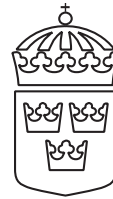


Regeringens skrivelse

2022/23:23



Riksrevisionens rapport om statens insatser mot
invasiva främmande arter

Skr.
2022/23:23

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 17 november 2022

Ulf Kristersson

Jessika Roswall
(Miljödepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har gjort i rapporten Statens insatser mot invasiva främmande arter (RiR 2022:12).

Riksrevisionen har granskat om regeringens, Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens samt länsstyrelsernas insatser mot invasiva främmande arter har varit effektiva. Den övergripande slutsatsen är att de statliga insatserna har intensifierats de senaste åren, men att det fortfarande saknas väsentliga delar för att arbetet ska kunna fungera effektivt. Riksrevisionen anser att regeringens uppföljning och styrning av berörda myndigheters arbete har varit otillräcklig, vilket har fördröjt ett effektivt arbete mot invasiva främmande arter. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen förtydligar myndigheternas och kommunernas ansvar och utvecklar uppföljningen av myndigheternas arbete.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och anser att arbetet mot invasiva främmande arter är en prioriterad fråga i miljöarbetet. Insatserna mot invasiva främmande arter ger i vissa delar resultat men regeringen instämmer i att det behövs förbättringar för att insatserna ska bli mer effektiva. Regeringen kommer därför se över hur ansvarsfördelningen mellan myndigheterna kan förtydligas och hur uppföljningen av myndigheternas arbete kan förbättras.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens granskning är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.....	7
Bilaga 1	Riksrevisionens granskningsrapport om statens insatser mot invasiva främmande arter (RiR 2022:12).....	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 november 2022	101

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot invasiva främmande arter. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Statens insatser mot invasiva främmande arter (RiR 2022:12), se *bilagan*.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 24 maj 2022. I denna skrivelse behandlar regeringen de rekommendationer och iakttagelser till regeringen som Riksrevisionen redovisar i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Invasiva främmande arter har identifierats som ett av de största hoten mot biologisk mångfald, både internationellt och nationellt. Dessa arter kan orsaka stora skador i naturen och på viktiga verksamheter i samhället och också sprida sjukdomar till människor och djur. Med invasiva främmande arter avses arter vars introduktion eller spridning har konstaterats hota eller negativt inverka på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster. Riksrevisionen har granskat om de statliga insatserna mot invasiva främmande arter är effektiva. Riksrevisionens samlade bedömning är att de statliga insatserna har intensifierats de senaste åren, men att det fortfarande saknas väsentliga delar för att arbetet ska kunna fungera effektivt. Riksrevisionens slutsats när det gäller regeringens arbete är att det finns brister i regeringens styrning och uppföljning av insatserna mot invasiva främmande arter.

Riksrevisionen menar att arbetet mot invasiva främmande arter har varit senfärdigt. Till exempel tydliggjorde regeringen inte myndigheternas ansvar inom arbetet mot invasiva främmande arter förrän 2019, då förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter (här kallad den nationella förordningen) trädde i kraft. Denna otydlighet kan ha bidragit till att arbetet gått långsamt fram till år 2019. En annan slutsats är att det finns viss otydlighet i den nationella förordningen när det gäller vilken myndighet som i enskilda fall ska besluta om hanteringsåtgärder för invasiva främmande arter som finns upptagna på EU:s förteckning över sådana arter och som har stor spridning. Detta har försenat arbetet med att ta fram hanteringsåtgärder. Med hanteringsåtgärd avses dödliga eller icke-dödliga åtgärder för att utrota, populationsbegränsa eller innesluta en invasiv främmande art. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte förefaller ha gett någon tydlig signal till Naturvårdsverket att prioritera frågan om hanteringsåtgärder så att eventuella otydligheter kunde ha utretts tidigare och hanteringsåtgärder kunde ha fastställts tidigare. Riksrevisionen pekar även på otydligheter i vilket ansvar som kommuner och statliga myndigheter har för att kartlägga förekomster och utbredning av invasiva främmande arter samt för inrapportering av fynd och genomförda bekämpningsåtgärder. Sammanfattningsvis menar Riksrevisionen att det inte finns någon samlad bild av arbetet med invasiva främmande arter.

Riksrevisionen anser att regeringen inte har följt upp myndigheternas insatser tillräckligt. Enligt Riksrevisionen tog regeringen flera initiativ till insatser före 2015 men såg sedan inte till att insatserna fullföljdes. Vidare menar Riksrevisionen att regeringen inte har följt upp vilka konsekvenser som myndigheternas prioritering av arbetet fått. Myndigheterna har till exempel prioriterat information till allmänheten, medan andra uppgifter, som att fastställa en lista över invasiva främmande arter av nationell betydelse och att utarbeta program för att hantera arter som finns upptagna på EU:s förteckning över invasiva främmande arter och som har stor spridning ännu inte genomförts.

Riksrevisionen anser också att regeringen inte har följt upp hur de granskade myndigheterna har använt de medel de tilldelats för olika typer av insatser, vilket medför att regeringen har ett begränsat underlag för att bedöma om resurserna har använts för de insatser som är viktigast för att uppnå målen med arbetet.

Mot denna bakgrund ger Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

Regeringen bör

- förtydliga vilken myndighet som ska utreda och fatta beslut om hanteringsåtgärder för EU-listade arter med konstaterad stor spridning i Sverige,
- förtydliga vilket ansvar statliga myndigheter och kommuner har för att kartlägga och rapportera in förekomster och utbredning av invasiva främmande arter samt rapportera in genomförda åtgärder, och
- utveckla uppföljningen av myndigheternas arbete med invasiva främmande arter för att kunna bedöma om de samlade insatserna ger önskat resultat.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning. Regeringen instämmer i huvudsak med de rekommendationer och iakttagelser som riktar sig till regeringen.

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att det är angeläget att vidta effektiva åtgärder mot invasiva främmande arter. Regeringen har sedan flera år vidtagit en rad åtgärder för att komma till rätta med de problem som invasiva främmande arter orsakar. Arbetet med att förebygga introduktion och hantera spridning av invasiva främmande arter kräver ett koordinerat samarbete med andra länder utöver de nationella insatserna. Därför har utformningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter (EU-förordningen om invasiva främmande arter) legat till grund för hur det nationella arbetet har organiserats. Regeringens initiativ till insatser mot invasiva främmande arter före 2015 ersattes av och inorporerades i

lämpliga delar av arbetet med EU-förordningen och det efterföljande arbetet med att ta fram en nationell förordning.

Arbetet med nationella författningsändringar för att fullgöra Sveriges skyldigheter enligt EU-förordningen inleddes med att Naturvårdsverket fick i uppdrag att i samråd med Havs- och vattenmyndigheten och andra berörda myndigheter se över behovet av författningsändringar i svensk rätt. Redovisningarna av uppdragen innehöll bland annat förslag till svenska regler och åtgärder, t.ex. ett förslag till en ny nationell förordning (M2016/01030). Förslagen remissbehandlades och utmynnade i ändringar i miljöbalken (se propositionen Invasiva främmande arter [prop. 2017/18:211]) och att regeringen beslutade den nationella förordningen om invasiva främmande arter. Den nationella förordningen trädde i kraft den 1 januari 2019. Från och med 2019 har myndigheternas arbete varit inriktat på att genomföra EU-förordningen och den nationella förordningen. Arbetet har även omfattat dialogmöten mellan Regeringskansliet och de ansvariga myndigheterna, där myndigheterna redovisat förslag på den översiktliga inriktningen av genomförandet samt prioriteringsordningen för enskilda insatser. Dialogen har även gällt Sveriges agerande i genomförandekommittén för EU-förordningen.

EU-förordningen om invasiva främmande arter trädde i kraft den 1 januari 2015. Riksrevisionen menar att regeringen inte förrän 2019 pekade ut ansvar och uppgifter för myndigheterna för arbetet mot invasiva främmande arter. Regeringen delar inte denna bedömning. Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket utpekades som behöriga myndigheter för genomförandet av EU-förordningen i Sverige, vilket också anmäldes till Europeiska kommissionen. Inledningsvis utsågs myndigheterna till behöriga myndigheter genom ändringar den 9 mars 2017 i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket (SFS 2017:202) och förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten (SFS 2017:203). Ändringarna trädde i kraft den 4 april 2017. Därefter förtydligade regeringen myndigheternas ansvar genom den nationella förordningen som trädde i kraft den 1 januari 2019. Till detta kommer förordnanden genom beslut i Regeringskansliet av enskilda tjänstemän vid myndigheterna för att representera Sverige i den genomförandekommitté och det vetenskapliga råd som inrättats inom EU för genomförandet av EU-förordningen.

I sin granskning lyfter Riksrevisionen fram att det finns viss otydlighet i den nationella förordningen när det gäller vilken myndighet som har ansvar för att besluta om hanteringsåtgärder i enskilda fall för arter med stor spridning som omfattas av EU:s unionsförteckning. Ansvaret för hanteringsåtgärder för sådana arter regleras i 38–43 §§ i den nationella förordningen. Enligt bestämmelserna ska den ansvariga myndigheten, dvs. Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten, utreda vilka hanteringsåtgärder som krävs, lämna motiverade och konsekvensutredda författningsförslag till regeringen i fråga om hanteringsåtgärder som förutsätter ny eller ändrad reglering i lag eller förordning och besluta om de hanteringsåtgärder som inte förutsätter ny eller ändrad reglering i lag eller förordning (38 §). Den ansvariga myndigheten får också inom sitt ansvarsområde meddela föreskrifter om hanteringsområde och hanteringsåtgärder (39 §). Vidare ska den ansvariga myndigheten i ett hanteringsprogram redovisa hanteringsåtgärder som till följd av 38 och 39 §§ gäller

för en art. Enligt 42 § ska länsstyrelsen se till att beslutade hanteringsåtgärder vidtas, om inte annat anges i beslutet eller i föreskrifter som gäller hanteringen.

Reglerna togs fram i syfte att ge myndigheterna flera alternativ för att ta fram hanteringsåtgärder och har sin utgångspunkt i ett förslag till förordning som Naturvårdsverket i samråd med Havs- och vattenmyndigheten tagit fram (M2016/01030). Regeringen uppmärksammades på att det kunde finnas en otydlighet i lagstiftningen i januari 2022 i samband med att Naturvårdsverket skickade in en hemställan om författningsändringar rörande invasiva främmande arter (M2022/00109). Naturvårdsverkets hemställan bereds för närvarande i Regeringskansliet. Inom ramen för det arbetet ser regeringen, i dialog med ansvariga myndigheter, över behovet av författningsändringar för att tydliggöra de olika myndigheternas ansvar i fråga om hanteringsåtgärder.

Den nationella förordningen innehåller bestämmelser om att den ansvariga myndigheten till regeringen ska föreslå de arter som bör tas upp i en nationell förteckning över invasiva främmande arter och vad som bör gälla för dem (14 §). Det finns ingen tidsfrist föreskriven för arbetet med en nationell förteckning. Regeringen har haft och fortsätter att ha en löpande dialog med ansvariga myndigheter om den nationella förteckningen och de eventuella ändringar av svenska regler som kan krävas för att besluta om en sådan.

Riksrevisionen menar att det finns otydligheter när det gäller kommuners och statliga myndigheters ansvar att kartlägga förekomster och utbredning av invasiva främmande arter, vilket bland annat har sin grund i att 19 § i den nationella förordningen är otydlig. Regeringen anser att myndigheternas ansvar att kartlägga förekomster och utbredning framgår av den rapporteringsskyldighet till Europeiska kommissionen som Sverige har enligt artikel 24.1 i EU-förordningen och som närmare regleras i 52–55 §§ i den nationella förordningen. I rapporteringsskyldigheten ingår att Naturvårdsverket ska överföra information om invasiva främmande arter av både unions- och medlemsstatsbetydelse till Europeiska kommissionen. Havs- och vattenmyndigheten ska i fråga om arter inom myndighetens ansvarsområde förse Naturvårdsverket med den information som verket behöver för att fullgöra rapporteringen. Länsstyrelserna ska bistå med de uppgifter som behövs för att den ansvariga myndigheten ska kunna fullgöra rapporteringsskyldigheten. Av den nationella förordningen följer att den ansvariga myndigheten, dvs. Havs- och vattenmyndigheten eller Naturvårdsverket, inom sitt ansvarsområde får meddela föreskrifter för verkställigheten av rapporteringsskyldigheten enligt 52–54 §§. Regeringen anser att det i första hand bör regleras på föreskriftsnivå hur kartläggningen av förekomst och utbredning ska genomföras i praktiken.

När det gäller de otydligheter som Riksrevisionen pekar på avseende lydelsen av 19 § i den nationella förordningen avser regeringen att se över om det i den nationella förordningen kan tydliggöras vad som avses. Regeringen bedömer dock att detaljer om hur rapporteringen ska ske bör hanteras genom närmare vägledningsinsatser från myndigheterna.

Regeringen vill lyfta fram att de restriktioner som gäller för invasiva främmande arter som finns upptagna på EU:s förteckning även gäller för kommuner och myndigheter i den mån de äger eller förvaltar mark

(artikel 7 i EU-förordningen). Således bör det ligga i myndigheternas och kommunernas eget intresse att kartlägga förekomsten av invasiva främmande arter på den egna marken samt redovisa genomförda bekämpningsinsatser.

Riksrevisionen pekar på brister i regeringens uppföljning av myndigheternas insatser. Regeringen delar inte helt Riksrevisionens bedömning i denna del och vill här framhålla den redovisning av insatser mot invasiva främmande arter som gjorts i Havs- och vattenmyndighetens och Naturvårdsverkets årsredovisningar för 2019–2021 och i den årliga uppföljningen av miljömålen (se t.ex. Naturvårdsverkets rapport 6968, mars 2021). Redovisningen har i första hand varit översiktlig och beskrivande, eftersom arbetet inte utgått från kvantitativa mål. Länsstyrelsernas regleringsbrev för 2020 och 2021 innehåller krav på att redovisa arbetet med att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter och ange i vilken utsträckning som arbetet har överlämnats till kommuner som har efterfrågat detta. I länsstyrelsernas regleringsbrev för 2022 har detta återrapporteringskrav omvandlats till en del av den övergripande resultatredovisningen av länsstyrelsernas samordning och ledning av det regionala arbetet inom en rad områden som rör naturresursförvaltning, bland annat avseende invasiva främmande arter.

Regleringen för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter är till största del ett nytt lagstiftningsområde. I granskningen tar Riksrevisionen upp vissa aspekter av detta utan att gå djupare in på vilka konsekvenser det kan ha för utformning och genomförande av det nya regelverket. Regeringen menar att det i flera avseenden har krävts ett genomförande där erfarenheter insamlas steg för steg och sedan används för att anpassa regelverket.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Vid sidan av genomförandet av de åtaganden som följer av EU:s regelverk bedömer regeringen att det är av stor vikt att invasiva främmande arter som är av nationell betydelse identifieras och förs upp på en nationell lista. Den nationella förordningen reglerar processen med att ta fram en förteckning över invasiva främmande arter av medlemsstatsbetydelse i Sverige (14–16 §§). Regeringen har en löpande dialog med Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket angående den nationella listan över invasiva främmande arter och behovet av författningsändringar för att utarbeta en sådan lista.

Det pågår ett arbete i Regeringskansliet med att se över bestämmelserna i den nationella förordningen som reglerar hanteringsåtgärder för EU-listade arter med stor spridning. Regeringen mottog Naturvårdsverkets hemställan om författningsändringar bland annat avseende bestämmelserna om hanteringsåtgärder för EU-listade invasiva främmande arter med konstaterad stor spridning i januari 2022. Regeringen analyserar för

närvarande behovet av författningsändringar. De författningsändringar som kan komma i fråga behöver tas fram i samråd med berörda myndigheter för att ett ändamålsenligt regelverk ska komma till stånd. Detta rör inte minst fördelningen av ansvar för beslut om hanteringsåtgärder i enskilda fall.

Regeringen avser även att se över vilket ansvar statliga myndigheter och kommuner bör ha för att kartlägga och rapportera förekomst och utbredning av invasiva främmande arter samt genomförda åtgärder. Regeringen avser att se över hur uppföljningen av myndigheternas arbete med invasiva främmande arter kan utvecklas ytterligare för att de samlade insatsernas resultat ska kunna bedömas.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens granskningsrapport är slutbehandlad.

Statens insatser mot invasiva främmande arter

RIR 2022:12



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RIR 2022:12

ISBN 978-91-7086-628-9

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Fredrik Funck

Tryck: Riksdagens interntryckeri, Stockholm 2022

■
Beslutad: 2022-05-11
Diarienummer: 3.1.1-2021-0674
RiR 2022:12

—
Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Statens insatser mot invasiva främmande arter

Riksrevisionen har granskat om regeringens, Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens samt länsstyrelsernas insatser mot invasiva främmande arter varit effektiva. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser regeringen och samtliga granskade myndigheter samt rekommendationer som avser regeringen, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Linda Sahlén Östman har varit föredragande. Revisionsdirektör Annelie Jansson Westin, revisor Mia Bivered och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Linda Sahlén Östman

För kännedom

Regeringskansliet; Miljödepartementet

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna

Riksrevisionen

Skr. 2022/23:23
Bilaga 1

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	14
2 Bakgrund och internationellt sammanhang	16
2.1 Vad är invasiva främmande arter?	16
2.2 Internationella överenskommelser och regelverk	16
2.3 Svenska bestämmelser om invasiva främmande arter	20
2.4 Ansvar och uppgifter i arbetet med invasiva främmande arter	20
3 Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten	23
3.1 Övervakning av invasiva främmande arter	23
3.2 Underlag till nationell förteckning	29
3.3 Effektiva utrottnings- och hanteringsåtgärder	33
3.4 Information om invasiva främmande arter	37
3.5 Vägledning och stöd för arbetet mot invasiva främmande arter	41
3.6 Samordning och samverkan	47
3.7 Finansiering och fördelning av resurser	49
4 Länsstyrelserna	52
4.1 Prioritering av de mest angelägna insatserna	52
4.2 Samverkan och samarbete	57
4.3 Finansiering och fördelning av resurser	58
5 Regeringens styrning och uppföljning	60
5.1 Regeringens styrning av ansvar och uppgifter	60
5.2 Uppföljning av arbetet mot invasiva främmande arter	63
6 Slutsatser och rekommendationer	68
6.1 Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten	68
6.2 Länsstyrelserna	73
6.3 Regeringen	74
6.4 Rekommendationer	76
Ordlista	77
Referenslista	78
Bilaga 1. Myndigheternas finansiering och resursanvändning	84

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 2. Frågor till länsstyrelserna om arbetet mot invasiva främmande arter och sammanställning av svaren

Sammanfattning

Invasiva främmande arter är ett av de största hoten mot biologisk mångfald och kan orsaka stora skador i naturen och på viktiga verksamheter i samhället. Riksrevisionen har granskat om de statliga insatserna mot invasiva främmande arter är effektiva. Granskningen har omfattat regeringens styrning och uppföljning samt Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens och länsstyrelsernas insatser mot invasiva främmande arter.

Den övergripande slutsatsen är att de statliga insatserna mot invasiva främmande arter inte är effektiva. De statliga insatserna har intensifierats de senaste åren, men det saknas fortfarande väsentliga delar för att arbetet ska kunna fungera effektivt. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har inte genomfört alla de insatser som krävs för att det samlade arbetet ska kunna vara effektivt. Detta påverkar till stor del länsstyrelsernas möjligheter att genomföra de mest angelägna insatserna mot invasiva främmande arter. Regeringen har heller inte genom sin styrning och uppföljning sett till att arbetet har fungerat på ett effektivt sätt.

Granskningens resultat

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har inte genomfört alla de insatser som krävs för ett effektivt arbete

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har inte genomfört alla de insatser som krävs för att arbetet med invasiva främmande arter ska kunna fungera på ett effektivt sätt. Myndigheterna har tagit fram ett system för övervakning som snabbt kan uppmärksamma nya fynd av invasiva främmande arter, men information om utbredning och om genomförda åtgärder mot invasiva främmande arter är ännu begränsad. Vidare har myndigheterna inte, för tre av fyra EU-listade arter med konstaterad stor spridning, fastställt hanteringsåtgärder som anger hur dessa arter ska bekämpas. Myndigheterna har heller inte prioriterat arbetet med att ta fram förslag till nationell förteckning som anger vilka ytterligare arter i Sverige, utöver EU-listade arter, som orsakar problem och därmed ska bekämpas. Sammantaget har detta skapat osäkerhet hos länsstyrelser, fastighetsägare och andra berörda aktörer om vilka arter som i första hand ska bekämpas och hur bekämpningen ska genomföras.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har prioriterat att arbeta med information till allmänheten medan konkret vägledning till vissa berörda aktörer, till exempel fastighetsägare och gräv- och schaktföretag, varit mer begränsad.

Myndigheternas informationssatsningar har nått ut till många och har ökat allmänhetens kännedom om invasiva främmande arter. Däremot förefaller inte allmänhetens kunskap om hur arterna ska hanteras ännu ha ökat lika mycket.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har gett viss vägledning och visst stöd men vägledningen om till exempel bekämpningsmetoder och om hur avfall som innehåller invasiva främmande arter ska hanteras har varit begränsad. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har även gett begränsat stöd till länsstyrelserna när det gäller bekämpningsåtgärder på privatägd mark, vilket kan leda till att angelägna åtgärder på privatägd mark fördröjs.

Länsstyrelserna har inte förutsättningar att arbeta effektivt mot invasiva främmande arter

Länsstyrelsernas möjligheter att arbeta effektivt med invasiva främmande arter påverkas av att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inte tagit fram underlag som tydliggör vilka arter och vilka bekämpningsåtgärder som länsstyrelserna bör prioritera. Detta riskerar både att fördröja bekämpningsåtgärder och att de åtgärder som genomförs inte är de mest angelägna. Länsstyrelserna ska även genom tillsyn se till att andra aktörer genomför bekämpningsåtgärder. Tillsyn tar lång tid och det kan därför vara svårt för länsstyrelserna att genom tillsyn få fastighetsägare att tillräckligt snabbt vidta bekämpningsåtgärder mot invasiva främmande arter.

Brister i regeringens styrning och uppföljning har fördröjt ett effektivt arbete mot invasiva främmande arter

Regeringen har inte sett till att myndigheternas ansvar och uppgifter är tillräckligt tydliga i lagstiftningen. Regeringen dröjde med att peka ut en tydlig ansvarsfördelning och det är fortfarande otydligt vilket ansvar statliga myndigheter och kommuner har för att kartlägga och rapportera in förekomster och utbredning av invasiva främmande arter. Otydligheten gäller även inrapportering av genomförda bekämpningsåtgärder. Det finns också viss otydlighet gällande vilken myndighet som ansvarar för att utreda och ta beslut i enskilda fall om hur arter med stor spridning ska bekämpas, vilket fördröjt fastställandet av hanteringsåtgärder för landlevande arter.

Regeringens uppföljning av berörda myndigheters arbete har varit otillräcklig. Regeringen har inte följt upp vilka konsekvenser Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens prioritering av insatser fått för det samlade arbetet mot invasiva främmande arter. Det gäller exempelvis konsekvenserna av att

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ännu inte föreslagit vilka arter som i första hand ska bekämpas och heller inte fastställt hur bekämpningen ska genomföras.

Rekommendationer

Till regeringen

- Förtydliga vilken myndighet som ska utreda och fatta beslut om hanteringsåtgärder för EU-listade arter med konstaterad stor spridning i Sverige.
- Förtydliga vilket ansvar statliga myndigheter och kommuner har för att kartlägga och rapportera in förekomster och utbredning av invasiva främmande arter samt rapportera in genomförda åtgärder.
- Utveckla uppföljningen av myndigheternas arbete med invasiva främmande arter för att kunna bedöma om de samlade insatserna ger önskat resultat.

Till Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten

- Fortsätt utveckla övervakningssystemet för invasiva främmande arter så att informationen om utbredning och genomförda bekämpningsåtgärder förbättras.
- Färdigställ arbetet med att ta fram ett förslag till nationell förteckning över invasiva främmande arter.
- Utveckla det vägledande stödet till länsstyrelserna om genomförande av bekämpningsåtgärder på privatägd mark.
- Fortsätt utveckla riktad information och vägledning till fler målgrupper än idag.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Av de miljökvalitetsmål som riksdagen beslutat om är det, vid sidan av klimatmålet, mål kopplade till biologisk mångfald som bedöms vara svårast att uppnå. Invasiva främmande arter¹ har identifierats som ett av de största hoten mot biologisk mångfald, både internationellt och nationellt. Dessa arter kan orsaka stora skador i naturen och på viktiga verksamheter i samhället och också sprida sjukdomar till människor och djur. De senaste årens uppföljningar av miljömålen visar att de flesta mål som berör biologisk mångfald och invasiva främmande arter² har en negativ utveckling och att invasiva främmande arter är ett växande problem.

Kostnaderna för skador orsakade av invasiva främmande arter och för bekämpning av dem är enligt uppskattningar stora. Inom EU bedöms de uppgå till cirka 12 miljarder euro per år.³ Enligt en brittisk studie uppskattas kostnaderna i Storbritannien uppgå till motsvarande 1,5 miljarder kronor per år.⁴ För Sverige finns bedömningar som visar på en kostnad mellan 1,6 och 5 miljarder kronor per år.⁵ Kostnaderna, i form av skador och bekämpning, riskerar att öka ju större spridningen blir.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten är huvudansvariga myndigheter för arbetet med invasiva främmande arter i Sverige. Naturvårdsverket ansvarar för arter på land och Havs- och vattenmyndigheten för arter i vatten.⁶ Länsstyrelserna har huvudansvaret för att se till att åtgärder vidtas för att hantera och utrota invasiva främmande arter och de ansvarar också för att utöva tillsyn av att reglerna följs.⁷ De totala statliga medlen för arbete mot invasiva främmande arter har ökat under senare år och uppgick år 2021 till närmare 120 miljoner kronor. Det är viktigt att den ökade medelstillelningen används så att arbetet fungerar så effektivt som möjligt.

¹ Se ordlistan för definition av invasiv främmande art. Exempel på invasiva främmande arter är jätteloka, mårhund och signalkräfta.

² Naturvårdsverkets årliga uppföljning av miljömålen 2020 och 2021. 7 av 16 miljömål berör biologisk mångfald och har preciserade delmål om invasiva främmande arter.

³ Prop. 2017/18:211, s. 12, bet. 2017/18:MJU23, rskr. 2017/18:402.

⁴ NeoBiota, "Economic costs of biological invasions in the United Kingdom", 2021.

⁵ Gren, Isacs, Carlsson, "Costs of Invasive Alien Species in Sweden", 2009, s. 137.

⁶ Se 3 §, 5–6 §§, 8–10 §§, 14 § och 17–18 §§ förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter. Se även 8 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken (MB).

⁷ Se 30, 31, 42 och 45 §§ förordningen om invasiva främmande arter och 2 kap. 8 § 8 och 12 miljötillynsförordningen (2011:13) jämfört med 8 kap. 3 och 4 §§ MB. Se även 2 § 5 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Det finns indikationer på att både regeringen och myndigheterna varit saktfärdiga i arbetet mot invasiva främmande arter. Trots att initiativ togs redan i början av 2000-talet verkar lite ha hänt i praktiken innan EU-förordningen⁸ om invasiva främmande arter trädde i kraft i januari 2015, men även därefter i långsam takt. Flera länsstyrelser har rapporterat om att det saknas styrmedel och tydliga lösningar på detta växande problem.⁹ Saktfärdigheten kan vara en förklaring till att problemen förknippade med invasiva främmande arter har fortsatt öka under senare år och att väsentliga delar av arbetet mot dessa arter fortfarande inte fungerar effektivt.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är: Är de statliga insatserna mot invasiva främmande arter effektiva?

