller i de strategier som velges. I Ålesund kommune har man for eksempel hatt som strategi å kalle inn alle aktører som arbeider på kommunal veg, anlegg og grønt til obligatoriske informasjonsmøter som omhandler fremmede arter, og i tillegg invitert nabokommuner og andre relevante aktører for å danne felles mål og gi kunnskapsgrunnlag for bekjempelse på tvers av grenser. Hvis de som skal utføre tiltak ikke har deltatt eller ikke innehar kompetansen fra før får man ikke lov å utføre arbeid på kommunale eiendommer. Videre er det planlagt å utarbeide en analyse- og tiltaksplan for de tiltak som skal utføres. Kommunen vurderer og godkjenner planer. Når tiltaket er ferdig skal tiltakshaver levere egenerklæring på at ting har blitt gjort i henhold til planen. Man har også laget et hefte med informasjon og bilder av utvalgte uønskede arter som entreprenøren og andre kan bruke til å hjelpe seg med å kjenne igjen artene i felt. Bergen kommune har en annen strategi da bekjempelse av fremmede arter er svært ressurskrevende i form av tid der det er små midler til rådighet. Det største problemet i Bergen kommune er parkslirekne som er vår kanskje mest uhåndterlige plante. Man har derfor plukket ut denne som «fokusart». Gjennom å konsentrere innsats på bekjempelse av denne kun der det monner og konsentrere andre tiltak om forebygging og begrenning av spredning sikrer man effektiv ressursbruk. Det stilles krav til enhetlig dokumentasjon og enhetlig bekjempelse av parkslirekne der hvor den bekjempes for å få oversikt og kunnskap om planten. Dessverre ser man også at mange av de mindre kommuner i Norge mangler grønn kompetanse. Strategien som følge av dette kan da ofte bli at man *ikke* har en strategi eller bekjempeplan. En forskrift er vanskelig å se bort fra, men manglende grønn kompetanse gjør at mange kommuner ikke kjenner til at forskriften finnes. Det er ikke realistisk å tro at opplæring og implementering av forskriften vil være et oppsøkende og aktivt arbeid i slike kommuner. For å sikre likhet for alle kommuner er det viktig at myndighetene fokuserer på informasjon om forskriften ut til de riktige personene i kommunene med generelle føringer/forventninger i forhold til håndtering av det som reguleres i bestemmelsene.

I forhold til enkeltprosjekter støter man svært ofte på eksempler hvor koordinerende tiltak opp mot andre grunneiere er nødvendig. Tiltakshaver er pålagt å utføre tiltak innenfor eget område, men utenfor prosjektgrensen har man ingen myndighet. Når tiltakshaver da kommer borti områder hvor områdene utenfor eget ansvarsområde står i full blomst med uønskede arter vil interne tiltak opp mot forskriftens § 24-4 være nytteløst. Meningsløse ressurser blir brukt på kontroll og store ressurser blir brukt av entreprenør i å holde ugrasfritt med påfølgende kostnader for byggherre. Samtidig kan da etter forskriften ikke kommune eller FM gå inn og pålegge tiltak utenfor. RG etterlyser føringer og veiledning i forhold til hvordan disse situasjoner skal håndteres.

Det ville vært en stor fordel hvis myndighetene kunne se på muligheten for generalisering av noen momenter i forskriften. Som eksempel er det er i veileder til søknad gjort unntak fra søknadskravet for *Acer pseudoplatanus* i sentrumssoner. Dette unntak i sentrumssoner burde kunne utvides til å gjelde fler planter på søknadspliktig liste uten at det vil få konsekvenser for det biologiske

