

Katariina Kiviniemi Birgersson
Kanslichef

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över remiss av förslag till nationell förteckning över invasiva främmande arter

Yttrandet har på rektors uppdrag utarbetats av Områdesnämnden för naturvetenskap. Ärendet har beretts av professor Johan Ehrlén, Institutionen för ekologi, miljö och botanik (DEEP).

Sammanfattande synpunkter

Det är positivt att förslaget syftar till att utforma en sammanhållen beskrivning av hur arbetet med invasiva arter ska hanteras och hur ansvarsfördelningen ska se ut.

Den viktigaste invändningen mot förslaget som Stockholms universitet vill anföra är att kunskapsunderlaget för såväl urvalet av arter för förteckningen, som för effekten av olika åtgärder, är mycket bristfälligt. Urvalet av arter till förteckningen baseras inte på ett tydligt redovisat faktaunderlag vilket stämmer dåligt överens med artiklarna 5.1 och 12.1 i EU-förordningen.

Förslaget återspeglar inte heller den rådande avsaknaden av evidensbaserad kunskap om hur effektiva olika utrotnings- och hanteringsåtgärder är. Detta innebär att det är mycket oklart om de föreslagna målen är realistiska och genomförbara.

Den viktigaste komponenten i en framgångsrik strategi för att bekämpa invasiva arter på ett resurseffektivt sätt är att öka den kvantifierbara kunskapen om: (1) Under vilka miljöförhållanden en viss art med stor sannolikhet kan komma att utgöra ett problem. (2) Vilka de negativa effekterna är när arten väl invaderat ett område. (3) Hur kostnadseffektiva olika utrotnings- och hanteringsåtgärder är för en viss art. Förslag för att råda bot på den rådande kunskapsbristen saknas dock helt i förslaget,

Slutligen måste det mot bakgrund av att flera av de föreslagna åtgärderna riskerar att bli mycket kostnadskrävande, starkt ifrågasättas om en generell prioritering av en

Områdesnämnden för naturvetenskap

omfattande bekämpning av invasiva arter är rimlig. Ur ett biologiskt mångfaldsperspektiv skulle i de flesta fall resurserna med säkerhet göra betydligt större nytta om de istället användes till habitatskydd och biotopvård.

Urval av arter i förteckningen

För att korrekt identifiera och kvantifiera de negativa effekter som olika invasiva arter har på biologisk mångfald och ekosystemfunktion, och kan förväntas ha inom en snar framtid, samt för att sätta dem i relation till andra hot mot den biologiska mångfalden, som till exempel förändrad markanvändning, är det av yttersta vikt att bedömningen av nuvarande och framtida negativa effekter baseras på tydligt redovisade evidens.

Det förslag som presenteras har i detta avseende betydande brister. De kriterier som använts för att välja ut arter som ska föras upp på den nationella förteckningen är inte redovisade i kvantitativa termer, och det anges inte heller tydligt vilket faktaunderlag som använts för att bedöma om en art uppfyller de kriterier som krävs för att föras upp på förteckningen. Eftersom huvudproblemet med arturvalet för förteckningen är bristen på redovisat underlag så är det svårt att diskutera det specifika arturvalet i detalj. Ett exempel på oklarheten i vilka kriterier som använts är dock på vilka grunder kaukasiskt fetblad men inte parksallat inkluderats i förteckningen.

Argumentationen beträffande effekter av invasiva arter är också i flera avseenden oklar eller motsägelsefull. Så betraktas till exempel det faktum att en invasiv art bidrar med ett tillskott av nektar och pollen som positivt för spärroxbär men negativt för blomsterlupin. Slutligen kan man ifrågasätta att datumet då en art införts (i förslaget år 1800) väger tyngre än de problem en art skapar – arter som introducerats före år 1800 tas inte med på listan även om de problem de orsakar är större än de problem som senare inkomna arter vilka finns med på förslaget till lista orsakar.

Särskilt problematiskt är avsaknaden av tydliga kriterier, faktaunderlag och redovisade prognosverktyg för bedömningen av de hot som olika arter kan förväntas komma att utgöra i framtiden. Överlag verkar prognoserna baseras på att den utveckling som skett under de senaste åren kommer att fortsätta i samma takt. Detta är problematiskt eftersom olika arters invasionsförlopp kan se mycket olika ut, och att nuvarande förslag därmed riskerar att missa arter som idag har en relativt blygsam utbredning men som kan tänkas öka snabbt inom en snar framtid, och på samma sätt överskatta de negativa effekterna av arter som kanske redan koloniserat en stor del av sin potentiella miljö.