Följande delfrågor ingår i granskningen:

1. Har Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten genomfört de insatser som krävs för att det samlade arbetet mot invasiva främmande arter ska fungera effektivt?
2. Är länsstyrelsernas arbete mot invasiva främmande arter effektivt, så att de mest angelägna insatserna i respektive län genomförs?
3. Har regeringen styrt och följt upp myndigheternas verksamhet så att det samlade arbetet mot invasiva främmande arter bedrivs på ett effektivt sätt?

Med effektivt menar vi att det samlade arbetet mot invasiva främmande arter organiseras och genomförs så att negativa effekter av invasiva främmande arter i så stor utsträckning som möjligt kan förebyggas och minimeras, och så att Sverige uppfyller sina internationella åtaganden och nationella miljö kvalitetsmål.

Granskningen fokuserar på hur systemet i stort fungerar, från regeringens styrning av myndigheterna, till Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens samt länsstyrelsernas arbete med invasiva främmande arter. Flera andra myndigheter (Tullverket, Livsmedelsverket och Jordbruksverket) har vissa specifika kontrolluppgifter (införsel-, livsmedels- respektive växtskyddscontroller) men hur dessa myndigheter utför sina utpekade uppgifter omfattas inte av granskningen.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

⁹ Naturvårdsverkets årliga uppföljning av miljömålen 2020 och 2021 – Ett rikt odlingslandskap - främmande arter och genotyper (precisering 8).

1.3 Bedömningsgrunder

En övergripande utgångspunkt är Sveriges skyldigheter, genom FN:s konvention om biologisk mångfald och genom medlemskapet i EU, att vidta åtgärder för att bevara biologisk mångfald, bland annat genom att arbeta mot invasiva främmande arter (se även kapitel 2).¹⁰

Granskningen utgår vidare från de av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålen, där Sveriges arbete mot invasiva främmande arter ingår. Under 7 av de 16 miljökvalitetsmålen finns en av regeringen fastställd precisering om att främmande arter och genotyper¹¹ inte ska hota den biologiska mångfalden. Riksdagen ställde sig bakom preciseringen, som fortfarande gäller, i samband med behandlingen av miljömålspropositionerna 2001 och 2005.¹²

Granskningen utgår vidare från de krav som framgår av EU-förordningen och som anger vad medlemsstaterna ska göra för att motverka spridning, och för att bekämpa och utrota invasiva främmande arter. Relevanta bestämmelser i miljöbalken (1998:808), miljötillsynsförordningen och förordningen om invasiva främmande arter, och som kompletterar EU-förordningens bestämmelser, beskrivs under respektive delfråga nedan.

1.3.1 Bedömningsgrunder delfråga 1

Utifrån myndighetsförordningens (2007:515) bestämmelser om ledningens ansvar har myndighetsledningen vid Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges EU-medlemskap. Verksamheten ska redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och myndigheten ska hushålla väl med statens medel.¹³

¹⁰ Convention on Biological Diversity, CBD, undertecknades vid FN:s konferens om miljö och utveckling 1992 och trädde i kraft 1993, då även Sverige undertecknade den. Även EU är part i konventionen, se skäl 4 förordningen (EU) nr 1143/2014. Syftet med konventionen är att biologisk mångfald ska bevaras och nyttjas hållbart.

¹¹ En genotyp är en individs exakta genetiska egenskaper.

¹² Miljökvalitetsmålen är Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt växt- och djurliv, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt odlingslandskap. Miljö- och jordbruksutskottet ställde sig bakom innebörden i och preciseringen om främmande arter och genotyper som regeringen presenterade 2001 (prop. 2000/01: 130, 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36) och 2005 (2004/05:150, 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48) och som fortfarande gäller.

¹³ Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten pekas ut som ansvariga myndigheter i förordningen om invasiva främmande arter samt som ansvariga för tillsynsvägledning i miljötillsynsförordningen.¹⁴ Myndigheterna ska vidare vara pådrivande, stödande och samlade vid genomförandet av miljöpolitiken.¹⁵ Myndigheternas uppgifter beskrivs mer utförligt i kapitel 2.

Utifrån myndigheternas uppgifter har vi tagit fram operationaliseringarna nedan. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten bör göra följande för att arbetet mot invasiva främmande arter ska fungera effektivt:

- Ta fram ett ändamålsenligt system för övervakning som ger samlad information om förekomst och utbredning samt om åtgärder mot invasiva främmande arter.
- Analysera, och ta fram underlag för, vilka arter och åtgärder som är mest angelägna att prioritera så att det samlade arbetet mot invasiva främmande arter ska bli effektivt.
- Ta fram information och vägledning som tydliggör hur olika insatser mot invasiva främmande arter bör genomföras i praktiken.
- Samordna det nationella arbetet, och samverka med relevanta statliga myndigheter och andra aktörer, så att de sammantaget mest angelägna insatserna kan genomföras.
- Prioritera arbetet och fördela resurserna så att det samlade arbetet fungerar effektivt.

1.3.2 Bedömningsgrunder delfråga 2

Länsstyrelserna är ansvariga för att se till att åtgärder vidtas för utrotning, hantering och återställande.¹⁶ Länsstyrelserna ansvarar också för tillsynen utifrån EU-förordningen om invasiva främmande arter.¹⁷ Länsstyrelsernas uppgifter beskrivs mer ingående i kapitel 2. Våra operationaliseringar nedan utgår från

¹⁴ Se 3, 14, 17, 18, 32, 35, 37–39, 41 samt 46 §§ förordningen om invasiva främmande arter och 3 kap. 1 § och 2 § 1 och 2 samt 5 § 8 miljötillsynsförordningen. Bestämmelserna har utfärdats utifrån bemyndigande i 8 kap. 3 och 4 §§ MB.

¹⁵ 1 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket och 2 § förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

¹⁶ Se 30, 31, 42 och 45 §§ förordningen om invasiva främmande arter. Bestämmelserna har utfärdats utifrån bemyndigande i 8 kap. 3 § MB.

¹⁷ Se 2 kap. 8 § 8 och 12 miljötillsynsförordningen. Miljötillsynsförordningen reglerar ansvaret för tillsyn mellan olika myndigheter, utifrån bemyndigande i 26 kap. 3 och 5 §§ MB.

länsstyrelsernas uppgifter. För att länsstyrelsernas arbete mot invasiva främmande arter ska vara effektivt bör länsstyrelserna:

- prioritera arbetet och fördela resurserna så att de mest angelägna insatserna i respektive län kan genomföras.
- samverka, med varandra och med andra relevanta aktörer, så att det samlade arbetet sker på ett effektivt sätt.

1.3.3 Bedömningsgrunder delfråga 3

Regeringens styrning av statliga myndigheter syftar till att skapa förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden som rättsäkerhet och effektivitet.¹⁸ Vidare bör styrningen vara tydlig¹⁹ och information om hur myndigheternas verksamheter fungerar bör ligga till grund för styrningen.²⁰ I granskningen utgår vi från att regeringen har ett ansvar att se till att styrningen av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna på det granskade området fungerar på ett sådant sätt att myndigheterna har förutsättningar att uppfylla sina uppdrag. Styrningen bör även omfatta uppföljning som ger tillräckliga underlag för fortsatt styrning.

I granskningen utgår vi vidare från att regeringen ansvarar för att Sverige lever upp till de krav som ställs i EU-förordningen om invasiva främmande arter.²¹

I miljöbalken finns en hänvisning till bestämmelserna i EU-förordningen. Enligt miljöbalken ska regeringen bestämma vilka myndigheter som ska besluta om och vidta sådana åtgärder som avses i specificerade artiklar i EU-förordningen och som behövs för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter.²²

För att regeringens styrning och uppföljning av berörda myndigheters verksamhet ska leda till ett effektivt arbete mot invasiva främmande arter bör regeringen:

- se till att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är tydlig.
- se till att myndigheternas uppdrag och uppgifter är tydliga.
- följa upp om det sammantagna arbetet mot invasiva främmande arter leder till förväntade resultat.
- följa upp om finansieringen på området ger förutsättningar för ett långsiktigt och effektivt arbete.

¹⁸ Prop. 2009/10:175, s. 98, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

¹⁹ Prop. 2009/10:175 s. 98.

²⁰ Prop. 2009/10:175 s. 99–100.

²¹ Förordningen (EU) nr 1143/2014.

²² Se 8 kap. 3 § MB. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag till de ändringar i miljöbalken som föranleddes av genomförandet av EU-förordningen (prop. 2017/18:211).

1.4 Metod och genomförande

I den här granskningen har vi genomgående i alla delfrågor använt oss av intervjuer och dokumentstudier för informationsinhämtning.

Delfråga 1

För att besvara delfråga 1, om Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete, genomförde vi flera intervjuer med representanter för dessa myndigheter. Vi har även gått igenom information på myndigheternas webbplatser och inhämtat skriftlig information från Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt samtliga länsstyrelser.

För att skaffa oss en bredare bild av frågan intervjuade vi även Trafikverket, Vattenmyndigheterna²³ samt SLU Artdatabanken²⁴. Vi genomförde även intervjuer med några bransch- och intresseorganisationer så som Fritidsodlarnas Riksorganisation, Avfall Sverige och LRF trädgård.

Vi inhämtade också information om myndigheternas totala finansiering och resursanvändning för allt arbete relaterat till invasiva främmande arter under perioden 2015–2021. Myndigheterna uppgav hur de fördelat tilldelade medel på olika insatsområden. I de fall det varit svårt för myndigheterna att ta fram uppgifter utifrån den indelning vi önskat gjorde de uppskattningar och uppgifterna är därmed förknippade med osäkerhet.

Delfråga 2

För att besvara delfråga 2, om länsstyrelsernas arbete, genomförde vi först intervjuer med tre olika länsstyrelser. Därefter tog vi fram ett skriftligt frågeformulär som vi skickade ut till samtliga länsstyrelser för att få en helhetsbild av länsstyrelsernas arbete. Frågorna och en sammanställning av svaren redovisas i bilaga 2.

I frågeformuläret till länsstyrelserna ingick även frågor om total finansiering och om hur länsstyrelserna använt tilldelade medel för sitt arbete med invasiva främmande arter under perioden 2016–2021²⁵. Länsstyrelserna hade generellt svårt att ta fram dessa uppgifter, särskilt för perioden före 2020, eftersom de först då

²³ Vattenmyndigheterna samordnar Sveriges arbete för bättre vatten. Fem länsstyrelser är utsedda av regeringen att vara vattenmyndighet i var sitt vattendistrikt.

²⁴ SLU Artdatabanken är en centrumbildning vid fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap vid SLU i Uppsala.

²⁵ Vi bad inte om information om 2015 eftersom vi informerades om att länsstyrelserna inte hade tagit emot några riktade medel för arbete med invasiva främmande arter då.

började redovisa arbete med invasiva främmande arter i sina tidrapporteringsystem. De uppskattningar som länsstyrelserna har gjort är förknippade med osäkerhet.

Delfråga 3

För att besvara delfråga 3 använde vi oss i huvudsak av dokumentstudier, till exempel propositioner och regeringsuppdrag till berörda myndigheter. Vi intervjuade även företrädare för Regeringskansliet (Miljödepartementet).

Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Linda Sahlén Östman (projektledare), Annelie Jansson Westin och Mia Bivered. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Ing-Marie Gren, professor emerita i naturresurs- och miljöekonomi, institutionen för ekonomi, SLU Uppsala. Företrädare för Regeringskansliet (Miljödepartementet), Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Bakgrund och internationellt sammanhang

Invasiva främmande arter framhålls både internationellt och nationellt som ett av de största hoten mot biologisk mångfald. I det här kapitlet ger vi en kort beskrivning av internationella överenskommelser och regelverk om invasiva främmande arter och hur dessa hänger samman med det nationella arbetet. Vi beskriver också kortfattat svenska bestämmelser om invasiva främmande arter och statliga myndigheters och andra aktörers ansvar och roller i det nationella arbetet mot dessa arter.

2.1 Vad är invasiva främmande arter?

Främmande arter är arter som introducerats utanför sina naturliga utbredningsområden, till exempel vid import av livsmedel eller andra varor, i samband med resor eller att de följer med vid transporter till exempel i fartygs barlastvatten. Främmande arter kan vara djur, växter, svampar eller mikroorganismer. En invasiv främmande art är en främmande art som bedömts kunna orsaka skador på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster. En invasiv främmande art kan också ha betydande negativa effekter på människors hälsa eller ekonomin. De invasiva främmande arterna kan tränga undan eller konkurrera ut andra arter eller sprida sjukdomar.²⁶ Arbetet med invasiva främmande arter delas ofta upp baserat på om arterna är terrestra, det vill säga landlevande, eller akvatiska, det vill säga vattenlevande. I arbetet med invasiva främmande arter brukar man också särskilja arter med stor spridning från övriga arter, eftersom det finns särskilda krav att bedöma hur arter med stor spridning ska bekämpas på samhällsekonomiskt bäst sätt – utrotning, inneslutning eller begränsning, se avsnitt 2.2.2.

2.2 Internationella överenskommelser och regelverk

Invasiva främmande arter är ett globalt problem, som växer i takt med ökande internationell handel och ökat resande. Problemet har sedan början av 1990-talet uppmärksamrats inom FN-samarbetet, där man kommit överens om särskilda mål om att förebygga och begränsa spridning av och att utrota invasiva främmande arter. Sedan 2015 finns en särskild EU-förordning med bestämmelser om invasiva främmande arter.

²⁶ Se skäl 1 och 2 i ingressen samt artikel 3 punkt 1 och 2 i förordningen (EU) nr 1143/2014.

2.2.1 FN:s konvention om biologisk mångfald – särskilda mål om invasiva främmande arter

FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD)²⁷ undertecknades vid FN:s konferens om miljö och utveckling 1992 och trädde i kraft 1993, då även Sverige undertecknade den. Även EU är part i konventionen. Syftet med CBD är att biologisk mångfald ska bevaras och nyttjas hållbart. År 2010 togs inom ramen för konventionen en strategisk plan för biologisk mångfald fram, med sex strategiska mål och tjugo delmål som skulle vara uppnådda till år 2020. Det särskilda delmålet om invasiva främmande arter innebär att dessa arters spridningsvägar skulle ha identifierats senast 2020 och prioriteringar gjorts. Vidare skulle åtgärder ha vidtagits för att kontrollera spridningsvägarna och prioriterade invasiva arter skulle ha utrotats eller så skulle deras spridning vara under kontroll. En ny strategisk plan för 2030 håller på att tas fram.²⁸

2.2.2 Sveriges arbete med att uppfylla FN:s konvention om biologisk mångfald

Som ett led i att uppfylla Sveriges åtaganden enligt CBD infördes 1999 bestämmelser om bland annat import, transport och förvaring av främmande arter, i den då nya miljöbalken.²⁹ En annan åtgärd var att 2001 införas en precisering om främmande arter och genotyper i 7 av de totalt 16 miljö kvalitetsmålen³⁰, preciseringar som fortfarande kvarstår. Ett ytterligare led i arbetet med att uppfylla åtaganden i CBD kom 2006, då regeringen gav Naturvårdsverket i uppdrag att, tillsammans med Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk och Fiskeriverket och i samråd med Tullverket, ta fram en strategi och handlingsplan för arbetet med främmande arter och genotyper.³¹ År 2008 presenterade Naturvårdsverket strategin och handlingsplanen. I strategin identifierades bland annat ett antal områden inom vilka arbetet behövde utvecklas, såsom artinformation, riskklassificering, åtgärds- och beredskapsplaner och inrapporterings- och övervakningssystem.³²

²⁷ UN Convention on Biological Diversity, CBD.

²⁸ Convention on Biological Diversity, "Aichi Biodiversity Targets", hämtad 2022-03-22.

²⁹ Prop. 1997/98:45, bet. 1997/98:JoU20, rskr. 1997/98:278.

³⁰ Prop. 2000/01:130.

³¹ Regeringsbeslut M2006/5453/A, M2006/4500/Na.

³² Naturvårdsverket, *Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper*, 2008.

2.2.3 EU:s bestämmelser om invasiva främmande arter

EU antog 2011 en strategi om biologisk mångfald, kopplad till målen i CBD om att bekämpa invasiva främmande arter.³³ Efter beslutet om strategin inleddes inom EU ett arbete med att ta fram en förordning om invasiva främmande arter.

EU-förordningen beslutades i oktober 2014 och trädde i kraft den 1 januari 2015.³⁴ De arter som omfattas av EU-förordningens bestämmelser finns upptagna på en särskild lista i kommissionens genomförandeförordning, listan kallas ofta EU-förteckningen.³⁵ För närvarande finns 66 arter upptagna på EU-förteckningen, varav 12 arter bedöms vara etablerade i Sverige.³⁶

I EU-förordningen finns bland annat förbud mot att avsiktligt importera, hålla, föda upp, använda, sälja och transportera arter på EU-förteckningen. Det är även förbjudet att släppa ut sådana arter i miljön, att odla dem och att låta dem växa. Dessa bestämmelser gäller alla, såväl privatpersoner som företag, kommuner och myndigheter.³⁷

EU-förordningen föreskriver vidare att medlemsstaterna ska se till att insatser görs inom följande områden:

- *Förebyggande åtgärder*, för att hindra att nya arter kommer in och sprids. Det gäller exempelvis gränskontroller och kontroller av användning i forskningssyfte och dylikt.³⁸
- *Tidig upptäckt och snabb utrotning*, för att minska risken att nya arter får fäste och sprids. Det gäller exempelvis övervakningssystem där inrapportering görs vid upptäckt av nya arter och utrotningsåtgärder som fullständig och permanent avlägsnar de upptäckta förekomsterna.³⁹

³³ European Commission, "EU Biodiversity Strategy to 2020", hämtad 2022-03-22. Kommissionen har presenterat en ny strategi för 2030 som Europeiska rådet ställde sig bakom i oktober 2020.

³⁴ Förordningen (EU) nr 1143/2014.

³⁵ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1141 av den 13 juli 2016 om antagande av en förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse i enlighet med förordningen (EU) nr 1143/2014. Förteckningen har kompletterats med fler arter 2017 och 2019. Förteckningen benämns *unionsförteckningen* i förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter, men vi använder begreppet EU-förteckningen i rapporten.

³⁶ Naturvårdsverket, "Invasiva arter", hämtad 2022-04-04. Arterna som bedöms vara etablerade i Sverige är bisam, gudaträd, gul skunkkalla, gulbukig vattensköldpadda, jättebalsamin, jätteloka, mårhund, sidenört, tromsöloka, signalkräfta, smal vattenpest och kinesisk ullhandskrabba.

³⁷ Se artikel 7 förordning (EU) nr 1143/2014.

³⁸ Se artiklarna 7–12 i förordning (EU) nr 1143/2014.

³⁹ Se artiklarna 14–18 i förordning (EU) nr 1143/2014.

- *Hantering av invasiva främmande arter som har stor spridning*, för arter som redan är utbredda ska fortsatt spridning och utbredning begränsas eller inneslutas, exempelvis genom jakt på djur eller uppgrävning av växter.⁴⁰

EU-förordningen specificerar ett antal skyldigheter för medlemsstaterna. Medlemsstaterna ska bland annat inrätta ett övervakningssystem för att kunna fastställa förekomst och utbredning av invasiva främmande arter på EU-förteckningen, ta fram handlingsplaner för att förhindra oavsiktlig introduktion och spridning och införa effektiva hanteringsåtgärder för arter som har stor spridning.⁴¹ Vidare ska medlemsstaterna, med start 2019 och därefter vart sjätte år, avrapportera sina insatser till kommissionen.⁴² En medlemsstat får upprätta en nationell förteckning över invasiva främmande arter som bedöms utgöra problem i det egna landet.⁴³

2.2.4 Sveriges arbete med att förbereda genomförandet av EU:s bestämmelser

Naturvårdsverkets förslag på strategi och handlingsplan för Sveriges fortsatta arbete med invasiva främmande arter kom strax innan arbetet startade inom EU med att ta fram strategi och förordningsförslag om invasiva främmande arter. Regeringen ville därför under 2009 avvakta innan omfattande nationella åtgärder påbörjades.⁴⁴ År 2012 beslutade regeringen att införa ett specifikt etappmål inom miljömålssystemet som innebar att senast 2015 skulle invasiva främmande arters effekter på biologisk mångfald samt socioekonomiska effekter på bland annat hälsa vara bedömda, och prioriterade insatser för bekämpning vara införda.⁴⁵ Etappmålet infördes med hänvisning både till CBD och till arbetet inom EU.⁴⁶ Etappmålet uppnåddes inte och slutredovisades i budgetpropositionen för 2017.⁴⁷

⁴⁰ Se artiklarna 19–20 i förordning (EU) nr 1143/2014.

⁴¹ Se artiklarna 14 och 19 i förordning (EU) nr 1143/2014. Hanteringsåtgärd innebär att åtgärd för utrotning, populationsbegränsning eller inneslutning vidtas.

⁴² Se artikel 24 i förordning (EU) nr 1143/2014.

⁴³ Se artikel 12 i förordning (EU) nr 1143/2014. Arter som tas upp i en nationell förteckning får omfattas av regler och förbud som medlemsstaten beslutar om. Medlemsstaterna ska informera kommissionen och övriga medlemsstater om de arter som de betraktar som invasiva främmande arter av medlemsstatsbetydelse och om de åtgärder som tillämpas.

⁴⁴ Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

⁴⁵ Regeringsbeslut M2012/1171/Ma.

⁴⁶ Ds 2012:23, s. 168. Arbetet skulle bland annat gälla kartläggning och bedömning av effekter av invasiva främmande arter samt identifiering av prioriterade insatser för bekämpning.

⁴⁷ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 20, s. 18.

Naturvårdsverket fick 2014 i uppdrag att, i samråd med Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk och Skogsstyrelsen och efter samråd med berörda myndigheter och organisationer, revidera den nationella strategin och handlingsplanen från 2008.⁴⁸ Revideringen fokuserades på behov av åtgärder för att uppfylla kraven i den kommande EU-förordningen. Förutom en analys av behovet av författningsändringar var de områden som enligt den reviderade handlingsplanen behövde utvecklas till stor del desamma som i den ursprungliga strategin och handlingsplanen från 2008.⁴⁹

2.3 Svenska bestämmelser om invasiva främmande arter

Tillägg om invasiva främmande arter gjordes 2018 i miljöbalken, för att komplettera EU-förordningens bestämmelser. Till exempel infördes ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om och vidta åtgärder för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter och för att minimera, mildra och avhjälpa sådana arters negativa effekter på den biologiska mångfalden.⁵⁰ Vidare infördes straffbestämmelser för ootillåten hantering av invasiva främmande arter.⁵¹

I miljötillsynsförordningen har ett tillägg gjorts som anger att länsstyrelserna ansvarar för tillsynen av att bestämmelserna i EU-förordningen efterlevs.⁵²

Regeringen utfärdade i november 2018 en särskild förordning om invasiva främmande arter, som trädde i kraft den 1 januari 2019.⁵³ Den svenska förordningen kompletterar EU:s förordning och innehåller bland annat bestämmelser om olika myndigheters ansvar och uppgifter.

2.4 Ansvar och uppgifter i arbetet med invasiva främmande arter

2.4.1 Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten pekas ut som ansvariga myndigheter i förordningen om invasiva främmande arter. Naturvårdsverket är ansvarig myndighet när det gäller landlevande arter, och Havs- och

⁴⁸ Regeringsbeslut M2014/2941/S.

⁴⁹ Naturvårdsverket, *Invasiva främmande arter - Redovisning av regeringsuppdrag*, 2014.

⁵⁰ Se 8 kap. 3 § MB.

⁵¹ Se 29 kap. 2 c § MB.

⁵² Se 2 kap. 8 § 12 miljötillsynsförordningen.

⁵³ Förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter.

vattenmyndigheten när det gäller vattenlevande arter. Enligt förordningen ska Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten bland annat se till att det finns ett övervakningssystem för arterna på EU-förteckningen. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ansvarar vidare för att ta fram hanteringsprogram där hanteringsåtgärder mot EU-listade arter med stor spridning redovisas. Vidare får myndigheterna utfärda föreskrifter bland annat om metoder för att utrota upptäckta EU-listade arter och om hanteringsområden och hanteringsåtgärder för EU-listade arter med stor spridning.⁵⁴ Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska till regeringen föreslå vilka arter som bör tas upp i den nationella förteckningen (arter utöver de EU-listade som bedöms vara problematiska inom Sverige).⁵⁵

2.4.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska besluta om utrotningsåtgärder vid upptäckt av en ny EU-listad art i länet och se till att åtgärderna vidtas.⁵⁶ För EU-listade arter som inte ska utrotas eller som har stor spridning i Sverige ska länsstyrelserna se till att de hanteringsåtgärder som beslutats av de ansvariga myndigheterna vidtas i länet.⁵⁷

Länsstyrelserna ansvarar också för tillsyn över att samtliga fastighetsägare och andra som hanterar invasiva främmande arter följer bestämmelserna om invasiva främmande arter.⁵⁸

2.4.3 Övriga statliga myndigheter

Livsmedelsverket, Tullverket och Jordbruksverket har vissa utpekade uppgifter, till exempel vad gäller införselkontroller, kontroller av animaliska livsmedel och växtskyddskontroller.⁵⁹ Om en skogsträdart som används för virkesproduktion bör tas upp i den nationella förteckningen ska Skogsstyrelsen ta fram ett förslag om vad som ska gälla för den arten på mark som omfattas av skogsvårdslagen.⁶⁰ Vidare är det Skogsstyrelsen som ska ta fram hanteringsåtgärder (gäller arter med stor

⁵⁴ Se 3, 14, 17, 18, 32, 35, 37–39, 41 samt 46 §§ förordningen om invasiva främmande arter. Bestämmelserna har utfärdats utifrån bemyndigande i 8 kap. 4 § MB.

⁵⁵ Se 14 § förordningen om invasiva främmande arter.

⁵⁶ Se 30 och 31 §§ förordningen om invasiva främmande arter.

⁵⁷ Se 42 § förordningen om invasiva främmande arter.

⁵⁸ Se 2 kap. 8 § 8 och 12 miljötillsynsförordningen.

⁵⁹ Se 20–28 §§ förordningen om invasiva främmande arter.

⁶⁰ Se 16 § 1 förordningen om invasiva främmande arter. Samma sak gäller om en skogsträdart som används för virkesproduktion bör omfattas av ett utökad regionalt samarbete.

spridning på EU-förteckningen) på mark som omfattas av skogsvårdslagen och som gäller skogsträdarter som används för virkesproduktion.⁶¹

I den mån övriga statliga myndigheter hanterar eller har EU-listade arter på sina fastigheter, omfattas de av det generella förbudet i EU-förordningen (se i avsnitt 2.2.2). Det gäller exempelvis när Trafikverket slår växtlighet i vägrenar och banvallar eller utför grävarbeten.

2.4.4 Fastighetsägare och andra aktörer

Alla, inklusive fastighetsägare, omfattas av det generella förbudet i EU-förordningen att avsiktligt till exempel föda upp, hålla, odla eller låta EU-listade arter växa (se i avsnitt 2.2.2). Detta gäller såväl offentliga fastighetsägare såsom kommuner, regioner, statliga myndigheter och statliga bolag, som privata fastighetsägare såsom företag och privatpersoner. Den som innehar en sådan art är skyldig att se till att arten antingen utrotas eller att dess spridning kan förhindras.⁶² Otillåten hantering är straffbart med böter eller fängelse i upp till två år.⁶³

⁶¹ Se 43 § förordningen om invasiva främmande arter jämfört med 38.

