

RAPPORT

EVALUERING AV FYLKESMANNSEMBETENES OG SYSSELMANNEN PÅ SVALBARDS ARBEID MOT FREMMEDE ARTER



MENON-PUBLIKASJON NR. 121/2019

M-1575 | 2019

Av Kristin Magnussen, Nina Bruvik Westberg, Hanno Sandvik, Maria Rød, Raket Blaalid, Trygve Hesthagen og Magni Olsen Kyrkjeeide



Forord

På oppdrag fra Miljødirektoratet har Menon Economics i samarbeid med Norsk institutt for naturforskning (NINA) evaluert fylkesmannsembetenes og Sysselembetenes arbeid mot fremmede arter.

Prosjektet er ledet av Kristin Magnussen (Menon senter for miljø- og ressursøkonomi, MERE), med Nina Bruvik Westberg (Menon) som operativ prosjektleder og Maria Rød (Menon) som prosjektmedarbeider. Hanno Sandvik har vært teamleder hos NINA, mens Rakel Błaalid, Magni O. Kyrkjeeide og Trygve Hesthagen (alle NINA) har bidratt som prosjektmedarbeidere og forfattere. Kaja Høiseth-Gilje (Menon) har kvalitetssikret rapporten.

Vi takker Miljødirektoratet for et spennende oppdrag, og for god oppfølging og interessante samtaler med Tomas Holmern, Guro Sylling og Johan Danielsen. Vi takker også alle fylkesmannsembetene som har gitt oss verdifull informasjon og gode innspill gjennom spørreundersøkelse og dybdeintervjuer.

Oslo, desember 2019

Kristin Magnussen

Prosjektansvarlig
Menon Economics

Nina Bruvik Westberg

Operativ prosjektleder
Menon Economics



SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	4
1. INNLEDNING	8
1.1. Kort om tildelingene	8
1.2. Formål	8
1.3. Avgrensinger	9
1.4. Kort om metode og informasjonsinnhenting	9
1.5. Oppbygging av rapporten	10
2. TIL HVEM OG HVA ER DET TILDELT MIDLER?	11
2.1. Oversiktsbilde av innmeldte behov og utbetalte midler	11
2.2. Hvem melder inn behov og mottar midler?	13
2.3. Hvilke typer formål og tiltak har blitt tildelt midler?	15
3. MIDLENES UTLØSENDE EFFEKT	18
3.1. Utløsende effekt for tiltak som ble tildelt midler	18
3.2. Innmeldte prosjekter og tiltak som ikke ble tildelt midler	19
4. EFFEKTER AV MIDLENE PÅ FREMMEDE ARTER	21
4.1. Muligheter for å vurdere hvorvidt midlene har en effekt	21
4.2. Tiltakenes effekt på skadelige fremmede arter	23
4.3. Tiltakenes effekt på stedegent biologisk mangfold	24
4.4. Midlenes bidrag til å oppfylle målene i fylkesmannsembetenes regionale handlingsplaner	26
4.5. Midlenes bidrag til å oppfylle målene i Sysselmannen på Svalbards handlingsplan	27
4.6. Midlenes bidrag til å oppfylle målene i nasjonale artsspesifikke handlingsplaner	27
5. ER FORVALTNINGEN AV MIDLENE IVARETATT PÅ EN GOD NOK MÅTE?	29
5.1. Midlenes tilgjengelighet og målgruppe	29
5.2. Prioritering og bruk av midler i fylkene	30
5.3. Prioritering og bruk av midler på Svalbard	33
5.4. Tilgrensende virkemidler	34
5.5. Korrekt anvendelse av midler	35
5.6. Ressursbruk	36
5.7. I hvilken grad har bekjempelsestiltakene vært de mest kostnadseffektive?	37
6. ANBEFALINGER	39
6.1. Tildelingenes måloppnåelse	39
6.2. Forvaltning av tildelingene	40
6.3. Ressursbruk knyttet til tildelingene	41
6.4. Andre forhold knyttet til den nasjonale innsatsen mot fremmede arter	42
7. OPPFØLGINGSPUNKTER	44
7.1. Mal for nasjonale handlingsplaner	44
7.2. Mal for regionale handlingsplaner	47
7.3. Mal for metadata og rapportering av effekten av bekjempelsestiltak	54
7.4. Vurdering av sentralt tiltakssystem	56
8. REFERANSER	59
VEDLEGG A REGIONALE HANDLINGSPLANER	61
VEDLEGG B NASJONALE ARTSSPESIFIKKE HANDLINGSPLANER	66

VEDLEGG C DATA OM BEKJEMPELSESTILTAK	70
VEDLEGG D SPØRREUNDERSØKELSE TIL FYLKESMANNSEMBETENE	73

Sammendrag og konklusjoner

Denne evalueringen tar for seg midlene til bekjempelse av fremmede arter som tildeles til fylkesmannsembetene og Sysselmannen over kapittel 1420, post 21. Midlene skal utelukkende brukes til tiltak utenfor verneområdene. Formålet med midlene er å bekjempe fremmede arter. I perioden 2009–2019 har embetene og Sysselmannen blitt tildelt 86 millioner kroner¹ til å gjennomføre bekjempelses-, kartleggings- eller informasjonstiltak. Rundt 66 prosent av de gjennomførte tiltakene er bekjempelsestiltak. Tildelingene har høy utløsende effekt. Midlene er gitt til prosjekter innenfor formålet med tildelingene, og ville i liten grad blitt gjennomført uten de tildelte midlene. Samtidig er det vanskelig å vurdere effekten av tiltakene. Informasjons- og kartleggingstiltak har en indirekte effekt på fremmede arter, gjerne på lengre sikt, mens effekten av bekjempelsestiltak fordrer at tiltakene følges opp over en lengre periode. Videre stiller måling av effekter krav til at man har registrert endringer i fremmede arter og eventuell påvirkning på stedegne arter og naturtyper. Denne informasjonen er i liten grad registrert. For å sikre en mer koordinert innsats mot fremmede arter, anbefaler vi at Miljødirektoratet tydeliggjør hvilke arter og områder som skal prioriteres, samt hva slags informasjon de ønsker innrapportert fra embetene og Sysselmannen. Det er også behov for å spisse de regionale handlingsplanene slik at de blir bedre prioriteringsverktøy for embetene og Sysselmannens arbeid mot fremmede arter. Videre bør man vurdere om det skal etableres et sentralt tiltakssystem med informasjon om effekter og kostnader knyttet til bekjempelsesmetoder.

Midler til fremmede arter utenfor verneområdene

Fylkesmannsembetene og Sysselmannen har med bakgrunn i «Tverrsektoriell nasjonal strategi og tiltak mot fremmede skadelige arter» (Miljøverndepartementet, 2007) et ansvar for å sikre en helhetlig innsats mot fremmede arter. For å bygge oppunder denne innsatsen, tildeles det midler til bekjempelse av fremmede arter over kapittel 1420, post 21. Midlene skal utelukkende brukes til tiltak utenfor verneområdene, og formålet er tiltak mot fremmede arter, inkludert bekjempelse, kartlegging og informasjonstiltak. Utover dette er det få føringer for hvordan midlene skal benyttes, og dermed stor grad av frihet for Miljødirektoratet som forvalter av midlene. Prosessen med å tildele midler til sluttbruker er tredelt. Fylkesmannsembetene og Sysselmannen melder inn behov til Miljødirektoratet. Miljødirektoratet vurderer innmeldte prosjekter og tiltak, og tildeler deretter midler til embetene og Sysselmannen.

Formål og metodisk tilnærming i evalueringen

Formålet med evalueringen er å vurdere addisjonalitet, effekter og forvaltningen av tildelingene. I tillegg tar evalueringen for seg hvorvidt bruk av midlene bidrar til å oppfylle målene i de regionale handlingsplanene og de nasjonale, artsspesifikke handlingsplanene. Evalueringen er gjennomført med utgangspunkt i analyse av innmeldte behov og prosjekter som er tildelt midler, intervjuer med saksbehandlere i Miljødirektoratet og Sysselmannen, intervjuer og en spørreundersøkelse til samtlige av de nye fylkesmannsembetene, samt dokumentanalyse av handlingsplanene. Evalueringen tar for seg perioden 2008–2019, med hovedvekt på årene 2017–2019.

¹ Med mindre noe annet er spesifisert er samtlige beløp i rapporten oppgitt i 2018-kroner.

Midlene finansierer hovedsakelig bekjempelsestiltak

I perioden 2009–2019 er det til sammen tildelt 86 millioner kroner til fylkesmannsembetene og Sysselemannen til tiltak mot fremmede arter over kapittel 1420, post 21. Rundt halvparten av midlene er tildelt de tre siste årene. Rundt 66 prosent av prosjektene som er gjennomført i 2017 og 2018, omfatter bekjempelsestiltak, mens 20 prosent er kartleggingsprosjekter. De resterende prosjektene er i hovedsak informasjons- og opplæringstiltak og utarbeidelse av handlingsplaner.

Tildelingene har høy utløsende effekt

Evalueringen viser at tildelingene har en høy utløsende effekt. Majoriteten av prosjektene eller tiltakene som er tildelt midler over kapittel 1420, post 21, ville ikke blitt gjennomført uten midler. Prosjekter eller tiltak som er meldt inn som behov og som ikke mottar midler blir, med unntak av i to embeter, sjeldent gjennomført.

Bekjempelsestiltakene har trolig effekt på fremmede arter

Måloppnåelsen til tildelingene avhenger av hvor stor effekt den har hatt på fremmede arter i Norge. Det er imidlertid utfordrende å måle den eksakte effekten, fordi det er vanskelig å isolere effekten av de konkrete tiltakene som har blitt tildelt tilskudd. Vi har konsentrert oss om bekjempelsestiltakene, da disse forventes å ha en direkte effekt på fremmede arter, i motsetning til informasjons- og kartleggingstiltak. Samtidig er det vanskelig å måle effekten av bekjempelsestiltak. Det er delvis fordi bekjempelsestiltak må gjennomføres og følges opp over flere år for å vurdere om de er vellykket. Flere av tiltakene man har iverksatt vet man dermed ikke effekten av ennå. Videre er det i liten grad dokumentert endringer i utbredelsen av fremmede arter som følger av iverksatte tiltak, og dersom det er rapportert om effekt, er det ikke gjort på en systematisk måte. Basert på rapportert bruk av midler, at tiltak ofte ser ut til å følges opp over flere år og fylkesmannsembetenes og Sysselemannens egne vurderinger, er det grunn til å tro at i hvert fall deler av tiltakene har hatt en effekt på bekjempelse av fremmede arter.

Det er mer uklart hvorvidt tiltakene har en varig effekt på områdenes stedegne biologiske mangfold

De fleste embetene ser ut til å ha prioritert tiltak med grunnlag i områdenes stedegne biologiske mangfold, og mange prioriterer områder med truede arter og/eller truede naturtyper, men dette gjelder ikke alle. Behov for lokalt eierskap og ønske om å bekjempe fremmede arter av andre hensyn, er også av betydning for hvilke arter og områder som blir prioritert. Samtidig er grunnlaget for å vurdere effekten av bekjempelse på stedegne arter og naturtyper tynt, i stor grad fordi man sjeldent har rapportert om endringer i stedegne arter og naturtyper som følge av bekjempelsestiltakene.

Midlenes betydning for handlingsplanene

Vi har også vurdert hvorvidt bruk av midler bidrar til å oppfylle målene i de regionale handlingsplanene og/eller de nasjonale, artsspesifikke handlingsplanene. Det er uklart hvorvidt midlene skal bidra til å oppfylle målene i samtlige av de nasjonale handlingsplanene. Videre er det i liten grad fastsatt tydelige mål i de regionale handlingsplanene, og det er ikke opplagt hva man skal vurdere bruken av midler opp mot. De regionale handlingsplanene ser ut til å være førende for fylkesmannsembetenes og Sysselemannens overordnede arbeid. Samtidig har de som regel åpnet for å prioritere en rekke arter, og innsatsen mot fremmede arter blir dermed lite målrettet.

Forvaltningen av tildelingene resulterer i en lite koordinert innsats

Samtlige embeter og Sysselmannen har blitt tildelt årlige midler i evalueringsperioden, 2017–2019, og tildelingene er sånn sett godt kjent. Samtidig er det stor variasjon i hvorvidt embetene involverer kommuner i prioritering av områder for tiltak og gjennomføring av tiltak, og dermed sannsynligvis også hvor godt kjent kommunene er med tildelingene.

Miljødirektoratet vurderer innmeldte prosjekter og tiltak, og tildeler deretter midler. Vurderingene kommuniseres i liten grad til embetene, da embetene kun får tildelt midler etter formålskategorier (som i stor grad gjelder ulike artsgrupper), for eksempel tiltak til landlevende planter. Sysselmannen får tildelt midler i en samlet pott. Miljødirektoratet har dermed i praksis liten mulighet til å påvirke embetene og Sysselmannens endelige prioriteringer av bruk av midler. Dette resulterer i en noe fragmentert og lite koordinert innsats mot fremmede arter.