mangfoldet. Slik forskriften er lagt opp nå har man to valg for de søknadspliktige artene. Enten søker man om tillatelse eller så tar man en selvstendig vurdering i henhold til tekst i vedlegg V: «*Det kreves ikke tillatelse hvis planten i liten grad kan påregnes å spre seg utenfor området, og det er klart at spredningen ikke kan medføre fare for uheldige følger for det biologiske mangfold*». Da det ikke finnes føringer eller veiledningsmateriale som forklarer hva som ligger i denne tekst må det uansett dialog med Miljødirektoratet til for å få forankret vurderingen. Dette gjør at man på mange måter administrativt er like langt uansett om man benytter seg av søknad eller unntak. Her burde en kommune ha mulighet til å søke om generell dispensasjon for bruk av et utvalg planter de mener er viktige å beholde og som ikke vil utgjøre fare for det biologiske mangfold i kommunens sentrumssoner. En slik fremgangsmåte vil gi bedre ressursbruk, da det blir mindre henvendelser og mulige søknader til Miljødirektoratet samtidig som kommunene ikke trenger å søke tillatelse for hvert tiltak som skal utføres som involverer disse planter. Resultatet for det biologiske mangfold vil bli det samme da det er Miljødirektoratet som sitter som godkjennende instans for dispensasjonen.

§ 15-5 i forskriften åpner for at en tillatelse etter søknad kan gjelde for flere utsettelse av den samme planten på stedet. Hvordan stedet her skal tolkes finner man ikke informasjon om i veileder til søknader. Veilederen burde kompletteres med denne informasjon. Slik vi kan se det, kan stedet her enten være av geografisk karakter, eller beskrive anleggets karakter. Altså at man etter tillatelse kan sette ut den samme planten i en foreløpig ukjent omkrets, eller at man etter tillatelse til å sette ut for eksempel i en rundkjøring også har tillatelse til å sette ut i tilsvarende typer av rundkjøringer i den samme byen.

7. Aktsomhetsplikten

Det hadde vært av stor verdi hvis veileder om aktsomhetsplikten blir utarbeidet. Her er det mange momenter og aspekter som kunne omtales i forhold til når man blir for mye, for lite eller akkurat passe aktsom i de tiltak som utføres. Det viktigste her er å få forståelse for grensene slik at man bruker tid og ressurser riktig. Mye av det arbeid som foregår i grønn sektor finansieres av offentlige midler. Herunder ligger en plikt til å forsvare ressursbruk og å sikre at de midler man har til rådighet går til de riktige tiltak og ikke meningsløse tiltak som ikke nytter.

7.1 Informasjonsplikt og kunnskapsbehov

Et sikkert tegn på at vi har behov for mye kunnskap og veiledning i forhold til forskriften er at vi søker den fra hverandre. Prosjekterende etterlyser større grad av informasjon og kunnskapsforsyning fra leverandører og planteskoler. Planteskoler og hagesenter ønsker mer kunnskap om hvordan man skal informere om de forskjellige plantene. Anleggsgartnere som skal bestille og plante eller flytte på jordmasser er usikre og ønsker råd og kunnskap. Konsulentfirmaer som har tatt inn over seg at det finnes en forskrift ønsker råd og veiledning fra kommunen. Kommuner ønsker veiledning fra fylkesmenn og alle ønsker kunnskap og veiledning fra myndighetene.

RG ser at plikten til å bedrive opplæring og informasjon etter forskriften er positiv i den forstand at det kan sikre økt kompetanse hos mange som ikke har denne i dag, men det forutsetter at kunnskapen er lett tilgjengelig. Fremdeles er det mye som mangler. Informasjonsplikten utover å gjøre forskriften kjent internt i virksomheten kan derfor oppleves litt krevende. Også intern opplæring kan være forbundet med utfordringer og behov for økte ressurser hvis man skal sikre seg at en hel bedrift har tilstrekkelig kunnskap og kjennskap til forskriften. Dette er et betydelig mer omfattende arbeid enn det kan fremstå som.

Et viktig tiltak for å sikre fremtidig kunnskap om fremmede arter er at dette kommer inn på pensum i de forskjellige utdanningene. Dette bør da ikke bare gjelde de grønne utdanningene men også andre utdanninger som kommer bort i problemstillingene hyppig, for eksempelvis ingeniørutdanningene (Vann- og avløp, vei). Grunnleggende kunnskap burde også gis til anleggsarbeiderne i deres utdanninger for å danne felles forståelse og forebygge eventuelle tvister.

De områder hvor det for sektorens aktører på nåværende tidspunkt er svært stort behov av kunnskap er i forhold til håndtering av plantemateriale og massehåndtering.