⁶² Jämför artikel 7 i förordning (EU) nr 1143/2014. Bestämmelserna i förordning (EU) nr 1143/2014 pekar inte specifikt ut fastighetsägaren. Skyldigheten kan även gälla för den som innehar en fastighet med någon form av nyttjanderätt.

⁶³ Se 29 kap. 2 c § MB.

3 Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten

Detta kapitel avser följande delfråga i granskningen: Har Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten genomfört de insatser som krävs för att det samlade arbetet mot invasiva främmande arter ska fungera effektivt?

Granskningen visar att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inte genomfört alla de insatser som krävs för att det samlade arbetet ska fungera effektivt. Myndigheterna har tagit fram ett system för övervakning som snabbt ska kunna uppmärksamma nya fynd av invasiva främmande arter, men information om utbredning och om genomförda åtgärder mot invasiva främmande arter är ännu begränsad. Myndigheterna har inte tagit fram de underlag som behövs för att kunna fastställa vilka arter och vilka åtgärder som bör prioriteras. Vidare har myndigheterna prioriterat information till allmänheten medan konkret vägledning till vissa andra berörda aktörer har varit mer begränsad. Det finns en samverkansgrupp om invasiva främmande arter mellan berörda myndigheter. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har dock begränsad information om andra aktörers arbete.

3.1 Övervakning av invasiva främmande arter

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska se till att det finns ett övervakningssystem för att samla in och registrera uppgifter om förekomster och utbredning av invasiva främmande arter.⁶⁴

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram ett övervakningssystem för invasiva främmande arter men information om utbredning och genomförda åtgärder är ännu begränsad. Artportalen, som är den databas som utgör grunden till övervakningssystemet, bygger på medborgarrapportering. Artportalen har i första hand utvecklats för att snabbt kunna uppmärksamma nya fynd av invasiva främmande arter och har en varningsfunktion för att få till stånd snabba åtgärder mot dessa. Det är dock oklart i vilken utsträckning statliga myndigheter, fastighetsägare och andra aktörer rapporterar in information om utbredning från till exempel inventeringar. Det saknas också överföring av data till Artportalen från flera befintliga miljöövervakningsprogram, framför allt för landlevande arter. Sammantaget innebär detta att information om framför allt

⁶⁴ Se artiklarna 14, 16, 17 och 19 i förordning (EU) nr 1143/2014, samt 18 § förordningen om invasiva främmande arter.

utbredning av invasiva främmande arter är begränsad. Övervakningssystemet ska enligt EU-förordningens krav även klara av att övervaka åtgärders genomförande och effektivitet. Genomförda bekämpningsåtgärder och deras effektivitet kan idag delvis följas, men information om genomförda åtgärder är ännu begränsad.

3.1.1 Oklart i vilken utsträckning information om utbredning rapporteras in

Artportalen⁶⁵ är en databas som utgör grunden till Sveriges övervakningssystem för invasiva främmande arter. Artportalen är ett system för inrapportering av observationer och information om arter generellt, som under senare år utvecklats till att även omfatta invasiva främmande arter.⁶⁶ Den huvudsakliga källan till information om förekomster i Artportalen är medborgarrapportering. Särskilt aktiva rapportörer är till exempel fågelskådare men allmänheten kan också rapportera in observationer.⁶⁷ Även anställda vid länsstyrelser är aktiva rapportörer.

För att Artportalen även ska kunna ge information om utbredning av invasiva främmande arter behöver inrapporteringar om enskilda observationer kompletteras med mer kartläggande information, till exempel resultat från mer omfattande inventeringar. Det är idag möjligt att även rapportera in större bestånd i Artportalen⁶⁸ och Naturvårdsverket hänvisar till att det finns ett krav i förordningen om invasiva främmande arter som enligt myndigheten innebär att statliga förvaltningsmyndigheter, så som till exempel länsstyrelser, och kommuner är skyldiga att rapportera in uppgifter om bestånd till Artportalen.⁶⁹ Vi konstaterar att kravet i förordningen inte är formulerat så att det är tydligt vilken typ av information som avses och hur den ska rapporteras in. Det framgår till exempel

⁶⁵ Artportalen ägs och drivs av Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) Artdatabanken och finansieras till stor del av Naturvårdsverket.

⁶⁶ Intervju med företrädare för Artdatabanken, 2021-11-08. Efter att EU-förordningen för invasiva främmande arter trädde i kraft fick Artdatabanken genom en överenskommelse i uppdrag av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten att utveckla Artportalen, som tidigare använts för att exempelvis informera om, och kartlägga fynd av, hotade och/eller skyddade arter, till att även omfatta invasiva främmande arter. Artdatabanken tog då till exempel fram artfakta om EU-listade invasiva främmande arter som ännu inte finns i Sverige.

⁶⁷ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-11-12.

⁶⁸ Förutom inrapportering av enskilda punktobservationer kan information om förekomst och utbredning på större områden i kvadratmeter eller antal plantor läggas in i Artportalen. Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2021-11-12.

⁶⁹ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-11-12. Naturvårdsverket hänvisar till 19 § förordningen om invasiva främmande arter.

inte om inventeringsresultat ska rapporteras eller om rapportering ska ske till Artportalen, se även avsnitt 5.1.2.⁷⁰

Samtliga länsstyrelser har genomfört inventeringar av invasiva främmande arter under den senaste 5-årsperioden, och de allra flesta länsstyrelser har också rapporterat in resultaten av inventeringarna i Artportalen⁷¹, se även avsnitt 4.1.1. Enligt länsstyrelsernas uppskattning varierar det däremot i hur stor utsträckning till exempel kommuner arbetar med inventeringar av invasiva främmande arter på sina egna fastigheter och i vilken utsträckning de rapporterar in resultat till Artportalen.⁷² Flera länsstyrelser uppger att de inte kan begära att kommunerna inventerar och rapporterar in resultaten i Artportalen.⁷³ Även Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten uppger att det sannolikt finns information, framför allt hos kommunerna, som inte har förts in i Artportalen.⁷⁴

Merparten av länsstyrelserna har uppgett att de känner till ytterligare aktörer som genomför inventeringar av invasiva främmande arter, exempelvis Trafikverket, Jägarförbundet, ideella föreningar och företag.⁷⁵ I vilken utsträckning dessa aktörer rapporterar in resultaten från sina inventeringar i Artportalen är också oklart, då Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inte följer upp detta.⁷⁶

3.1.2 Det saknas dataöverföring till Artportalen från flera befintliga miljöövervakningsprogram

Ett övervakningssystem för invasiva främmande arter bör använda uppgifter från relevanta delar av olika befintliga miljöövervakningsprogram så att systemet använder och bygger vidare på den information som redan finns tillgänglig.⁷⁷

Havs och vattenmyndigheten har, även innan EU-förordningen om invasiva främmande arter trädde i kraft, arbetat med övervakning av främmande arter enligt

⁷⁰ Enligt 19 § förordningen om invasiva främmande arter ska en statlig förvaltningsmyndighet eller kommun som ansvarar för eller utför miljöövervakning och får kännedom om att en art i unionsförteckningen finns i miljön skyndsamt underrätta den ansvariga myndigheten.

⁷¹ Se bilaga 2, tema A fråga 6 och 7.

⁷² Se bilaga 2, tema A fråga 8 och 9.

⁷³ Se bilaga 2, tema D fråga 5. Länsstyrelsen menar att kommunerna inte har någon skyldighet att återrapportera insatser som inte finansieras med statliga medel.

⁷⁴ Intervjuer med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-11-12 och Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-11.

⁷⁵ Se bilaga 2, tema A fråga 11.

⁷⁶ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-11, och Naturvårdsverket, 2021-11-12.

⁷⁷ Se artikel 14 i förordning (EU) nr 1143/2014.

bestämmelser i till exempel havsmiljödirektivet.⁷⁸ För vattenlevande arter finns en överföring av data från de flesta befintliga miljöövervakningsprogram till Artportalen.⁷⁹ Havs- och vattenmyndigheten har uppgett att de har flera riktade miljöövervakningsprogram mot främmande arter.⁸⁰

När det gäller miljöövervakningsprogram för landlevande arter saknas ännu funktioner för överföring av data till Artportalen.⁸¹ Försöken att ordna överföring mellan databaser för landlevande arter har enligt Naturvårdsverket pågått i många år och det är, enligt myndigheten, ett problem att inte alla data finns samlade på en plats. En orsak är att datavärdskapet är utspritt.⁸² En annan orsak är att befintliga miljöövervakningsprogram i begränsad utsträckning omfattar övervakning av landlevande invasiva främmande arter. Miljöövervakningsutredningen SOU 2019:22 konstaterade att samordningen mellan olika datavårdar behöver förstärkas och att det behövs utredas hur miljöövervakningsprogrammen kan tillgodose behovet av att övervaka invasiva främmande arter.⁸³ En anledning till att det inte har gått att anpassa och utöka syftet med de befintliga miljöövervakningsprogrammen till att även omfatta övervakning av landlevande invasiva främmande arter är att de finansieras från olika anslag. Enligt Naturvårdsverket har miljöövervakning och övervakning av invasiva främmande arter dessutom delvis olika syften. Programmen inom miljöövervakningen är av tradition utplagda för att systematiskt och periodiskt följa tillståndet för en art, naturtyp eller liknande. Övervakningen av invasiva främmande arter behöver även fokusera på tidig upptäckt av nya bestånd så att snabb utrotning kan ske.⁸⁴

⁷⁸ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-06-02.

⁷⁹ Överföring av data från övervakningsprogrammet för *Marina främmande arter* är ännu inte utvecklad men beräknas vara klar 2023.

⁸⁰ Dessa är *Marina främmande arter*, *Medborgarforskning gällande främmande arter*, *Nationella kräftdatabasen* samt *Effekter av kylvatten*. Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-11. I samband med faktagranskning av denna rapport 2022-04-22 har Havs- och vattenmyndigheten uppgett att arbete även påbörjats med att ta fram riktad övervakning av sötvattenlevande främmande arter.

⁸¹ Intervju med företrädare för Artdatabanken, 2021-11-08.

⁸² Nationella datavärdskap har skapats i syfte att samla och tillgängliggöra kvalitetssäkrade data från olika undersökningar. De nationella datavårdarna är framför allt andra myndigheter och olika institutioner vid universiteten som har uppdrag från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-11-12. Problemet bekräftas även av företrädare för Artdatabanken, 2021-12-08.

⁸³ SOU 2019:22, s. 536 och s. 532–533.

⁸⁴ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-11-12.

3.1.3 Inrapportering för snabb upptäckt och system för validering har utvecklats

Ett övervakningssystem för invasiva främmande arter behöver ha en funktion för att medge snabb upptäckt av nya arter. Medborgarnas inrapportering av fynd är därför en viktig delfunktion i Artportalen. All information från medborgares och andra aktörers inrapportering lagras i Artportalen. Men inrapportering kan idag göras på flera olika sätt. Inrapportering direkt i *Artportalen* är den vanligaste kanalen. Utöver den kan inrapportering även ske via *Invasivaarter.nu* eller *Rappen*.⁸⁵ Några länsstyrelser har i granskningen framfört att det är opedagogiskt att det finns flera ingångar för rapportering och att en enda användarvänlig plattform vore bättre.⁸⁶ SLU Artdatabanken menar också att den splittrade inrapporteringen kan leda till förvirring och att de därför undersöker om det går att förenkla inrapporteringen.⁸⁷

Inrapporteringarna till Artportalen är en blandning av expertobservationer⁸⁸ och fynd gjorda av medborgare som inte är experter⁸⁹. Fyndvalidering är därför en viktig del för att säkra fyndens tillförlitlighet. Validering utförs idag i första hand av experter vid SLU Artdatabanken och andra universitet.⁹⁰ Enligt Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten fungerar valideringen generellt bra.⁹¹ Majoriteten av länsstyrelserna anser också att uppgifter om inrapporterade fynd i Artportalen generellt är tillförlitliga.⁹² En utmaning är det ökade behovet av validering i takt med att fler rapporterar in fynd.⁹³ Just nu pågår ett projekt för att bygga upp en teknisk och organisatorisk lösning så att valideringen kan överlätas till länsstyrelserna.⁹⁴

⁸⁵ Invasivaarter.nu kräver inte användarkonto vilket förenklar för allmänheten att rapportera in och Rappen är ett system enbart för marina arter. Intervju med företrädare för Artdatabanken, 2021-12-08.

⁸⁶ Se bilaga 2, tema A fråga 17.

⁸⁷ Intervju med företrädare för SLU Artdatabanken, 2021-12-08.

⁸⁸ Inrapporteringar från engagerade medborgare med konto i Artportalen.

⁸⁹ Inrapporteringar från övriga kanaler där inget konto krävs.

⁹⁰ Intervju med företrädare för Artdatabanken, 2021-12-08. Dessa experter har arvode finansierat av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Jägarförbundet och länsstyrelserna genomför också validering och i vissa fall kan även privatpersoner få valideringsrätt, exempelvis fågelskådare med expertkunskaper. Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-11-12.

⁹¹ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-11-12, och Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-11.

⁹² Se bilaga 2, tema A fråga 13. Några länsstyrelser lyfter dock fram problem som att det inte går att ta bort ett felaktigt fynd efter att det har blivit validerat och att det saknas ett filter som skiljer på rapporter som är användbara för länsstyrelsen och andra rapporter som inte är användbara, till exempel på grund av äldre och osäkra fynd. Se bilaga 2, tema A fråga 17.

⁹³ Intervju med företrädare för SLU Artdatabanken, 2021-12-08.

⁹⁴ Intervju med företrädare för SLU Artdatabanken, 2021-12-08.

3.1.4 En varningsfunktion för snabba åtgärder har utvecklats, men genomförda åtgärder kan endast delvis följas

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har tillsammans med SLU Artdatabanken utvecklat en prenumerations-tjänst som innehåller en varningsfunktion för ovanliga inrapporterade fynd till Artportalen. Syftet med tjänsten är att få till stånd snabba åtgärder. Det är främst länsstyrelser och kommuner som prenumererar på tjänsten.⁹⁵ Både Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten följer upp att länsstyrelserna agerar i de fall när det är ovanliga eller helt nya arter det handlar om.⁹⁶

Enligt EU-förordningen ska alla medlemsländer övervaka om utrotnings- eller hanteringsåtgärder vidtagits och om åtgärderna varit effektiva.⁹⁷ Detta kan enligt Naturvårdsverket delvis göras idag genom att åtgärder som registreras i Uppdragsportalen, vilket är ett it-system som förvaltas av länsstyrelserna, synliggörs i Artportalen. Uppdragsportalen används dock inte i detta syfte av alla länsstyrelser ännu.⁹⁸

Granskningen visar att det finns en rad utmaningar med att använda Uppdragsportalen i syfte att följa upp utrotnings- eller hanteringsåtgärdernas effektivitet. Flera länsstyrelser anser att Uppdragsportalen inte är tillräckligt användarvänlig och anpassad för att kunna fungera i detta syfte. Det finns till exempel ottydligheter i terminologin eftersom systemet är utvecklat för att användas i andra syften. Flera länsstyrelser beskriver även inrapporteringen i Uppdragsportalen som tidskrävande och komplicerad. Den är dessutom ofta förenad med dubbelarbete då länsstyrelserna samtidigt behöver rapportera in åtgärder i skyddade områden i ett annat system. Flera länsstyrelser upplever dessutom att det är oklart vilka andra aktörer som ska rapportera in åtgärder, till exempel kommuner och andra myndigheter.⁹⁹ Sammantaget innebär detta att för närvarande kan genomförda åtgärder endast delvis följas. För att kunna övervaka åtgärders effektivitet och ha aktuell information om förekomster skulle merparten av genomförda åtgärder behöva rapporteras in och knytas till Artportalens information om förekomster.

⁹⁵ Intervju med företrädare för Artdatabanken, 2021-12-08.

⁹⁶ Intervjuer med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-11-12, och Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-11.

⁹⁷ Se artikel 17 och 19 förordning (EU) nr 1143/2014.

⁹⁸ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-11-12.

⁹⁹ Se bilaga 2, tema A fråga 17.

3.2 Underlag till nationell förteckning

Alla medlemsländer ska vidta åtgärder mot de arter som finns upptagna på EU:s förteckning över invasiva främmande arter. Även icke EU-listade arter som orsakar stora problem i Sverige kan dock vara angelägna att åtgärda, och bör i så fall prioriteras. Enligt EU-förordningen kan medlemsländer för sådana arter upprätta en nationell förteckning. Sverige har ännu inte fastställt någon nationell förteckning, till skillnad mot till exempel Danmark, Finland och Norge som har fastställt nationella förteckningar sedan ett antal år tillbaka. Det är alltså ännu oklart vilka arter, utöver de EU-listade, som är mest angelägna att bekämpa i Sverige.

I arbetet med att ta fram förslag till nationell förteckning behövs underlag för att bedöma vilka arter som är mest angelägna att prioritera och hur de ska hanteras. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har under en rad år inte prioriterat arbetet med att ta fram underlag, i form av bland annat riskbedömningar, för arter som kan vara aktuella för en nationell förteckning. Myndigheterna har påbörjat arbete med riskbedömningar, men det är oklart vilka underlag som hittills påverkat myndigheternas val att utreda vissa arter, men inte andra, för ett kommande förslag till nationell förteckning.

3.2.1 Myndigheterna har inte föreslagit arter till nationell förteckning

I Sverige finns idag en rad invasiva främmande arter, utöver de EU-listade arterna, som riskerar orsaka stora problem.¹⁰⁰ Det innebär att åtgärder mot vissa problematiska arter utöver de EU-listade kan vara angelägna att genomföra. Det finns enligt EU-förordningen möjlighet att ta upp sådana arter på en så kallad nationell förteckning och koppla regler kring ansvar och hantering till dessa arter.¹⁰¹ Enligt den svenska förordningen om invasiva främmande arter ska Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten föreslå till regeringen vilka arter som bör tas upp på en nationell förteckning, och vad som bör gälla för dem.¹⁰²

Myndigheterna har ännu inte lämnat något förslag till nationell förteckning och Sverige har därmed ännu inte fastställt någon sådan. I andra nordiska länder finns nationella förteckningar sedan flera år tillbaka. Danmark fastställde en nationell

¹⁰⁰ Naturvårdsverket, "Hur bestäms det vilka arter som ska vara på den nationella förteckningen?", hämtad 2022-03-30.

¹⁰¹ Se artikel 12 i förordning (EU) nr 1143/2014, samt 14 § förordningen om invasiva främmande arter. Medlemsländerna kan därutöver också föreslå vilka arter i den nationella förteckningen som bör omfattas av ett utökad regionalt samarbete enligt artikel 11 i förordning (EU) nr 1143/2014.

¹⁰² Se 14 § förordningen om invasiva främmande arter.

förteckning 2018¹⁰³. Finland gjorde det 2016¹⁰⁴ och en uppdaterad version 2019¹⁰⁵. Norge täcks inte av EU-lagstiftningen men införde 2016 förbud mot 17 arter och mot ytterligare 11 arter 2021. Arterna på Norges förbudslista är en blandning av EU-listade och andra invasiva främmande arter.¹⁰⁶

3.2.2 Riskbedömningar har inte prioriterats av myndigheterna trots stort behov

För att avgöra vilka arter som ska tas upp på en nationell förteckning, och hur dessa bör hanteras, utgör riskbedömningar av de olika arterna ett viktigt underlag.¹⁰⁷ Riskbedömning innebär att bland annat bedömning görs av vilka risker arten medför eller kan medföra för biologisk mångfald, relaterade ekosystemtjänster, människors hälsa och andra socioekonomiska värden.¹⁰⁸ För att bedöma vilka arter som bör föreslås till en nationell förteckning, och hur de ska hanteras, behöver en avvägning därefter göras mellan kostnaden för den skada arten bedöms kunna orsaka och kostnaden för hantering.

Behovet av riskbedömningar för att kunna prioritera arbetet med invasiva främmande arter har lyfts fram av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten sedan 2008, och är därmed inte något nytt i och med att EU-förordningen trädde i kraft.¹⁰⁹ Under åren 2012–2015 fanns ett etappmål inom miljömålssystemet som innebar att invasiva främmande arters effekter på biologisk mångfald samt socioekonomiska effekter på bland annat hälsa skulle vara bedömda senast 2015, då även prioriterade insatser för bekämpning skulle vara införda.¹¹⁰ Etappmålet uppnåddes inte och Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har ännu inte genomfört de insatser som krävs för att uppfylla innebörden av det tidigare etappmålet.

¹⁰³ Danmarks miljø- og livsmedelsministerie, "Bekendtgørelse om forebyggelse og håndtering af introduktion og spredning af invasive ikkehjemmehørende arter på EU-listen og om en national liste med handelsforbud m.v. over for invasive arter", hämtad 2022-03-24.

¹⁰⁴ Statsrådets förordning om invasiva främmande arter av nationell betydelse, 30.12.2015/1725, hämtad 2022-03-24.

¹⁰⁵ Statsrådets förordning om invasiva främmande arter av nationell betydelse, 704/2019, hämtad 2022-03-24.

¹⁰⁶ Fritidsodlingens riksorganisation, *Invasiva främmande arter i Norden*, 2020.

¹⁰⁷ Se 14 § förordningen om invasiva främmande arter jämförd med artikel 5 i förordning (EU) nr 1143/2014. Se även (EU) 2018/968.

¹⁰⁸ Se artikel 5 förordning (EU) nr 1143/2014 samt Naturvårdsverket, *Invasiva främmande arter – Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2014, avsnitt 3.4.2.

¹⁰⁹ Naturvårdsverket, *Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper*, 2008. Strategin togs fram i samråd med bland andra Fiskeriverket, den myndighet som ansvarade för havs- och vattenfrågor innan Havs- och vattenmyndigheten bildades 2011.

¹¹⁰ Regeringsbeslut M2012/1171/Ma.

Både Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har i granskningen uppgett att de ser behovet av att ta fram en nationell förteckning. Det finns problematiska arter i Sverige som sannolikt inte kommer tas upp på EU-listan, eftersom de inte utgör problem i andra EU-länder.¹¹¹ Trots behovet har myndigheterna inte under perioden efter 2015 prioriterat arbetet med att genomföra riskbedömningar av arter. Båda myndigheterna anger att de har prioriterat andra uppgifter, eftersom framtagandet av en nationell förteckning är något myndigheterna *får* men inte *måste* göra enligt EU-förordningen.¹¹² Ytterligare en förklaring till att myndigheterna inte prioriterat arbetet med nationell förteckning är att kravet i den svenska förordningen inte är tidsatt och att myndigheterna inte uppfattat någon stark efterfrågan från regeringen.¹¹³

3.2.3 Oklart vilka underlag som påverkat myndigheternas val att gå vidare med vissa arter

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har påbörjat processen med att ta fram de underlag, bland annat riskbedömningar, som ska ligga till grund för vilka arter som föreslås att tas upp på en nationell förteckning. Ett första steg var en riskklassificering av över 1 000 arter som utfördes av SLU Artdatabanken, på uppdrag av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Resultatet publicerades 2019.¹¹⁴ De arter som ingick i rapporten är vetenskapligt bedömda efter deras ekologiska påverkan och invasionspotential. Därefter har Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten gått vidare med att genomföra samhällsekonomiska analyser av ett mindre urval av de arter som hade hög risk enligt riskklassificeringen. Syftet är att utifrån en samhällsekonomisk värdering av effekterna, och en kostnads-nyttoanalys av en eventuell reglering, kunna gå vidare med att föreslå de arter som är mest angelägna att tas upp på en nationell förteckning.¹¹⁵

Havs- och vattenmyndigheten har under hösten 2021 upphandlat en samhällsekonomisk analys av dels 10 etablerade arter, dels 14 så kallade dörrknackarter, det vill säga arter som ännu inte är etablerade i Sverige.

¹¹¹ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-11, och Naturvårdsverket, 2021-11-12.

¹¹² Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-11, och Naturvårdsverket, 2021-11-12.

¹¹³ Synpunkter från Naturvårdsverket i samband med faktagranskning av denna rapport, 2022-04-22.

¹¹⁴ Artdatabanken, *Klassificering av främmande arters effekter på biologisk mångfald i Sverige - Artdatabankens risklista*, 2019.

¹¹⁵ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-11, och Naturvårdsverket, 2021-11-12.

Myndigheten uppger att riskklassificeringen varit styrande för vilka arter som har tagits vidare till denna analys.¹¹⁶ Flera av de dörrknackarter som ingår i den samhällsekonomiska analysen hade dock inte högsta risk i SLU:s riskklassificering¹¹⁷, medan det finns exempel på etablerade arter med högsta risk som inte tagits vidare¹¹⁸. Havs- och vattenmyndigheten har bedömt att vissa etablerade arter med stor påverkan inte är effektiva att begränsa. Enligt myndigheten är det en mer effektiv strategi att hålla dörrknackarter utanför Sverige och förhindra att en introduktion överhuvudtaget sker.¹¹⁹ Det framgår inte vilket underlag som legat till grund för Havs- och vattenmyndighetens bedömning av vilka arter som valts bort respektive tagits vidare för analys.

Naturvårdsverket har kommit längre än Havs- och vattenmyndigheten när det gäller arbetet med underlag till nationell förteckning. Myndigheten har låtit genomföra två samhällsekonomiska analyser¹²⁰, där totalt nio olika landlevande arter har analyserats.¹²¹ Enligt Naturvårdsverket har urvalet av arter till de samhällsekonomiska analyserna styrts av riskklassificeringen.¹²² Det finns dock flera arter med högsta risk som inte tagits med.¹²³ Enligt Naturvårdsverket har bedömningar gjorts tillsammans med experter om att vissa arter i högsta riskklass inte är lämpliga att reglera. Myndigheten har också medvetet valt att avgränsa antalet arter i detta första steg och planerar att gå vidare med flera arter i ett senare skede.¹²⁴

Naturvårdsverket presenterade i december 2021 ett samrådsunderlag om nationell förteckning gällande åtta landlevande arter.¹²⁵ Det framgår inte av de samhällsekonomiska analyserna varför myndigheten valt att gå vidare med dessa

¹¹⁶ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-12.

¹¹⁷ Till exempel muksun, marmorkarp, prickig dvärgmal och kinesisk dammussla.

¹¹⁸ Till exempel japanplym och vandrarmussla.

¹¹⁹ E-post från Havs- och vattenmyndigheten, 2021-12-22. Urvalet av dörrknackarterna har gjorts efter ingående diskussioner inom Havs- och vattenmyndighetens IAS-grupp.

¹²⁰ WSP, *Samhällsekonomisk analys av invasiva främmande arter 1 – parkslide, vresros, blomsterlupin och fetblad*, 2019, och WSP, *Samhällsekonomisk analys av invasiva främmande arter 2 – mink, sykomorlönn, kotula, spårroxbår och kanadensiskt gullris*, 2020.

¹²¹ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-11-12. Den samhällsekonomiska nyttan av en reglering av arterna har analyserats och jämförts med alternativet, det vill säga kostnaden av att inte göra någonting.

¹²² Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-11-12.

¹²³ Exempelvis kanadagås, bergklint och knöcklocka.

¹²⁴ E-post från Naturvårdsverket, 2022-02-11.

¹²⁵ E-post från Naturvårdsverket, 2021-12-06. I samband med faktagranskning av denna rapport 2022-04-22 informerade Naturvårdsverket om att ytterligare en hearing har hållits 2022 med reviderat underlag.

arter¹²⁶ men inte andra¹²⁷ i samrådsunderlaget. Naturvårdsverket hänvisar till att det finns en stor osäkerhet i de ekonomiska skattningarna av värdet på biologisk mångfald och hanteringskostnaden för vissa av arterna. Enligt myndigheten kan därmed inte beslut om att föreslå arter till den nationella förteckningen fattas enbart utifrån den samhällsekonomiska analysen.¹²⁸ Enligt Naturvårdsverket har också vissa arter varit i stort fokus från civilsamhället och andra myndigheter, vilket bidragit till att de tagits med i diskussionerna om förslag till nationell förteckning, trots att de varken har högsta riskklass eller varit föremål för samhällsekonomisk analys.¹²⁹ Det är oklart vilken vikt olika typer av underlag och diskussioner haft för bedömningen av vilka arter som valts bort respektive tagits vidare för analys.