Sammantaget så ger det redovisade underlaget intrycket av att klassificeringen till stor del baserats på okvantifierade observationer och subjektiva bedömningar snarare än kontrollerbara evidens. Detta behöver inte i sig innebära att de arter som i förslaget förts upp på förteckningen inte är relevanta, men gör det svårt att bedöma vad som motiverar att just de arter som förts fram i förslaget finns med medan andra saknas. Det är i detta sammanhang viktigt att notera att det faktum att klassificeringen bara i liten utsträckning baserats på evidens återspeglar det faktum att kunskap för att göra mer tillförlitliga prognoser idag saknas och att därför tillförlitliga prognoser är svårt att göra. Denna brist på kunskap och därmed associerade osäkra prognoser har flera viktiga konsekvenser. För det första innebär den att det krav som regleringen lägger på länsstyrelserna att ”ta fram en långsiktig planering som innefattar en prioriteringsordning för insatser” blir svårt att uppfylla. För det andra, så innebär det att man i nuvarande situation bör vara försiktig i bedömningarna eftersom vi inte med säkerhet kan säga om de utvalda arterna utgör större hot än de arter som inte finns med i förslaget på förteckning. För det tredje, så pekar den ut förbättrad kunskap om de invasiva arternas biologi och spridningsförmåga som helt nödvändig för att på sikt bedriva ett framgångsrikt arbete med att begränsa de negativa effekterna av invasiva arter.

En viktig fråga som följer av denna osäkerhet, men som inte tas upp i förslaget, är om den optimala strategin är att satsa alla resurser på de arter som finns med i förteckningen, eller om det skulle vara mer effektivt att använda en liten del av tillgängliga medel till att utföra åtgärder mot de arter som ännu inte utgör stora problem men som kan begränsas med förhållandevis mycket små resurser.

Det kan också vara värt att överväga om den nationella förteckningen inte bara skulle differentiera mellan arter som kräver åtgärder och arter som inte kräver åtgärder, utan också lista arter för vilka olika typer av åtgärder kunde vara aktuella. Man skulle till exempel kunna tänka sig att begränsningar i handel och spridning är rimliga att införa för ett större antal arter än det antal för vilka utrotnings- och hanteringsåtgärder är motiverade.

En annan fråga som inte heller berörs i förslaget är hur resurser ska fördelas mellan olika arter. Givet att de åtgärder som skulle krävas för att framgångsrikt utrota eller begränsa alla de arter som finns med i förteckningen är mycket omfattande och resurserna begränsade, så kommer prioriteringar rimligtvis att bli nödvändiga. Även om det i dagsläget är svårt att på detaljnivå uttala sig om vilka prioriteringar som bör göras, så vore det ändå önskvärt att slå fast de övergripande principerna för hur prioriteringar mellan arter upptagna i förteckningen ska göras.

Ett konkret exempel på en prioritering som starkt kan ifrågasättas utifrån den givna informationen, är de föreslagna åtgärderna för kaukasiskt och sibiriskt fetblad. Dessa arter har idag en utbredning på 27 hektar, och denna förväntas enligt informationen i förslaget, öka till 28 hektar om 50 år (dvs mindre än 0,1 %:s ökning i årstakt) om ingen åtgärd vidtas. Detta väcker frågan om det inte finns arter som utgör ett större problem, samt om omfattande åtgärder, med bland annat potentiellt stora effekter på användningen av gröna tak, verkligen kan anses motiverade.

En mer generell synpunkt på förteckningen är att det ur ett biologiskt mångfaldsperspektiv också vore önskvärt med en övergripande analys av de hot som invasiva arter utgör jämfört med de negativa effekter som orsakas av andra faktorer, som till exempel markanvändningen inom jord- och skogsbruk.

Utrotnings- och hanteringsåtgärder

Förslaget är tydligt beträffande ansvarsfördelningen för att vidta utrotnings- och hanteringsåtgärder, vilket är bra. Ett stort problem som dock inte berörs i förslaget är att det i dagsläget i mycket stor utsträckning saknas kunskap om vilka de mest effektiva utrotnings- och hanteringsåtgärderna är. I förteckningen nämns inte heller något om vilka utrotnings- eller hanteringsåtgärder, förutom begränsningar av spridningen, som kan vara aktuella. Än mer bristfällig är kunskapen om hur kostnadseffektiva olika åtgärder är. En förutsättning för att kunna utarbeta rekommendationer om kostnadseffektiva och lämpliga utrotnings- och hanteringsåtgärder är därför att ett evidensbaserat underlag för effektiviteten för olika åtgärder skyndsamt tas fram.