7.2 Plantemateriale

En av utfordringene med artene som er ført opp på vedlegg I og V er at dette er arter. Det betyr at de generelle egenskapene som er vurdert i Artsdatabankens risikovurderinger nødvendigvis ikke trenger å gjelde for det plantemateriale som sektoren bruker. Veileder til søknader spesifiserer at «sorter/kultivarer som er framkommet ved kryssninger med andre arter» er unntatt fra søknadskravet og forbudskravet, men fremdeles gjenstår avklaringer. Gjennom teksten i vedleggene innefattes *Rosa rugosa* hybrider ikke av forbud. *Laburnum alpinum* og *Laburnum anagyroides* står oppført på forbudslisten fra 2021. Forbudet innefatter da ikke *Laburnum x wateri* 'Vossii'. Hvorvidt dette betyr at man må søke tillatelse for bruk av disse og motsvarende planter fremgår ikke tydelig i veileder. Andre kultivarer under artene på forbudslisten befinner seg også per tid i en uavklart tilstand slik FAGUS har forstått det. RG mener at det er behov av en gjennomgang av plantene på listene i forhold til eventuelle unntak fra forbud og søknader og at en slik gjennomgang foretas i forkant av hver oppføring på vedleggene i fremtiden. Dette vil være av stor betydning både i forhold til plantevalg og hvordan plantemateriale skal håndteres ved fjerning. Det ville være hensiktsmessig å spesifisere enten på forbudsliste eller i veileder til søknad hvilke planter som omfattes av forbud og hvilke som omfattes av søknadsplikten.

Et stort kunnskapshull er i dag knyttet til håndtering av plantemateriale ved fjerning av eksisterende vegetasjon. Forskriften stiller krav til at materialet skal håndteres forsvarlig, men hvor grensene under aktsomhetsplikten ligger her vites ikke. Vanlig praksis mange steder ved bekjempelse er at overjordisk plantemateriale av det som tidligere har blitt karakterisert som «versting arter» (parkslirekne, kjempespringfrø, kanadagullris mv.) legges i sekk og sendes til forbrenning. Stor usikkerhet knytter seg nå til hvordan de andre artene oppført i vedlegg I og også vedlegg V skal håndteres. FAGUS har her mottatt spørsmål i denne forbindelse, blant annet hvordan man bør håndtere *Salix fragilis*, *Berberis thunbergii* og planter med steinfrukter. Plantene på vedleggene er ikke rangert i forhold til alvorlighetsgrad for det biologiske mangfold og heller ikke hvorvidt noen av plantene krever spesiell oppmerksomhet når de skal fjernes. Det finnes heller ikke retningslinjer som tilsier hva som er forsvarlig å kompostere og hva som må brennes. I svært streng forstand under aktsomhetsplikten kan det tolkes som at alt på listene som vi ikke har kunnskap om bør behandles likt og brennes «for sikkerhets skyld». Dette føles intuitivt feil og vil selvfølgelig være en lite hensiktsmessig fremgangsmåte i et større miljøperspektiv. Da mister man ikke bare mye plantemateriale som burde gå tilbake i det naturlige kretsløp som kompost, men man lager samtidig en klimagass av en viktig naturressurs ved forbrenning og transport. Unødvendig spesialhåndtering er i tillegg tyngre praktisk og fordyrende. Det etterlyses derfor klare og tydelige føringer for hvordan overjordisk plantemateriale for plantene på vedleggene skal håndteres under aktsomhetsplikten. En rangering av artene og hva man skal være oppmerksom på for disse i en komposteringsprosess vil også gjøre det enklere for hageavfallsmottakene å utarbeide spesifikke retningslinjer for mottak og kompostering. RG savner storskala undersøkelser på hvor virksom varmebehandlingen i komposteringsprosessen er.

Veilederen må komme med anbefalinger for hvilke arter som anbefales kompostert og hvilke som skal destrueres. Vi trenger også gode henvisninger til hvor man finner relevant kunnskap om de forskjellige plantene. Det kan være hensiktsmessig at håndtering av arter følger som supplement til vedleggene. Denne informasjon må være meget konkret og enkel (og gjerne inkludere bilder av planter i ulike faser gjennom året) slik at også de aktører uten grønn kompetanse kan skjønne det.