3.3 Effektiva utrotnings- och hanteringsåtgärder

Enligt EU-förordningen om invasiva främmande arter ska medlemsländerna se till att effektiva utrotnings- och hanteringsåtgärder vidtas.¹³⁰ För EU-listade arter som ännu inte är etablerade eller inte har stor spridning är det viktigt att få till snabba åtgärder för att så långt som möjligt utrota förekomsten.¹³¹ Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska övervaka att utrotningen är effektiv.¹³² För EU-listade arter med stor spridning behöver myndigheterna ta fram underlag för att fastställa vilka hanteringsåtgärder som ska vidtas¹³³, och redovisa hanteringsåtgärderna i ett hanteringsprogram¹³⁴.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram en varningsfunktion för att möjliggöra snabba utrotningsåtgärder, men granskningen visar att det i praktiken finns flera hinder för ett effektivt utrotningsarbete. För tre

¹²⁶ Till exempel kotula och fetblad. Den samhällsekonomiska analysen visade på olönsamhet att reglera dessa arter. För kotula diskuterades möjlig utrotning i skyddsvärda miljöer där nyttan är högre, men Naturvårdsverkets nuvarande förslag är att den ska utrotas i hela landet. För fetbladen ingick inte nyttan av användningen i gröna tak i den samhällsekonomiska analysen. Det innebär att olönsamheten skulle bli ännu högre om den nyttan räknades med. Naturvårdsverket har trots detta gått vidare med att föreslå utrotning av arten, med ett undantag för användning i gröna tak under en kortare övergångsperiod.

¹²⁷ Till exempel sykomorlönn.

¹²⁸ E-post från Naturvårdsverket, 2021-12-15.

¹²⁹ Jätteslide och sandlupiner.

¹³⁰ Detta gäller tills vidare för alla EU-listade arter. För de arter som så småningom förs upp på en nationell förteckning behöver också effektiva åtgärder utredas. Enligt artikel 12 förordning (EU) nr 1143/2014 får medlemsstaterna även för arter på en nationell förteckning vid behov tillämpa sådana åtgärder som föreskrivs i artiklarna 7, 8, 13–17, 19 och 20.

¹³¹ Se artikel 17–18 förordning (EU) nr 1143/2014, samt 30–36 §§ förordningen om invasiva främmande arter.

¹³² Se 32 § förordningen om invasiva främmande arter.

¹³³ Se 38–46 §§ förordningen om invasiva främmande arter.

¹³⁴ Se 41 § förordningen om invasiva främmande arter.

av fyra EU-listade arter med konstaterad stor spridning i Sverige, saknas fortfarande fastställda hanteringsåtgärder och tillhörande hanteringsprogram. Detta har skapat osäkerhet hos länsstyrelserna om vilka hanteringsåtgärder som ska prioriteras och osäkerheten har även påverkat länsstyrelsernas tillsynsinsatser.

3.3.1 Varningsfunktion finns för snabba utrotningsåtgärder, men det finns flera hinder för ett effektivt utrotningsarbete

För EU-listade arter som ännu inte är etablerade i Sverige är det viktigt med snabb upptäckt och att få till stånd snabba åtgärder. Länsstyrelserna ska besluta om utrotningsåtgärder för dessa arter.¹³⁵ I avsnitt 3.1.4 beskrev vi att det finns en varningsfunktion i Artportalen, som möjliggör att länsstyrelser snabbt uppmärksammas på om en ovanlig art har rapporterats i deras län. De flesta länsstyrelser har uppgett att de använder sig av varningsfunktionen och att de vidtar snabba åtgärder om de får kännedom om en ny ovanlig förekomst via varningsfunktionen.¹³⁶ Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har uppgett att de följer upp att länsstyrelserna vidtar utrotningsåtgärder i dessa fall.¹³⁷

Enligt EU-förordningen ska medlemsländerna anmäla nya upptäckter av EU-listade arter till EU-kommissionen och inom tre månader vidta utrotningsåtgärder för att hindra vidare spridning.¹³⁸ Medlemsländerna ska även övervaka att utrotningsåtgärder är effektiva.¹³⁹ Som beskrivits i avsnitt 3.1.4, kan åtgärders effektivitet endast delvis övervakas. Flera länsstyrelser har uppgett att det dessutom finns problem med att få till effektiva utrotningsåtgärder i praktiken. Till exempel saknar länsstyrelserna kunskap om effektiva utrotningsmetoder för flera arter. I vissa fall har det lett till att länsstyrelser avvaktat med att vidta egna utrotningsåtgärder, och att man inte kunnat ge tillräcklig information om lämpliga metoder till fastighetsägare som ska vidta åtgärder (se även avsnitt 3.5.1).¹⁴⁰

¹³⁵ Se 30 § förordningen om invasiva främmande arter.

¹³⁶ Se bilaga 2, tema A fråga 12 och 14.

¹³⁷ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-11, och Naturvårdsverket 2021-11-12.

¹³⁸ Se artikel 16 och 17 i förordning (EU) nr 1143/2014.

¹³⁹ Se artikel 17 i förordning (EU) nr 1143/2014 och 32 § förordningen om invasiva främmande arter. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har också möjlighet att föreskriva om utrotningsmetoder, se 35 § i förordningen om invasiva främmande arter.

¹⁴⁰ Se bilaga 2, tema B fråga 4.

3.3.2 Det saknas fastställda hanteringsåtgärder och tillhörande hanteringsprogram för tre av fyra arter med stor spridning

Enligt EU-förordningen ska medlemsländerna införa effektiva hanteringsåtgärder för de EU-listade arter som har stor spridning i landet.¹⁴¹ EU-förordningen ställer även krav på att hanteringsåtgärderna ska vara grundade i analyser som säkerställer att åtgärderna bland annat är proportionella i förhållande till miljöpåverkan och att de är kostnadseffektiva.¹⁴² Enligt den svenska förordningen om invasiva främmande arter ansvarar Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten för att utreda och besluta om hanteringsåtgärder.¹⁴³ Myndigheterna får också meddela föreskrifter om hanteringsåtgärder.¹⁴⁴ Myndigheterna ska därefter redovisa de fastställda hanteringsåtgärderna i hanteringsprogram.¹⁴⁵ Länsstyrelsernas uppgift är att se till att samtliga berörda aktörer vidtar de hanteringsåtgärder som fastställts.¹⁴⁶

De fyra EU-listade arter som hittills konstaterats ha stor spridning i Sverige är *signalkräfta*, *jätteloka*, *jättebalsamin* och *smal vattenpest*.¹⁴⁷ För signalkräftan har Havs- och vattenmyndigheten tagit fram ett hanteringsprogram¹⁴⁸ och föreskrifter med hanteringsområden och hanteringsåtgärder¹⁴⁹. Enligt myndigheten hade ett omfattande arbete med signalkräftan startat redan flera år innan den svenska förordningen om invasiva främmande arter trädde i kraft, vilket innebär att det fanns underlag att bygga vidare på i arbetet med att ta fram föreskrifter och hanteringsprogram för signalkräftan. Havs- och vattenmyndigheten arbetar sedan 2021 med att ta fram hanteringsåtgärder för smal vattenpest.¹⁵⁰ När det gäller arterna jätteloka och jättebalsamin uppger Naturvårdsverket att de har utkast till

¹⁴¹ Se artikel 19 i förordning (EU) nr 1143/2014.

¹⁴² Se artikel 19 i förordning (EU) nr 1143/2014: "Hanteringsåtgärderna ska vara proportionella i förhållande till miljöpåverkan och lämpliga i förhållande till medlemsstaternas särskilda omständigheter, baseras på en kostnads-nyttoanalys och i möjligaste mån även omfatta de återställandeåtgärder som avses i artikel 20. De ska prioriteras på grundval av riskbedömningen och deras kostnadseffektivitet."

¹⁴³ Se 38 § i förordningen om invasiva främmande arter.

¹⁴⁴ Se 39 § i förordningen om invasiva främmande arter.

¹⁴⁵ Se 41 § i förordningen om invasiva främmande arter.

¹⁴⁶ Se 42 § i förordningen om invasiva främmande arter.

¹⁴⁷ Endast smal vattenpest har ännu inte rapporterats in till EU. E-post från Havs- och vattenmyndigheten, 2021-10-29.

¹⁴⁸ Havs- och vattenmyndigheten, *Hanteringsprogram för signalkräfta*, 2020.

¹⁴⁹ HVMFS 2019:21, *Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om hantering av signalkräfta*. För signalkräftan finns även hanteringsåtgärder som avser hur fisket av kräftan får bedrivas i Fiskeriverkets föreskrifter om fiske i sötvattensområdena, FIFS 2004:37, *Fiske i sötvattensområdena*, se 1 kap. 10 § och 2 kap. 4 a och 15 §§.

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-11. Havs- och vattenmyndigheten bedömde först under hösten 2021 att smal vattenpest har stor spridning.

föreskrifter om hanteringsåtgärder och tillhörande hanteringsprogram klara men att hanteringsåtgärderna ännu inte fastställts.¹⁵¹

Att det fortfarande saknas fastställda hanteringsåtgärder och tillhörande hanteringsprogram för tre av fyra EU-listade arter med stor spridning har fått till konsekvens att flera länsstyrelser avvaktat med att utöva tillsyn över att andra aktörer vidtar hanteringsåtgärder, se avsnitt 4.1.3.

3.3.3 Oklarheter om vem som ska utreda och besluta om hanteringsåtgärder i lagstiftningen

Orsaken till att fastställandet av hanteringsåtgärder och framtagandet av hanteringsprogram för de landlevande arterna jätteloka och jättebalsamin försenats är att Naturvårdsverket har uppfattat att det finns oklarheter i lagstiftningen. I en hemställan till regeringen lyfter myndigheten vissa problem med otydligheter i lagstiftningen gällande begreppet hanteringsåtgärder. Naturvårdsverket menar att otydligheten kan leda till olika tolkningar om vilken myndighet som ska utreda och besluta om hanteringsåtgärder i enskilda fall.¹⁵²

År 2019 remitterade Naturvårdsverket ett förslag till föreskrifter om hanteringsområden och hanteringsåtgärder gällande jätteloka och jättebalsamin.¹⁵³ Remissvaren på förslaget visade att det fanns olika syn mellan Naturvårdsverket och en länsstyrelse på vad det var Naturvårdsverket enligt förordningen om invasiva främmande arter skulle besluta om. En länsstyrelse menade att det inte fanns någonting för länsstyrelsen att verkställa då Naturvårdsverket varken hade *utrett* vilka hanteringsåtgärder som krävs eller *beslutat* om hanteringsåtgärder.¹⁵⁴ Naturvårdsverket bromsade därför upp arbetet med föreskrifter om hanteringsåtgärder och påbörjade arbetet med en hemställan till regeringen om otydligheter i lagstiftningen, däribland denna fråga.¹⁵⁵ Naturvårdsverket menar att det inte är möjligt för myndigheten att fatta beslut om hanteringsåtgärder på detaljnivå, till exempel vilken bekämpningsmetod som bör användas i varje enskilt

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-11-12. Naturvårdsverket, *Förslag till föreskrifter om hanteringsåtgärder för jätteloka och jättebalsamin med tillhörande konsekvensutredning och miljökonsekvensbeskrivning*, 2019.

¹⁵² Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-11-12.

¹⁵³ Naturvårdsverket, *Förslag till föreskrifter om hanteringsåtgärder för jätteloka och jättebalsamin med tillhörande konsekvensutredning och miljökonsekvensbeskrivning*, 2019. Med förslaget hänvisade myndigheten till att man uppfyllde sitt åtagande i 39 § i förordningen om invasiva främmande arter.

¹⁵⁴ Uppgifter som den ansvariga myndigheten har enligt 38 § i förordningen om invasiva främmande arter.

¹⁵⁵ Hemställan överlämnades till regeringen i januari 2022.

fall. Naturvårdsverket menar att de i stället kan meddela föreskrifter om hanteringsområden och hanteringsåtgärder på en mer övergripande nivå, till exempel vilken typ av hanteringsåtgärder¹⁵⁶ som ska vidtas i olika geografiska områden.¹⁵⁷ Myndigheten föreslår därför vissa förändringar i förordningen om invasiva främmande arter. Förändringarna skulle i huvudsak innebära att Naturvårdsverket föreskriver om hanteringsområden och hanteringsåtgärder på en övergripande nivå och att länsstyrelserna beslutar om vilken bekämpningsmetod som ska användas i varje enskilt fall.¹⁵⁸

Naturvårdsverket fokuserar i sin hemställan på att lagstiftningen är tydlig när det gäller definitionen av hanteringsåtgärder, och att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna gällande beslut om hanteringsåtgärder i enskilda fall därmed är tydlig. Enligt den svenska förordningen ska även analyser genomföras i enlighet med EU-förordningens krav. Det gäller till exempel analyser för att säkerställa att hanteringsåtgärderna är proportionella i förhållande till miljöpåverkan och att de är kostnadseffektiva.¹⁵⁹ Naturvårdsverket föreslår att stryka det nuvarande kravet i den svenska förordningen på att den ansvariga myndigheten ska utreda vilka hanteringsåtgärder som krävs.¹⁶⁰ En sådan förändring skulle innebära att ansvaret för att genomföra sådana analyser inte längre framgår av förordningen.

3.4 Information om invasiva främmande arter

Granskningen visar att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har prioriterat information till allmänheten, medan riktade informationssatsningar mot vissa andra målgrupper, till exempel olika fastighetsägare och gräv- och schaktföretag, har varit mer begränsade. Informationssatsningarna riktade till allmänheten har nått ut till många och har ökat allmänhetens kännedom om invasiva främmande arter. Kunskapen om hantering har däremot ännu inte ökat i lika stor utsträckning. Det finns en risk att informationskampanjerna, och mediauppmärksamheten kring dessa, i vissa fall kan ha bidragit till osäkerhet om hur arter bör hanteras för att undvika spridning.

¹⁵⁶ Om hanteringsåtgärderna ska syfta till utrotning, populationsbegränsning eller inneslutning av arten.

¹⁵⁷ Enligt 39 § förordningen om invasiva främmande arter. Intervju med Naturvårdsverket, 2021-01-19. För samma art kan det i vissa geografiska områden vara rimligt att sträva efter utrotning eftersom den ännu inte fått fäste, medan målet snarare kan vara att begränsa ytterligare spridning i områden där arten redan är utbredd och/eller där spridningsrisken är särskilt stor.

¹⁵⁸ Naturvårdsverket, *Hemställan om författningsändringar rörande invasiva främmande arter*, 2022.

¹⁵⁹ Enligt 38 § förordningen om invasiva främmande arter ska utredning av hanteringsåtgärder göras enligt artikel 18.4 eller 19.1–19.3 i förordning (EU) nr 1143/2014.

¹⁶⁰ Naturvårdsverket, *Hemställan om författningsändringar rörande invasiva främmande arter*, 2022, s. 78–80.

3.4.1 Information till allmänheten har prioriterats men satsningar riktade till andra aktörer har varit begränsade

I kommunikationsstrategin från 2017¹⁶¹ pekar Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ut målgrupper som är prioriterade för kommunikationen om invasiva främmande arter, såsom centrala myndigheter¹⁶², länsstyrelser, kommuner, intresseorganisationer, näringar, allmänhet och föreningar. Granskningen visar att informationen hittills främst varit riktad till allmänheten, medan riktade informationssatsningar mot andra målgrupper har varit mer begränsade.

De större informationssatsningar som Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten hittills har genomfört har varit riktade till allmänheten, för att motivera privatpersoner att hjälpa till med att förebygga och hindra spridning av invasiva främmande arter (se även avsnitt 3.4.2).¹⁶³ Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har också information om invasiva främmande arter på sina webbplatser. Informationen består till exempel av artfakta, tips om hur man undviker att sprida arterna, information om hur man rapporterar in fynd av arterna och även frågor och svar om invasiva främmande arter.¹⁶⁴

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har genomfört viss riktad information mot andra målgrupper. Båda myndigheterna har till exempel deltagit i branschmässor där myndigheterna informerat om invasiva främmande arter. Havs- och vattenmyndigheten har informerat till exempel fiskevattenägare och fiskare om hanteringsprogrammet för signalkräfta och Naturvårdsverket har tagit fram stöd och vägledningsmaterial till kommuner och park- och landskapsarkitekter.¹⁶⁵ Vidare genomför Naturvårdsverket målgruppsanalyser för att under 2022 ta fram information riktad till gräv- och schaktentreprenörer och växthandel. Längre fram i tiden, efter 2022, uppger Naturvårdsverket att myndigheten även planerar att ta fram riktad information till större fastighetsägare.¹⁶⁶

¹⁶¹ Naturvårdsverket, *Kommunikationsstrategi för nationellt arbete med invasiva främmande arter*, 2017. Dokumentet togs fram gemensamt av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten och beslutades av enhetschefer vid båda myndigheterna.

¹⁶² De centrala myndigheter som nämns är Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Tullverket, Polismyndigheten, Sveriges lantbruksuniversitet, Statens veterinärmedicinska anstalt.

¹⁶³ Naturvårdsverket, "Informera allmänheten", hämtad 2022-01-26, och intervjuer med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-23, och Naturvårdsverket, 2021-12-02.

¹⁶⁴ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-23, och Naturvårdsverket, 2021-06-02.

¹⁶⁵ Information framförd av Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket i samband med faktagranskning av denna rapport, 2022-04-22.

¹⁶⁶ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-12-02.

3.4.2 Allmänhetens kännedom om invasiva främmande arter har ökat men kunskapen om hantering har inte ökat lika mycket

Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens uppföljningar av kommunikationsarbetet visar att informationen har nått ut till många och att allmänhetens kännedom om invasiva främmande arter har ökat. Resultaten från uppföljningarna visar att kunskapen om hantering av arter ännu inte ökat i samma utsträckning.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har följt upp sitt kommunikationsarbete och konstaterat att informationen nått ut till många. Till exempel uppskattas räckvidden vid kampanjen 2021 till över 3 miljoner exponeringar i sociala medier och tidningar.¹⁶⁷ Enligt myndigheterna har inrapporteringen av fynd av invasiva främmande arter ökat.

En mätning 2022 av allmänhetens kunskap om invasiva främmande arter, som Naturvårdsverket beställt, visade att fler kände till invasiva främmande arter 2022, jämfört med en tidigare mätning 2018. Andelen som svarade att de kände till att invasiva främmande arter finns hade ökat från 50 procent till 84 procent. Mätningen visade att kunskapen om hur spridning kan undvikas och hur arter ska hanteras inte hade ökat i samma utsträckning. Av de som svarat att de känner till invasiva främmande arter uppgav 51 procent att de kände till hur spridning kan undvikas, jämfört med 44 procent 2018. Av de som svarat att de känner till invasiva främmande arter uppgav 42 procent att de vet vad de ska göra om de hittar en invasiv främmande art, jämfört med 36 procent 2018. Undersökningen visade att endast fem procent av de som svarade att de kände till invasiva främmande arter även hade rapporterat in ett fynd. Av de som svarade att de kände till invasiva främmande arter uppgav 21 procent att de hade vidtagit åtgärder för att ta bort sådana arter.¹⁶⁸ Det var alltså fler som hade vidtagit egna bekämpningsåtgärder mot fynd än som hade rapporterat in fynd.

3.4.3 Risk att informationskampanjerna i vissa fall kan ha bidragit till osäkerhet om hur arter bör hanteras för att undvika spridning

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten driver och samordnar årliga informationssatsningar, riktade till allmänheten, om invasiva främmande arter.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Naturvårdsverket, *Uppföljning infosatsning Invasiva främmande arter 2021*, 2021.

¹⁶⁸ New Republic, *Rapport om allmänhetens kunskap om invasiva arter*, 2022.

¹⁶⁹ Naturvårdsverket, "Informera allmänheten", hämtad 2022-01-26.

Tre informationskampanjer har genomförts 2019, 2020 och 2021. Informationskampanjerna har genomförts i samarbete med till exempel bransch- och intresseorganisationer. Dessa har kunnat anpassa myndigheternas informationsmaterial för sina målgrupper och har spridit informationen vidare i sina informationskanaler. Detta har gjort att informationen har nått ut brett. Informationskampanjerna har även lett till att massmedia uppmärksammat frågan om invasiva främmande arter.

I de tre kampanjerna har både arter på EU-förteckningen och icke EU-listade arter ingått i informationsmaterialet från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.¹⁷⁰ Enligt myndigheterna är EU-listade arter prioriterade att kommunicera om. Men myndigheterna menar att det funnits ett behov av att ta med även andra arter i kampanjerna eftersom de utgör större problem än de EU-listade arterna.¹⁷¹ De flesta icke EU-listade arter som ingått i kampanjerna utreds för att eventuellt tas upp på en nationell förteckning över invasiva främmande arter.¹⁷² Men tills en sådan beslutas omfattas inte de icke EU-listade arterna av några regler eller förbud. Att vissa arter som ingått i kampanjerna inte varit EU-listade har inte alltid framgått i myndigheternas informationsmaterial¹⁷³ eller i medierapporteringen i samband med kampanjerna.

Uppmärksamheten i massmedia har gjort att många privatpersoner vill ta bort växter eller göra sig av med djur. Men det saknas fortfarande konkret vägledning om bekämpningsmetoder för flera arter (se avsnitt 3.5.1). För vissa arter råder osäkerhet om effektiva bekämpningsmetoder och om hur arten bör hanteras för att undvika ökad spridning. Det gäller till exempel arten parkslide, som ingått i myndigheternas informationskampanjer och som uppmärksammats i media. Om privatpersoner hanterat invasiva främmande arter utan att ha kunskap om hur detta bör göras, kan det finnas en risk för ökad spridning. För att komplettera den information som ges i media har Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten uppmanat allmänheten att söka mer information och hänvisat till myndigheternas webbplatser.¹⁷⁴ Men gällande parkslide finns det på

¹⁷⁰ Naturvårdsverket, *Uppföljning infosatsning "Hantera spridning"*, 2020, *Uppföljning infosatsning Invasiva främmande arter 2021*, 2021, och Naturvårdsverket, "Affischer", hämtad 2022-01-27.

¹⁷¹ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-23, och Naturvårdsverket, 2021-12-02.

¹⁷² Det gäller till exempel parkslide, sjögull och blomsterlupin.

¹⁷³ I informationsblad om arterna parkslide, vresros och blomsterlupin, som Naturvårdsverket tog fram för informationskampanjen 2020, uppges dessa arter vara EU-listade, vilket de inte är. Dessa informationsblad var fortfarande tillgängliga på Naturvårdsverkets webbplats 2022-05-02.

¹⁷⁴ Information framförd av Naturvårdsverket i samband med faktagranskning av denna rapport 2022-02-22.

Naturvårdsverkets webbplats både information om ett antal bekämpningsmetoder och en rekommendation om att inte röra växten, vilket riskerar att uppfattas som otydligt för den som söker information om bekämpning av parkslide (se avsnitt 3.5.1). Det finns därmed en risk att informationskampanjerna, och mediauppmärksamheten kring dessa, i vissa fall kan ha bidragit till osäkerhet om hur arter bör hanteras för att undvika spridning.

Det råder även osäkerhet om hur växtavfall och jordmassor, som innehåller invasiva främmande arter, ska tas omhand (se avsnitt 3.5.2). Det har förekommit att avfallsanläggningar nekat att ta emot avfall och jordmassor med invasiva främmande arter.¹⁷⁵ Om privatpersoner inte har möjlighet att lämna avfall som innehåller invasiva främmande arter vid avfallsanläggningar finns en risk att avfallet lämnas på olämpliga ställen. Detta skulle kunna medföra risk för ökad spridning. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten uppger att de är medvetna om denna risk.¹⁷⁶

I kampanjerna har även arter som bedöms ha stor spridning i Sverige ingått. För två av dessa arter, jätteloka och jättebalsamin, finns idag viss vägledning om bekämpning, men det framgår inte av vägledningen i vilka delar av landet som arterna bör utrotas respektive begränsas. För smal vattenpest saknas vägledning.

3.5 Vägledning och stöd för arbetet mot invasiva främmande arter

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har gett viss vägledning som stöd för arbetet med invasiva främmande arter. Men det kvarstår osäkerhet om hur länsstyrelser och andra berörda aktörer bör genomföra arbetet i praktiken. Det saknas exempelvis konkret vägledning om bekämpningsmetoder för flera arter och om hantering av avfall som innehåller invasiva främmande arter. Vidare har Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten gett begränsat stöd till länsstyrelserna i sin vägledning när det gäller åtgärder mot invasiva främmande arter på privatägd¹⁷⁷ mark.

¹⁷⁵ Möte med företrädare för Fritidsodlingens Riksorganisation, 2021-06-22, och med Avfall Sverige, 2021-11-30.

¹⁷⁶ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-23, och Naturvårdsverket, 2021-12-02.

¹⁷⁷ Med privatägd avses i denna rapport mark som inte ägs eller förvaltas av statliga myndigheter och kommuner.

3.5.1 Konkret vägledning om bekämpningsmetoder saknas för flera arter

Flera olika aktörer är viktiga för att insatser mot invasiva främmande arter ska bli effektiva. Det gäller, utöver länsstyrelserna, till exempel kommuner, Trafikverket, Vattenmyndigheterna, gräv- och schakentreprenörer, trädgårdsnäringen och andra berörda branscher. Dessa aktörer behöver konkret och praktisk vägledning som stöd i sitt arbete mot invasiva främmande arter, exempelvis avseende bekämpningsmetoder.

Flera aktörer som vi varit i kontakt med under granskningen efterlyser mer konkret vägledning från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten om bekämpningsmetoder och även vägledning som gäller fler arter.¹⁷⁸ Detta framkommer även i öppna svar gällande vägledningen om invasiva främmande arter i Naturvårdsverkets förtroendemätning 2021.¹⁷⁹ Några länsstyrelser menar att avsaknaden av bekämpningsmetoder för flera landlevande arter och för vattenlevande arter har lett till att åtgärder mot dessa uteblivit. Några länsstyrelser har även nämnt att det är svårt att ge råd till fastighetsägare när det saknas vägledning om lämpliga bekämpningsmetoder och att det därmed finns en risk att fastighetsägare använder metoder som ökar spridningen eller orsakar skador i närmiljön.¹⁸⁰ Företrädare för Vattenmyndigheterna efterlyser mer stöd från Havs- och vattenmyndigheten med att ta fram metoder för att bedöma riskerna med invasiva främmande arter och deras påverkan på ekologisk status i olika vattenförekomster.¹⁸¹ Vattenmyndigheterna ser också behov av en metodkatalog för bekämpning av vattenlevande invasiva främmande arter, eftersom dessa bedöms utgöra ett stort hot mot ekosystemtjänster och ha negativ påverkan på miljö kvalitetsnormerna för vatten.¹⁸²

¹⁷⁸ Se bilaga 2, tema B fråga 4, möten med företrädare för vattenmyndigheterna, 2021-12-16, Trafikverket, 2021-12-06 och Fritidsodlingens riksorganisation, 2021-06-22.

¹⁷⁹ Naturvårdsverket, *Förtroendemätning 2021*, bilaga med öppna svar angående Naturvårdsverkets vägledning om invasiva främmande arter. En av respondenterna lyfter till exempel behov av "tydligare information om vilka bekämpningsmetoder som rekommenderas med tanke på kostnad och effektivitet för en vanlig person som har en invasiv främmande art på sin tomt".