Ressursbruken i embetene varierer, ettersom embetene i varierende grad har overlatt gjennomføringen av tiltak til kommunene. Ressursbruken hos Miljødirektoratet, fylkesmannsembetene og Sysselmannen er vurdert å være lav, samtidig er det behov for ytterligere krav til rapportering og veiledning for å sikre at midlene bidrar til tildelingenes måloppnåelse. Vi har ikke grunnlag for å vurdere den totale ressursbruken tilknyttet tildelingene, da vi ikke har informasjon om kommunenes ressursbruk.

Basert på de utfordringene som er kartlagt, har vi følgende anbefalinger:



For å sikre en bedre **måloppnåelse** bør Miljødirektoratet vurdere om det skal gis tydeligere signaler om hvilke arter og områder som skal prioriteres ved bekjempelse av fremmede arter, for dermed å sikre en mer samordnet innsats. Dette inkluderer hvorvidt bekjempelse i hovedsak skal være rettet mot områder med sårbare eller truede naturtyper og arter. Videre bør man konkretisere skriftlig hovedmålet for midlene over kapittel 1420, post 21 som er rettet mot fremmede arter.

Anbefalinger:

- **Man bør konkretisere skriftlig et hovedmål for midlene over kapittel 1420, post 21 som er rettet mot fremmede arter**
- **Man bør vurdere om man skal gi tydeligere signaler om hvilke arter, områder og eventuelt hvilke tiltak som skal gis prioritert ved bekjempelse av fremmede arter, for dermed å sikre en mer samordnet innsats**



For å sikre at man i større grad kan vurdere måloppnåelsen, samt sikre en mer gjennomslutlig **forvaltning**, kan det være hensiktsmessig å utarbeide et kriteriesett som benyttes ved vurdering av innmeldte behov og som gjøres kjent for fylkesmannsembetene og Sysselmannen. Videre bør Miljødirektoratet tydeliggjøre overfor embetene og Sysselmannen hvordan de har vurdert de innmeldte behovene og prioritering av prosjekter. Det er også behov for å tydeliggjøre hvilken informasjon embetene og Sysselmannen skal oppgi i skjemaer til Miljødirektoratet, når de melder inn behov, hvordan de prioriterer tiltak og når de rapporterer om bruk av midler. Dette vil gjøre det enklere for Miljødirektoratet å prioritere og nyttiggjøre seg av innrapportert informasjon for å vurdere effekter. Dersom det er et mål at kommunene skal involveres, noe det er uklart om det er, bør kommunene informeres om muligheten for å melde inn behov om midler til embetene.

Anbefalinger:

- **Man bør utarbeide et kriteriesett som benyttes ved vurdering av innmeldte behov og som gjøres kjent for fylkesmannsembetene og Sysselmannen**
- **Man bør tydeliggjøre hvordan Miljødirektoratet har vurdert de innmeldte behovene og prioritering av prosjekter**
- **Man bør tydeliggjøre hvilken informasjon embetene skal oppgi i skjemaer til Miljødirektoratet, når de melder inn behov, ved prioritering av tiltak og når de rapporterer om bruk av midler**



Miljødirektoratet bruker lite ressurser til å forvalte midlene. Vi anbefaler noe økning i **ressursbruk** i Miljødirektoratet for å sikre bedre rapportering og dermed kontinuitet i bekjempelsen av fremmede arter, samt for å kunne måle om det er effekter og at tildelingene da oppfyller målene.

Anbefalinger:

- **Man bør vurdere nødvendig ressursbruk i Miljødirektoratet og fylkesmannsembetene for å ha mulighet til å følge opp og dermed få best mulig bruk av midlene**

Vi mener det er behov for nasjonale prioriteringer av hvilke arter som skal bekjempes. Videre er det behov for å utarbeide regionale handlingsplaner etter standardiserte maler, noe som vil bli aktuelt dersom de nye embetene får i oppdrag å oppdatere og samordne eksisterende handlingsplaner. I de regionale planene bør man tydeliggjøre hvilke arter og områder som skal prioriteres, og med hvilke tiltak, slik at planene kan fungere som et reelt prioriteringsverktøy. Det er også behov for å tydeliggjøre formålet med dagens nasjonale artsspesifikke handlingsplaner og hvilke midler som skal bidra til å oppfylle de fastsatte målene. Dersom man skal ha nye nasjonale artsspesifikke handlingsplaner, bør disse utarbeides etter standardiserte maler. Vi har skissert et forslag til en slik plan. Vi anbefaler at man bygger opp et sentralt tiltakssystem, der alle kan legge inn sine erfaringstall, samt kunnskap fra forskningsprosjekter mv., slik at ikke alle fylkesmannsembeter og kommuner og andre aktører må finne ut av alt selv. Dette kan gjøres etter ulike ambisjonsnivå, og vi skisserer noen mulige løsninger.

Anbefalinger:

- **Man bør utarbeide en nasjonal prioritetsliste over arter som skal bekjempes**
- **Man bør utarbeide standardiserte maler for regionale handlingsplaner**
- **Man bør tydeliggjøre formålet med nasjonale artsspesifikke handlingsplaner og hvilke midler som skal bidra til å oppfylle de fastsatte målene**
- **Man bør opprette en nasjonal database over bekjempelsestiltak for relevante fremmede arter**

Til slutt anbefaler vi at man gjennomfører en systematisk gjennomgang av alle ordninger og tildelinger rettet mot fremmede arter og tilgrensende områder. Dette er basert på arbeid vi har gjennomført over flere år, i tillegg til herværende evaluering. Vi har blant annet evaluert ordningen der det kan søkes om tilskudd til tiltak mot fremmede arter, tilskudd til truet natur, tilskudd til vannforvaltningstiltak osv. Vi ser at alle disse ordningene har områder der det kan være overlapp, og at de samtidig kan utfylle hverandre. I tillegg til å vurdere hver ordning for seg, kan det derfor være hensiktsmessig å vurdere tilgrensende ordninger i sammenheng for å sikre at samfunnet får mest mulig igjen for innsatsen.

Anbefaling:

- **Man bør foreta en systematisk gjennomgang av alle ordninger og tildelinger rettet mot fremmede arter og tilgrensende ordninger til truet natur, vann- og viltforvaltning mv.**

1. Innledning

1.1. Kort om tildelingene

Introduksjon av fremmede arter er regnet som en av de største truslene mot verdens biologiske mangfold, og kan ha betydelige økonomiske og sosiale konsekvenser, blant annet ved å påvirke jord- og skogbruksproduksjon og rekreasjons- og naturverdier.

Tverrsektoriell nasjonal strategi og tiltak mot fremmede skadelige arter (Miljøverndepartementet 2007) gir helt konkrete retningslinjer for hva som skal legges til grunn for den nasjonale forvaltningen av fremmede arter. Her identifiserte man en tre-trinns tilnærming som skal være veiledende for innsatsen mot fremmede arter. Tilnærmingen består av følgende trinn, som er satt opp blant annet ut fra hvor kostnadseffektive de er vurdert å være, 1) forebygge, 2) utrydde og 3) begrense spredning og skade, samt overvåke forekomster av fremmede arter.

Som et resultat av strategien har Miljødirektoratet utarbeidet nasjonale handlingsplaner mot et utvalg skadelige fremmede arter. I tillegg har en rekke fylkesmannsembeter (FM) og Sysselmannen på Svalbard utarbeidet egne regionale handlingsplaner, i tråd med at de har ansvar for å samordne og iverksette tiltak på regionalt nivå.

Det er etablerte flere statlige ordninger for å støtte opp om de ulike aktørenes innsats mot fremmede arter. I denne evalueringen tar vi for oss tildelingene som er rettet mot fylkesmannsembetenes og Sysselmannens innsats mot fremmede arter *utenfor* verneområdene.

Miljødirektoratet tildeler fylkesmannsembetene og Sysselmannen midler til tiltak mot fremmede arter utenfor verneområder over kapittel 1420, post 21 Spesielle driftsutgifter. Ifølge St.prp. nr. 1 (2017–2018) omfatter posten tiltaksrettede forvaltningsoppgaver innen resultatområdene naturmangfold, friluftsliv, forurensing og klima. Midler til akkurat dette formålet (tiltak mot fremmede arter utenfor verneområdene) er kun en liten del av posten. Klima- og miljødepartementet (KLD) setter i liten grad føringer for bruk av posten, utover det som står i statsbudsjettet. Miljødirektoratet står dermed relativt fritt til å prioritere bruk av midler. Formålet med midlene er ikke formalisert, men skal rettet mot fremmede arter. Tildelingen fra Miljødirektoratet er i perioden 2017–2019 foretatt på bakgrunn av innmeldte behov fra fylkesmannsembetene og Sysselmannen. De siste årene har det også vært en økning i tildelte midler. Samtidig vet man i begrenset grad noe om effektene av de iverksatte tiltakene. For å imøtekomme dette er det fra Miljødirektoratet sin side et behov for å evaluere fylkesmannsembetenes og Sysselmannens arbeid mot fremmede arter.

1.2. Formål

Formålet med dette prosjektet er å evaluere fylkesmannsembetenes og Sysselmannen på Svalbards innsats mot fremmede arter. I evalueringen inngår en vurdering av status for arbeidet, hvilke styrker og svakheter man har funnet på tvers av ulike forvaltningsnivåer, for deretter å gi anbefalinger om konkrete tiltak for å øke måloppnåelsen.

Evalueringen skal blant annet redegjøre for:

- Hvilken type bekjempelsestiltak som har blitt prioritert på alle nivåer i forvaltningen og hvorfor
- I hvilken grad bekjempelsestiltakene som er iverksatt, bidrar til at man når målene om å bekjempe fremmede arter i Norge

- I hvilken grad før- og etterundersøkelser inngår som del av bekjempelsestiltak
- I hvilken grad de iverksatte bekjempelsestiltakene har vært de mest kostnadseffektive
- I hvilken grad tiltakene gir varige positive effekter for stedegent biologisk mangfold
- Hvilke synergier med andre aktører skapes med tildelingene
- Hvilken effekt de regionale handlingsplanene har
- Hvilken effekt de nasjonale artsspesifikke handlingsplanene har

Problemstillingene over kan sorteres under følgende overordnede problemstillinger, som bør belyses som del av en evaluering av enhver statlig tilskuddsordning:

- 1) Evaluere effektene av midlene, i dette tilfellet effekten på fremmede arter
- 2) Evaluere hvorvidt forvaltningen av tildelingene er ivaretatt på en god nok måte
- 3) Evaluere i hvilken grad innretningen av tildelingene er hensiktsmessig for å nå sitt formål

Evalueringen dekker perioden 2008–2019, med hovedvekt på årene 2017–2019. Evalueringen gjelder tiltak utenfor verneområder. Tilskudd til aktivitet innenfor verneområdene tildeles over en annen budsjettpost.

Med bakgrunn i evalueringsfunnene skal det gis anbefalinger om forbedringer slik at tildelingene i størst mulig grad kan nå sitt formål. Videre skal prosjektet komme med forslag til mal for nasjonale og regionale handlingsplaner og mal for metadata og rapportering av effekter av bekjempelsestiltak.

1.3. Avgrensinger

Arbeid med parasitten *Gyrodactylus salaris* holdes utenfor i tråd med oppdragsgivers mandat. Vi rapportere fra hele perioden 2009–2019, i den grad det foreligger tall. Hovedvekten legges på de siste årene, 2017–2019. For tildelingen i 2019 vil vi ikke kunne si noe om resultater og effekter av midlene.

1.4. Kort om metode og informasjonsinnhenting

Det er benyttet en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder i evalueringen.

Vi har gjennomgått ulike relevante dokumenter som er samlet inn fra Miljødirektoratet, fylkesmannsembetene og Sysselemannen på Svalbard, herunder nasjonale artsspesifikke og regionale handlingsplaner mot fremmede arter, samt informasjon i Fremmedartsbasen og annen litteratur om fremmede arter.

Gjennom informasjon fra Miljødirektoratet har vi fått oversikt over innmeldte behov, tildelte midler, hvilke aktører som har fått tildelt midler, dvs. fylkesmannsembetene og Sysselemannen, samt hvilke type tiltak og formål midlene har finansiert. I tillegg har vi gjennomført dybdeintervjuer med ansatte i Miljødirektoratet. Temaene for intervjuene var innretningen av tildelingene, tildelingskriterier, innmeldingsprosessen og generell forvaltning av tildelingene.

Videre har vi innhentet informasjon fra fylkesmannsembetene både gjennom dybdeintervjuer og en spørreundersøkelse og intervjuet en representant for Sysselemannen. Det ble totalt gjennomført seks intervjuer med aktører som dekket 67 prosent av midlene som er tildelt i perioden 2017–2019. Intervjuene med fylkesmannsembetene og Sysselemannen tok for seg en rekke temaer. Hensikten var å få en oversikt over deres tidligere og igangværende arbeid mot fremmede arter, inkludert hvordan dette er organisert og forvaltet i og utenfor verneområdene. Videre innhentet vi informasjon om dialogen med Miljødirektoratet knyttet til kapittel 1420, post 21, hvordan fylkesmannsembetene prioriterte hvilke prosjekter som mottar midler over denne

posten, samt i hvilken grad man kan si noe om effekten av tiltakene som iverksettes. Som nevnt gjennomførte vi også en spørreundersøkelse av samtlige fylkesmannsembeter for å få en mer helhetlig oversikt over deres arbeid knyttet til de regionale handlingsplanene, hvordan de prioriterer og fordeler midler, samt hvordan de bruker de nasjonale artsspesifikke handlingsplanene, og deres fremtidige behov. For konkrete spørsmål se Vedlegg D.