7.3 Massehåndtering

For håndtering av masser i anlegg er problematikken omtrent den samme som for håndtering av plantemateriale, men her er det enda mer prekært å få gode avklaringer og kunnskap da det er til massehåndteringen de største kostnadene og den største usikkerheten er knyttet. Forskriften stiller krav til forsvarlig håndtering, men stiller ikke krav til massehåndteringsplan. Dette kan være et virkemiddel for å sikre kvalitet i håndteringen, men igjen for å kunne sette krav til en slik plan og fylle den med innhold kreves kunnskap og retningslinjer. Vi mangler herunder mye kunnskap i forhold til hvilke krav man skal sette bland annet til hvor mye masser som må bearbeides og eventuelt fjernes når arter skal håndteres. For fjerning av parkslirekne er det anbefalt at man graver syv meter til hver side og tre meter ned [6], men hvor mye må man grave ut når man skal fjerne for eksempel *Swida sericea*?

Etter de erfaringer man har gjort seg med massehåndtering i Bergen lar man for eksempel fortrinnsvis masser som inneholder slirekne ligge som toppmasser der en kan etablere gressplen. Hovedregel er at massene bør brukes på stedet, enten som toppmasser der det skal etableres plen, eller som bunnmasser/dyp nedgraving.

Benedikte Watne Oliver (stipendiat på Norges miljø- og biovitenskapelige universitet) som forsker på parkslirekne og som har arbeidet mye med fremmede arter i Statens vegvesen uttaler følgende i forbindelse med massehåndtering på stedet:

«Det er vist at bekjemping av artene på stedet, der det er mulig, er best, om man så bare flytter dem internt innenfor et område og samler dem. Da vet vi hvor de er og vi har mulighet til å bekjempe og følge opp. For de verste artene er det også en fordel å stimulere til skuddskyting for å ha noe å bekjempe. Dette vil være bedre enn å dekke og prøve å hindre skuddskyting, for da vil det ta lenger tid før jorda er «friskmeldt» og kan brukes på nytt. Det vil si dårlig utnyttelse av ressursene. Slirekne artene kan gå inn i hvile og ikke sette skudd på flere år, for så å sette nye skudd når sjansen byr seg. Det vi ikke kan se, men som ligger og lusker under overflaten er mye verre enn det vi kan se og gjøre noe med. I verste fall kan vi tro at jorda er fri for jordstengler og/eller frø fordi det ikke har vært synlige planter på flere år, men i virkeligheten er jorda fortsatt infisert av fremmede skadelige organismer.»

Fornuften tilsier altså at masser ideelt bør håndteres lokalt, men så som for overjordisk plantemateriale er det knyttet en god del usikkerhet til flere av plantene i vedlegg I og V og anbefalt håndtering på stedet. Hva bør dekkes til, hva bør graves ned, hva skal ikke graves ned, hvor dypt må massene begraves, hvor lenge må de være tildekket, når kan man bruke områdene igjen og hvordan skal det dokumenteres at områder er båndlagt på grunn av nedgravde infiserte masser? Spørsmålene er mange og veileder for massehåndtering bør inkludere hvordan man under aktsomhetsplikten skal behandle masser lokalt der prosjektene har mulighet for dette.

Skal det foretas transport og deponering av masser som er infiserte med arter på vedlegg I og V skaper dette hodebry. Igjen etter argumentasjonen som nevnt for plantemateriale (når vi ikke har rangeringer eller spesielle føringer til oppmerksomhet for utvalgte planter), ville aktsomhetsplikten

tilsi at vi burde deponere det meste «for sikkerhets skyld». Dette vil selvsagt være umulig og lite bærekraftig. Allerede i dag er det store utfordringer knyttet til transport og deponi. Vi har få steder å gjøre av jorden hvilket gjør at transportstrekningene blir lange, og det er store mengder som skal transporteres. I store anlegg er det snakk om mange kubikk/lastbil lass med masser. Som et av flere eksempel på lange transportstrekninger kan nevnes at prosjekter i nord Norge kan ha flere timer med kjøring fra utkantstrøk til nærmeste deponi. De fleste mottak (også i Oslo) har begrenset kapasitet for store utbyggings- og vegprosjekter. Ikke bare har vi altså et kapasitetsproblem i forhold til mottaksplasser, men selve transporten i seg forurenses og matjorden man fjerner er en naturressurs i seg. Det er ikke god miljøpolitikk.