¹⁸⁰ Se bilaga 2, tema B fråga 4.

¹⁸¹ Möte med företrädare för Vattenmyndigheterna, 2021-12-16.

¹⁸² Vattenmyndigheten Södra Östersjön, *Åtgärdsprogram för vatten 2021—2027*, samrådshandling, 2020.

Naturvårdsverket har på sin webbplats publicerat dels en vägledning om bekämpning av invasiva främmande växter på land, dels en metodkatalog.¹⁸³ Någon motsvarande vägledning och metodkatalog finns inte på Havs- och vattenmyndighetens webbplats. En förklaring till att det kan vara svårt att vägleda om bekämpningsmetoder är att det för vissa arter saknas väl beprövade metoder för bekämpning.¹⁸⁴

I Naturvårdsverkets metodkatalog beskrivs bekämpningsmetoder för åtta landlevande växtarter, varav fyra EU-listade och fyra ännu oreglerade arter. Vägledningen ger ungefär samma råd som finns i metodkatalogen gällande arterna jätteloka och jättebalsamin. Både vägledningen och metodkatalogen vänder sig till myndigheter och andra större aktörer som kan bekosta och genomföra mer omfattande åtgärder. I katalogen listar Naturvårdsverket flera olika metoder per art, utan att förorda någon metod framför andra. För exempelvis jätteloka beskrivs 15 olika metoder. För parkslide finns tre olika bekämpningsmetoder omnämnda i metodkatalogen. Men Naturvårdsverket har även information på en annan del av sin webbplats där myndigheten rekommenderar att inte röra arten om man inte absolut måste.¹⁸⁵ Detta kan uppfattas som otydligt för den som söker information om bekämpning av parkslide.

Under 2020 utlyste Naturvårdsverket tillsammans med Trafikverket, Formas och Havs- och vattenmyndigheten forskningsmedel för hantering av invasiva främmande arter. Medlen går bland annat till att utveckla metoder för att utrota och hindra spridning av invasiva främmande arter.¹⁸⁶

3.5.2 Vägledningen om avfallshantering har varit begränsad

Ett annat område där flera aktörer framfört att vägledningen behöver utvecklas gäller det avfall som uppstår vid bekämpning av invasiva främmande arter, och då särskilt jordmassor som innehåller växtdelar.¹⁸⁷ Jordmassor med till exempel rottdelar från parkslide framhålls som särskilt problematiska att hantera. Det blir

¹⁸³ Naturvårdsverket, "Bekämpning av invasiva främmande växter på land", hämtad 2022-02-03, och Naturvårdsverket, "Metodkatalog för bekämpning", hämtad 2022-02-03. En uppdaterad digital metodkatalog, där även vattenlevande arter ingår, kommer att publiceras under 2022.

¹⁸⁴ Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har i samband med faktagranskning av denna rapport 2022-04-22 framfört att det i vissa fall kan vara svårt att rekommendera bekämpningsmetoder för att det saknas vetenskapligt underlag eller väl beprövade metoder.

¹⁸⁵ Naturvårdsverket, "Parkslide", hämtad 2022-04-28.

¹⁸⁶ Naturvårdsverket, "Utlysning av forskningsmedel för hantering av invasiva främmande arter", hämtad 2022-02-08.

¹⁸⁷ Se bilaga 2, tema B fråga 4, möten med företrädare för Avfall Sverige, 2021-11-30, Trafikverket, 2021-12-06 och Fritidsodlingens Riksorganisation, 2021-06-22.

ofta stora mängder och enligt aktörerna har Naturvårdsverket hittills gett begränsad vägledning till avfallsanläggningar och entreprenörer om hur massorna bör hanteras. Detta medför en risk för att jordmassorna avsiktligt eller oavsiktligt tippas i naturen eller att de sprids inom avfallsanläggningarna. Enligt flera länsstyrelser utgör felaktig hantering av jordmassor idag en stor källa till spridning.¹⁸⁸ Enligt Avfall Sverige har osäkerheten om hur massorna ska hanteras gjort att flera avfallsanläggningar nekat att ta emot jordmassor innehållande främst parkslide. Osäkerheten gällde till exempel hur djupt jordmassorna måste grävas ner på deponierna för att inte spridas.¹⁸⁹ Avfall Sverige tog 2021 fram en egen vägledning riktad till avfallsanläggningar, efter att avfallsanläggningar framfört att det saknas nationell vägledning.¹⁹⁰

Naturvårdsverket har publicerat råd till allmänheten och till entreprenörer som arbetar med bekämpning om hur de ska omhänderta växtdelar från invasiva främmande arter, såsom att avfallet ska transporteras i slutna säckar och att arbetsredskap ska rengöras. Här finns också några generella råd till kommuner, som att de bör ha tydlig information till hushållen och att de bör planera för att ha tillräcklig kapacitet att ta hand om avfallet.¹⁹¹ Naturvårdsverket har även tagit fram information, kopplat till Grön infrastruktur, där riskerna för spridning via maskiner och under transporter berörs.¹⁹² Naturvårdsverket har dock hittills inte gett någon mer utförlig vägledning om hur jordmassor bör hanteras av gräv- och schaktentreprenörer och på avfallsanläggningar. Under 2021 påbörjade Naturvårdsverket en analys av denna fråga och räknar med att en vägledning, riktad till dessa målgrupper, kommer att publiceras under våren 2022.¹⁹³

¹⁸⁸ Se bilaga 2, tema B fråga 3 och intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götaland, 2021-10-21.

¹⁸⁹ Möte med företrädare för Avfall Sverige, 2021-11-30.

¹⁹⁰ Avfall Sverige, *Hantering och deponering av jordmassor med invasiva arter - parkslide*, 2021.

¹⁹¹ Naturvårdsverket, "Säker avfallshantering för att undvika spridning av invasiva växter", hämtad 2022-02-04.

¹⁹² Naturvårdsverket, *Invasiva främmande arter och grön infrastruktur*, 2020. Grön infrastruktur är ekologiskt funktionella nätverk av livsmiljöer och strukturer, naturområden samt anlagda element som utformas, brukas och förvaltas på ett sätt så att biologisk mångfald bevaras, samt att för samhället viktiga ekosystemtjänster främjas i hela landskapet. Begreppet grön infrastruktur har sin grund i FN:s konvention om biologisk mångfald.

¹⁹³ Intervjuer med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-12-02 och 2022-01-19.

3.5.3 Det begränsade stödet till länsstyrelserna om åtgärder på privatägd mark skapar osäkerhet

Länsstyrelserna har i uppgift att se till att förekomster av invasiva främmande arter antingen snabbt utrotas eller att utbredningen begränsas.¹⁹⁴ Det gäller både på mark som länsstyrelserna förvaltar och på annan, till exempel privatägd, mark. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har hittills gett begränsat stöd till länsstyrelserna i sin vägledning när det gäller åtgärder mot invasiva främmande arter på privatägd mark. Flera länsstyrelser har under granskningen framhållit att det finns otydlighet i lagstiftningen om fastighetsägares ansvar för att vidta åtgärder mot invasiva främmande arter på sin mark. Det finns även otydlighet om hur statsstödsreglerna och principen om likabehandling ska tillämpas när åtgärder behöver vidtas på privatägd mark. Enligt länsstyrelserna leder dessa otydligheter till att åtgärder mot invasiva främmande arter skjuts upp eller uteblir. En länsstyrelse påpekar att det inte är kostnadseffektivt att varje länsstyrelse själv försöker utreda hur svårigheter kopplade till dessa otydligheter kan lösas.¹⁹⁵

I sina svar på Riksrevisionens skriftliga frågor har flera länsstyrelser påpekat att fastighetsägares ansvar för att bekämpa och utrota invasiva främmande arter är otydligt i lagstiftningen, eftersom ansvaret inte uttryckligen framgår i vare sig EU-förordningen om invasiva främmande arter eller den svenska förordningen. Ett par länsstyrelser framför också att det saknas vägledning om hur de ska gå till väga om en fastighet saknar registrerad ägare, om flera ägare är registrerade eller om fastigheten är utarrenderad. Enligt länsstyrelserna bidrar otydligheten till svårigheter för länsstyrelserna att i sin tillsyn ställa krav på fastighetsägare att vidta bekämpningsåtgärder. Att försöka få till stånd åtgärder genom rådgivning, tillsyn och förelägganden blir därigenom tids- och resurskrävande.¹⁹⁶

Även Naturvårdsverket har uppmärksammat att fastighetsägares ansvar är otydligt i lagstiftningen. I en hemställan, som lämnades till regeringen i januari 2022, föreslår myndigheten att ett tillägg görs i miljöbalkens straffbestämmelse om invasiva främmande arter, som ska tydliggöra att fastighetsägare som inte vidtar åtgärder mot EU-listade invasiva främmande arter på sin mark kan dömas till ansvar.¹⁹⁷ I hemställan uppger Naturvårdsverket även att frågan om

¹⁹⁴ Jämför 30–31 och 42 §§ förordning om invasiva främmande arter.

¹⁹⁵ Se bilaga 2, tema B fråga 4, tema C fråga 3, intervjuer med företrädare för länsstyrelserna i Jämtland och i Västra Götaland, 2021-10-21.

¹⁹⁶ Se bilaga 2, tema B fråga 4, tema C svar på fråga 3.

¹⁹⁷ Naturvårdsverket, *Hemställan om författningsändringar rörande invasiva främmande arter*, 2022, s. 31. Tillägg föreslås i 29 kap. 2 c § MB.

ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare och rättighetsinnehavare behöver analyseras vidare.¹⁹⁸

Ansvar för fastighetsägare att vidta utrotningsåtgärder gäller såväl landlevande som vattenlevande invasiva främmande arter. Naturvårdsverket har gett viss vägledning till länsstyrelserna om ansvaret för utrotningsåtgärder mot landlevande arter. Havs- och vattenmyndigheten har inte gett någon motsvarande vägledning angående vattenlevande arter. Enligt Naturvårdsverkets vägledning är huvudregeln att fastighetsägare själva ska vidta och bekosta åtgärder mot invasiva främmande arter och länsstyrelserna bör enligt vägledningen bedöma från fall till fall om undantag kan göras från bestämmelserna om statsstöd och principen om likabehandling.¹⁹⁹ Enligt flera länsstyrelser är det dock otydligt i vilka situationer som länsstyrelserna kan göra undantag och vilka skäl för undantag som kan tillämpas.²⁰⁰ Det finns situationer när det kan vara angeläget att länsstyrelserna genomför eller bekostar åtgärder mot invasiva främmande arter på privatägd mark. Ett exempel är när en förekomst, som länsstyrelsen vidtagit åtgärder mot i ett skyddat område (till exempel nationalparker och naturreservat), även finns på intilliggande privat mark. Om inte förekomsten tas bort på den intilliggande marken riskerar länsstyrelsens åtgärd att bli verkningslös, eftersom arten då lätt sprider sig tillbaka in i det skyddade området. Att i sådana situationer få till stånd åtgärder genom tillsyn är enligt flera länsstyrelser resurskrävande och tar ofta lång tid och då finns det risk att arterna hinner sprida sig.²⁰¹

Statsstödsreglerna innebär att länsstyrelsen inte kan vidta bekämpningsåtgärder på egen bekostnad på företagsägda fastigheter (näringsfastigheter/näringsidkares fastigheter). Statsstödsreglerna innebär även att statliga bidrag inte får lämnas till ägare av näringsfastighet för att denna själv ska utföra åtgärderna. Denna tolkning framgår av Naturvårdsverkets vägledning till länsstyrelserna.²⁰² Naturvårdsverket har nyligen uppmärksammat denna fråga och har låtit utreda möjligheten till statlig finansiering av åtgärder mot invasiva främmande arter på företagsägd mark i fall där samhällsnyttan är stor.²⁰³ Utredningen visar att det är möjligt att införa ett statligt stöd men rekommenderar att både behovet och lämpligheten av att införa ett stöd för att stimulera bekämpningsåtgärder på privatägd mark utreds vidare.

¹⁹⁸ Naturvårdsverket, *Hemställen om författningsändringar rörande invasiva främmande arter*, 2022, s. 32–33.

¹⁹⁹ Naturvårdsverket, "Ansvar för utrotningsåtgärder", hämtad 2022-02-02.

²⁰⁰ Se bilaga 2, tema B fråga 4.

²⁰¹ Se bilaga 2, tema B fråga 4.

²⁰² Naturvårdsverket, "Ansvar för utrotningsåtgärder", hämtad 2022-02-02.

²⁰³ holmgrenhansson Advokatbyrå AB, *Rättsutredning avseende invasiva främmande arter och statlig finansiering av åtgärder mot dem på privat mark*, 2022.

Likabehandlingsprincipen betyder att alla medborgare ska behandlas lika och ges samma förutsättningar.²⁰⁴ Det innebär att länsstyrelserna inte kan utföra eller bekosta bekämpningsåtgärder mot invasiva främmande arter på en privat fastighet (fastighet som inte är näringsfastighet eller som inte ägs av näringsidkare), utan att även utföra eller bekosta åtgärder på alla andra privata fastigheter. Enligt Naturvårdsverkets vägledning ska länsstyrelserna därför undvika att själva vidta och/eller bekosta åtgärder och i stället få till stånd åtgärder genom tillsyn. Enligt vägledningen kan länsstyrelsen undantagsvis bekosta åtgärder på privata fastigheter, men då måste skälen till undantagen vara objektiva och transparenta. Som exempel på sådana skäl nämner Naturvårdsverket risken att en art sprider sig till skyddade områden eller hotar skyddade arter.²⁰⁵

3.6 Samordning och samverkan

Det dröjde mer än tio år innan en samverkansgrupp mellan berörda myndigheter kom på plats, trots att en sådan grupp ansågs vara nödvändig att införa redan 2008. En bred samverkan mellan samtliga berörda myndigheter inleddes först 2019, efter att fördelningen av olika myndigheters ansvar och uppgifter hade klargjorts i den svenska förordningen om invasiva främmande arter. Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens information om andra aktörers arbete med invasiva främmande arter är dock begränsad. Detta gäller inte minst kommunernas arbete.

3.6.1 Det dröjde tio år innan en samverkansgrupp kom på plats

Redan i den första strategin och handlingsplanen för arbetet med främmande arter och genotyper år 2008 föreslogs att en samverkansgrupp skulle bildas, mellan Naturvårdsverket och övriga berörda myndigheter. Detta var ett av de högst prioriterade förslagen i strategin. En sådan grupp ansågs vara en förutsättning för att arbetet skulle kunna fungera effektivt och en samverkansgrupp behövde därför komma igång så fort som möjligt.²⁰⁶ Någon mer formell samverkansgrupp mellan berörda myndigheter bildades dock inte förrän 2019.²⁰⁷ Enligt Naturvårdsverket fanns endast ett mer informellt nätverk mellan tjänstemän vid ett antal myndigheter efter att den första strategin hade publicerats.²⁰⁸ Naturvårdsverket menar att anledningen till att det dröjde så länge innan en formell

²⁰⁴ Se 1 kap. 9 § regeringsformen och 5 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900).

²⁰⁵ Naturvårdsverket, "Ansvar för utrotningsåtgärder", hämtad 2022-02-02.

²⁰⁶ Naturvårdsverket, *Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper*, 2008, s. 65.

²⁰⁷ Intervjuer med företrädare för Havs och vattenmyndigheten, 2021-11-23, och Naturvårdsverket, 2021-12-02.

²⁰⁸ Dessa myndigheter var Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Fiskeriverket och Skogsstyrelsen. E-post från Naturvårdsverket, 2021-12-03.

samverkansgrupp etablerades, var att andra myndigheter före 2019 inte hade något utpekad ansvar eller uppgifter i sina styrdokument.²⁰⁹

Till den samverkansgrupp som bildades 2019 har alla myndigheter med utpekade uppdrag enligt förordningen om invasiva främmande arter, samt ytterligare några myndigheter, bjudits in.²¹⁰ Möten har hållits två gånger per år sedan starten. Det är Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten som i första hand föreslår agendan och leder mötena. Gruppen används till att lyfta och sprida information och diskutera olika frågor. Det finns också två arbetsgrupper som arbetar med olika teman, den ena arbetar med införsel och gränskontroller och den andra tar fram faktaunderlag om användning av kemiska bekämpningsmedel. Trafikverket har bland annat tagit initiativ till arbetsgruppen om kemisk bekämpning.²¹¹

3.6.2 Begränsad information om andra aktörers arbete

När det gäller Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens samverkan med andra aktörer, utöver andra statliga myndigheter, nämner båda myndigheterna informationssatsningen som ett exempel på att man under de senaste åren upparbetat ett samarbete med flera olika berörda aktörer och organisationer för att kunna nå ut bredare med information.²¹²

Den information som Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har om hur andra aktörer bedriver sitt arbete med invasiva främmande arter är dock i vissa fall begränsad. Havs- och vattenmyndigheten uppger att man till viss del saknar information om övriga aktörers arbete.²¹³ Naturvårdsverket uppger att deras huvudsakliga länk till information om övriga aktörers arbete är länsstyrelserna, men de får också en del information genom de frågor som kommer in till myndigheten från kommuner och från privata aktörer.²¹⁴

²⁰⁹ E-post från Naturvårdsverket, 2021-12-22.

²¹⁰ De som deltagit i gruppens möten är Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Länsstyrelserna (representerade av Länsstyrelsen Skåne), Sametinget, Trafikverket, Tullverket, Kemikalieinspektionen, Transportstyrelsen, Kommerskollegium, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Livsmedelsverket, Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), SLU Centrum för biologisk mångfald och Miljödepartementet.

²¹¹ Intervjuer med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-23, Trafikverket, 2021-12-06 och Naturvårdsverket, 2021-12-13.

²¹² Intervjuer med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-23 och Naturvårdsverket, 2021-12-13.

²¹³ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-23.

²¹⁴ Intervjuer med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-12-13.

3.7 Finansiering och fördelning av resurser

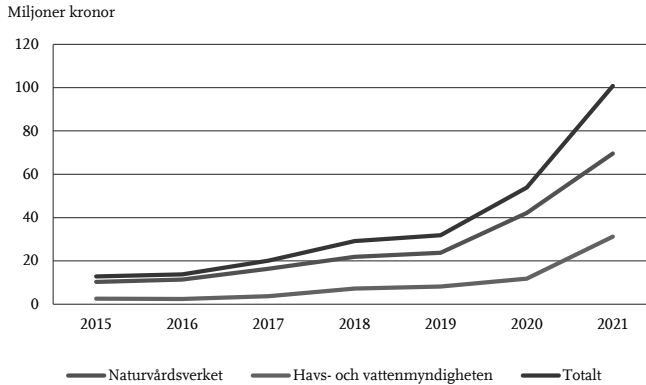
Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har lagt totalt cirka 260 miljoner kronor på arbete med invasiva främmande arter under perioden 2015–2021. Den årliga finansieringen för arbetet har ökat över tid, framför allt under 2020 och 2021. Myndigheterna har inte själva följt upp sin fördelning av resurser på olika insatsområden. De uppgifter som myndigheterna på Riksrevisionens begäran har tagit fram visar att myndigheterna i viss mån fördelat sina resurser olika. Båda myndigheterna har lagt betydande resurser på övervakning. Naturvårdsverket har arbetat mest med information och vägledning. Havs- och vattenmyndigheten har, utöver övervakning, lagt en större andel av sina resurser på arbete med handlingsplaner, hanteringsprogram och föreskrifter.

3.7.1 Finansieringen av arbetet med invasiva främmande arter har ökat över tid

Baserat på Havs- och vattenmyndighetens respektive Naturvårdsverkets egna uppskattningar, har myndigheternas totala finansiering för arbete relaterat till invasiva främmande arter uppgått till cirka 260 miljoner kronor under 2015–2021. Den totala finansieringen har ökat för varje år sedan 2015. År 2019 lade Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten tillsammans drygt 30 miljoner kronor på arbete relaterat till invasiva främmande arter. Denna summa har ökat till totalt cirka 100 miljoner kronor 2021, se diagram 1 nedan. År 2021 lade Naturvårdsverket totalt nästan 70 miljoner kronor på arbete relaterat till invasiva främmande arter, medan motsvarande summa för Havs- och vattenmyndigheten var 30 miljoner kronor.²¹⁵

²¹⁵ Se bilaga 1, tabell 1 och 2. I den totala finansieringen ingår även medel som Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten fördelat vidare till länsstyrelserna för deras arbete med invasiva främmande arter samt bidrag till kommunerna (inom LONA och LOVA, som beskrivs mer i avsnitt 5.2.3).

Diagram 1 Total finansiering av arbete med invasiva främmande arter 2015–2021



Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

3.7.2 Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har fördelat sina resurser olika

I bilaga 1, diagram 5 och 6 framgår Naturvårdsverkets respektive Havs- och vattenmyndighetens användning av medel²¹⁶ fördelat mellan olika insatsområden under perioden 2015–2021. Båda myndigheterna har haft svårt att ta fram de uppgifter som Riksrevisionen begärt om hur de fördelat sina resurser. Detta eftersom myndigheterna inte själva har följt upp fördelningen av resurser på olika insatsområden.

Under 2015, när EU-förordningen nyligen hade trätt i kraft, lade Naturvårdsverket mycket tid på att ta fram förslag på ändringar i miljöbalken och ett förslag på svensk förordning.²¹⁷ Sedan 2017 har de två största kostnadsposterna för Naturvårdsverket varit övervakning²¹⁸ respektive information och vägledning²¹⁹.

²¹⁶ Kostnaderna inkluderar egna personalkostnader samt konsultkostnader.

²¹⁷ E-post från Naturvårdsverket, 2021-12-15.

²¹⁸ I kategorin övervakning ingår till exempel uppdrag till Artdatabanken angående system- och processutveckling av inrapporterings- och valideringslösningar i Artportalen.

²¹⁹ De två kategorierna information och vägledning har slagits ihop här då det ibland har varit otydligt vad Naturvårdsverket klassar som information respektive vägledning. Se bilaga 1.

En stor del av Naturvårdsverkets arbetstid har lagts på information och vägledning, medan en stor del av konsultkostnaderna gått till övervakning.

Havs- och vattenmyndigheten har lagt en stor del av sina resurser på övervakning under hela perioden 2015–2021, både egna personalkostnader och konsultkostnader. Jämfört med Naturvårdsverket har Havs- och vattenmyndigheten lagt en större andel av sina resurser på arbete med handlingsplaner, hanteringsprogram och föreskrifter, och under en period även riskbedömningar, medan betydligt mindre resurser har lagts på information och vägledning.

4 Länsstyrelserna

Detta kapitel avser följande delfråga i granskningen: Är länsstyrelsernas arbete mot invasiva främmande arter effektivt, så att de mest angelägna insatserna i respektive län genomförs?

Granskningen visar att det finns en risk att de bekämpningsåtgärder som länsstyrelserna genomför inte är de mest angelägna eller att de inte är effektiva. Länsstyrelserna har börjat bedriva tillsyn av andra aktörers arbete mot invasiva främmande arter men inte kommit så långt. Detta är till stor del konsekvenser av att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inte tagit fram underlag som tydliggör vilka arter och vilka bekämpningsåtgärder som är mest angelägna att prioritera.

Innehållet i detta kapitel baseras huvudsakligen på en sammanställning av svar på skriftliga frågor som skickades ut till alla länsstyrelser i slutet av 2021. Sammanställningen av svaren, samt frågorna, redovisas i bilaga 2.

4.1 Prioritering av de mest angelägna insatserna

Länsstyrelserna ska se till att åtgärder vidtas för att bekämpa invasiva främmande arter. Detta kan länsstyrelserna göra antingen genom att utföra egna bekämpningsåtgärder eller genom att bedriva tillsyn för att se till att andra aktörer genomför bekämpningsåtgärder mot invasiva främmande arter i enlighet med gällande lagstiftning. Både för arbete med egna åtgärder och med tillsyn behöver en prioritering av de mest angelägna insatserna göras.

Granskningen visar att det finns en risk att de insatser som länsstyrelserna genomför inte är de mest angelägna eller att de inte är effektiva. Länsstyrelserna har inte tillräcklig kunskap om förekomst och utbredning av invasiva främmande arter i respektive län vilket försvårar för dem att kunna prioritera de mest angelägna insatserna. Länsstyrelsernas möjligheter att prioritera insatser på länsnivå försvåras av att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ännu inte tagit fram underlag för vilka arter och vilka bekämpningsåtgärder som är mest angelägna att prioritera. Det gäller dels vilka arter som ska föreslås till nationella förteckningen, dels hur EU-listade arter med stor spridning ska hanteras. Vissa angelägna bekämpningsåtgärder har inte genomförts på grund av otillräcklig kunskap om effektiva metoder, osäkerhet om långsiktig finansiering eller osäkerhet om när länsstyrelserna kan genomföra bekämpningsåtgärder på privatägd mark. Länsstyrelsernas arbete med tillsyn har hittills varit begränsat och har till stor del

handlat om information. Tillsynen är resurskrävande och tar ofta lång tid, vilket påverkar möjligheterna för länsstyrelserna att genom tillsyn få till stånd snabba åtgärder på fastigheter som inte ägs eller förvaltas av staten.

4.1.1 Begränsad kunskap om utbredning av invasiva främmande arter

Länsstyrelserna har inte tillräcklig kunskap om förekomster och utbredning av invasiva främmande arter, vilket försvårar för dem att prioritera de mest angelägna insatserna. Hälften av länsstyrelserna uppger att de har kunskap om hur stor utbredningen är av samtliga EU-listade invasiva främmande arter som förekommer i länet.²²⁰ Färre än hälften av länsstyrelserna uppger att de har kunskap om utbredning för andra invasiva främmande arter som bedöms vara ett hot inom länet.²²¹ Flera länsstyrelser menar dock att inrapportering av fynd ger information som kan användas för att avgöra var inventeringar behöver göras.²²²

En förklaring till att länsstyrelserna inte upplever att de har tillräcklig kunskap om förekomst och utbredning av invasiva främmande arter kan vara att Artportalen, som är grunden för övervakningssystemet, inte ger samlad information (se avsnitt 3.1.1). Det är till exempel oklart i vilken utsträckning andra statliga myndigheter, kommuner och övriga aktörer rapporterar in resultat från egna inventeringar till Artportalen.

För att förbättra sina kunskaper om förekomster och utbredning genomför alla länsstyrelser inventeringar av invasiva främmande arter, både av EU-listade och andra arter. Många av inventeringarna genomförs i skyddade områden²²³, samt kringliggande mark, eller längs med och i vattendrag. Alla länsstyrelser uppger att de har inventerat både privatägd mark och statligt ägd eller förvaltd mark.²²⁴ 17 av de 21 länsstyrelserna uppger att de rapporterar in sina inventeringar i Artportalen.²²⁵

²²⁰ Se bilaga 2, tema A fråga 2. Länsstyrelserna kan ha tolkat frågan olika när det gäller hur omfattande kunskap man har och därmed bör svaren tolkas med försiktighet.

²²¹ Se bilaga 2, tema A fråga 3.

²²² Se till exempel intervju med Länsstyrelsen i Jämtlands län 2021-10-21 och synpunkter i samband med faktagranskning av denna rapport från Länsstyrelsen i Jönköpings län 2022-04-25.

²²³ Till exempel naturreservat och Natura 2000-områden.

²²⁴ Se bilaga 2, tema A fråga 6.

²²⁵ Se bilaga 2, tema A fråga 7. Några länsstyrelser nämner att de, på grund av resursbrist och komplicerad inrapportering, inte rapporterar in resultat från tidigare inventeringar.