1.5. Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 gir vi en oversikt over innmeldte behov og tildelinger, inkludert hvilke tiltak og formål det er meldt inn behov om og geografisk fordeling av midlene. I kapittel 3 vurderer vi tildelingenes utløsende effekt, mens vi i kapittel 4 vurderer effekten av midlene, så langt det lar seg gjøre, samt vurderer i hvilken grad bruk av midlene bidrar til å oppfylle målene i de regionale og nasjonale artsspesifikke handlingsplanene. I kapittel 5 vurderer vi forvaltning av tildelingene. I kapittel 6 kommer vi med anbefalinger om forbedringer. Dette legger også grunnlaget for oppfølgingspunkter knyttet til maler for henholdsvis nasjonale og regionale handlingsplaner mot fremmede arter og mal for metadata og rapportering av effekter av bekjempelsestiltak, som er presentert i kapittel 7.

2. Til hvem og hva er det tildelt midler?

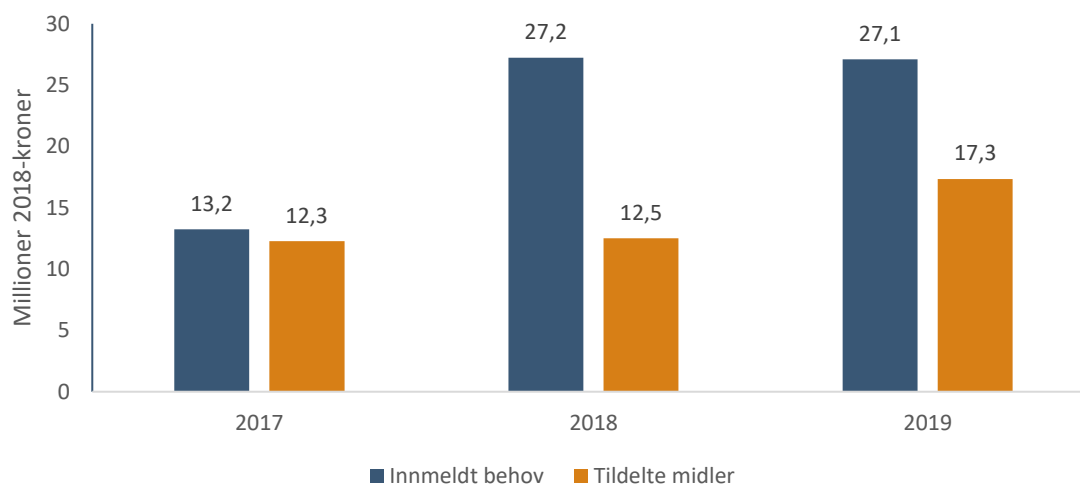
I perioden 2009–2019 er det til sammen tildelt 86 millioner kroner i midler til tiltak mot fremmede arter over kapittel 1420, post 21. De siste årene har det vært en økning i tilgjengelige midler, samtidig som det har vært en økning i innmeldte behov fra fylkesmannsembetene. Tildelte midler som andel av innmeldte behov utgjør mellom 48 og 92 prosent i perioden 2017–2019. Samtlige fylkesmannsembeter og Sysselmannen har fått tildelt årlige midler i sistnevnte periode, men det er stor variasjon i hvor mye de har fått. Fylkesmannsembetene i Trøndelag og Vestland har blitt tildelt mest midler, mens Troms og Finnmark og Sysselmannen har mottatt minst. Den geografiske variasjonen kan delvis forklares med forskjeller i utbredelse av antall skadelige fremmede arter. Rundt 65 prosent av midlene er rettet mot landlevende planter i tråd med at denne artsgruppen omfatter flest skadelige fremmede arter. Øvrige midler er i hovedsak rettet mot utenlandske treslag, regionalt fremmede fiskearter og stillehavsøsters. I 2017 og 2018 gikk rundt 71 prosent av midlene til fylkesmannsembetene til bekjempelsestiltak, mens 15 prosent finansierte kartleggingstiltak. Til sammenlikning gikk rundt 82 prosent av midlene til Sysselmannen til kartlegging, mens fem prosent av midlene finansierte bekjempelsestiltak. Dette er i tråd med at færre fremmede arter har etablert seg på Svalbard.

2.1. Oversiktsbilde av innmeldte behov og utbetalte midler

Kapittel 1420 post 21 er en driftspost, og ikke en tilskuddspost. Midlene fordeles derfor fra Miljødirektoratets driftspost til fylkesmannsembetene og Sysselmannen ut fra innmeldte behov fra de respektive embetene og Sysselmannen. Fylkesmannsembetene blir tildelt midler etter formålskategorier, mens Sysselmannen blir tildelt et samlet beløp med en beskrivelse av hva midlene skal brukes til. Fylkesmannsembetene og Sysselmannen foretar deretter en ny prioritering før de bruker midlene eller tildeler midlene videre til andre, i hovedsak kommuner.

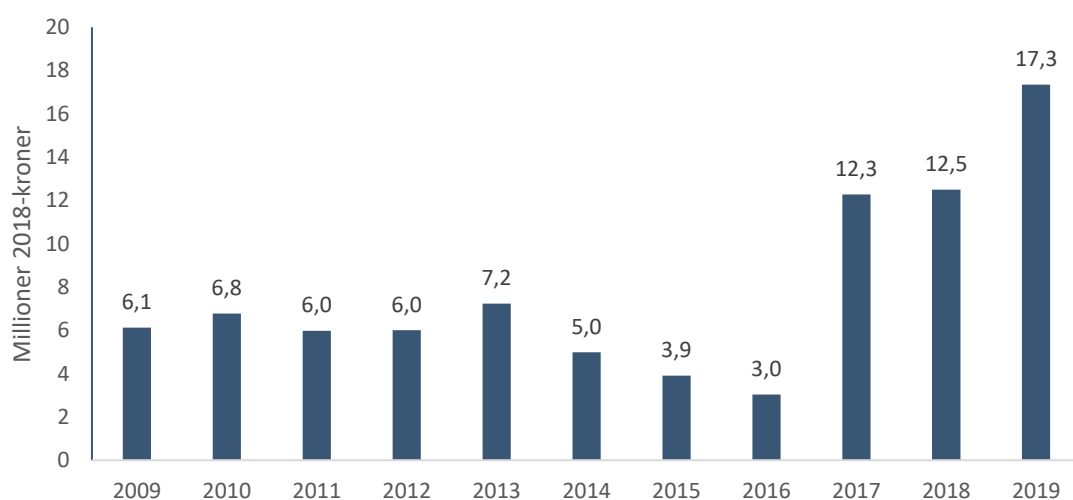
Det foreligger ingen samlet oversikt over innmeldt behov for årene 2009–2016. Figur 2.1 viser derfor kun forholdet mellom innmeldte behov og tildelte midler i 2017, 2018 og 2019. Fylkesmannsembetene og Sysselmannen har meldt inn behov for 68 millioner kroner i denne perioden, mens de ble tildelt 42 millioner kroner. Tildelt beløp som andel av innmeldt har variert fra år til år. Tildelt beløp samsvarer i stor grad med innmeldte behov i 2017 (92 prosent av innmeldt ble tildelt). Som vi ser av Figur 2.2, opplevde man en betydelig økning i midler det året sammenlignet med tidligere år. Økningen i innmeldte behov årene etter er trolig et resultat av en økt bevisstgjøring, samt at fylkesmannsembetene ble informert om at den tilgjengelige potten forble på det høyere nivået. I 2018 fikk embetene og Sysselmannen tildelt rundt halvparten av midlene de hadde meldt inn behov om, mens denne andelen økte til 64 prosent i 2019. Sistnevnte var et resultat av at den tilgjengelige potten økte ytterligere i 2019, mens innmeldte behov forble på samme nivå.

Figur 2.1 Årlig innmeldte behov og tildelte midler i millioner kroner (2018-kroner) for perioden 2017–2019. Kilde: Miljødirektoratet (2019)



Totalt for perioden har Miljødirektoratet bevilget i overkant av 86 millioner kroner til tiltak mot fremmede arter. Som nevnt har det vært relativt stor variasjon i størrelsen på årlig tildelt beløp. Figur 2.2 viser en oversikt over årlige tildelte beløp i perioden 2009–2019. Fra 2009 til 2013 var tildelingene nokså stabile, innenfor intervallet seks til syv millioner kroner, før tildelingene i 2014 ble redusert med om lag en tredjedel. De tre siste årene har det imidlertid vært en betydelig økning i tildelte midler. Tildelt beløp i 2017 var om lag fire ganger så høyt som året før. Ifølge Miljødirektoratet er det tre årsaker til økningen i bevilgninger i 2017–2019 sammenlignet med foregående år. For det første har en større del av midlene i statsbudsjettet vært øremerket til tiltak mot fremmede arter, for det andre har det blitt tildelt mer midler til post 21, og for det tredje har fordelingen av midler innenfor post 21 internt i Miljødirektoratet i større grad enn tidligere blitt rettet mot fremmede arter. Dette skyldes igjen en større forståelse for problematikken knyttet til fremmede arter og dermed et ønske om å gjennomføre flere prosjekter.

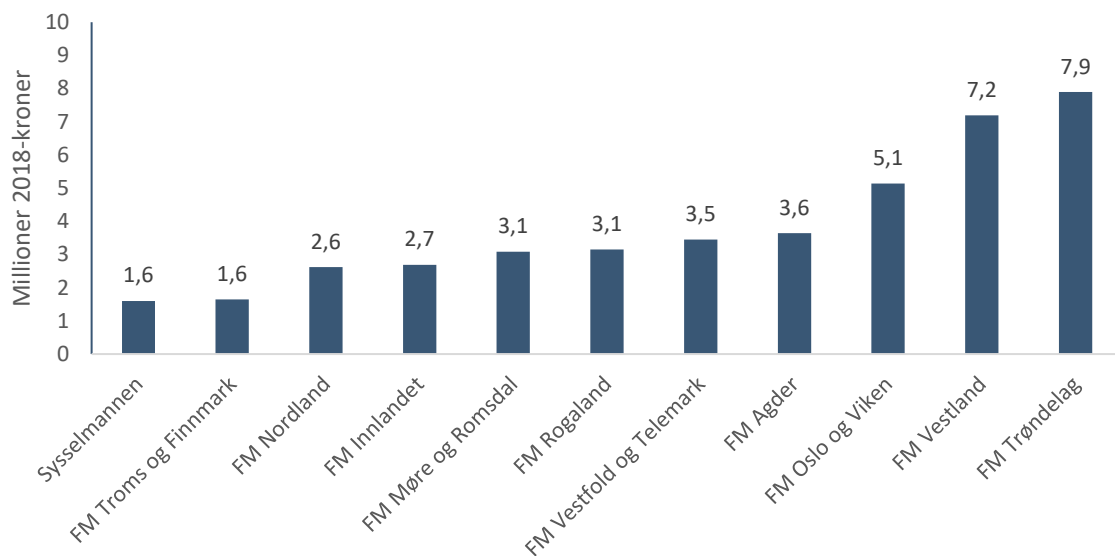
Figur 2.2 Årlige tildelt beløp i millioner kroner (2018-kroner) i perioden 2009–2019. Kilde: Miljødirektoratet (2019)



2.2. Hvem melder inn behov og mottar midler?

Det er kun fylkesmannsembeter og Sysselmannen som kan motta midler til bekjempelse av fremmede arter over kapittel 1420, post 21. Samtlige fylkesmannsembeter og Sysselmannen har blitt tildelt årlige midler i perioden 2017–2019. Med unntak av fylkesmannsembetet i Oslo og Viken har alle fylkesmannsembeter og Sysselmannen opplevd en økning i tildelte midler i denne perioden. Det har imidlertid vært betydelige variasjoner i størrelsen på beløpet, som vist i Figur 2.3. Trøndelag og Vestland har blitt tildelt mest midler, henholdsvis 7,9 og 7,2 millioner kroner til bekjempelse av fremmede arter. Fylkesmannsembetene i Troms og Finnmark har fått tildelt minst midler, hver av dem har fått tildelt rundt 1,6 millioner kroner.