En annen aspekt ved fjerning av masser er hva man får tilbake. Her finnes mange triste eksempler. Når topplaget fjernes må det erstattes fordi undergrunnsjorden er lite egnet som voksemedium. Massene må da i noen tilfeller lages og det man ofte får i mangel på tilgang på annet er «død jord» bestående av steinmel, knust stein og slam eller matavfallskompost. I dette kan ikke noe vokse annet enn nytt ugress.

Erik Solfjeld, en av Norges fremste eksperter på etablering av trær uttaler følgende i forbindelse med utskifting av jord:

«Jeg har ofte vært vitne til at virkelig gode masser fraktes bort fra anleggene som bygges. Dette skjer delvis fordi byggherre ikke vet hvordan massehåndteringen skal beskrives og entreprenørene har større utbytte av å frakte masser både ut og inn. Det skjer også av frykt for hva som følger med av ugras og fremmede organismer. Denne måten å tenke på har sannsynligvis en drivende effekt på karbondioksidutslippene og den overser det potensialet som ligger i å kunne utnytte eksisterende masser. En av de største utfordringer vi har både i landbruk og til dels i grøntanlegg er at jorda gradvis har blitt mer og mer død og reduksjonen av mikrolivet i jorda har mange steder i den vestlige verden begynt å nå urovekkende lave nivåer. FN erklærte 2015 for det internasjonale året for levende matjord fordi forskning viser at det er en sammenheng mellom mengden mikroorganismer i jorda og jordas fertilitet. Altså, det er ikke bare pH og 17 essensielle elementer som må til for å sikre normale vekstforhold over lengre tid. Selv om dette utgangspunktet relaterer seg mot landbruk, er problemstillingen neppe veldig ulik for grøntmiljøsektoren.

Opphavsmaterialet til mineralfraksjonene mange av de større jordprodusentene benytter i dag stammer fra bergverk/ pukkindustrien. Natursand erstattes med maskinsand og de minste fraksjonene erstattes med steinmel. Opprinnelsesmaterialet er ofte helt sterilt. For å bøte på dette tilsettes organisk materiale som i de aller fleste tilfeller består av et slamprodukt muligens blandet med noe matavfallskompost. Mye tyder på at dette ikke er godt nok. Hvorfor, vet vi for lite om, men mulige forklaringer kan være feil mikrolivs sammensetningen, fravær av småkryp som meitemark skrukke troll, tusenbein, larver og biller med mer. I en god levende anleggsjord vil ekskrementer og andre eksudater fra alle disse organismene legger seg som en krem rundt de minste mineralpartiklene og bidrar til å fasilitere kationeutvekslingskapasiteten – (mineralopptak). En tilnærmet ferdig omdannet og allsidig sammensatt parkavfallskompost vil sannsynligvis være det aller beste organiske tilslagsmaterialet i en jordblanding der mineralfraksjonene i utgangspunktet er så godt som sterile. Nyere forskning viser også at industrielt fremstilt jord trenger en lengre modningstid for at mikrolivet skal klare å spre seg tilstrekkelig i blandingen for at virkningen av stoffene som mikrolivet utskiller skal komme til nytte. Hvor lang tid er avhengig av mange faktorer, men det er snakk om fra noen måneder til flere år. Fagområdet på dette punktet neppe er ferdig utforsket enda. Mye av den jorda vi dumper inneholder allerede de kvalitetene som skal til for å sikre god plantevekst over tid. Dette er en svært verdifull resurs som trolig ikke er så fornybar som mange

tror, men likevel velges den bort. Frykten for at svartelistearter og annet ugras følger med på lasset veier tyngre. Jeg tror vi trenger en grundigere diskusjon og gjennomgang av dette tema. Det kan se ut som vi tar tak for å løse et miljøproblem, men at minst to nye miljøproblemer vil dukke opp som resultat av en handling vi ikke helt så konsekvensen av.»

Andre eksempler man har registrert i forhold til å gjøre ting verre når man skifter/tilfører masser er at gjenbruk fra andre steder kan være minst like utfordrende. Det er vanskelig å stille de riktige kravene og i tilfeller hvor store mengder skal tilføres til store anlegg er nærmest umulig å ha kontroll over hva som blir levert. Da får man ta det man får. Dette var blant annet tilfelle i Bergen hvor man bygget turvei i naturområde der jorden viste seg å være infisert med parkslirekne og således ble denne flyttet fra et område til et annet ved tilførsel av nye masser.