4.1.2 Svårt att prioritera de mest angelägna bekämpningsåtgärderna

För att de mest angelägna bekämpningsåtgärderna i länet ska kunna genomföras behöver länsstyrelserna prioritera. Flera länsstyrelser saknar fortfarande egna strategier eller planer för hur arbetet med bekämpningsåtgärder ska prioriteras. Två tredjedelar av länsstyrelserna uppger att de har ett dokument som beskriver vilka prioriteringar som görs i länet, till exempel avseende vilka arter, områden och åtgärder som prioriteras.²²⁶

De länsstyrelser som har tagit fram prioriteringar förefaller göra ganska likartade prioriteringar vad gäller arter och områden. De flesta länsstyrelser prioriterar EU-listade arter framför andra invasiva främmande arter och skyddade områden framför andra områden.²²⁷ Detta är i linje med Naturvårdsverkets vägledning till länsstyrelserna som berör prioritering av landlevande arter.²²⁸ För vattenlevande arter saknas samlad vägledning om prioritering. Hälften av länsstyrelserna anser att de inte har fått det stöd och den vägledning de behöver från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten om hur de bör prioritera arbetet med bekämpning av invasiva främmande arter.²²⁹

Nästan alla länsstyrelser har uppgett att de vidtar bekämpningsåtgärder mot invasiva främmande arter.²³⁰ Det finns dock en risk för att bekämpningsåtgärder som länsstyrelserna genomför inte alltid är de mest angelägna. Det beror på att flera länsstyrelser saknar dels kunskap om förekomst och utbredning av arter, dels en plan för prioritering av bekämpningsåtgärder. Dessutom saknar länsstyrelserna underlag för vilka arter och vilka bekämpningsåtgärder som är mest angelägna att prioritera, såsom nationell förteckning över icke EU-listade arter och fastställda hanteringsåtgärder och tillhörande hanteringsprogram för EU-listade arter med stor spridning, se kapitel 3.

Det finns också en risk att de bekämpningsåtgärder som genomförs inte är effektiva. Det beror bland annat på att länsstyrelserna saknar kunskap om effektiva bekämpningsmetoder för vissa arter. Bekämpning av ett bestånd kan även bli verkningslös om inte beståndet på intilliggande privatägd mark också kan

²²⁶ Se bilaga 2, tema B fråga 1.

²²⁷ Se bilaga 2, tema B fråga 1.

²²⁸ Naturvårdsverket, "Förutsättningar för arbetet" och "Arbete med arter med stor spridning enligt EU-förordning om invasiva främmande arter", hämtade 2022-01-28.

²²⁹ Se bilaga 2, tema B fråga 3.

²³⁰ Se bilaga 2, tema B fråga 1.

bekämpas samtidigt. För närvarande finns osäkerhet om hur länsstyrelserna bör agera i sådana situationer, se avsnitt 3.5.3.²³¹

Flera länsstyrelser har också lyft att de avstår från att genomföra angelägna bekämpningsåtgärder som behöver långsiktig finansiering, eftersom det finns en osäkerhet om huruvida man kommer kunna slutföra åtgärden. Hälften av länsstyrelserna har uppgett att de hindras arbeta efter sina prioriteringar på grund av osäkerhet kring finansiering.²³²

Att länsstyrelserna, av olika anledningar, inte lyckas genomföra de mest angelägna bekämpningsåtgärderna får konsekvenser i form av att invasiva främmande arter fortsätter sprida sig och kostnaderna för att utrota eller begränsa arterna riskerar därmed att öka för varje år. Den kortsiktiga finansieringen ger även små möjligheter för länsstyrelserna att planera långsiktiga bekämpningsåtgärder. Om fortsatt finansiering uteblir kan redan genomförda åtgärder bli resultatlösa eftersom det ofta krävs återkommande åtgärder under en längre tid.²³³

4.1.3 Svårt att få till snabba åtgärder genom tillsyn

Även för tillsyn behövs en prioritering av de mest angelägna insatserna för att arbetet ska bli effektivt. Enligt Riksrevisionens undersökning har endast ett fåtal länsstyrelser hittills i samband med tillsynen beslutat om förelägganden och åtalsanmälningar. Endast 6 länsstyrelser har i nuläget en färdig tillsynsplan. De flesta länsstyrelserna har arbetat med tillsyn, men då i form av informationsinsatser och fler än hälften av länsstyrelserna har framfört att de prioriterat arbete med att kommunicera och informera externt.²³⁴

Nästan alla länsstyrelser menar att det finns flera hinder för att kunna bedriva tillsyn av andra aktörers arbete mot invasiva främmande arter.²³⁵ Flera länsstyrelser upplever att de inte kan få till snabba utrotningsåtgärder genom tillsyn, eftersom tillsynen är resurskrävande och ofta tar lång tid. För EU-listade arter som ännu inte är etablerade i Sverige finns ett krav enligt EU-förordningen att utrotningsåtgärder ska vidtas inom tre månader från att tidig upptäckt anmälts till

²³¹ Se bilaga 2, tema B fråga 4.

²³² Till exempel uppmärksammas sena beslut om medel samt ettårs budgetar när åtgärder nästan alltid är fleråriga, att samordnare behövs men inte kan anställas på grund av osäker finansiering, och svårigheter att hitta personer med rätt kompetens för fältarbete.

²³³ Se bilaga 2, tema B fråga 4.

²³⁴ Se bilaga 2, tema C fråga 1 och 2.

²³⁵ Se bilaga 2, tema C fråga 3.

EU-kommissionen.²³⁶ Eftersom tillsynsprocessen tar lång tid kan det vara svårt för länsstyrelserna att genom tillsyn uppfylla EU-kravet.

Ett annat hinder är att det finns begränsad kunskap och vägledning om effektiva bekämpningsmetoder och om hur jordmassor och avfall som innehåller invasiva främmande arter ska hanteras (se avsnitt 3.5.1). Detta medför att flera länsstyrelser inte anser sig kunna ge råd till markägare. Flera länsstyrelser uttrycker en oro för att deras tillsyn kan leda till mer spridning, om tillsynade markägare genomför bekämpning och transport av avfall på fel sätt.²³⁷

Flera länsstyrelser uppger även att olika former av resursbrist påverkar tillsynen negativt. Enligt länsstyrelserna är tillsyn generellt en underfinansierad del av länsstyrelsens verksamhet och tillsyn av invasiva främmande arter konkurrerar med övrig tillsyn, eftersom det inte finns riktade medel för detta. Länsstyrelserna finansierar sin tillsyn av invasiva främmande arter på olika sätt, och de medel som Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten fördelar till länsstyrelserna för arbete med invasiva främmande arter får även användas för tillsyn.²³⁸ Flera länsstyrelser har lyft att det kan vara ineffektivt att starta tillsynsärenden eftersom många ärenden behöver pågå under flera år. Länsstyrelserna är osäkra på om de kommer att ha resurser nog att driva ärenden under de år som bekämpning behöver pågå. Detta kan göra att tillsynsärenden fördröjs.²³⁹

Ytterligare hinder för tillsyn som länsstyrelserna uppgett är avsaknad av tillsynsvägledning²⁴⁰ och avsaknad av vägledning kring hur tillsyn ska bedrivas i fall som handlar om arterna med stor spridning.²⁴¹ Gällande arterna med stor spridning har flera länsstyrelser framfört att de, trots att EU-listade arter ska prioriteras, avvaktnat med att bedriva tillsyn mot kända bestånd av jätteloka och jättebalsamin på grund av att det fortfarande saknas fastställda hanteringsåtgärder och tillhörande hanteringsprogram.²⁴²

Länsstyrelserna har även lyft frågan om den otydlighet som de menar finns i lagstiftningen när det gäller ansvaret för tillsynen av andra aktörers arbete mot invasiva främmande arter i sådana miljöfarliga verksamheter som kommunerna har tillsynsansvar för. Det gäller exempelvis täktverksamhet där risk finns att

²³⁶ Se artikel 17 förordning (EU) nr 1143/2014.

²³⁷ Se bilaga 2, tema C fråga 3.

²³⁸ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2021-12-20.

²³⁹ Se bilaga 2, tema C fråga 3.

²⁴⁰ Naturvårdsverket publicerade en tillsynsvägledning under februari 2022.

²⁴¹ Se bilaga 2, tema C fråga 3.

²⁴² Se bilaga 2, tema B fråga 4.

invasiva främmande arter sprids. Enligt länsstyrelserna menar kommunerna att det är länsstyrelserna som har ansvar för tillsynen av vissa aktörers arbete mot invasiva främmande arter i dessa verksamheter. Men länsstyrelserna menar att de inte kan utföra tillsyn vid dessa verksamheter.²⁴³ I den tillsynsvägledning som Naturvårdsverket publicerade i februari 2022 framgår att länsstyrelserna ska samverka med kommunerna om tillsynen.²⁴⁴

4.2 Samverkan och samarbete

För att det samlade arbetet ska vara effektivt behöver länsstyrelserna samverka. Granskningen visar att länsstyrelserna i hög grad samarbetar med varandra och även i viss grad med andra myndigheter. Däremot upplever en del länsstyrelser att det är svårt att engagera kommunerna i frågan.

Samarbetet med andra länsstyrelser verkar vara väl utvecklat. Alla länsstyrelser uppger att de samarbetar med andra länsstyrelser i frågan. De vanligaste formerna av samarbete som lyftes var länsstyrelsernas gemensamma digitala samarbetsyta, nätverk med grannlänen inom olika regioner, kustnätverket (för länen vid kusten) samt olika arbetsgrupper/nätverk för specifika arter.²⁴⁵

Länsstyrelserna samverkar även med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, exempelvis genom samordningsgruppen för invasiva främmande arter, se avsnitt 3.6. Länsstyrelserna upplever i stort att formerna för samarbete med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten fungerar bra. Däremot anser 18 av de 21 länsstyrelserna att de inte har fått tillräcklig praktisk vägledning för samtliga väsentliga områden från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.²⁴⁶ Detta diskuteras i avsnitt 3.5.

²⁴³ Se bilaga 2, tema C fråga 3.

²⁴⁴ Naturvårdsverket, "Tillsynsvägledning om invasiva främmande arter", hämtad 2022-02-14. Samverkan kan enligt vägledningen handla om bland annat informationsutbyte, expertstöd och gemensamma tillsynsbesök. Naturvårdsverkets vägledning utgår från 26 kap. 6 § miljöbalken samt 1 kap. 16 § och 2 kap. 2 § miljötillsynsförordningen.

²⁴⁵ Se bilaga 2, tema D fråga 2.

²⁴⁶ Se bilaga 2, tema D fråga 1. Länsstyrelserna saknar eller anser att vägledningen är otillräcklig kring till exempel: vägledningen som skulle komma med hanteringsprogrammen för arter med stor spridning, vägledning om hur länsstyrelsen ska prioritera invasiva främmande arter som inte är EU-listade, vägledning om bekämpningsmetoder, tillsynsvägledning, vägledning om hantering av vattenlevande arter, vägledning om hantering av jordmassor och avfall, vägledning om hantering av invasiva främmande arter på privat mark (så att inte länsstyrelser ställer olika krav på markägare), och vägledning kring hur länsstyrelserna ska arbeta gentemot kommunerna.

Många länsstyrelser uppger också att de samverkar med andra myndigheter. De har till exempel dialog med Trafikverket och samverkar med Skogsstyrelsen avseende Naturnära jobb.²⁴⁷ Trafikverkets verksamhet, till exempel vägbyggen och skötsel av vägkanter och banvallar, är en källa till spridning av invasiva främmande arter och flera länsstyrelser menar att det är viktigt att arbetet med bekämpningsåtgärder koordineras mellan länsstyrelsen och Trafikverket för att åtgärderna ska bli effektiva. Denna typ av samarbete verkar fungera olika bra i olika delar av landet.²⁴⁸

Alla länsstyrelser uppger att de samarbetar med kommunerna i sina län. Länsstyrelserna lyfter framför allt samarbetsformer som vägledning, rådgivning, seminarium/informationsmöten, utbildning och dialog via kontaktpersoner. I vissa län har även bekämpningsåtgärder eller inventeringar utförts i samarbete med kommunerna. Några län lyfter att det är svårt att få med alla kommunerna, då vissa inte börjat arbeta med invasiva främmande arter än.²⁴⁹ Tre av fyra länsstyrelser uppger att de regelbundet följer upp kommunernas arbete med invasiva främmande arter. Exempel på uppföljning av kommunernas arbete är samverkansmöten, dialog och årlig sammanställning av genomförda åtgärder.

4.3 Finansiering och fördelning av resurser

Granskningen visar att det dröjde fram till 2020 innan länsstyrelserna avsatte mer betydande resurser för arbetet med invasiva främmande arter, se diagram 2. En förklaring är att länsstyrelsernas ansvar pekades ut först 2019, då den svenska förordningen om invasiva främmande arter började gälla. En annan förklaring är att anslagen som kan användas för arbetet med invasiva främmande arter har ökat de senaste åren. Hur mycket medel som länsstyrelserna avsätter till arbetet med invasiva främmande arter beror på hur stor del av de totala anslagen som fördelas till länsstyrelserna. Men det beror också på hur stor del av de fördelade medlen som länsstyrelserna prioriterar att använda för arbetet med invasiva främmande arter.

De medel som länsstyrelserna kan använda för invasiva främmande arter tilldelas på olika sätt. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten fördelar sedan

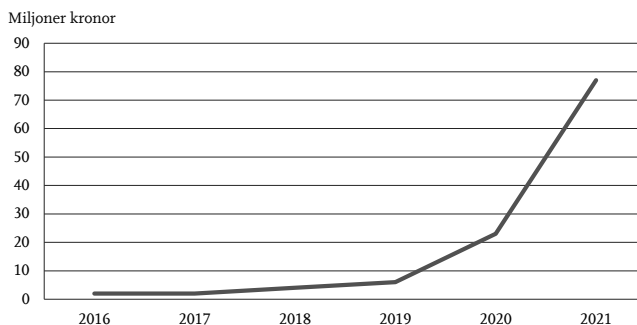
²⁴⁷ Se bilaga 2, tema D fråga 3. Naturnära jobb är en satsning på naturnära jobb för nyetablerade i Sverige eller personer som varit arbetslösa under en längre tid, som samordnas av Skogsstyrelsen. Inventering och bekämpning av invasiva främmande arter är arbetsuppgifter som rynts inom satsningen.

²⁴⁸ Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna i Västra Götaland och Jämtland, 2021-10-21 samt Länsstyrelsen i Skåne 2021-10-29. Även baserat på svar på fråga 6, tema D, bilaga 1.

²⁴⁹ Se bilaga 2, tema D fråga 4.

2019 ut delar av sina anslag till länsstyrelserna²⁵⁰. Länsstyrelserna disponerar sedan 2020 även medel som fördelas via Länsstyrelsen i Örebro.²⁵¹ Medel från anslag 1:3 får bland annat användas för arbete med invasiva främmande arter, men ska även gå till flera andra ändamål, till exempel arbete med grön infrastruktur och friluftsliv.²⁵²

Diagram 2 Total finansiering av länsstyrelsernas arbete med invasiva främmande arter, år 2016–2021



Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från länsstyrelserna.

Anm.: Uppgifterna bör tolkas med försiktighet då de är baserade på länsstyrelsernas uppskattningar.

Länsstyrelsernas fördelning av medel mellan olika insatser har varierat något över tid, se tabell 3 (tema E) i bilaga 2. Under 2020 använde länsstyrelserna nästan hälften av resurserna till samordning. 2021 sjönk denna andel till under en tredjedel men i absoluta värden lade de ändå mer på samordning än föregående år. Under 2021 användes mest resurser till bekämpningsåtgärder och i viss mån till inventeringar, motsvarade 58 procent av de totalt använda resurserna samma år. Från och med 2019 började länsstyrelserna avsätta resurser för tillsyn, motsvarande 2–4 procent av de totalt använda resurserna under de senaste åren.

²⁵⁰ Se till exempel *Regleringsbrev för Naturvårdsverket budgetåret 2021*, Anslag 1:3 (Åtgärder för värdefull natur), anslagspost 2, punkt 3 och *Regleringsbrev för Havs- och vattenmyndigheten budgetåret 2022*, Anslag 1:11 (Åtgärder för havs- och vattenmiljö), anslagspost 2, punkt 2.

²⁵¹ Se till exempel *Regleringsbrev för Naturvårdsverket budgetåret 2021*, Anslag 1:3 (Åtgärder för värdefull natur), anslagspost 1 och *Regleringsbrev för Havs- och vattenmyndigheten budgetåret 2022*, Anslag 1:11 (Åtgärder för havs- och vattenmiljö), anslagspost 3.

²⁵² I diagram 2 ingår även finansiering från övriga källor som till exempel kan vara medel för specifika projekt. Denna finansiering är dock förhållandevis liten. Se tabell 2, bilaga 2, tema E.

5 Regeringens styrning och uppföljning

Detta kapitel avser följande delfråga i granskningen: Har regeringen styrts och följt upp myndigheternas verksamhet så att arbetet mot invasiva främmande arter bedrivs på ett effektivt sätt?

Granskningen visar att det finns brister både i regeringens styrning och uppföljning, vilket har fördröjt ett effektivt arbete mot invasiva främmande arter. Regeringen har tagit flera initiativ sedan slutet av 1990-talet för att få igång arbetet med invasiva främmande arter i Sverige. Regeringen pekade dock inte ut berörda myndigheters ansvar och uppgifter förrän 2019, och det kvarstår fortfarande oklarheter i lagstiftningen som har fördröjt arbetet. Regeringen har inte följt upp varför flera av insatserna, som initierades för mer än tio år sedan, fortfarande inte kommit längre. Regeringen har heller inte följt upp hur myndigheterna använt tilldelade medel och vilka konsekvenser myndigheternas prioritering av insatser de senaste åren har fått för det samlade arbetet.

5.1 Regeringens styrning av ansvar och uppgifter

Det gick mer än tio år från att behovet lyftes till att regeringen pekade ut berörda myndigheters ansvar för och uppgifter gällande invasiva främmande arter. Detta kan vara en bidragande orsak till att arbetet gått långsamt. Det finns fortfarande vissa otydligheter i lagstiftningen gällande ansvar och uppgifter för de granskade myndigheterna, vilket fördröjer ett effektivt arbete. Regeringen har inte tydliggjort vilket ansvar statliga myndigheter och kommuner har för att kartlägga förekomster och utbredning av invasiva främmande arter. Otydligheten gäller även inrapportering av resultat.

5.1.1 Regeringen tydliggjorde inte myndigheternas ansvar förrän 2019

Trots att behovet av en tydlig ansvarsfördelning lyftes fram redan 2008, tydliggjorde inte regeringen myndigheternas ansvar inom arbetet med invasiva främmande arter förrän 2019.²⁵³ Som vi beskrivit i kapitel 2 började regeringen i slutet av 1990-talet arbetet avseende invasiva främmande arter, för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om biologisk mångfald. Drygt tio år senare tillkom en EU-strategi om biologisk mångfald och 2015 kom EU-förordningen om invasiva

²⁵³ Bestämmelser om berörda myndigheters ansvar och uppgifter infördes i förordning om invasiva främmande arter, som trädde i kraft i januari 2019 och som kompletterar förordning (EU) nr 1143/2014.

främmande arter. Regeringen tog flera initiativ på området, till exempel gavs Naturvårdsverket 2006 i uppdrag att ta fram en strategi och handlingsplan och 2012 infördes ett särskilt etappmål om invasiva främmande arter inom miljömålssystemet. Naturvårdsverket betonade i sin avrapportering av uppdraget 2008 att ansvarsfördelningen mellan olika aktörer måste förtydligas.²⁵⁴ Naturvårdsverket upprepade detta behov i den reviderade handlingsplan som myndigheten tog fram 2014, som del i att förbereda inför den kommande EU-förordningen.²⁵⁵ Regeringen gjorde dock inget sådant förtydligande förrän i januari 2019, då förordningen om invasiva främmande arter trädde i kraft. Bestämmelser om ansvar för tillsyn av invasiva främmande arter började gälla ett par månader tidigare, i november 2018. Bestämmelser som förtydligade Havs- och vattenmyndighetens ansvar för tillsynsvägledning infördes i miljötillsynsförordningen först 2020. Ett motsvarande ansvar fanns redan tidigare för Naturvårdsverket. Enligt företrädare för Regeringskansliet var det fråga om en helt ny lagstiftning som tog tid att analysera och bereda.²⁵⁶

Avsaknaden av utpekade ansvar kan också förklara varför myndigheterna inte bildade någon samverkansgrupp för dessa frågor förrän 2019 (se även avsnitt 3.6).²⁵⁷

5.1.2 Det finns fortfarande otydligheter i lagstiftningen om vissa uppgifter

EU-förordningen ställer krav på att medlemsstaterna ska ha infört effektiva hanteringsåtgärder inom 18 månader från att en invasiv främmande art med stor spridning har förts upp på EU-förteckningen.²⁵⁸ Det innebär att åtgärder skulle ha varit införda för arter med konstaterad stor spridning i Sverige senast i januari 2019. Enligt den svenska förordningen om invasiva främmande arter är det Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten som ska utreda och besluta om hanteringsåtgärder, samt redovisa hanteringsåtgärderna i hanteringsprogram.²⁵⁹

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har ännu inte fastställt hanteringsåtgärder för tre av de fyra EU-listade arterna med konstaterad stor spridning. Avsaknaden av fastställda hanteringsåtgärder för dessa arter har medfört

²⁵⁴ Naturvårdsverket, *Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper*, 2008, s. 17–18.

²⁵⁵ Naturvårdsverket, *Invasiva främmande arter – Redovisning av regeringsuppdrag*, 2014.

²⁵⁶ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2021-12-20.

²⁵⁷ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2021-12-20.

²⁵⁸ Enligt artikel 19 förordning (EU) nr 1143/2014 ska medlemsstaterna inom 18 månader från att en invasiv främmande art har förts upp på unionsförteckningen ha infört effektiva hanteringsåtgärder. Uppdatering av unionsförteckningen antogs den 12 juli 2017 genom Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/1263.

²⁵⁹ Enligt 38–39 och 41 §§ i förordningen om invasiva främmande arter.

att flera länsstyrelser avvaktar med att bedriva tillsyn mot fastighetsägare som ska vidta bekämpningsåtgärder. För arterna jätteloka och jättebalsamin innebär detta att Sverige inte uppfyller EU-förordningens krav om att införa effektiva hanteringsåtgärder senast januari 2019.²⁶⁰ Enligt Naturvårdsverket är en förklaring till att hanteringsåtgärder ännu inte är fastställda att det finns otydigheter i lagstiftningen när det gäller definitionen av hanteringsåtgärder och därmed vilken myndighet som ska ta vilka beslut. I början av 2022 har Naturvårdsverket lämnat in en hemställan till regeringen om ändring i förordningen om invasiva främmande arter avseende uppgiften om hanteringsåtgärder, se avsnitt 3.3.3.

Fastställandet av hanteringsåtgärder är mer än tre år försenat i förhållande till EU-förordningens krav om när åtgärder mot arter med stor spridning senast ska ha vidtagits. Vi konstaterar att regeringen, trots detta, inte förefaller ha gett någon tydlig signal till Naturvårdsverket att prioritera frågan.

Som nämnts i avsnitt 3.1.1 är det tydligt i den svenska förordningen om invasiva främmande arter vilket ansvar statliga myndigheter och kommuner har för att kartlägga och rapportera in förekomster och utbredning i Artportalen. Enligt företrädare för Regeringskansliet och Naturvårdsverket framgår statliga förvaltningsmyndigheters och kommuners inrapporteringsansvar av 19 § i förordningen om invasiva främmande arter. Enligt 19 § ska en statlig förvaltningsmyndighet eller kommun som ansvarar för eller utför miljöövervakning skyndsamt underrätta den ansvariga myndigheten om den får kännedom om en EU-listad art i miljön. Vi konstaterar dock att det idag är oklart vad som utgör miljöövervakning och därmed vilken typ av uppgifter som avses i 19 §.²⁶¹ Det är därmed även oklart om detta krav i förordningen också är tänkt att gälla fynd som myndigheter och kommuner gör vid andra typer av kartläggningar, till exempel olika slags inventeringar. Det framgår inte heller hur myndigheter och kommuner ska underrätta den ansvariga myndigheten om uppgifterna. Detta innebär att det inte finns någon tydlig skyldighet för myndigheter och kommuner att inventera och rapportera in förekomster och utbredning av invasiva främmande arter. Det finns heller ingen tydlig skyldighet att rapportera in genomförda åtgärder. Regeringen har inte gett Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten möjlighet att meddela föreskrifter om skyldigheter att kartlägga och rapportera.

²⁶⁰ Arten smal vattenpest har konstaterats ha stor spridning men har ännu inte rapporterats in till EU-kommissionen.

²⁶¹ Det finns ingen enhetlig definition av miljöövervakning. Miljöövervakningsutredningen föreslog 2019 en definition av miljöövervakning, se SOU 2019:22 s. 507 f.

5.2 Uppföljning av arbetet mot invasiva främmande arter

Regeringens uppföljning av de granskade myndigheternas insatser har varit otillräcklig. Under perioden 2008–2014 tog regeringen flera initiativ men följde inte upp vilka resultat initiativen ledde till. Regeringen har heller inte följt upp vilka konsekvenser myndigheternas prioritering av insatser under de senaste åren fått för det samlade arbetet. Det gäller till exempel konsekvenser av att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten prioriterat information till allmänheten medan andra uppgifter som de har enligt lagstiftningen ännu inte färdigställts, såsom att föreslå en nationell förteckning och fastställa hanteringsåtgärder för arter med stor spridning. Regeringen har heller inte följt upp hur de granskade myndigheterna använt den senaste tidens ökning av tilldelade medel för invasiva främmande arter.

5.2.1 Styr signaler gavs men följdes inte upp under perioden 2008–2014

Som beskrivits i kapitel 2 har regeringen tagit en rad initiativ för att få igång arbete med invasiva främmande arter ända sedan början av 2000-talet. Exempelvis gav regeringen Naturvårdsverket ett uppdrag att ta fram en nationell strategi och handlingsplan år 2006, men lät sedan avvakta med att ge berörda myndigheter i uppdrag att verkställa de insatser som föreslogs.²⁶²

Regeringen införde ett etappmål om invasiva främmande arter år 2012 för att få fart på arbetet fram till 2015, då EU förväntades komma med en reglering. Etappmålet uppnåddes inte. Regeringen följde upp arbetet med etappmålet genom den årliga miljömålsrapporteringen²⁶³ men regeringen verkar inte ha gett några mer preciserade uppdrag att verkställa åtgärder för att nå etappmålet.

År 2014 tog Naturvårdsverket, på regeringens uppdrag, fram en uppdatering av handlingsplanen. Flera av de insatser som skulle ha gjorts inom etappmålet framfördes återigen som viktiga att genomföra.²⁶⁴ Detta tyder på att regeringen under perioden 2008–2014 inte följde upp varför flera av insatserna inte hade kommit längre, trots tidigare initiativ.

²⁶² Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

²⁶³ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2021-12-20.

²⁶⁴ Till exempel att riskbedöma invasiva främmande arter och ta fram och genomföra hanteringsåtgärder för invasiva främmande arter. Se Naturvårdsverket *Invasiva främmande arter - redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2014.