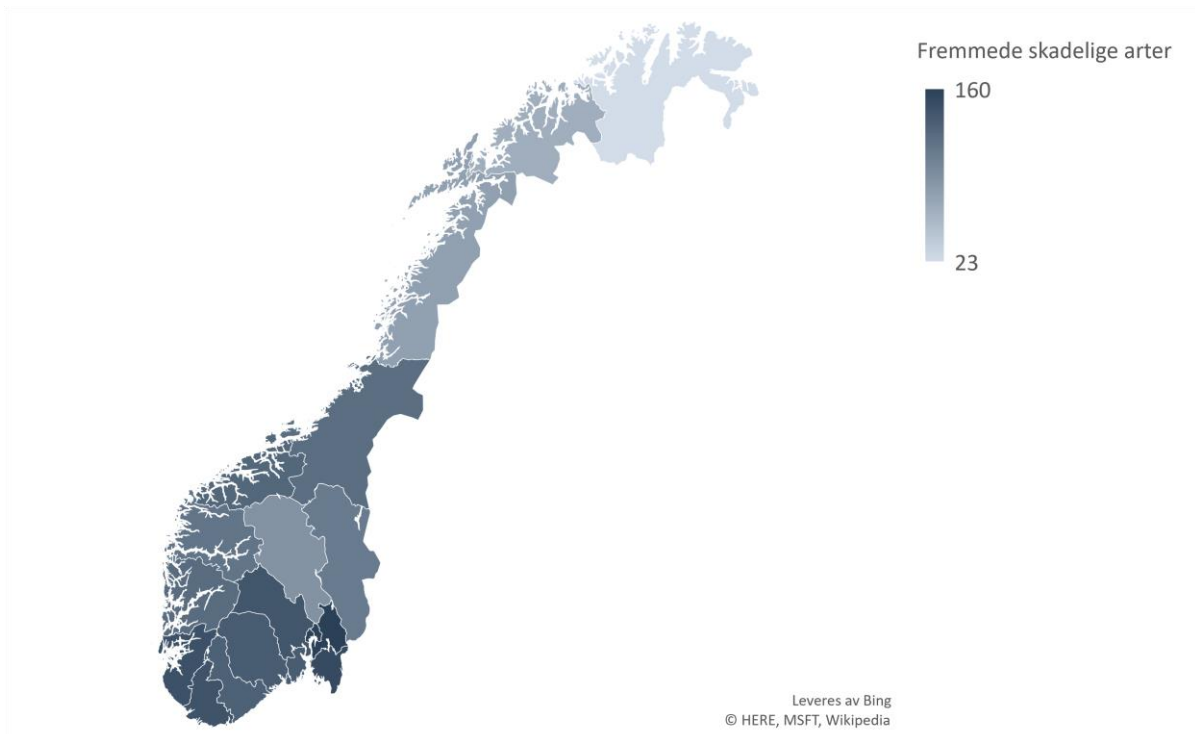
Figur 2.3 Samlet tildelt beløp i millioner kroner (2018-kroner) etter fylkesmannsembete (FM) og Sysselmannen i perioden 2017–2019. Kilde: Miljødirektoratet (2019)



En mulig årsak til de geografiske forskjellene er at fremmede arter er et mindre problem nord i landet, der klimaet er mindre gjestmildt. Som vist i Figur 2.4 er det færre skadelige fremmede arter, dvs. fremmede arter med høy (HI) eller svært høy (SE) økologisk risikovurdering, i de nordligste fylkene, mens konsentrasjonen av skadelige fremmede arter er høyest i fylkene i sør, spesielt der det er kystlinje. I tråd med fordelingen av antall skadelige fremmede arter, har embetene Finnmark, Troms og Nordland blitt tildelt minst midler. Imidlertid er det andre eksempler som tyder på at det er flere faktorer som ligger til grunn for tildelingene enn kun antall skadelige fremmede arter. Oslo har 160 ulike skadelige fremmede arter, mens Trøndelag har 120 slike arter. Likevel var tildelt beløp til Trøndelag i perioden betydelig høyere enn til Oslo og Viken. Størrelsen på utbredelsesarealet kan være en annen avgjørende faktor, der Trøndelag har et betydelig større areal å forholde seg til. Videre kan antall naturtyper og arter som er vurdert som truet også være en mulig medvirkende forklaring til de geografiske forskjellene i tildelinger.

Som en tilleggsfaktor peker Miljødirektoratet på at sannsynligheten for at et embete får anvendt hele potten også spiller inn når de fordeler midler. Vi har ikke grunnlag for å si om det forklarer forskjellen i tildelinger mellom for eksempel Trøndelag og Oslo og Viken.

Figur 2.4 Kart over antall skadelige fremmede arter, dvs. arter med svært høy (SE) eller høy (HI) økologisk risiko, per fylke. Jo mørkere farge, desto flere skadelige fremmede arter. Kilde: Artsdatabanken (2018)²



Det er også store variasjoner mellom hva de tidligere fylkesmannsembetene som inngår i samme kommende eller nylig sammenslåtte fylke har blitt tildelt av midler. Eksempelvis mottok Buskerud kun fire prosent av de totale midlene bevilget til fylkesmannsmbetet i Oslo og Viken i 2017, mens Østfold og Oslo og Akershus fikk henholdsvis 34 og 62 prosent.

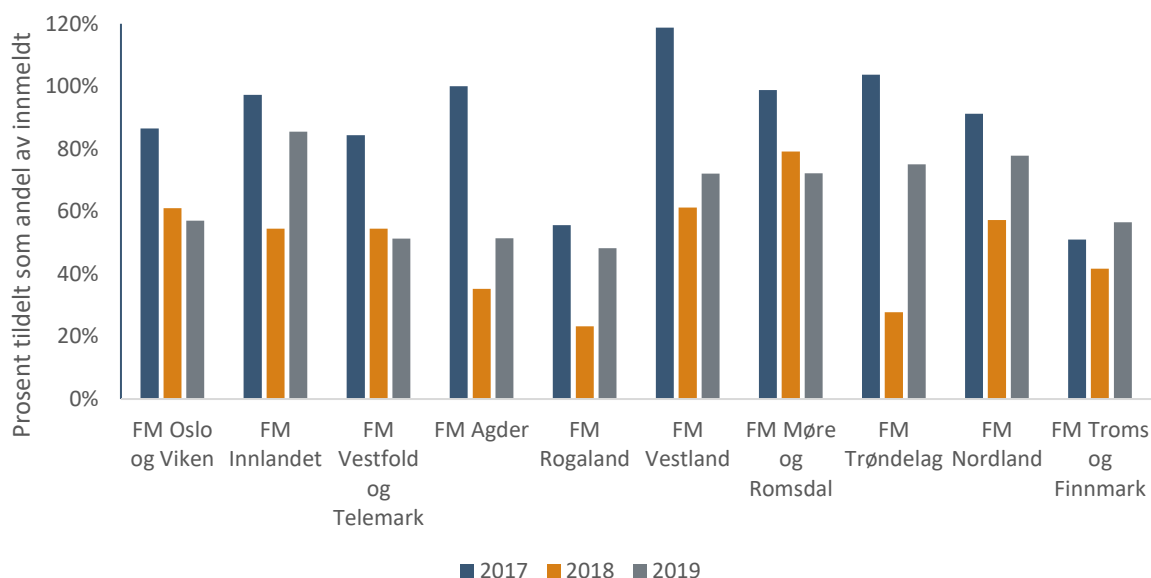
Sysselembetet på Svalbard fikk tildelt hele det innmeldte behovet i årene 2017 og 2019, i tråd med at Miljødirektoratet har hatt en dialog med Sysselembetet forut for innmelding av behov. Dette til forskjell fra 2018, da de tildelt i underkant av 40 prosent av innmeldte behov.

Andelen omsøkte midler som fylkesmannsembetene får godkjent, varierer mellom embete og fra år til år. Figur 2.5 viser tildelte midler som andel av innmeldte behov i årene 2017–2019. I 2017 fikk embetene tildelt mellom 51 og 119 prosent av det de meldte inn som behov. To av embetene (Trøndelag og Vestland) fikk tildelt mer enn de hadde meldt inn opprinnelig. De fikk muligheten til å oppjustere behovene sine i løpet av året som følge av at det ble frigjort midler på posten. I 2018 fikk flesteparten av embetene godkjent under halvparten av behovene de hadde meldt inn, med unntak av Møre og Romsdal og Nordland. Til sammenlikning fikk samtlige embeter, med unntak av Rogaland, innvilget over halvparten av innmeldte behov for midler i 2019. Med unntak av Oslo og Viken, Vestfold og Telemark og Møre og Romsdal har dessuten samtlige embeter fått en større andel av midlene tildelt i 2019 enn i 2018.

En av forklaringene til at andelen tildelte midler varierer, er at enkelte prosjekter har blitt finansiert over andre poster. Miljødirektoratet peker på at det er årsaken til blant annet den lave tildelingsandelen for Trøndelag i 2018. Embetet hadde meldt inn et større prosjekt som Miljødirektoratet ønsket å håndtere over en annen post.

² I kartet har vi benyttet fylkesinndelingen fra 2018 ettersom det er denne som er vist i Artsdatabanken.

Figur 2.5 Årlig tildelte midler som andel av innmeldte behov til hvert fylkesmannsembete (FM) i perioden 2017–2019. Kilde: Miljødirektoratet (2019)



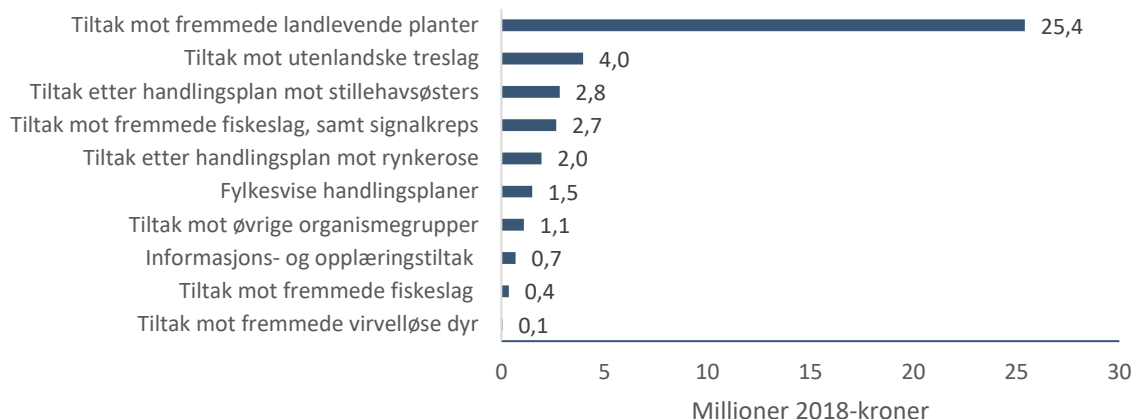
2.3. Hvilke typer formål og tiltak har blitt tildelt midler?

Miljødirektoratet tildeler midlene til embetene til «prosjektnummer», det vil si brede formålskategorier, snarere enn til konkrete prosjekter. Sysselmannen får tildelt et samlet beløp under beskrivelsen «Oppfølging av handlingsplan mot fremmede arter». I tillegg er det beskrevet hvilke tiltak midlene skal gå til³, men midlene er ikke fordelt på disse tiltakene.

Figur 2.6 viser tildelte midler etter type formål til fylkesmannsembetene samlet for perioden 2017–2019. Rundt 63 prosent av midlene, i overkant av 25 millioner kroner, har gått til tiltak mot fremmede landlevende planter. I tillegg er det bevilget rundt 2 millioner kroner til tiltak mot planten rynkerose i 2017. At størsteparten av midlene går til karplanter er i tråd med at karplanter utgjør 53 prosent av skadelige fremmede arter på Fremmedartslisten. Videre ser vi at det med unntak av fremmede virvelløse dyr og fiskeslag i hovedsak ble tildelt midler til bekjempelse av ulike artsgrupper, snarere enn informasjons- og opplæringstiltak og utarbeidelse av handlingsplaner.

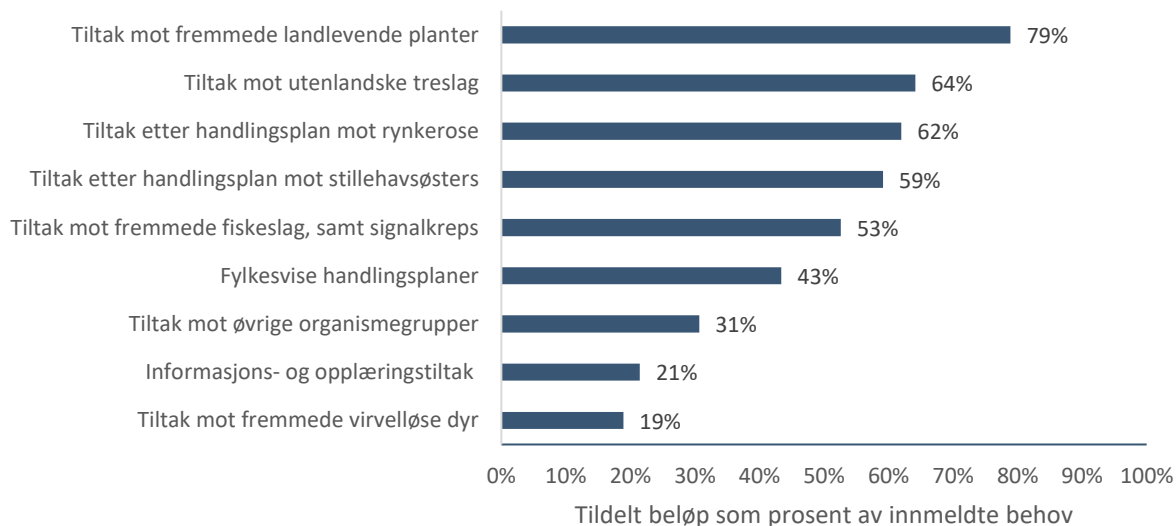
³ I supplerende tildelingsbrev for 2018 står det for eksempel «kartlegging og tiltak mot pukkellaks, kartlegging av østmarkmus og kartlegging av fremmede plante arter».