I den marina miljön, där spridningsmöjligheterna är nästintill obegränsade, finns inga kända exempel på att åtgärder för att reducera etablerade bestånd av främmande arter har varit framgångsrika. Den utvärdering av förvaltningsstrategier som gjorts för marina miljöer (Giakoumi et al., 2019, *Management priorities for marine invasive species*, *Science of the total environment*, 688, 976–982) kom fram till att den åtgärd som endast har förebyggande effekt rekommenderas, d.v.s. att informera allmänheten om problematiken med främmande arter. Fysisk reduktion ansågs endast möjligt för arter med mycket låg spridningsförmåga och liten utbredning (t.ex. vissa alger). Den åtgärd som rankades högst var ”ingen åtgärd”. Detta delvis för att kostnaderna för att begränsa arter som redan etablerats ansågs orimliga. Effekten skulle därför kunna bli att andra åtgärder med mer välunderbyggda positiva effekter på biologisk mångfald,

som till exempel att mer långsiktigt arbeta för att motverka habitatförsämring, får mindre resurser om försök till snabb reduktion av främmande arter prioriteras.

Till detta bör tilläggas att de bieffekter som exempelvis reduktionsfiske av en invasiv fiskart eller storskaligt borttagande av en invasiv växt har för inhemska arter ofta är okända. Vad gäller just fiske är det ofrånkomligt att andra ryggradsdjur kommer utgöra bifångst, vilket innebär praktiska och etiska avvägningar.

Med tanke på det dåliga kunskapsläget beträffande effektiviteten hos olika utrotnings- och hanteringsåtgärder förefaller även de föreslagna tidsfristerna orealistiska. Tidsfristerna på tre månader beaktar inte heller det faktum att de mest effektiva åtgärderna kanske bör ske vid en viss årstid, som ligger mer än tre månader efter anmälan. Bristen på kunskap om olika åtgärders effektivitet och kostnader innebär också att de kostnader som redovisas i Tabell 10 förefaller mycket svagt underbyggda.

Distinktionen mellan utrotningsåtgärder och hanteringsåtgärder är kanske konceptuellt meningsfull, men frågan är hur användbart det är i praktiken. Dels skiljer sig förutsättningarna mellan populationer av en given art åt. Inom vissa populationer av en invasiv art, eller inom delar av utbredningsområdet, kan utrotningsåtgärder vara möjliga, medan hanteringsåtgärder är rimliga för andra populationer och i andra delar av utbredningsområdet. Att generellt föreslå hanteringsåtgärder för en art som bedöms omöjlig att utrota på nationell nivå kan därför vara ineffektivt. Dels kommer åtgärder som har som syfte att utrota en art säkerligen ofta inte att leda till total utrotning utan att enstaka individer kan överleva. Samtidigt kan framgångsrika hanteringsåtgärder med tiden leda till att en art helt försvinner. Med undantag för geografiskt mycket begränsade populationer är därför en rimligare ansats att sträva efter att reducera populationernas utbredning och antal i största möjliga mån, och att det i de mest framgångsrika fallen kommer att leda till utrotning.

Återställning

Förslaget är mycket vagt formulerat angående återställningsåtgärder och det är oklart vilka åtgärder som kan tänkas bli aktuella för att återställa ekosystem, samt hur detta i praktiken skulle kunna genomföras.

Övervakning

En central del i ett framgångsrikt arbete för att begränsa de negativa effekterna av invasiva arter är ett effektivt övervakningssystem. I förslaget baseras övervakningssystemet huvudsakligen på medborgarforskning. Det bör dock beaktas att medborgarforskning som övervakningsmetod inte är oproblematisk utan har flera väl kända problem. Till exempel så finns det en regional obalans där vissa delar av Sverige är mycket sämre representerade i rapporteringen. Det är därför viktigt att information baserat på medborgarforskning kompletteras med mer systematiska former av övervakning.



Lena Mäler
Vicerektor för det Naturvetenskapliga området



Katariina Kiviniemi Birgersson
Kanslichef