5.2.2 Regeringens uppföljning av arbetet mot invasiva främmande arter sedan 2015 är otillräcklig

År 2015 trädde EU-förordningen i kraft och 2019 tydliggjordes ansvar och uppgifter i den svenska förordningen om invasiva främmande arter. Sedan den svenska förordningen trädde i kraft har regeringen inte sett till att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten genomfört flera av de uppgifter som pekas ut i lagstiftningen, till exempel att fastställa hanteringsåtgärder för arter med stor spridning och föreslå arter till en nationell förteckning. Enligt företrädare för Regeringskansliet har regeringen förståelse för att arbetet med invasiva främmande arter är ett nytt och komplext område, och att det tar tid för myndigheterna att komma i gång. Enligt företrädare för Regeringskansliet har myndigheterna gjort väl avvägda prioriteringar givet sina resurser. Företrädare för Regeringskansliet menar till exempel att arbete med nationella förteckningen har prioriterats framför fastställandet av hanteringsåtgärder, eftersom bekämpningsåtgärder för att hantera arterna jätteloka och jättebalsamin genomförs ändå.²⁶⁵ Men som vi beskrivit i kapitel 3 och 4 har arbetet med framtagandet av nationell förteckning gått långsamt. Det har medfört osäkerhet hos länsstyrelserna om vilka arter, utöver de EU-listade, som bör prioriteras vid bekämpning. Det framgår även i kapitel 3 och 4 att förseningen av fastställandet av hanteringsåtgärderna för arter med stor spridning kan ha fått konsekvenser i form av ökad spridning av dessa arter. Flera länsstyrelser har uppgett att de avvaktar med att genomföra tillsynsinsatser mot EU-listade arter med stor spridning, och att de inte vet vad de ska göra för råd till fastighetsägare som vill vidta åtgärder.

Regeringens främsta källa vid uppföljning av berörda myndigheters arbete med invasiva främmande arter är miljömålsrapporteringen. Regeringen har också återkommande dialoger om det som sker i genomförandekommittén i EU, där frågan om nya arter på EU-förteckningen förhandlas. Återrapportering sker även via myndigheternas årsredovisningar.²⁶⁶ Regeringen har genom dessa avrapporteringar fått information om att myndigheternas arbete med invasiva främmande arter pågår, men däremot är informationen begränsad om vilka konsekvenser det får att Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens genomförande av vissa uppgifter är försenat. Regeringen har inte begärt rapportering om sådana konsekvenser.

²⁶⁵ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2021-12-20. Av länsstyrelsernas återrapportering enligt regleringsbrevet framgår att de gör ett antal bekämpningsåtgärder, särskilt i skyddande områden som förvaltas av länsstyrelserna.

²⁶⁶ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2021-12-20.

5.2.3 Regeringen har inte följt upp hur finansieringen använts

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har i arbetet med tidigare strategier och handlingsplaner varit tydliga med att de behöver finansiering för att kunna arbeta effektivt med invasiva främmande arter.²⁶⁷

I samband med att etappmålet om invasiva främmande arter infördes, öronmärktes 5 miljoner kronor per år under perioden 2013–2016. Någon betydande extra finansiering för insatser mot invasiva främmande arter kom dock inte förrän 2020.²⁶⁸ Enligt företrädare för Regeringskansliet är en viktig grund för medelstilldelning de budgetunderlag som Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten årligen skickar in till regeringen. Det är lättare att till exempel motivera att medel öronmärks om myndigheterna framför sådana önskemål i sina budgetunderlag.²⁶⁹ Men eftersom det saknades bestämmelser som tydligt pekade ut ansvar för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten fram till 2019 (se avsnitt 5.1.1) har myndigheterna inte äskat pengar tidigare. Sedan den svenska förordningen kom 2019, som pekade ut Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten som ansvariga, har de i sina budgetunderlag föreslagit mer medel för arbetet med invasiva främmande arter. Den totala medelstilldelningen har ökat sedan 2019, se avsnitt 3.7.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten behöver också göra egna prioriteringar inom sina anslag. Eftersom resurserna är begränsade är det viktigt att myndigheterna följer upp att deras insatser bidrar till att det samlade arbetet mot invasiva främmande arter kan bli så effektivt som möjligt. Som beskrivits i avsnitt 3.7 har dock myndigheterna själva inte följt upp hur de fördelat sina samlade resurser på olika insatsområden i arbetet med invasiva främmande arter. Regeringen har heller inte efterfrågat en sådan uppföljning.

Den totala statliga finansieringen för arbete mot invasiva främmande arter har fördelats enligt diagram 3. Den statliga finansieringen som går till kommunerna består av bidrag till LONA- och LOVA-projekt²⁷⁰ som handlar om åtgärder mot

²⁶⁷ Naturvårdsverket, *Nationell strategi och handlingsplan för invasiva främmande arter*, 2008, och Naturvårdsverket, *Invasiva främmande arter - redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2014. Havs- och vattenmyndigheten deltog i framtagandet av dessa dokument.

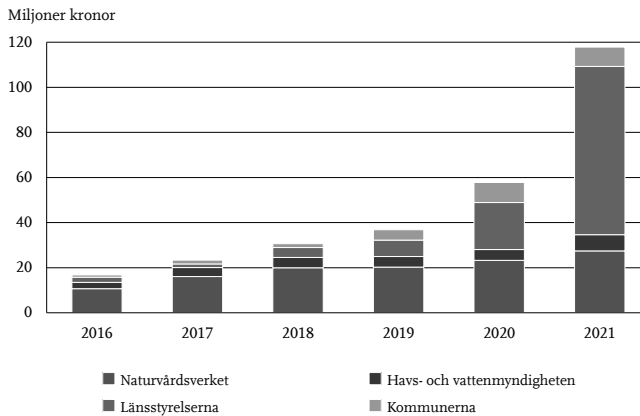
²⁶⁸ 2020 och 2021 finns öronmärkning för arbete med invasiva främmande arter genom särskilda anslagsposter inom anslag 1:3 och anslag 1:11.

²⁶⁹ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2021-12-20.

²⁷⁰ Den lokala naturvårdssatsningen (LONA) samt Lokala åtgärder för bättre havs- och vattenmiljö (LOVA) är bidrag som ska stimulera kommuners och ideella förenings långsiktiga naturvårdsgemenskap. Dessa medel får inte användas till bekämpningsåtgärder av EU-listade arter.

invasiva främmande arter.²⁷¹ Den statliga finansieringen till länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten består av medel som dessa myndigheter använt för arbete mot invasiva främmande arter, inklusive personalkostnader.²⁷² Användningen av statliga medel för detta arbete har ökat för samtliga under perioden, se diagram 3. Mellan 2016 och 2019 använde Naturvårdsverket den största delen av den totala statliga finansieringen. År 2021 använde länsstyrelserna mest av de statliga medel som totalt gick till arbetet med invasiva främmande arter.

Diagram 3 Användning av statlig finansiering för arbete med invasiva främmande arter vid kommuner, länsstyrelser, Naturvårdsverket respektive Havs- och vattenmyndigheten



Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Diagram 4 visar hur mycket statliga medel som använts av myndigheterna för bekämpningsåtgärder mot invasiva främmande arter.²⁷³ Detta kan jämföras med hur mycket medel som använts av myndigheterna för övriga insatser mot invasiva främmande arter. I början av perioden användes en stor del av de totala statliga

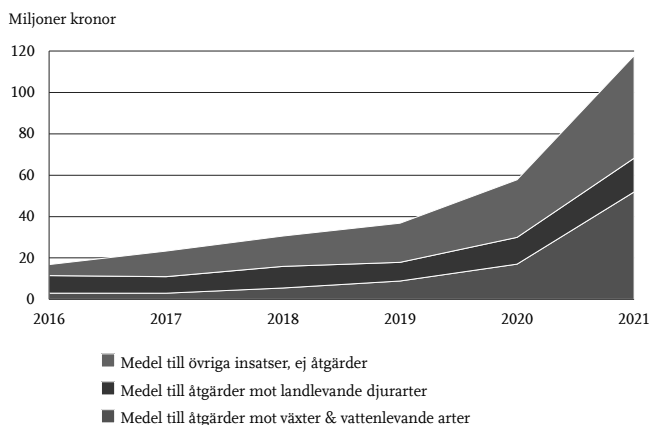
²⁷¹ Se bilaga 2, tema E, tabell 4 och 5.

²⁷² Se bilaga 2, tema E, tabell 2 och bilaga 1, finansiering och resurser.

²⁷³ Även medel för inventeringar är i viss mån inräknade i åtgärdskategorierna i diagrammet.

medlen till det så kallade Mårdhundsprojektet, för bekämpning av djurarter²⁷⁴. Projektet har fått ökade medel över tid men i takt med att mer resurser har lagts på andra insatser relaterade till invasiva främmande arter, har projektets andel av totalt använda medel minskat. Användningen av medel för åtgärder mot växter och vattenlevande arter har ökat under perioden och utgjorde år 2021 en större del av totala medel än åtgärder mot djurarter. Detta beror på att länsstyrelserna fick utökade resurser för sitt arbete 2021.

Diagram 4 Statliga medel som använts för åtgärder mot djur respektive åtgärder mot växter och vattenlevande arter, samt för övriga insatser



Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Anm.: Kategorin medel till åtgärder mot växter och vattenlevande arter innefattar länsstyrelsernas arbete med åtgärder samt statlig finansiering till kommunerna för åtgärder mot invasiva främmande arter via LONA- och LOVA-bidragen. Kategorin medel till landlevande djurarter innefattar åtgärder mot djurarterna som inkluderas i uppdraget "Svenska Jägareförbundet - Invasiva Arter" (före detta Mårdhundsprojektet) som Naturvårdsverket finansierar. Kategorin övriga insatser innefattar resterande medel som myndigheterna och länsstyrelserna använt i arbetet mot invasiva främmande arter.

²⁷⁴ Sedan 2008 har Svenska Jägareförbundet - Invasiva Arter (före detta Mårdhundsprojektet) haft i uppdrag av Naturvårdsverket att övervaka och minimera förekomst av fritt levande mårdhund. Från och med år 2019 har de även Naturvårdsverkets uppdrag att hantera utrotningen av alla EU-listade vilda landlevande djurarter som idag finns eller förekommer sporadiskt i landet; mårdhund, bisam, nilgås, vattensköldpadda och tvättbjörn.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om de statliga insatserna mot invasiva främmande arter är effektiva. Granskningen har omfattat regeringens styrning och uppföljning samt Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens och länsstyrelsernas insatser mot invasiva främmande arter.

Den övergripande slutsatsen är att de statliga insatserna mot invasiva främmande arter inte är effektiva. De senaste åren har de statliga insatserna mot invasiva främmande arter intensifierats, men det saknas fortfarande väsentliga delar för att arbetet ska kunna fungera effektivt. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har inte genomfört alla de insatser som krävs för att det samlade arbetet ska kunna vara effektivt. Detta påverkar länsstyrelsernas möjligheter att identifiera och genomföra de mest angelägna insatserna mot invasiva främmande arter. Regeringen har heller inte genom sin styrning och uppföljning sett till att arbetet har fungerat på ett effektivt sätt.

Riksrevisionen lämnar rekommendationer till regeringen, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

6.1 Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten

Granskningen visar att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inte genomfört alla de insatser som krävs för att det samlade arbetet ska kunna vara effektivt. Myndigheterna har tagit fram ett system för övervakning som snabbt kan uppmärksamma nya fynd av invasiva främmande arter, men information om utbredning och om genomförda åtgärder mot invasiva främmande arter är ännu begränsad. Riksrevisionen konstaterar vidare att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten prioriterat informationsinsatser till allmänheten medan andra uppgifter som framgår av lagstiftningen, och som är viktiga för att arbetet ska kunna fungera effektivt, ännu inte har färdigställts. Det gäller till exempel analyser och underlag för att kunna fastställa vilka arter och vilka bekämpningsåtgärder som är mest angelägna att prioritera. Granskningen visar också att myndigheterna har gett viss vägledning om invasiva främmande arter, men i flera fall kvarstår en osäkerhet hos flera berörda aktörer om hur olika insatser bör genomföras i praktiken.

6.1.1 Myndigheterna har tagit fram ett övervakningssystem, men viss information är begränsad

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram ett system för övervakning som snabbt kan uppmärksamma nya fynd av invasiva främmande arter, men systemets information om utbredning och om genomförda åtgärder mot invasiva främmande arter är ännu begränsad. Det är till exempel oklart i vilken utsträckning statliga myndigheter och kommuner rapporterar in resultat från inventeringar. Det saknas också överföring av data till Artportalen, som är den databas som utgör grunden till övervakningssystemet, från flera miljöövervakningsprogram. Det gäller framför allt för landlevande arter. Det är delvis möjligt att följa genomförda bekämpningsåtgärder och deras effektivitet, men information om genomförda åtgärder är ännu begränsad. Den begränsade informationen om utbredning och om genomförda åtgärder försvårar enligt Riksrevisionen möjligheten att prioritera de åtgärder som är mest angelägna att genomföra.

6.1.2 Myndigheterna har inte prioriterat arbetet med att ta fram en nationell förteckning

Det finns andra invasiva främmande arter, utöver de EU-listade arterna, som orsakar problem i Sverige. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har ännu inte föreslagit någon nationell förteckning över vilka sådana invasiva främmande arter som bör prioriteras för bekämpning. Detta innebär att det fortfarande är oklart vilka arter, utöver de EU-listade, som är mest angelägna att bekämpa i Sverige. Riksrevisionen konstaterar att Danmark, Finland och Norge har fastställt nationella förteckningar sedan flera år tillbaka. Granskningen visar att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten under flera år inte prioriterat arbetet med att ta fram de underlag som krävs för att bedöma vilka arter som är mest angelägna att tas upp på den nationella förteckningen. Enligt Riksrevisionen är det angeläget att en nationell förteckning fastställs eftersom förseningen har fördröjt bekämpningsåtgärder mot problematiska invasiva främmande arter som inte är EU-listade. En fastställd nationell förteckning behövs för att säkerställa att resurserna används för att bekämpa de mest angelägna arterna.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har påbörjat arbetet med att ta fram underlag till ett förslag till nationell förteckning. Det är dock enligt Riksrevisionen delvis oklart vilka underlag som hittills påverkat myndigheternas val att utreda vissa arter men inte andra för ett kommande förslag till nationell förteckning. Eftersom en fastställd nationell förteckning får konsekvenser för

fastighetsägare och andra berörda aktörer är det viktigt att det är gediget utrett vilka arter som bör tas upp på den nationella förteckningen och vilka regler som bör gälla för dessa. Utan en nationell förteckning med tillhörande regler om hur arterna ska hanteras finns inte några krav på fastighetsägare att bekämpa ett stort antal arter som orsakar problem i Sverige men som inte täcks av EU-förordningen.

6.1.3 Myndigheterna har inte fastställt hanteringsåtgärder för tre av fyra arter med stor spridning

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska, för EU-listade arter med konstaterad stor spridning i landet, fastställa hanteringsåtgärder och ta fram hanteringsprogram där fastställda hanteringsåtgärder redovisas. Hittills finns dock endast hanteringsåtgärder och tillhörande hanteringsprogram för en av fyra sådana arter. Att det saknas fastställda hanteringsåtgärder för tre arter har skapat osäkerhet om vilka åtgärder som länsstyrelser och andra berörda aktörer ska prioritera att genomföra. Det här har även medfört att flera länsstyrelser har avvakat med tillsynsinsatser eftersom avsaknaden av fastställda hanteringsåtgärder och tillhörande hanteringsprogram skapat osäkerhet om vilka krav som länsstyrelserna kan ställa på fastighetsägare vid tillsyn. Sammantaget leder detta till att bekämpningsåtgärder mot dessa arter skjuts upp vilket enligt Riksrevisionen innebär att det finns en risk för en fortsatt ökad spridning av dessa arter.

Havs- och vattenmyndigheten har fastställt hanteringsåtgärder för arten signalkräfta, men ännu inte för arten smal vattenpest, som relativt nyligen konstaterats ha stor spridning. En orsak till att fastställandet av hanteringsåtgärder och tillhörande hanteringsprogram för arterna jätteloka och jättebalsamin försenats är att Naturvårdsverket uppfattar att det råder oklarhet om definitionen av hanteringsåtgärder och därmed om vilken myndighet som ska utreda och ta beslut om hanteringsåtgärder i enskilda fall. Först 2022 har Naturvårdsverket tagit fram ett förslag till justering av den svenska förordningen om invasiva främmande arter, som innebär att Naturvårdsverket fastställer hanteringsområden och hanteringsåtgärder på en övergripande nivå och länsstyrelserna beslutar om hanteringsåtgärder i varje enskilt fall. Enligt Riksrevisionen förefaller det rimligt att länsstyrelserna, utifrån lokalkännedom, kan vara bäst lämpade att ta beslut i enskilda fall. Det är dock viktigt att länsstyrelserna får tillräckligt stöd från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, så att besluten i de enskilda fallen sammantaget kan bidra till att de mest angelägna insatserna genomförs.

I Naturvårdsverkets förslag till förändringar i den svenska förordningen om invasiva främmande arter föreslår myndigheten dessutom att bestämmelsen om att

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska genomföra vissa analyser stryks. Det gäller till exempel analyser för att säkerställa att hanteringsåtgärderna är kostnadseffektiva och proportionerliga i förhållande till miljöpåverkan. De föreslagna förändringarna skulle innebära att ett större ansvar för analyser och bedömningar flyttas till länsstyrelserna. Det kan därmed finnas en risk att de föreslagna förändringarna leder till omotiverade regionala skillnader i bedömningar samt att det skulle ta stora resurser i anspråk hos länsstyrelserna. Det är därför enligt Riksrevisionen viktigt att konsekvenserna för länsstyrelserna av dessa förslag till förändringar utreds innan regeringen beslutar att ändra förordningen.

6.1.4 Informationssatsningar har ökat allmänhetens kännedom om invasiva främmande arter men kunskapen om hantering har ännu inte ökat lika mycket

För att insatser mot invasiva främmande arter ska bli så effektiva som möjligt behöver Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ta fram information till allmänheten och andra berörda aktörer som både ökar kännedomen om arterna och bidrar till minskad spridning. Riksrevisionen konstaterar att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har prioriterat information till allmänheten, medan riktad information mot vissa andra målgrupper som hanterar eller bekämpar invasiva främmande arter varit mer begränsad.

Granskningen visar att myndigheternas informationssatsningar har nått ut till många och har ökat allmänhetens kännedom om invasiva främmande arter. Däremot förefaller allmänhetens kunskap om hur man ska hantera arterna ännu inte ha ökat i lika stor utsträckning.

Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens informationskampanjer har omfattat både EU-listade och andra arter, trots att myndigheterna ännu inte fastställt vilka arter, utöver de EU-listade, som är mest angelägna att bekämpa. Det har inte alltid framgått tydligt i informationsmaterialet att vissa av arterna inte är EU-listade och att dessa ännu inte omfattas av några regler och förbud. Informationskampanjerna har även omfattat arter för vilka det råder osäkerhet om lämpliga bekämpningsmetoder. För arten parkslide finns dessutom delvis olika information på Naturvårdsverkets webbplats om hur arten bör hanteras, vilket riskerar att göra det otydligt för den som söker information om bekämpning av arten. Sammantaget innebär detta enligt Riksrevisionen att det finns en risk att informationskampanjerna, och mediauppmärksamheten kring dessa, i vissa fall kan ha bidragit till osäkerhet om hur arter bör hanteras för att undvika spridning.

6.1.5 Myndigheterna har gett viss vägledning och visst stöd men osäkerhet kvarstår om hur arbetet ska genomföras i praktiken

För att få igång omfattande åtgärder på såväl statlig som kommunal och privatägd mark behöver Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ta fram konkret vägledning och stöd till olika målgrupper. Granskningen visar att myndigheterna har gett viss vägledning, men i flera fall kvarstår en osäkerhet hos berörda aktörer om hur arbetet bör genomföras i praktiken.

Det saknas konkret vägledning när det gäller bekämpningsmetoder för ett antal landlevande och samtliga vattenlevande arter. Detta har medfört att länsstyrelser i vissa fall har avvakat med att vidta egna bekämpningsåtgärder. Länsstyrelserna har även svårt att ge råd till fastighetsägare och andra berörda aktörer om bekämpningsmetoder och det finns därmed en risk att fastighetsägare använder olämpliga metoder som kan orsaka skador eller ökad spridning.

Det saknas även tillräckligt utvecklad vägledning till exempelvis avfallsanläggningar och entreprenörer om hur avfall som uppstår vid bekämpning av invasiva främmande arter ska hanteras. Felaktig hantering av framför allt jordmassor som innehåller växtdelar är idag en källa till spridning. Den begränsade vägledningen medför enligt Riksrevisionen en risk för att jordmassor, avsiktligt eller oavsiktligt, hanteras olämpligt så att spridningen av invasiva främmande arter ökar.

Riksrevisionen konstaterar att Havs- och vattenmyndigheten inte gett någon vägledning till länsstyrelserna när det gäller åtgärder mot invasiva främmande arter på privatägda fastigheter, trots att frågan är aktuell för vattenlevande arter. Naturvårdsverket har gett visst stöd i sin vägledning till länsstyrelserna när det gäller åtgärder mot landlevande arter på privatägd mark. Vägledningen gäller främst i vilka situationer länsstyrelserna kan genomföra eller bekosta åtgärder på privatägd mark och därmed göra undantag från likabehandlingsprincipen eller bestämmelserna om statsstöd. Enligt Naturvårdsverket är huvudregeln att länsstyrelserna inte ska genomföra eller bekosta åtgärder på privatägd mark. Riksrevisionen konstaterar att det kan finnas situationer där samhällsnyttan kan vara så stor att undantag är motiverade, till exempel om höga naturvärden hotas eller om bekämpningsåtgärder behöver vidtas snabbt. När det gäller statsstödsreglerna har Naturvårdsverket under granskningens gång låtit genomföra en utredning om undantagsmöjligheter. Utredningens resultat skulle kunna användas för att fortsätta undersöka behovet och lämpligheten av att införa ett stöd för att stimulera bekämpningsåtgärder på privatägd mark. När det gäller likabehandlingsprincipen har Naturvårdsverket gett viss vägledning gällande

möjliga undantag, men trots detta är flera länsstyrelser fortfarande osäkra inför beslut om undantag i enskilda fall. Osäkerheten tyder på att länsstyrelserna har behov av ytterligare konkret stöd. Enligt Riksrevisionen finns en risk att Naturvårdsverkets begränsade stöd, och avsaknaden av stöd från Havs- och vattenmyndigheten, leder till att markägare i olika län kan komma att behandlas olika utan att det finns regionala anledningar för detta. Det kan också leda till att bedömningarna vid varje länsstyrelse kan ta stora resurser i anspråk.

6.1.6 Myndigheterna samverkar men har begränsad information om andra aktörers arbete

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten behöver samordna det nationella arbetet, och samverka med relevanta berörda aktörer, så att arbetet sammantaget blir effektivt.

Riksrevisionen konstaterar att en samverkansgrupp mellan berörda myndigheter kom på plats först 2019 trots att behovet av en sådan lyftes fram redan 2008. Den relativt nybildade samverkansgruppen kan underlätta samordning och samverkan på myndighetsnivå. Men granskningen visar att Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens information om andra aktörers, utöver myndigheternas, arbete med invasiva främmande arter är begränsad.

6.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska se till att åtgärder vidtas för att bekämpa invasiva främmande arter, antingen genom att utföra egna bekämpningsåtgärder eller genom att bedriva tillsyn för att se till att andra aktörer genomför sådana åtgärder.

Granskningen visar att det saknas flera underlag för prioritering från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, vilket enligt Riksrevisionen påverkar länsstyrelsernas möjligheter att arbeta effektivt. Därmed finns en risk att de insatser som länsstyrelserna genomför inte är de mest angelägna eller att de inte är effektiva. Länsstyrelsernas arbete med tillsyn har hittills varit begränsat och flera länsstyrelser upplever att de inte kan få till snabba bekämpningsåtgärder genom tillsyn, eftersom tillsynen är resurskrävande och ofta tar lång tid.

6.2.1 Länsstyrelserna har inte tillräckliga underlag för att kunna prioritera de mest angelägna insatserna

Flera länsstyrelser uppger att de har begränsad kunskap om förekomst och utbredning av invasiva främmande arter och att de dessutom fått begränsad vägledning om hur de ska prioritera. Detta försvårar för länsstyrelserna att kunna

prioritera de mest angelägna insatserna, både när det gäller bekämpningsåtgärder och tillsyn. Länsstyrelsernas möjligheter att prioritera insatser på länsnivå begränsas även av att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ännu inte tagit fram underlag för vilka arter och vilka bekämpningsåtgärder som är mest angelägna att prioritera. Det gäller dels vilka arter som ska föras till nationella förteckningen, dels hur flera EU-listade arter med stor spridning ska hanteras. Granskningen visar att detta skapar en osäkerhet hos länsstyrelserna, vilket i vissa fall fördröjt insatser mot dessa arter.

Det förekommer även att länsstyrelserna av andra anledningar inte genomför vissa angelägna bekämpningsåtgärder. En anledning är att det saknas väl beprövade bekämpningsmetoder för vissa arter. En annan anledning är att bekämpning av vissa arter kräver åtgärder under flera år medan länsstyrelserna får medel för ett år i taget, vilket leder till en osäkerhet om huruvida bekämpningen kan fullföljas.

6.2.2 Länsstyrelsernas tillsyn kan vara ineffektiv för att få till snabba bekämpningsåtgärder

Granskningen visar att länsstyrelsernas arbete med tillsyn hittills har varit begränsat och till stor del har handlat om information. Länsstyrelsernas tillsyn för att se till att andra aktörer genomför bekämpningsåtgärder är resurskrävande och tar ofta lång tid. Flera länsstyrelser upplever att de inte kan få till snabba bekämpningsåtgärder genom tillsyn. Därför finns en risk att arterna sprider sig ytterligare. Genom tillsyn kan länsstyrelser se till att bekämpningsåtgärder vidtas, men däremot inte påverka hur åtgärderna genomförs. Flera länsstyrelser uppmärksammar att det finns en risk att tillsynen kan leda till ökad spridning om bekämpningen eller hanteringen och transporterna av avfallet efter bekämpning genomförs på olämpligt sätt. I särskilda fall, där det är viktigt att få till stånd snabba bekämpningsåtgärder för att undvika att en art sprider sig och orsakar stor skada, kan tillsyn enligt Riksrevisionen vara ineffektiv eftersom tillsyn ofta är en tidskrävande process.

6.3 Regeringen

Granskningen visar att det finns brister både i regeringens styrning och uppföljning, vilket har fördröjt ett effektivt arbete mot invasiva främmande arter.

6.3.1 Regeringen har inte sett till att ansvar och uppgifter är tydliga i lagstiftningen

Trots att visst arbete med invasiva främmande arter inleddes redan i slutet av 1990-talet pekade regeringen inte ut ansvar och uppgifter för myndigheterna förrän 2019. Detta kan, enligt Riksrevisionen, vara en bidragande orsak till att arbetet gick så långsamt fram till 2019.

Det förefaller fortfarande finnas vissa otydligheter om ansvar och uppgifter i lagstiftningen, vilket fortsätter fördröja arbetet. Fastställandet av hanteringsåtgärder för landlevande EU-listade arter med konstaterad stor spridning har fördröjts flera år. Enligt Naturvårdsverket är anledningen till det att den svenska förordningen om invasiva främmande arter är otydlig gällande vilken myndighet som ska utreda och ta beslut om hanteringsåtgärder i enskilda fall. Naturvårdsverket har först 2022 inkommit med en hemställan till regeringen om förslag till förändringar i förordningen. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte förefaller ha gett någon tydlig signal till Naturvårdsverket att prioritera frågan så att eventuella otydligheter kunde ha utretts, och hanteringsåtgärder kunde ha fastställts, tidigare.

Det är även otydligt vilket ansvar statliga myndigheter och kommuner har för att kartlägga förekomster och utbredning av invasiva främmande arter. Otydligheten gäller även inrapportering av fynd från kartläggningar och av genomförda bekämpningsåtgärder. Sammantaget innebär detta, enligt Riksrevisionen, att det saknas en överblick över en betydande del av det samlade arbetet med invasiva främmande arter.