Figur 2.6 Samlet tildelt beløp i millioner kroner (2018-kroner) til fylkesmannsembetene etter formål i perioden 2017–2019. Kilde: Miljødirektoratet (2019)



Som tidligere nevnt har embetenes innmeldte behov vært høyere enn tildelte midler i 2018 og 2019. Dette er også tilfellet for samtlige formålskategorier, som illustrert i Figur 2.7. Figuren viser tildelte midler som andel av innmeldte behov etter formål til fylkesmannsembetene i perioden 2017–2019.⁴ Høyest tildelingsrate finner vi for tiltak rettet mot landlevende planter. Embetene har til sammen fått godkjent i underkant av 80 prosent av de foreslåtte midlene til denne artsgruppen. Miljødirektoratet har også imøtekommet behov knyttet til tiltak mot utenlandske treslag og handlingsplanene mot rynkerose og stillehavsøsters. Informasjons- og opplæringstiltak samt tiltak mot fremmede virvelløse dyr ser ut til å være prioritert lavest.

Figur 2.7 Tildelt beløp som andel av innmeldte behov til fylkesmannsembetene og Sysselembetene etter formål for perioden 2017–2019. Kilde: Miljødirektoratet (2019)



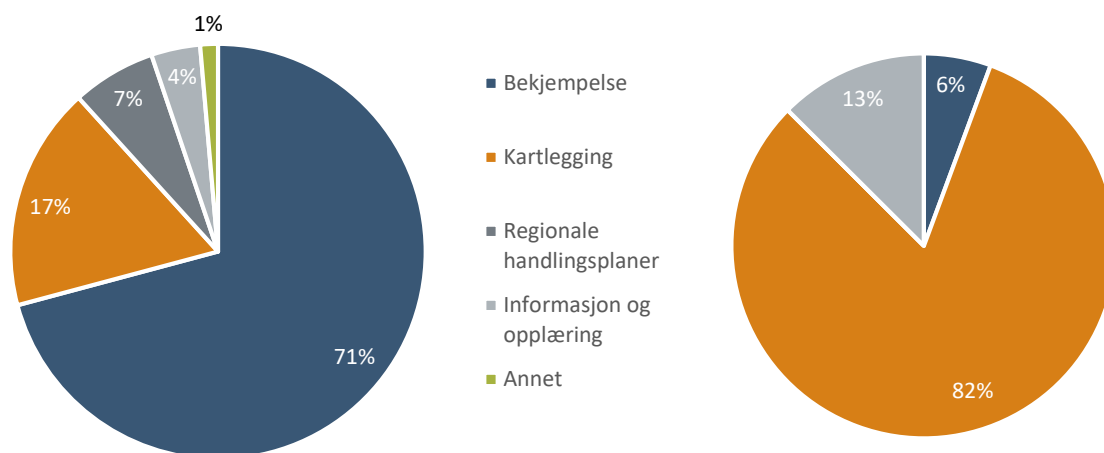
⁴ Da fylkesmannsembetene meldte inn sine behov i 2017, ble ikke formålskategoriene benyttet like konsekvent som påfølgende år, hvilket forklarer kategoriene «Tiltak mot flere arter» og «Annet». Kategorien «Annet» omfatter blant annet søknader om midler som kunne gis til kommunene dersom de skulle iverksette et prosjekt i løpet av året som ikke var planlagt innen søknadsfristen til Miljødirektoratet. Ingen av embetene ble tildelt midler til denne kategorien.

I Figur 2.8 har vi fordelt midlene etter hvilke typer tiltak henholdsvis fylkesmannsembetene og Sysselmannen har rapportert å ha *brukt* midlene på.⁵ Vi vet ikke hvilke tiltak de ulike aktørene faktisk har gjennomført i 2019, tallene er dermed kun for årene 2017 og 2018. I figuren til venstre ser vi at rundt 71 prosent av midlene til embetene ble brukt på bekjempelse, mens 15 prosent finansierte kartleggingstiltak. I enkelte tilfeller innebar disse kartleggingstiltakene også å overvåke områder hvor det tidligere har vært gjennomført bekjempelsestiltak. De resterende midlene til embetene har gått til utarbeidelse av regionale handlingsplaner, informasjons- og opplæringstiltak og enkelte andre aktiviteter. Til sammenlikning har Sysselmannen brukt rundt 82 prosent av midlene på kartleggingstiltak, mens kun fem prosent av midlene finansierte bekjempelsestiltak, som vist i figuren til høyre.⁶

Figur 2.8 Midler brukt i millioner kroner (2018-kroner) av (a) fylkesmannsembetene og (b) Sysselmannen etter type tiltak samlet for årene 2017 og 2018. Kilde: Miljødirektoratet (2019)

(a) Fylkesmannsembetenes bruk av midler

(b) Sysselmannens bruk av midler



Flere av fylkesmannsembetene forklarer at de har brukt mindre midler på informasjonsarbeid de senere årene, med den begrunnelse at det er blitt mer allment kjent at fremmede arter er et problem. Det er til dels også et mønster vi ser igjen i innrapportert tall for gjennomførte prosjekttiltak og midler brukt fra 2017 til 2018.⁷

⁵ Den økonomiske sammenstillingen til Sysselmannen viser prosjekter som har blitt gjennomført med både tildelte midler fra Miljødirektoratet og egne midler. Vi vet ikke hvilke tiltak som er finansiert med midler fra Miljødirektoratet og har fordelt midlene på samtlige prosjekter. Tildelt beløp etter formål kan derfor avvike noe fra faktisk nivå.

⁶ Vi har antatt at østmarkmus-prosjektet som ble iverksatt i 2018 er et bekjempelsestiltak.

⁷ I 2017 og 2018 gikk henholdsvis 67 og 79 prosent av midlene til bekjempelsestiltak. Vi kan ikke skille ut alle midlene til rene bekjempelsestiltak i 2019, da deler av midlene for eksempel er registrert under «bekjempelse og kartlegging». Rene bekjempelsestiltak står for 61 prosent av midlene, mens dersom vi inkluderer midler som går til kombinasjonstiltak, hvorav det ene er bekjempelse, øker andelen til 84 prosent. Bekjempelse er som regel mer kostnadsdrivende enn andre typer tiltak, noe som kan tyde på at andelen midler til bekjempelse ligger nærmere 84 prosent enn 61 prosent.

3. Midlenes utløsende effekt

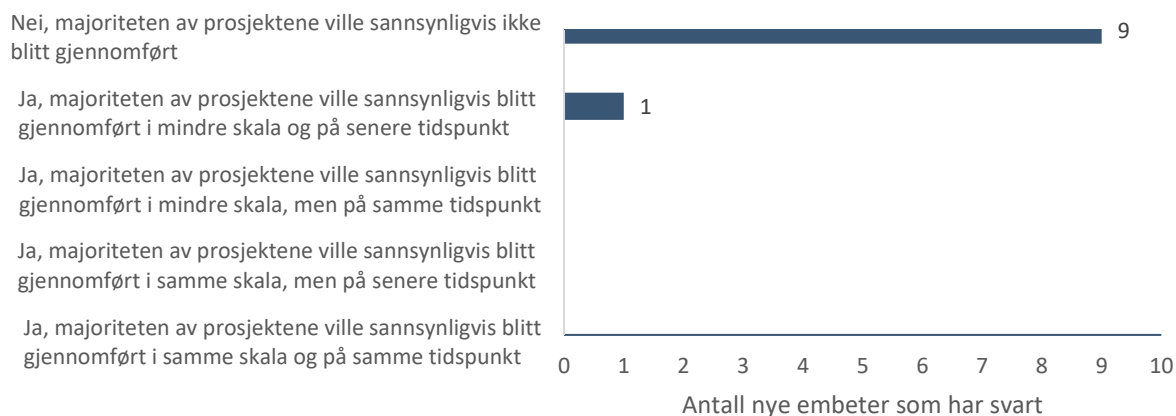
Evalueringen viser at tildelingene har en høy utløsende effekt. Majoriteten av prosjektene eller tiltakene som har blitt tildelt midler over kapittel 1420, post 21 ville ikke blitt gjennomført uten midler. Prosjekter eller tiltak som er meldt inn som behov og som ikke mottar midler blir, med unntak av i to embeter, sjeldent gjennomført.

3.1. Utløsende effekt for tiltak som ble tildelt midler

For å kunne vurdere måloppnåelsen til midlene til fremmede arter over kapittel 1420, post 21, må vi først vurdere om midlene bidrar til å utløse prosjekter/tiltak som ellers ikke ville blitt realisert, det vil si tildelingenes addisjonaltet. Dersom prosjektene/tiltakene uansett hadde blitt gjennomført i samme skala og på samme tidspunkt, har ikke tildelingene bidratt til å nå sine mål, uavhengig av hvor gode prosjektene/tiltakene som er gjennomført med disse midlene er. Tildelingene vil da kun være et ekstra finansielt bidrag til prosjektene, og midlene kunne sannsynligvis hatt en bedre alternativ anvendelse innenfor andre ordninger.

Vi har bedt representanter fra de nye fylkesmannsembetene om en vurdering av om prosjektene som fikk midler over kapittel 1420, post 21 i 2019 ville blitt gjennomført dersom de ikke mottok midler. Som det fremgår av Figur 3.1, svarte ni av ti at majoriteten av prosjektene sannsynligvis ikke ville blitt gjennomført. Ett embete svarte at majoriteten av prosjektene sannsynligvis ville blitt gjennomført i mindre skala og på senere tidspunkt. Dette er trolig et resultat av at man i dette embetet har stilt krav til egenfinansiering fra kommunene. Kommunene har dermed trolig både hatt større eierskap til prosjektet og egne ressurser til å gjennomføre deler av tiltakene.

Figur 3.1 Fylkesmannsembetenes svar på om prosjektene som mottok midler i 2019 over kapittel 1420, post 21 til fremmede arter ville blitt gjennomført uten nevnte midler. N=10.

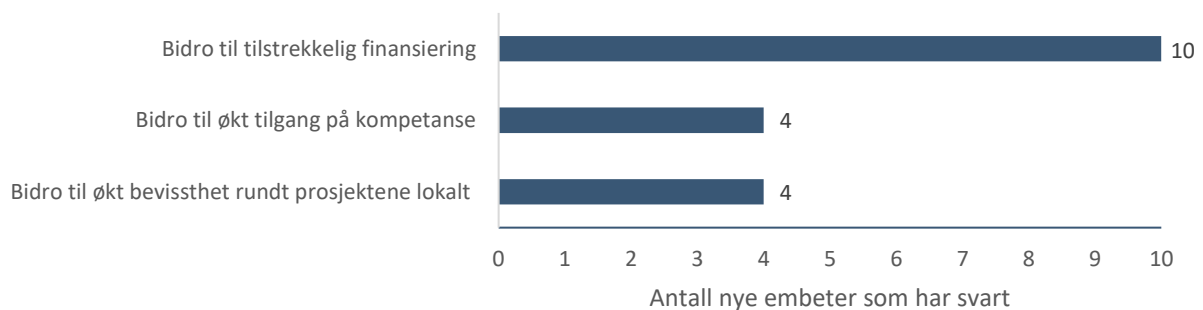


Selv om ni av ti sier at majoriteten av prosjektene ikke ville blitt gjennomført uten midler, kan det likevel være et visst antall prosjekter som ville blitt gjennomført uten midler. Videre kan addisjonalteten være noe lavere enn svarene over tyder på. For det første kan respondentene ha incentiver til å tillegge midlene en større effekt enn de faktisk har, for å sikre fortsatt tilgang til midler. For det andre er det svært vanskelig å si sikkert hva som hadde skjedd dersom prosjektet ikke hadde fått støtte. Fylkesmannsembetene og kommunene kunne ha prioritert midler annerledes, eller frivillige aktører kunne ha mobilisert ressurser for å gjennomføre foreslåtte prosjekter. Det er derfor vanskelig å si hva den reelle utløsende effekten er. At hele ni av ti embeter peker på at de ikke ville gjennomført majoriteten av prosjektene uten midler, tyder likevel på at den utløsende effekten er stor. Dette er et inntrykk som forsterkes basert på intervjuene med embetene. Flere peker på at fremmede arter i liten grad

står på dagsordenen i mange av kommunene, og at kommunene må prioritere mellom en rekke mer fremtredende oppgaver. Et intervjuobjekt peker på at bekjempelse av fremmede arter heller ikke er en lovpålagt oppgave for kommunene, og dermed har lettere for å bli nedprioritert. Det er dermed lite sannsynlig at man ville iverksatt tiltak med andre midler. En annen fremhever stillehavsøsters som et mulig unntak, da det i større grad engasjerer lokalbefolkningen og muliggjør gjennomføring av tiltak basert på dugnadsinnsats. Generelt ser det ut til at det er de større kommunene som mest sannsynlig ville gjennomført deler av tiltakene med egne midler, og at det dermed er der addisjonaliteten er lavest.