En rent praktisk ting som må avklares i forhold til masser infisert med utvalgte forbudsarter (og ev. søknadspliktige arter) er hvordan de skal klassifiseres. Er dette forurensede masser, lettere forurensede masser, eller ikke å anse som forurensede i det hele tatt, og foreligger det forskjeller i hvordan masser infisert med de forskjellige artene skal klassifiseres? Dette er av betydning for flere faktorer, for eksempel hvor man kan levere/deponere massene. I veileder fra Avfall Norge om håndtering av fremmede arter benevnes jordmasser med «hagerømlinger» som infiserte. På avfallsmottaket blir massene klassifisert som «lettere forurensede masser» hvis de skal gå inn under deres system og deponeres. Hvordan masser klassifiseres er også avgjørende for kostnadsfordeling og for kvaliteten på de arbeider som blir utført. Forurensede masser er i dag definert som tiltakshavers ansvar i henhold til forurensingsforskriften [7]. Ansvar for risiko og kostnad når man avdekker forurensede masser er derfor tydelig plassert, og holdes utenfor både konkurransesituasjonen ved kontrahering og eventuell spekulasjon i løsninger når problemet oppstår. I forskrift om fremmede organismer er det altså ikke spesifisert hvorvidt masser med fremmede arter skal defineres som forurensede eller ikke. Dette gir spillerom for at man i kontrakter beskriver at ansvaret for fjerning av slike masser skal ligge på utførende hvis man kommer over noe uønsket. Dette kan bli en kostbar affære hvis man jobber på store arealer, hvilket erfarne og kunnskapsrike entreprenører vet. Således priser man posten deretter. Mange kontrakter avgjøres på pris hvor dette kan være utslagsgivende og da kan man få en entreprenør uten de riktige kunnskapene som sitter med ansvaret for å følge opp massehåndteringen.

Det ville på mange måter være trist å klassifisere masser som inneholder planter som forurensede, og kanskje vil det også virke mot sin hensikt, men RG stiller spørsmål ved om det kan være mulig å kopiere noen av momentene for forurensede masser. I byggeprosjekter ligger det krav til grunnundersøkelser. Det finnes også kart for forurensede masser hos Miljødirektoratet som kanskje kunne benyttes for registrering /synliggjøring av arealer der man har «gravd ned og/eller dekket til» masser. Kan slike rutiner og verktøy brukes vil det gjøre det enklere å få satt registreringer i system og få oversikt over hensynsområder ved planlegging av nye prosjekter. Uansett hvordan utfordringer skal løses er det ekstremt viktig å få føringer i veileder i forhold til hva som anbefales deponert (i f.eks. varig deponi eller som spesialavfall) og hva som kan behandles på plassen.

8. Veien videre

Forskrift om fremmede organismer er fremdeles å betrakte som ny. Den representerer nye måter å tenke på og flere omstillinger. For den grønne sektorens aktører handler det om å bli kjent med det nye regelverket og å finne måter å implementere forskriften i praksis. Helt åpenbart er skadelige fremmede organismer et komplekst og voksende problem som krever samarbeid på alle nivåer. Det

er ikke godt å si hvordan man skal gripe dette an. Den fremgangsmåte man har valgt gjennom forskrift om fremmede organismer er forbud og restriksjoner *først* og eventuelle andre tiltak *etterpå*. Dette er fornuftig såfremt det faktisk finnes mulighet til fler tiltak på lengre og kortere sikt. Herunder må både økte midler til bekjempelse, økte midler til skjøtsel og utfordringene knyttet til import adresseres. I dag bekjempes kun de verste av de tidligere «versting artene» det vil si bare et bittelite utvalg av alle de arter som nå har blitt oppført på forbudslisten. Allikevel, dette meget begrensede omfang til tross, er arbeidene ekstremt ressurskrevende. Unektelig kommer det- og vil være behov for nye forbud. Vi mener imidlertid at det er viktig at man gjør dette etter bevisst strategi hvis det skal bli virksomt. Oppføringer på forbudslisten burde foretas først etter grundig gjennomgang som dokumenteres skriftlig, slik at involverte aktører får et godt styringsverktøy. Her er det flere ting som er relevant å vurdere, for eksempel:

- Hva er mulig å få til for den aktuelle planten på lang sikt og hvordan skal den prioriteres i forhold til ressursbruk?
- Føres den opp på listen med mål om å fjernes fra norsk natur, eller er målet begrensende tiltak?
- Hva gjelder for sorter/ kultivarer under arten?
- Finnes det tilstrekkelig kunnskap til at man skal kunne bekjempe/begrense plantens omfang eller må dette prioriteres?

Slike avklaringer i forkant av en oppføring på vedlegg I vil gjøre det mulig å utarbeide handlingsplaner og strategier som kan igangsettes allerede fra dag en. Tidlig varsling av eventuelle nye forbudsarter vil også være et viktig virkemiddel i å holde sektoren klar til forandringer og gjøre at man kan sette i gang forberedelser tidlig.

Det er en erkjennelse at mange av artene som er oppført i vedleggene har kommet for å bli der vi aldri kommer å få nok midler og tid til verken bekjempelse og/eller begrensing. Her blir det viktig å tenke alternativt i forhold til hvilke tiltak som faktisk nytter og hvordan man best kan utnytte ressursene. Kanskje det er fornuftig når arter skal settes på vedlegg I å se mer til dørstokkarter og konsentrere mest oppmerksomheten rundt dette for å gjøre forskriften fremtidsrettet? Per tid er ingen slik art oppført blant de landlevende plantene.

Bevaring av vår natur er et ansvar som hviler på alle til tross for at mye kunnskap mangler. I mange tilfeller er dette kunnskap vi ikke kan vente på før vi handler. Dette har Naturmangfoldloven og forskrift om fremmede organismer tatt høyde for gjennom aktsomhetsplikten og føre var prinsippet. Samtidig er det viktig at disse føringer ikke blir en hvilepute fordi loven sier også at det man gjør skal være kunnskapsbasert. Pålegg og restriksjoner som foretas «for sikkerhets skyld» må følges av kunnskapsutvikling. Bærbuskene som brukes i grønn sektor er et godt eksempel. Noen av disse har blitt forbudt, andre er søknadspliktige og noen igjen krever miljørisikovurdering. Forbud og søknadskrav er satt fordi man mener det er sannsynlig at disse busker kan forskyve balansen mellom fugler og fugle-avhengige planter der fuglene vil foretrekke det fremmede. Artsdatabanken skriver: *«Dette er en hypotese, men ikke usannsynlig, og den kan forklare at mange slike busker regnes som mer invaderende i Norge, Norden og Baltikum enn i resten av Europa.»* Utsagnet burde automatisk utløse midler til ytterligere forskning for å finne ut hvis det faktisk er slik, når det i aktsomhetens navn vil bli brukt ressurser på disse arter. Ressurser som kanskje burde omfordes til andre fremmede arter hvis hypotesen viser seg ikke å være sann. En utvikling der det å kun peke til aktsomhet uten å følge opp med kunnskap blir å anse som tilstrekkelig er det biologiske mangfold ikke tjent med.

Kilder til mer informasjon:

1. Norwegian Green Building council: <http://ngbc.no/breeam-nor/>
2. Direktoratet for byggekvalitet, veiledning om byggesak: <https://dibk.no/no/byggeregler/sak/>
3. Rådgivingselskapet KIBY AS, Informasjon om byggherreforskriften: <http://www.byggherreforskriften.no/documents/Byggherreforskriften.pdf>
4. Norsk standard: <http://www.standard.no/>
5. Direktoratet for byggekvalitet, Veiledning om tekniske krav til byggverk: <https://dibk.no/byggeregler/tek/>
6. Fagus fakta, bekjempelse av parkslirekne (2010): <http://fagus.no/system/files/publikasjoner/2010-bekjempelse-av-parkslirekne.pdf>
7. Klima og forurensningsdirektoratet, 2012, Kommentarer til forurensingsforskriften kap. 2: <http://www.miljodirektoratet.no/old/klif/publikasjoner/2912/ta2912.pdf>