6.3.2 Regeringens uppföljning av myndigheternas insatser har varit otillräcklig

Regeringens uppföljning av de granskade myndigheternas insatser har varit otillräcklig. Under perioden fram till 2015 tog regeringen flera initiativ men såg inte till att de insatser som regeringen såg framför sig fullföljdes. Regeringen har heller inte följt upp vilka konsekvenser som Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens prioritering av insatser under senare år fått för det samlade arbetet. Det gäller till exempel konsekvenser av att information till allmänheten prioriterats medan andra uppgifter som framgår av lagstiftningen, såsom att föreslå nationell förteckning och att fastställa hanteringsåtgärder med tillhörande hanteringsprogram, ännu inte färdigställts.

Granskningen visar även att regeringen inte har följt upp hur de granskade myndigheterna använt tilldelade medel för olika typer av insatser. Regeringen har därmed, enligt Riksrevisionen, begränsat underlag för att bedöma om den ökade

medelstillelningen använts till de insatser som är viktigast för att det samlade arbetet ska fungera. Detta innebär också att regeringen har begränsat underlag för att bedöma om den totala finansieringen på området ger förutsättningar för ett långsiktigt och effektivt arbete.

6.4 Rekommendationer

Till regeringen

- Förtydliga vilken myndighet som ska utreda och fatta beslut om hanteringsåtgärder för EU-listade arter med konstaterad stor spridning i Sverige.
- Förtydliga vilket ansvar statliga myndigheter och kommuner har för att kartlägga och rapportera in förekomster och utbredning av invasiva främmande arter samt rapportera in genomförda åtgärder.
- Utveckla uppföljningen av myndigheternas arbete med invasiva främmande arter för att kunna bedöma om de samlade insatserna ger önskat resultat.

Till Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten

- Fortsätt utveckla övervakningssystemet för invasiva främmande arter så att informationen om utbredning och genomförda bekämpningsåtgärder förbättras.
- Färdigställ arbetet med att ta fram ett förslag till nationell förteckning över invasiva främmande arter.
- Utveckla det vägledande stödet till länsstyrelserna om genomförande av bekämpningsåtgärder på privatägd mark.
- Fortsätt utveckla riktad information och vägledning till fler målgrupper än idag.

Ordlista

Bekämpningsåtgärd. Används i rapporten för att beskriva en åtgärd mot en förekomst av en invasiv främmande art som syftar till att bekämpa arten. Målet kan vara att utrota, att innesluta eller att begränsa förekomsten.

EU-förteckningen. Används i rapporten angående förteckning av arter som regleras enligt EU-förordningen om invasiva främmande arter. Benämns i den svenska förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter som unionsförteckningen.

EU-listad art. En art som finns på EU-förteckningen, se ovan.

Hanteringsåtgärd. Ska vidtas för arter med stor spridning, kan vara åtgärder för utrotning, populationsbegränsning eller inneslutning av en population av en invasiv främmande art. Hanteringsåtgärderna kan skilja sig mellan olika områden, som då kallas hanteringsområden.

Hanteringsprogram. För arter med stor spridning ska ansvariga myndigheter redovisa beslutade hanteringsåtgärder (se ovan) i ett hanteringsprogram.

Insatser. Används i rapporten för att beskriva en myndighets arbete med invasiva främmande arter. Insatser kan till exempel vara att genomföra bekämpningsåtgärder, tillsyn, information, vägledning eller andra uppgifter.

Invasiv främmande art. En främmande art vars introduktion eller spridning har konstaterats hota eller negativt inverka på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster.

Miljöövervakning. Systematisk periodisk uppföljning av tillståndet för en art, naturtyp eller liknande.

Nationell förteckning. Förteckning av invasiva främmande arter som bedöms vara ett problem i Sverige och som inte finns med på EU-förteckningen.

Riskklassificering. Bedömning av ett större antal främmande arters ekologiska påverkan och invasionspotential, som används för att klassificera vilka arter som utgör störst hot mot ekologiska värden.

Riskbedömning. Bedömning av invasiva främmande arters påverkan på miljö, ekonomi och hälsa, görs inför beslut om hanteringsåtgärder och förslag på arter till nationell förteckning.

Övervakningssystem. Ska fastställa förekomst och utbredning av invasiva främmande arter, medge snabb upptäckt av nya arter samt övervaka åtgärders genomförande och effektivitet.

Referenslista

Författningar

EUT L 317/35, 4.11.2014, CELEX 32014R1143, *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.*

EUT L 189/4, 14.7.2016, CELEX 32016R1141, *Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1141 av den 13 juli 2016 om antagande av en förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse i enlighet med förordningen (EU) nr 1143/2014.*

EUT L 182/37, 13.7.2017, CELEX 32017R1263, *Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/1263 av den 12 juli 2017 om uppdatering av den förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse som fastställs i genomförandeförordning (EU) 2016/1141 i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014.*

EUT L 174/5, 10.7.2018, CELEX 32018R0968, *Kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/968 av den 30 april 2018 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 vad gäller riskbedömningar för invasiva främmande arter.*

FIFS 2004:37, *Fiske i sötvattensområdena.*

Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter.

HVMFS 2019:21, *Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om hantering av signalkräfta.*

Miljöbalk (1998:808).

Miljötillsynsförordning (2011:13).

Myndighetsförordningen (2007:515).

Litteratur

Avfall Sverige, *Hantering och deponering av jordmassor med invasiva arter - parkslide*, 2021:15, 2021.

Fritidsodlingens Riksorganisation, *Invasiva främmande arter i Norden, Nulägesrapport – hur respektive land har arbetat med IAS hittills*, 2020.

holmgrenhansson Advokatbyrå AB, *Rättsutredning avseende invasiva främmande arter och statlig finansiering av åtgärder mot dem på privat mark*, 2022.

New Republic, *Rapport om allmänhetens kunskap om invasiva arter*, 2022.

WSP, *Samhällsekonomisk analys av invasiva främmande arter 1 – Parkslide, Vresros, Blomsterlupin och Fetblad*, 2019.

WSP, *Samhällsekonomisk analys av invasiva främmande arter 2 – Mink, Sykomorlönn, Kotula, Spårroxbär och Kanadensiskt gullris*, 2020.

Artiklar

Gren, Isacs, Carlsson, "Costs of Invasive Alien Species in Sweden", 2009.

NeoBiota 67: 299-328, "Economic costs of biological invasions in the United Kingdom", 2021, DOI: 10.3897/neobiota.67.59743(29 jul 2021).

Utredningar

Artdatabanken, *Klassificering av främmande arters effekter på biologisk mångfald i Sverige - ArtDatabankens risklista*, ArtDatabanken Rapporterar 21, 2019.

Ds 2012:23, *Etappmål i miljömålssystemet*.

Havs- och vattenmyndigheten, *Hanteringsprogram för signalkräfta*, rapport 2020:27, 2020.

Naturvårdsverket, *Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper*, rapport 5910, 2008.

Naturvårdsverket, *Invasiva främmande arter - Redovisning av regeringsuppdrag, handlingsplan*, NV-00684-14, 2014.

Naturvårdsverket, *Kommunikationsstrategi för nationellt arbete med invasiva främmande arter*, PM 2017-10-18, NV-08555-15, 2017.

Naturvårdsverket, *Förslag till föreskrifter om hanteringsåtgärder för jätteloka och jättebalsamin med tillhörande konsekvensutredning och miljökonsekvensbeskrivning*, remiss, NV-01123-19, 2019.

SOU 2019:22, *Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning*.

Naturvårdsverket, *Invasiva främmande arter och grön infrastruktur*, framtagen 2020-10-21, 2020.

Naturvårdsverket, *Uppföljning infosatsning "hantera Spridning"*, bildspel från möte 11 december 2020, 2020.

Naturvårdsverket, *Förtroendemätning 2021*, 2021.

Naturvårdsverket, *Beställning från ramavtal juridiska tjänster*, ärendenummer NV-07060-21 (samlingsärendet), 2021.

Naturvårdsverket, *Uppföljning infosatsning Invasiva främmande arter 2021*, bildspel daterat 2021-11-24, 2021.

Naturvårdsverket, *Hemställan om författningsändringar rörande invasiva främmande arter*, NV-04205-20, 2022.

Vattenmyndigheten Södra Östersjön, *Åtgärdsprogram för vatten 2021-2027*, samrådshandling, 2020.

Riksdagstryck

Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, bet. 1997/98:JoU20, rskr. 1997/98:278.

Prop. 2000/01: 130, *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*, 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36.

Prop. 2004/05:150, *Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag*, 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48.

Prop. 2009/10:155, *Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete*, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, bet. 2017/18:MJU1, rskr. 2017/18:115.

Prop. 2017/18:211, *Invasiva främmande arter*, bet. 2017/18:MJU23, rskr. 2017/18:402.

Regeringsbeslut M2006/5453/A, M2006/4500/Na, *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Naturvårdsverket*.

Regeringsbeslut M2012/1171/Ma, *Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål*.

Regeringsbeslut M2014/2941/S, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Naturvårdsverket*.

Regeringsbeslut M2020/02056 (delvis) M2020/02000 M2020/01479 m.fl., *Regleringsbrev för Naturvårdsverket budgetåret 2021*.

Regeringsbeslut M2021/02392(delvis) M2021/00427, *Regleringsbrev för Havs- och vattenmyndigheten budgetåret 2022*.

Webbsidor

Convention on Biological Diversity, "Aichi Biodiversity Targets", <https://www.cbd.int/sp/targets/>, hämtad 2022-03-22.

Danmarks miljø- og livsmedelsministerie. "Bekendtgørelse om forebyggelse og håndtering af introduktion og spredning af invasive ikkehjemmehørende arter på EU-listen og om en national liste med handelsforbud m.v. over for invasive arter", <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2018/1285>, hämtad 2022-03-24.

European Commission, "EU Biodiversity Strategy to 2020", https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/strategy_2020/, hämtad 2022-03-22.

Naturvårdsverket, "Affischer", <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/invasiva-frammande-arter/informationsmaterial/affischer>, hämtad 2022-01-27.

Naturvårdsverket, "Ansvar för utrotningsåtgärder", <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/invasiva-frammande-arter/om-lansstyrelsens-arbete-mot-invasiva-frammande-landlevande-vaxter/ansvar-for-utrotningsatgarder/>, hämtad 2022-02-02.

Naturvårdsverket, "Arbete med arter med stor spridning enligt EU-förordning om invasiva främmande arter", <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/invasiva-frammande-arter/arter-med-stor-spridning/>, hämtade 2022-01-28.

Naturvårdsverket, "Bekämpning av invasiva främmande växter på land",
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/invasiva-frammande-arter/bekampning-av-invasiva-frammande-vaxter-pa-land#E-1613318104>, hämtad 2022-02-03.

Naturvårdsverket, "Definition",
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/invasiva-frammande-arter/vad-ar-ifa/definition/>, hämtad 2022-01-18.

Naturvårdsverket, "EU-förordningen om invasiva främmande arter",
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/invasiva-frammande-arter/EU-forordningen-om-invasiva-frammande-arter/#E-628455377>, hämtad 2022-03-22.

Naturvårdsverket, "Förutsättningar för arbetet",
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/invasiva-frammande-arter/om-lansstyrelsens-arbete-mot-invasiva-frammande-landlevande-vaxter/forutsattningar-for-arbetet/>, hämtad 2022-01-28.

Naturvårdsverket, "Hur bestäms det vilka arter som ska vara på den nationella förteckningen?", <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/invasiva-frammande-arter/aktuellt/nationell-forteckning-over-invasiva-frammande-arter>, hämtad 2022-03-30.

Naturvårdsverket, "Informera allmänheten",
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/invasiva-frammande-arter/informera-allmanheten/>, hämtad 2022-01-26.

Naturvårdsverket, "Invasiva arter",
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/invasiva-frammande-arter/Arter/>, hämtad 2022-04-04.

Naturvårdsverket, "Jätteloka",
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/invasiva-frammande-arter/Arter/EU-listade-etablerade-arter/jatteloka/>, hämtad 2022-03-23.

Naturvårdsverket, "Kommunernas roll i arbetet med invasiva främmande arter",
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/invasiva-frammande-arter/ansvarsfordelning-for-arbetet-med-invasiva-frammande-arter/kommunernas-roll-i-arbetet-med-invasiva-frammande-arter>, hämtad 2022-02-03.

Naturvårdsverket, "Metodkatalog för bekämpning",
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/invasiva-frammande-arter/metodkatalog-bekampning/>, hämtad 2022-02-03.

Naturvårdsverket, "Parkslide",

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/invasiva-frammande-arter/Arter/arter-som-ej-omfattas-av-regler/parkslide/>, hämtad 2022-04-28.

Naturvårdsverket, "Säker avfallshantering för att undvika spridning av invasiva växter", <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/invasiva-frammande-arter/saker-avfallshantering/>, hämtad 2022-02-04.

Naturvårdsverket, "Tillsynsvägledning om invasiva främmande arter", <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/invasiva-frammande-arter/tillsynsvagledning-om-invasiva-frammande-arter/>, hämtad 2022-02-14.

Naturvårdsverket, "Utlysning av forskningsmedel för hantering av invasiva främmande arter", <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/forskning/miljoforskning/utlysningar/utlysning-av-forskningsmedel-for-hantering-av-invasiva-frammande-arter>, hämtad 2022-02-08.

Statsrådets förordning om invasiva främmande arter av nationell betydelse, 30.12.2015/1725, <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2015/20151725>, hämtad 2022-03-24.

Statsrådets förordning om invasiva främmande arter av nationell betydelse, 704/2019, <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2019/20190704>, hämtad 2022-03-24.

Bilaga 1. Myndigheternas finansiering och resursanvändning

I denna bilaga redovisas de uppgifter om finansiering och resursanvändning för arbetet med invasiva främmande arter som Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten lämnat till Riksrevisionen.

Finansieringen av Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete med invasiva främmande arter 2015–2021

Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete med invasiva främmande arter finansieras via medel från flera olika anslag. I de uppgifter om total finansiering som myndigheterna lämnat till Riksrevisionen ingår medel som används till bidrag²⁷⁵ och uppdrag²⁷⁶ samt egna personalkostnader för arbete med invasiva främmande arter.

Naturvårdsverket finansierar sitt arbete med invasiva främmande arter med medel från 1:1 (förvaltningsanslag), 1:3 (Åtgärder för värdefull natur) och 1:5 (Miljöforskning). Se tabell 1.

Tabell 1 Naturvårdsverkets finansiering av arbetet med invasiva främmande arter under perioden 2015–2021 (mnkr)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1:1	2,1	2,0	0	0	0	0	0
1:3	8,2	9,4	16,4	21,9	23,7	31,6	69,6
1:5						10,5	0
Totalt	10,3	11,4	16,4	21,9	23,7	42,1	69,6

Källa: Uppgifter om finansiering och resurser från Naturvårdsverket, 2021-11-12, samt komplettering 2022-01-25.

Havs- och vattenmyndigheten använder medel från 1:15 (förvaltningsanslag), 1:11 (Åtgärder för havs- och vattenmiljö) samt 1:2 (miljöövervakning) för arbete med invasiva främmande arter. Se tabell 2.

²⁷⁵ Till exempel medel som fördelas vidare till länsstyrelserna för arbete med invasiva främmande arter och medel som fördelas i form av bidrag till kommunerna för åtgärder mot invasiva främmande arter.

²⁷⁶ Till exempel konsultuppdrag.

Tabell 2 Havs- och vattenmyndighetens finansiering av arbetet med invasiva främmande arter under perioden 2015–2021 (mnkr)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1:11	1,4	1,1	1,6	5,9	5,0	9,8	29,9
1:15	1,0	1,1	1,1	1,1	2,6	0,6	0,3
1:2	0,1	0,2	0,9	0,2	0,6	1,4	1,0
Totalt	2,5	2,4	3,6	7,2	8,2	11,8	31,2

Källa: Uppgifter om finansiering och resurser från Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-14, samt komplettering 2022-02-16.

Från tabellerna ovan framgår att de båda myndigheternas totala finansiering av arbetet med invasiva främmande arter har ökat under tidsperioden. År 2019 var den totala finansieringen för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete tillsammans drygt 30 miljoner kronor. Denna summa har ökat till totalt cirka 100 miljoner kronor år 2021.

Antal årsarbetskrafter vid Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten som arbetat med frågor relaterade till invasiva främmande arter har också ökat. År 2021 var antalet årsarbetskrafter vid Naturvårdsverket 4,7 och vid Havs- och vattenmyndigheten 3. Motsvarande antal för år 2015 var 2,8 respektive 1,6.²⁷⁷

Havs- och vattenmyndigheten uppger att det generellt inte har varit ett problem för myndigheten att rekrytera och behålla personal med relevant kompetens. Personal som slutat arbeta med invasiva främmande arter har ofta fortsatt med annat arbete inom myndigheten och har därför kunnat bistå vid behov. I och med tillkomna uppgifter för myndigheten i den svenska förordningen, och en högre prioritering av frågan inom myndigheten, har teamet som jobbar med frågan vuxit framför allt sedan 2018.²⁷⁸

Enligt Naturvårdsverket, har myndigheten heller inte haft problem att rekrytera personal med rätt kompetens. Däremot är det generellt en viss rotation inom Naturvårdsverket som innebär att även de som jobbat med invasiva främmande arter gått vidare till andra tjänster inom myndigheten. Frågan om invasiva främmande arter var tidigare splittrad på flera olika enheter inom myndigheten. I samband med en omorganisation i januari 2017 då Artenheten bildades har

²⁷⁷ Uppgifter om finansiering och resurser från Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-14, samt komplettering 2022-02-16 respektive Naturvårdsverket 2021-11-12, samt komplettering 2022-01-25.

²⁷⁸ Intervju med Havs- och vattenmyndigheten 2021-10-14.

frågorna om invasiva främmande arter samlats till en enhet. Detta har enligt myndigheten inneburit att samordningen och kontinuiteten i arbetet inom myndigheten blivit bättre efter 2017.²⁷⁹ Antalet årsarbetskrafter som arbetar med invasiva främmande arter vid Naturvårdsverket fördubblades mellan år 2016 och 2017 och var som högst under åren 2017 och 2018.²⁸⁰

Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens användning av medel

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten fördelar sedan 2019 vidare medel till länsstyrelserna för hanteringsåtgärder och inventeringar.²⁸¹ År 2019 och 2020 fördelade båda myndigheterna cirka 3–4 miljoner per år. År 2021 fördelade Naturvårdsverket vidare nästan 38 miljoner och Havs- och vattenmyndigheten drygt 24 miljoner till länsstyrelserna.²⁸² Därutöver har både Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten även fördelat ut medel till kommuner genom så kallade LONA- och LOVA-projekt²⁸³ med koppling till arbete med invasiva främmande arter. År 2020 och 2021 uppgick dessa projekt tillsammans till ca nio miljoner kronor per år, se bilaga 2, tabell 4 och 5.

Naturvårdsverket har under hela tidsperioden lagt mellan 8–16 miljoner kronor per år på egeninitierade hanteringsåtgärder, framför allt bekämpning av djur inom det så kallade Mårdhundsprojektet²⁸⁴. År 2015 utgjorde detta projekt en stor del av de totala resurserna som Naturvårdsverkets använde för arbetet med invasiva främmande arter.²⁸⁵ Även om kostnaden för denna post också ökat under perioden har dess andel av totalen minskat i takt med att Naturvårdsverkets totala resurser

²⁷⁹ Intervju med Naturvårdsverket 2021-10-13.

²⁸⁰ Uppgifter om finansiering och resurser från Naturvårdsverket 2021-11-12, samt komplettering 2022-01-25.

²⁸¹ Naturvårdsverket fördelade även medel 2018, men då endast en mindre summa, 75 000 kronor.

²⁸² Uppgifter om finansiering och resurser från Naturvårdsverket, 2021-11-12, samt komplettering 2022-01-25 och från Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-14, samt komplettering 2022-02-16.

²⁸³ Den lokala naturvårdssatsningen (LONA) samt Lokala åtgärder för bättre havs- och vattenmiljö (LOVA) är bidrag som ska stimulera kommuners och ideella föreningsars långsiktiga naturvårdsgemenskap.

²⁸⁴ Sedan 2008 har Svenska Jägarförbundet - Invasiva Arter (före detta Mårdhundsprojektet) haft i uppdrag av Naturvårdsverket att övervaka och minimera förekomst av fritt levande mårdhund. Från och med år 2019 utökades uppdraget till att även hantera utrotningen av alla EU-listade vilda landlevande djurarter som idag finns eller förekommer sporadiskt i landet; mårdhund, bisam, nilgås, vattensköldpadda och tvättbjörn.

²⁸⁵ Uppgifter om finansiering och resurser från Naturvårdsverket 2021-11-12, samt komplettering 2022-01-25.

för arbetet med invasiva främmande arter har ökat. Havs- och vattenmyndigheten har ingen kostnadspost för egeninitierade hanteringsåtgärder motsvarande Naturvårdsverkets Mårdhundsprojekt, men har finansierat några mindre sådana projekt under perioden.²⁸⁶

Resterande medel fördelar Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten på olika insatsområden, och fördelningen ser lite olika ut mellan de båda myndigheterna. Myndigheterna har lämnat uppgifter om fördelning av personalkostnader samt konsultkostnader på följande insatsområden:

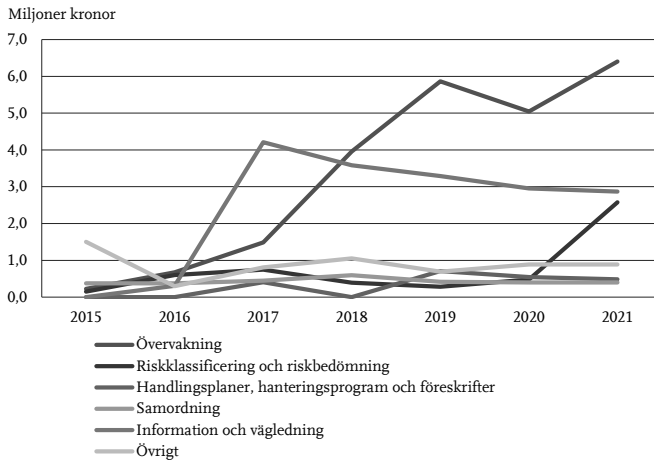
- övervakning
- riskklassificering och riskbedömningar
- handlingsplaner, hanteringsprogram och föreskrifter
- information
- vägledning
- samordning

Båda myndigheterna har haft svårt att ta fram uppgifter om hur de fördelat sina resurser. Myndigheternas tidredovisningssystem har till exempel inte kunnat användas rakt av för att ta fram en fördelning av årsarbetskrafter eftersom systemet inte används för att följa upp olika insatser i arbetet med invasiva främmande arter. De uppgifter som myndigheterna ändå tagit fram avseende fördelning av, och kostnad för, årsarbetskrafter är baserade på uppskattningar. Även när det gäller uppgifter om övriga kostnader, huvudsakligen konsultkostnader, har myndigheterna haft svårt att ta fram exakta uppgifter. Uppgifterna som presenteras nedan är därmed förknippade med viss osäkerhet. Det arbete eller de kostnader som de två myndigheterna inte har kunnat koppla till dessa insatsområden har lagts i kategorin övrigt.

²⁸⁶ Uppgifter om finansiering och resurser från Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-14, samt komplettering 2022-02-16.

Naturvårdsverket

Diagram 5 Naturvårdsverkets användning av statliga medel för olika insatsområden



Källa: Uppgifter om finansiering och resurser från Naturvårdsverket, 2021-11-12, samt komplettering 2022-01-25.

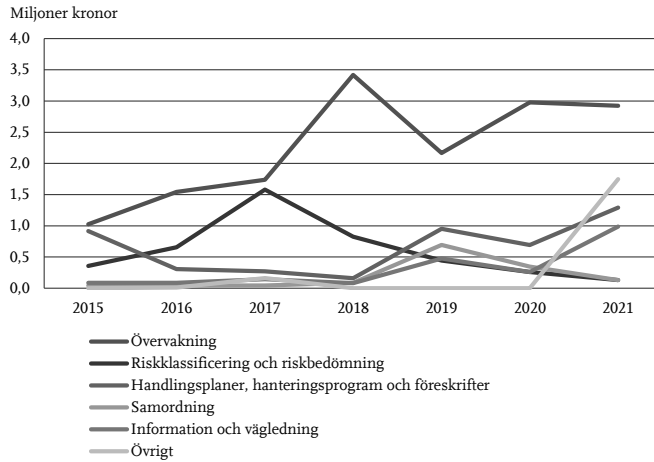
År 2015 var Naturvårdsverkets största kostnadspost övrigt arbete. I den kategorin ingår juristers arbete när det inte direkt kan kopplas till övriga kategorier. Under år 2015, när EU-förordningen precis hade trätt i kraft, lade Naturvårdsverket mycket tid på att ta fram förslag på ändringar i miljöbalken och ett förslag på svensk förordning. Sedan 2017 har de två största kostnadsposterna för Naturvårdsverket varit övervakning respektive information och vägledning²⁸⁷. En stor del av Naturvårdsverkets arbetstid har lagts på information och vägledning, medan en stor del av konsultkostnaderna gått till övervakning²⁸⁸.

²⁸⁷ De två kategorierna information och vägledning har slagits ihop i redovisningen då det ibland har varit otydligt vad Naturvårdsverket klassar som information respektive vägledning. Inom Naturvårdsverkets uppgift om kostnader för vägledning år 2021 ligger till exempel poster som skulle kunna klassas som information: film om jätteloka, material till infosatsningen, framtagande av illustrationer av arter till webben och framtagande av skolmaterial om invasiva främmande arter.

²⁸⁸ Till exempel uppdrag om utveckling av övervakningssystemet till SLU, Artdatabanken.

Havs- och vattenmyndigheten

Diagram 6 Havs- och vattenmyndighetens användning av statliga medel för olika insatsområden



Källa: Uppgifter om finansiering och resurser från Havs- och vattenmyndigheten, 2021-11-14, samt komplettering 2022-02-16.

Havs- och vattenmyndigheten har lagt den största delen av sina resurser på övervakning under hela perioden 2015–2021, både egna personalkostnader och konsultkostnader. Därefter har myndigheten lagt mest resurser på arbete med handlingsplaner, hanteringsprogram och föreskrifter, och under en period även riskbedömningar.

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot invasiva främmande arter. Sådana arter kan orsaka stora skador i naturen och på viktiga verksamheter i samhället.

Riksrevisionens granskning visar att arbetet mot invasiva främmande arter under lång tid gick långsamt men har kommit i gång under de senaste åren. Det saknas dock fortfarande flera viktiga delar för att det ska kunna fungera effektivt. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram ett övervakningssystem som snabbt kan upptäcka nya fynd av invasiva främmande arter men systemet ger endast begränsad information om hur utbredda arterna är. Vidare har myndigheterna inte utrett vilka arter som orsakar störst problem och som i första hand ska bekämpas. För flera arter saknas även riktlinjer för hur bekämpningen bör genomföras. Det här har sammantaget skapat osäkerhet om vilka bekämpningsåtgärder som är viktigast att genomföra för de aktörer som ska arbeta med detta.

Regeringen dröjde med att peka ut en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna och har inte varit tillräckligt tydlig i sin styrning av dem. Regeringen har inte heller följt upp konsekvenserna av att myndigheterna ännu inte genomfört vissa uppgifter.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ytterligare förtydliga några av myndigheternas ansvar och uppgifter och att utveckla uppföljningen av myndigheternas arbete. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten rekommenderas bland annat att fortsätta utveckla övervakningssystemet för invasiva främmande arter och att färdigställa arbetet med att utreda vilka arter som i första hand ska bekämpas.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 4000
www.riksrevisionen.se

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 november 2022

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Roswall, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenegard, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson

Föredragande: statsrådet Roswall

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om statens insatser mot invasiva främmande arter