På spørsmål om hvorfor midlene var utløsende svarer samtlige embeter at midlene bidro med tilstrekkelig finansiering, som vist i Figur 3.2. Fire av ti svarer at midlene også bidro til økt tilgang til kompetanse og økt bevissthet rundt prosjektene mot fremmede arter lokalt.

Figur 3.2 Fylkesmannsembetenes svar på hvorfor midlene over kapittel 1420, post 21 var utløsende for prosjektene. N=10.



Representanten for Sysselmannen på Svalbard påpeker også at flesteparten av tiltakene som er iverksatt med midler over kapittel 1420, post 21 sannsynligvis ikke ville blitt iverksatt uten nevnte midler. Sysselmannen har egne midler som kan brukes på miljøprosjekter, inkludert bekjempelse av fremmede arter, men det er tøff konkurranse om midler og fremmede arter risikerer ofte å bli nedprioritert.

3.2. Innmeldte prosjekter og tiltak som ikke ble tildelt midler

Som vi så i Figur 2.5, får fylkesmannsembetene sjeldent tildelt midler tilsvarende det de meldte inn behov for. Dersom prosjektene som ikke blir tildelt midler uansett blir gjennomført tyder det på at addisjonaliteten er lavere enn beskrevet over. Som vi ser av Figur 3.3, svarer åtte av ti embeter at majoriteten av prosjektene/tiltakene ikke blir gjennomført, mens to av embetene svarer at prosjektene/tiltakene blir gjennomført i mindre skala og på et senere tidspunkt. Det kan være flere årsaker til at prosjektene ikke blir gjennomført, de kan være mindre relevante, dårligere begrunnet, osv. Sett opp mot at finansieringen er en så stor årsak til addisjonalitet, virker det imidlertid sannsynlig at tildelingene har en høy utløsende effekt.

Figur 3.3 Fylkesmannsembetenes svar på om prosjekt/tiltak som er meldt inn som behov, men ikke får tildelt midler over kapittel 1420, post 21 blir gjennomført. N=10.



4. Effekter av midlene på fremmede arter

I hvilken grad midlene over kapittel 1420, post 21 til fremmede arter har en effekt på bekjempelse av fremmede arter avhenger av hvilke typer tiltak som er iverksatt med midlene og effekten av disse tiltakene. Rundt 66 prosent av prosjektene som har blitt tildelt midler er bekjempelsestiltak. Disse forventes å ha en direkte effekt på fremmede arter, mens informasjons- og kartleggingstiltak har en mer indirekte effekt. Det er i liten grad dokumentert målbare effekter av tiltakene på fremmede arter og stedegeant biologisk mangfold. Basert på rapportert bruk av midler, at tiltak ofte ser ut til å følges opp over flere år og fylkesembetenes og Sysselmannens egne vurderinger er det grunn til å tro at i hvert fall deler av midlene har hatt en effekt på bekjempelse av fremmede arter. Vi har dårligere grunnlag for å vurdere effekten av bekjempelsen for truede arter og naturtyper og på stedegeant biologisk mangfold generelt. De fleste embetene ser ut til å ha prioritert tiltak med grunnlag i områdenes stedegeant biologiske mangfold, men dette gjelder ikke alle. Behov for lokalt eierskap og ønske om å bekjempe fremmede arter av andre hensyn, er også viktig for hvilke arter og områder som blir prioritert med midler. Vi har også vurdert hvorvidt bruk av midlene bidrar til å oppfylle målene i henholdsvis de regionale handlingsplanene og de nasjonale artsspesifikke handlingsplanene. De regionale handlingsplanene ser ut til å være førende for fylkesmannsembetenes og Sysselmannens overordnede arbeid. Samtidig er det uklart hvordan planene har påvirket bruk av midler da målene ofte er lite konkrete. Det er også uklart hvorvidt midlene skal bidra til å oppfylle målene i samtlige av de nasjonale handlingsplanene.

4.1. Muligheter for å vurdere hvorvidt midlene har en effekt

Det er ikke beskrevet en tydelig målsetting for midlene som tildeles til tiltak mot fremmede arter over kapittel 1420, post 21. Ifølge våre intervjuer med Miljødirektoratet er imidlertid formålet med midlene å bekjempe fremmede arter. Driftsmidlenes måloppnåelse og effekt avhenger dermed av hvorvidt de reduserer forekomsten av fremmede arter eller ikke. Midlene finansierer en rekke tiltak rettet mot fremmede arter. I tillegg vil enkelttiltakene samlet kunne bidra til at man når målene fastsatt i de nasjonale artsspesifikke handlingsplanene og de regionale handlingsplanene.

Tildelingens måloppnåelse og effekt avhenger av hvorvidt tiltakene bekjemper eller begrenser utbredelsen av fremmede arter. Hvilken effekt midlene har på fremmede arter og hvor effektive de er, vil blant annet avhenge av hvilken type tiltak som iverksettes. For å forstå hva slags effekt tiltakene har på fremmede arter må vi dermed vite hva slags tiltak man har iverksatt. I Figur 4.1 ser vi en oversikt over hvilke typer prosjekter som har fått tildelt midler. Til forskjell fra Figur 2.8, gir figurene her en samlet oversikt over fylkesmannsembetenes og Sysselmannens bruk av midler i 2017 og 2018. I figuren til venstre ser vi antall prosjekter fordelt på type prosjekter, mens vi i figuren til høyre ser totale midler fordelt på type prosjekter.⁸ I underkant av 66 prosent av prosjektene som er iverksatt, omfatter bekjempelsestiltak, mens 20 prosent er kartleggingsprosjekter. De resterende prosjektene er i hovedsak informasjons- og opplæringstiltak og utarbeidelse av handlingsplaner. I figuren til høyre ser vi at 70 prosent av midlene i samme periode går til bekjempelsestiltak. Andelen midler som går til bekjempelse er dermed noe høyere enn andelen prosjekter som går til samme formål, i tråd med at bekjempelsestiltak ofte er mer ressurskrevende. Så langt har vi behandlet kartleggings- og bekjempelsestiltak

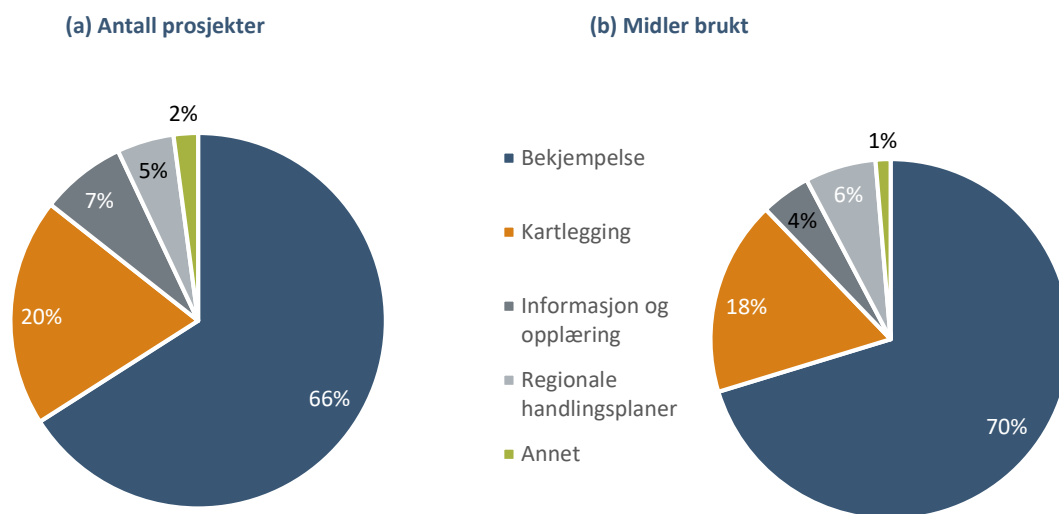
⁸ Merk at hvilke typer prosjekter det er iverksatt tiltak mot ikke nødvendigvis samsvarer med hva Miljødirektoratet har tildelt midler til.

som to adskilte prosjekttyper. I flere tilfeller vil imidlertid et prosjekt både ha et element av kartlegging og bekjempelse.

Prosjekttypene kan deles i to grupper, avhengig av hvordan de påvirker fremmede arter:

- Prosjekter knyttet til konkrete tiltak for å bekjempe eller hindre utbredelsen av fremmede arter, dvs. bekjempelsestiltak.
- Prosjekter knyttet til kartleggings- og informasjonstiltak, som har en indirekte effekt på utbredelsen av fremmede arter, dvs. øvrige tiltak. Disse tiltakene bidrar til å bekjempe fremmede arter gjennom økt bevissthet og kunnskap om hvordan man hindrer utbredelse og bekjemper artene, eller ved informasjonsinnhenting som (på sikt) leder til konkrete tiltak.

Figur 4.1 Fordeling på prosjekttipe i form av (a) antall prosjekter og (b) fylkesmannsembetene og Sysselemannens bruk av midler for årene 2017 og 2018. Kilde: Miljødirektoratet (2019)



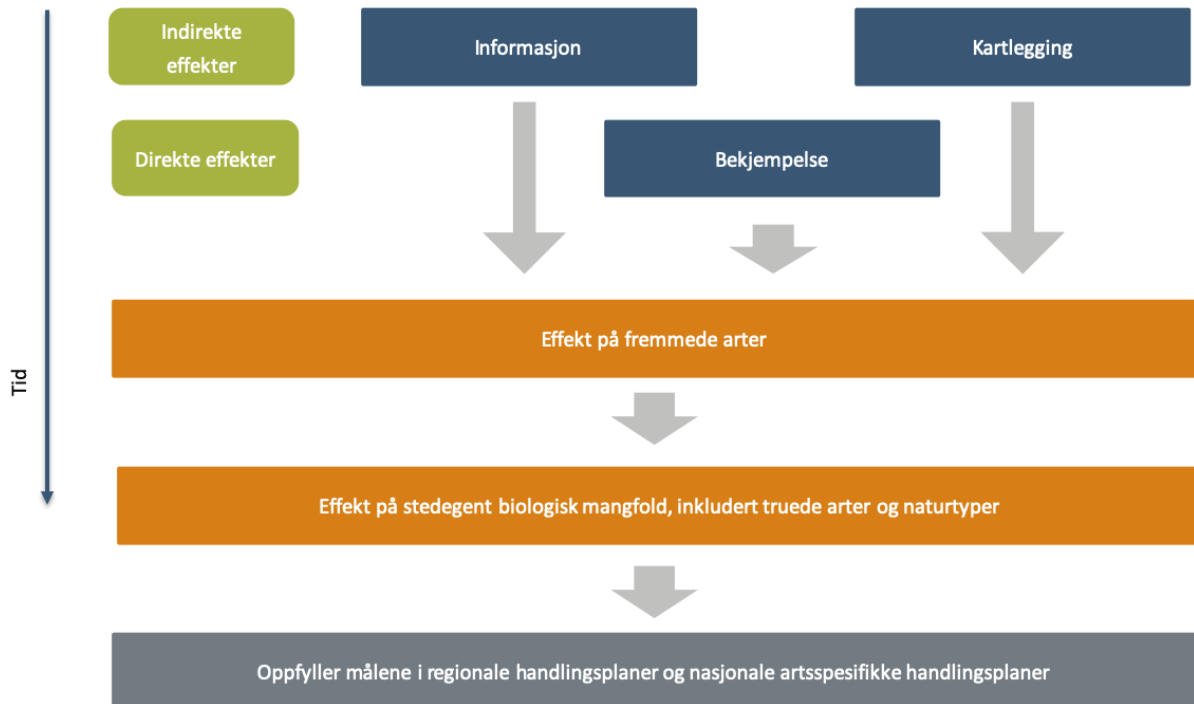
Hvor nært de ulike prosjekttypene er knyttet til den faktiske bekjempelsen av fremmede arter er illustrert i Figur 4.2. Informasjonsprosjekter har en lengre vei fra prosjekt til effekt på bekjempelsen av fremmede arter. For at de skal ha effekt, er man avhengig av at andre aktører iverksetter tiltak etter å ha blitt eksponert for informasjon. I noen tilfeller kan det likevel være det mest effektive tiltaket, for eksempel dersom det er snakk om å forhindre etablering av dørstokkart⁹. Kartleggingsprosjekter ligger også lengre unna en påvisbar effekt på fremmede arter, men de kan være helt nødvendige for å sette i gang bekjempelsestiltak, samt måle effekten av dem i etterkant. Bekjempelsesprosjekter har derimot en direkte effekt på fremmede arter, i den grad man lykkes med bekjempelsestiltakene over tid. Vi ser nærmere på effekten av bekjempelsestiltakene på fremmede arter i avsnitt 4.2.

Dersom tiltakene har en effekt på fremmede arter, vil dette også på sikt bidra til at man oppnår en effekt på områder med stedegent biologisk mangfold. Stedegne arter, inkludert truede arter og naturtyper, vil kunne reetablere seg eller bli mindre sårbare for andre endringer. Vi vurderer disse effektene i avsnitt 4.3.

⁹ En dørstokkart er en fremmed art som ikke er etablert i Norge per i dag, men som Artsdatabanken antas at kan etablere seg i norsk natur innen 50 år.

Bekjempelse av fremmede arter, og det det medfører av positive virkninger for stedegent biologisk mangfold, vil videre kunne bidra til å oppfylle målene i de regionale og nasjonale artsspesifikke handlingsplanene. I avsnitt 4.4 - 4.6 vurderer vi hvordan tiltakene som finansieres over kapittel 1420, post 21 bidrar til å nå målene i nevnte planer.

Figur 4.2 Illustrasjon av ulike prosjektypers effekter på bekjempelse av fremmede arter, stedegent biologisk mangfold og derigjennom bidrag til å oppfylle målene i regionale og nasjonale artsspesifikke handlingsplaner



4.2. Tiltakenes effekt på skadelige fremmede arter

Som vi så i forrige avsnitt, vil rundt 34 prosent av prosjektene kun påvirke fremmede arter indirekte. Det er dermed vanskelig å måle effekten av disse på forekomsten av fremmede arter. De resterende 66 prosent av prosjektene er bekjempelsestiltak, og det er denne gruppen prosjekter vi konsentrerer oss om når vi vurderer tiltakenes effekt på skadelige fremmede arter. Vi har lagt opp til en effektvurdering av tiltakene basert på tilgjengelig informasjon, der vi forsøker å sannsynliggjøre hvorvidt de ulike tiltakene har en effekt på fremmede arter. Dette er i all hovedsak basert på informasjon fra fylkesmannsembetene, rapportert bruk av midler fra fylkesmannsembetene og eksempler på rapporter fra kommunene.

Hvorvidt man kan si noe om de enkelte bekjempelsestiltakene har en effekt, avhenger for det første av at man har informasjon om endring i artenes utbredelsesareal. Dette krever igjen at det er foretatt før- og etterundersøkelser. Det er ressurskrevende å gjennomføre slike undersøkelser, og bekjempelsesområdet må til dels følges opp over flere år for å være sikker på at bekjempelsestiltaket har hatt en varig effekt. Vi har undersøkt hvorvidt fylkesmannsembetene stiller krav til at det gjennomføres før- og etterundersøkelser i forbindelse med bekjempelsestiltak, i hvilken grad dette gjøres og hvordan. Fem av ti fylkesmannsembeter stiller som krav at man skal registrere observasjoner i Artsobservasjoner/Artskart eller tilsvarende database som en del av kartleggings-

eller bekjempelsestiltak¹⁰, mens de resterende oppfordrer til det. Selv om det registreres informasjon i Artsobservasjoner/Artskart, er det ikke nødvendigvis enkelt å bruke informasjonen for å vurdere effekten av tiltakene.¹¹ Utover nevnte krav og oppfordringer til registreringer, stilles det ingen andre krav til forundersøkelser. Tiltakene er ofte gjennomført basert på tidligere kjent informasjon, men som i liten grad er sammenstilt skriftlig. Vi kjenner ikke til at noen av embedene stiller krav til at det gjennomføres etterundersøkelser. Dersom det skjer er det ofte på mottakerne av midlenes initiativ, ofte med nye midler over samme post. Oppsummert er det altså i liten grad gjennomført før- og etterundersøkelser. Det kvantitative grunnlaget for å vurdere effekten av tiltakene er dermed svært tynt.

Selv om det i liten grad gjennomføres undersøkelser som gjør det mulig å måle effekten på fremmede arter, tyder informasjon fra intervjuene med embedene på at de prioriterer å bruke midler på områder der man har gjennomført tiltak året før. Dette inkluderer oppfølging av områder der man tidligere har gjennomført bekjempelsestiltak. En representant uttrykker at «det verste er å ikke følge opp, [vi] må holde på minimum i fire år for å være sikker på at man har utryddet en art». Dersom embedene får mindre midler fra Miljødirektoratet, ser de også ut til å prioritere områder som tidligere har vært gjenstand for bekjempelsestiltak. En slik praksis øker sannsynligheten for at man oppnår en varig effekt på bekjempelse av fremmede arter, og bidrar dermed til tildelingenes måloppnåelse.

Videre viser flere av fylkesmannsembetene og Sysselmannen til at mottakerne av midlene eller fylkesmannsembetet/Sysselmannen selv ser en effekt på fremmede arter når de vender tilbake i påfølgende år. Dette fremgår også i enkelte av rapportene vi har sett på som kommunene sender til embedene.

Selv om det er lite dokumenterte målbare effekter, er det dermed grunn til å tro at i hvert fall deler av midlene til bekjempelsestiltak har en reell positiv innvirkning på bekjempelse av fremmede arter. Videre har disse og midler til øvrige formål trolig en betydning for økt kompetanse og bevissthet i kommunene, jf. avsnitt 3.1.

4.3. Tiltakenes effekt på stedegent biologisk mangfold

I tråd med målsettingene som er forankret i tverrsektoriell strategi (Miljøverndepartementet, 2007) er en viktig målsetting for arbeidet mot skadelige fremmede arter at man skal redusere skadene på stedegent biologisk mangfold. Naturmangfoldloven (2009) § 3 definerer «biologisk mangfold» som «mangfoldet av økosystemer, arter og genetiske variasjoner innenfor artene, og de økologiske sammenhengene mellom disse komponentene». Med stedegent menes at en art ikke er fremmed. I lys av dette er det naturlig å ikke bare vurdere den direkte effekten av tiltakene på å bli kvitt fremmede arter, men hva dette betyr for det stedegne biologiske mangfoldet. Selv om det er et mål å bevare stedegent biologisk mangfold generelt, er det spesielt prioritert å ta vare på områder med truede arter og truede naturtyper og unngå at fremmede arter påvirker slike områder og arter. Vi vurderer derfor også hvorvidt embedene og Sysselmannen prioriterer området med truede arter og naturtyper med tanke på tiltak mot fremmede arter.

Hvorvidt tiltakene som er finansiert med midler over kapittel 1420, post 21 faktisk har varige positive effekter på stedegent biologisk mangfold vil avhenge av om tiltakene er vellykket. I tillegg bør fremmede arter utgjøre

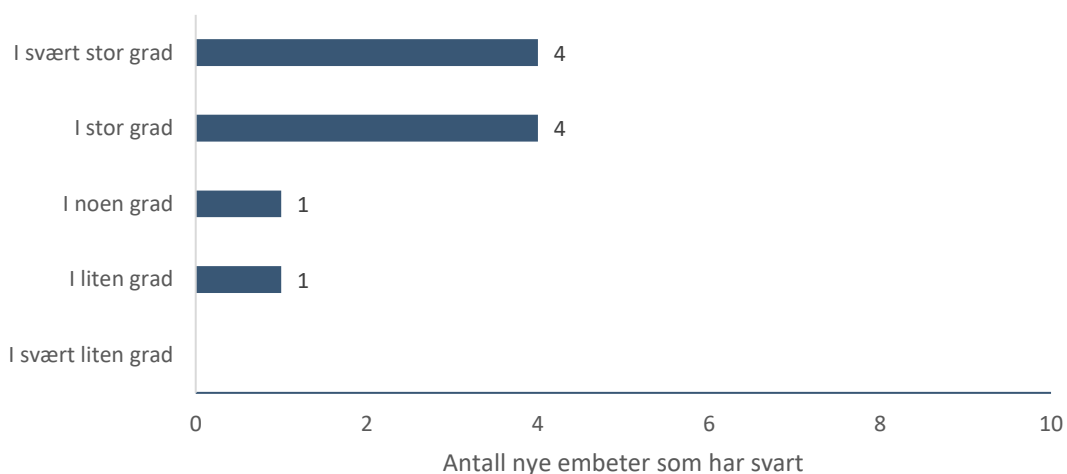
¹⁰ Ett av fylkesmannsembetene har som instruks at mottakerne av midlene må melde inn nye funn til embetet som selv registrerer det i Artsobservasjoner.

¹¹ Flere av fylkesmannsembetene påpeker at det er vanskelig å bruke informasjon som er registrert i Artsobservasjoner/Artskart i ettertid, utover å vurdere at kartlegging osv. er gjennomført. Blant annet er det utfordrende å bruke informasjonen til å se på utvikling over tid. Databasen er dermed lite egnet til å vurdere effekten av tiltak.

hovedtrusselen for de stedeagne artene eller naturtypene for at vi skal kunne observere en reell endring. Øvrige tiltak, som informasjons- og kartleggingstiltak forventes i liten grad å påvirke stedeagent biologisk mangfold direkte. I praksis er det dermed igjen rundt 66 prosent av prosjektene som forventes å ha en direkte effekt på stedeagent biologisk mangfold.

Vi har spurt fylkesmannsembetene om hva de prioriterer å iverksette tiltak mot med midler over kapittel 1420, post 21. Som vi ser av Figur 4.3, svarer åtte av ti at de i svært stor eller stor grad prioriterer tiltak mot fremmede arter med grunnlag i områdenes stedeagne biologiske mangfold. Dette er også i tråd med informasjon vi har fra intervjuene med embetene. To av embetene svarer at de henholdsvis i noen og liten grad prioriterer tiltak med utgangspunkt i områdenes stedeagne biologiske mangfold. Ett av embetene begrunner dette med at de fremmede artene som de prioriterer for tiltak i liten grad er i områder med truede arter eller naturtyper. I tillegg vet vi at det har vært begrenset fokus på bekjempelse i områder med truede arter og naturtyper i ett av de tidligere embetene.

Figur 4.3 Fylkesmannsembetenes svar på i hvilken grad de prioriterer tiltak mot fremmede arter med grunnlag i områdenes stedeagne biologiske mangfold. N=10.



Til tross for at flesteparten av fylkesmannsembetene svarer at de prioriterer tiltak med grunnlag i områdenes stedeagne biologiske mangfold, er det utfordrende å vurdere hvorvidt de faktisk har prioritert disse områdene og om tiltakene har vært vellykket.

Det er i liten grad fastsatt mål for bekjempelsestiltakene, inkludert hvilke stedeagne arter eller naturtyper som bekjempelse av fremmede arter skal ha en effekt på. Miljødirektoratet har heller ikke stilt krav til rapportering om tiltakenes påvirkning på stedeagne eller truede arter og naturtyper, og det er dermed ikke systematisk hva fylkesmannsembetene har rapportert om dette til Miljødirektoratet. Følgelig er det vanskelig å vurdere hvilken effekt midlene har for å ivareta stedeagent naturmangfold generelt og truede arter og naturtyper spesielt.

Ingen av de fem fylkesmannsembetene vi har intervjuet stiller krav til registrering av stedeagne arter eller naturtyper i forbindelse med kartleggings- og bekjempelsestiltak mot fremmede arter, en praksis som trolig også gjelder øvrige embeter. Påvirkning på stedeagne arter og naturtyper som følger av bekjempelse av en eller flere fremmede arter blir dermed sjelden/aldri registrert. En medvirkende årsak til at denne informasjon sjeldent blir registrert er at effekten av tiltakene må måles flere år etter tiltak(ene) er gjennomført.

Fra intervjuene og innrapporterte data vet vi imidlertid at flere av fylkesmannsembetene har prioritert bekjempelsestiltak i områder med truede arter og naturtyper, for eksempel i randsonen av verneområder eller langs vassdrag. I andre fylker virker det i mindre grad å ha vært fokus på sårbare eller truede arter og naturtyper. I ett av fylkene ser man i stor grad ut til å ha prioritert tiltak i «randsonen av tett bebyggelse», der det for eksempel er friområder. Representanten for arbeidet i fylket forklarer dette med at de fremmede artene de prioriterer i liten grad utgjør en trussel mot viktige naturtyper og verneområder. Et annet fylke ser i større grad ut til å ha prioritert bekjempelse i områder der det er mulig å iverksette sektorsamarbeid, blant annet langs veier.

Oppsummert er det vanskelig å vurdere i hvilken grad bekjempelsestiltakene har en effekt på stedegent biologisk mangfold. Deler av midlene har trolig en effekt, eller er i hvert fall ment å ha det. En gjennomgående utfordring for embetene og kommunene, som ofte mottar midlene, er imidlertid behovet for å prioritere bekjempelse i områder av hensyn til stedegent biologisk mangfold versus andre nyttevirkninger. Ifølge embetene ønsker kommunene også å prioritere tiltak i områder med badeplasser som ikke er statlig sikret¹² eller iverksette tiltak mot arter som gir økt erosjonsfare.¹³ Ettersom det ikke er fastsatt en tydelig målsetting om at midlene utelukkende skal gå til å bekjempe fremmede arter der de utgjør en trussel mot stedegent biologisk mangfold generelt, eller områder med sårbare arter og naturtyper spesielt, vil en slik prioritering være forenlig med den overordnede målsettingen for midlene over kapittel 1420, post 21. Satt på spissen er det ikke opplagt at man skal forvente en effekt på områder med sårbare eller truede naturtyper og arter.

4.4. Midlenes bidrag til å oppfylle målene i fylkesmannsembetenes regionale handlingsplaner

De regionale handlingsplanene er det viktigste styringsdokumentet for flesteparten av fylkesmannsembetene i deres arbeid mot fremmede arter, både i og utenfor verneområdene. I dette avsnittet ser vi nærmere på i hvilken grad og hvordan bruk av midler over kapittel 1420, post 21 har bidratt til å oppfylle målene i disse planene. Vi viser til en mer detaljert beskrivelse og vurdering av de regionale handlingsplanene, inkludert embetenes egne vurderinger, i Vedlegg 2.

Ifølge våre intervjuer med fylkesmannsembetene har deres regionale handlingsplaner i stor grad vært førende for arbeidet mot fremmede arter. Embetene opplever at handlingsplanene er et viktig verktøy til å prioritere bruk av midler over kapittel 1420, post 21, og innsatsen mot fremmede arter generelt. Videre svarer ni av ti embeter at de regionale handlingsplanene i stor eller svært stor grad har vært førende for hva embetene har prioritert å bruke midler på. Dette sier imidlertid ingenting om *hvordan* det har påvirket prioriteringene hos fylkesmannsembetene.

Flesteparten av embetene har i sine handlingsplaner identifisert et stort antall fremmede arter som skal prioriteres. Vi har ikke hatt mulighet til å vurdere hvorvidt alle arter som det er tildelt midler til bekjempelse av omfattes av de regionale handlingsplanene. I og med at handlingsplanene generelt åpner opp for å prioritere tiltak mot et stort antall arter, er det imidlertid grunn til å tro at de fleste embetene har brukt midler på de artene som er listet opp for bekjempelse i handlingsplanene. Bruken av midler er således i tråd med målene i handlingsplanene om hvilke arter man skal prioritere. Samtidig medfører et høyt antall arter som kan prioriteres, at de fleste handlingsplanene ikke er tydelige verktøy for hvilke arter man skal prioritere å bekjempe når man

¹² Kommunene kan søke om friluftsmidler til å iverksette tiltak i statlig sikrede friluftsområder.

¹³ Merk at økt erosjonsfare kan også være en trussel mot det stedegne naturmangfoldet, men tiltak mot arter som øker erosjonsfaren kan være iverksatt på bakgrunn av andre hensyn enn stedegent naturmangfold.

ikke har ressurser til å bekjempe alle overalt. I de tilfellene der en kommune melder inn behov for å bekjempe en gitt art, er det stor sannsynlighet for at den arten vil omfattes av embedets regionale handlingsplan. Satt på spissen kan samtlige kommuner i et fylke melde inn forskjellige arter, men der samtlige behov likevel er i tråd med hvilke arter man skal prioritere for bekjempelse innad i fylket. I ytterste konsekvens får man dermed en fragmentert og lite koordinert innsats mot fremmede arter.

Videre har embedene i liten grad formulert konkrete mål om bekjempelse av spesifikke arter innen en tidsfrist, eller identifisert konkrete tiltak for å nå disse målene. Det er dermed uklart hvilke mål vi skal vurdere bruken av midler opp mot, inkludert bruken av midler på en konkret art. Miljødirektoratet har heller ikke aktivt sjekket om fylkesmannsembetene følger opp det de eventuelt har satt som mål i handlingsplanene, og har kun antatt at handlingsplanene ligger der som en forutsetning for embedenes arbeid. Mangelen på tidsfrister og hvilke typer tiltak som skal iverksettes fører til at planene ikke fungerer som et verktøy for å prioritere innsatsen mot fremmede arter.

4.5. Midlenes bidrag til å oppfylle målene i Sysselmannen på Svalbards handlingsplan

I likhet med fylkesmannsembetene er den regionale handlingsplanen til Sysselmannen på Svalbard (2017) det viktigste styringsdokumentet i deres arbeid mot fremmede arter. I tillegg har Sysselmannen innrettet innsatsen i tråd med «Kunnskapsgrunnlag for fremmede arter på Svalbard» (Arneberg & Hansen, 2013) og «Fremmede arter i Arktis – med fokus på Svalbard og Jan Mayen» (Thomassen, et al., 2017).

I handlingsplanen for Svalbard er det satt tre brede målsettinger.¹⁴ Målsettingene er rettet mot grupper av fremmede arter, snarere enn enkeltarter. For eksempel skal man forsøke å utrydde arter med potensielt høy økologisk risiko, og nye fremmede arter skal ikke etablere seg. I tillegg er det formulert en tiltaksliste som skal prioritere innsatsen. Bruken av midler over kapittel 1420, post 21 ser i stor grad ut til å være i tråd med tiltakene i handlingsplanen. Dette er også noe Miljødirektoratet ser ut til å vektlegge. Miljødirektoratet peker på at de er ansvarlige for å følge opp Sysselmannen i deres arbeid med handlingsplanen, og de vurderer gjennomførte aktiviteter beskrevet opp mot de aktivitetene som var fastsatt i handlingsplanen. Handlingsplanen for Svalbard kombinert med kunnskapsgrunnlaget for fremmede arter på Svalbard, gir et tydeligere grunnlag for hvilke arter og tiltak som skal prioriteres. Og det ser ut til at man i stor grad iverksetter prosjekter i tråd med dette. Det er mange færre fremmede arter på Svalbard, og således enklere å prioritere og forholde seg til de ulike artene enn på fastlandet. Men det synes å være et godt faglig grunnlag for å gjøre målrettede prioriteringer ut fra.

4.6. Midlenes bidrag til å oppfylle målene i nasjonale artsspesifikke handlingsplaner

Det er utarbeidet nasjonale artsspesifikke handlingsplaner for mårhund, mink, rynkerose, vasspest og stillehavsøsters.¹⁵ Disse presenteres kort i vedlegg B. Flere av handlingsplanene er ment å gjelde for en gitt periode, og per 2019 er gyldighetsperioden for handlingsplanene for mårhund, mink og rynkerose ute. Handlingsplanen for vasspest er inne i sitt nest siste år, mens handlingsplanen mot stillehavsøsters ikke ble satt

¹⁴ 1) Arter på Artsdatabanken sin «svarteliste» (arter i risikokategoriene svært høy og høy), og arter med potensielt høy risiko, skal man forsøke å utrydde. 2) Nye fremmede arter skal ikke etablere seg på Svalbard. 3) Fremmede arter som allerede finnes på Svalbard skal ikke spre seg videre til nye steder på øygruppen.

¹⁵Direktoratet for naturforvaltning (2008), Direktoratet for naturforvaltning (2011), Direktoratet for naturforvaltning (2013), Miljødirektoratet (2015), Miljødirektoratet (2016).

i gang før i 2016. Vi kan dermed i varierende grad forvente å observere effekter av de ulike handlingsplanene. Videre vil ikke effekter av handlingsplanene utelukkende være et resultat av midler over kapittel 1420, post 21, da både fylkesmannsembetene¹⁶ og andre aktører kan finansiere tiltak med andre midler. Vi fokuserer dermed kun på hvorvidt midlene over nevnte post er brukt på en slik måte at det bidrar til å nå de fastsatte målsettingene for hver av handlingsplanene.

Oppsummert finner vi at bruk av midler over kapittel 1420, post 21 i størst grad ser ut til å være tilrettelagt for å nå målene knyttet til handlingsplanen for rynkerose og stillehavsøsters. Det er også kun disse to artene Miljødirektoratet har opprettet egne prosjektnummer for i enkelte av årene, og som de dermed i større grad kan styre tildelingen av midler til. Handlingsplanene ser til dels ut å være førende for fylkesmannsembetenes prioritering av ressurser i form av innmeldte behov for mink, men dette støttes i varierende grad med tildelinger fra Miljødirektoratet. Når det gjelder vasspest og smal vasspest, ser ikke dette ut til å være arter som får oppmerksomhet fra embetenes side, i hvert fall basert på hva de har meldt inn av behov og brukt av midler over nevnte post. Dette henger trolig sammen med at dersom man først har vannplantene, er de svært vanskelig å bekjempe. Den siste arten, mårhund, er så langt ikke etablert i Norge, og i tråd med dette er det heller ikke brukt midler til bekjempelse av arten over denne posten.

Det er uklart hvorvidt midlene skal være et verktøy til å nå handlingsplanenes målsettinger. Dette henger også sammen med hvorvidt Miljødirektoratet og fylkesmannsembetene opplever handlingsplaner som førende. De fleste fylkesmannsembetene opplever de nasjonale handlingsplanene som førende, i den grad arten forekommer i deres fylke. Samtidig sier en representant fra Miljødirektoratet at de artene som har en handlingsplan, ikke nødvendigvis er de som utgjør størst problem eller er de høyest prioriterte på nasjonalt nivå. Det kan dermed virke som om enkelte embeter har tillagt de nasjonale handlingsplanene en betydning disse ikke var ment å ha, nemlig at deres eksistens kommuniserer en bekjempelsesprioritet.

¹⁶ Ingen av artene som omfattes av nasjonale artsspesifikke handlingsplaner er aktuelle for bekjempelse på Svalbard.

5. Er forvaltningen av midlene ivaretatt på en god nok måte?

Samtlige embeter og Sysselmannen har fått tildelt årlige midler i evalueringsperioden, 2017–2019. Prosessen med å tildele midler til sluttbruker er tredelt. Fylkesmannsembetene melder inn behov til Miljødirektoratet. Miljødirektoratet vurderer innmeldte prosjekter og tiltak, og tildeler deretter midler. Vurderingene kommuniseres i liten grad til embetene, da embetene kun får tildelt midler etter formålskategorier, for eksempel tiltak til landlevende planter. Sysselmannen får tildelt midler i en samlet pott. Miljødirektoratet har dermed i praksis liten mulighet til å påvirke embetenes og Sysselmannens prioritering av midler. Embetene mottar som regel færre midler enn de har meldt inn behov om. Bruken av midler prioriteres etter hva de mener er viktigst av foreslåtte tiltak, og hvor man har kapasitet til å følge opp. Det er stor variasjon i hvordan midlene omsettes, de fleste embetene fordeler i hvert fall deler av midlene basert på søknader fra kommunene, mens enkelte iverksetter tiltak basert på anbudskonkurranser eller direktekjøp. Det er relativt lite samarbeid med frivillige organisasjoner eller Statens Naturoppsyn (SNO) innenfor denne ordningen i dag, og mer systematisk samarbeid med disse aktørene kan styrke arbeidet fremover. Ressursbruken i embetene varierer, ettersom embetene i varierende grad har overlatt gjennomføringen av tiltak til kommunene. Ressursbruken hos Miljødirektoratet, fylkesmannsembetene og Sysselmannen er vurdert å være lav. Samtidig er det behov for ytterligere krav til rapportering og veiledning for å sikre at midlene bidrar til tildelingens måloppnåelse. Vi har ikke grunnlag for å vurdere den totale ressursbruken tilknyttet tildelingene, da vi ikke har informasjon om kommunenes ressursbruk.

5.1. Midlenes tilgjengelighet og målgruppe

I hvilken grad midlene over kapittel 1420, post 21 har blitt gjort tilgjengelig for fylkesmannsembetene og dermed lokale aktører i fylkene, har variert over evalueringsperioden. Miljødirektoratet hadde ikke en formell praksis der de innhentet behov for midler fra alle fylkesmannsembetene før 2018. I stedet kontaktet de enkelte fylkesmannsembeter, basert på eksisterende kjennskap om at det i de områdene var utfordringer knyttet til fremmede arter. Dette endret seg gradvis til at man gjennomførte en ringerunde til alle fylkesmannsembetene og forhørte seg om hva slags tiltak de kunne gjennomføre for hvilken sum, og fra 2018-tildelingen har man bedt fylkesmannsembetene om å melde inn behov i et skjema.

Til tross for denne varierende praksisen har samtlige tidligere fylkesmannsembeter fått tildelt midler nesten hvert år i evalueringsperioden. Et unntak er 2009 da Troms, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Hedmark ikke mottok midler. Vi vet ikke om dette er grunnet manglende kontakt med Miljødirektoratet eller at de meddelte at de ikke hadde behov for midler. Videre var det enkelte fylkesmannsembeter, Agder, Troms og Finnmark, som ikke mottok midler i 2016. Dette må trolig sees i sammenheng med at Miljødirektoratet opplevde en nedgang i tilgjengelige midler dette året, og dermed måtte prioritere hardere, snarere enn at midlene ikke var kjent for nevnte fylkesmannsembeter.

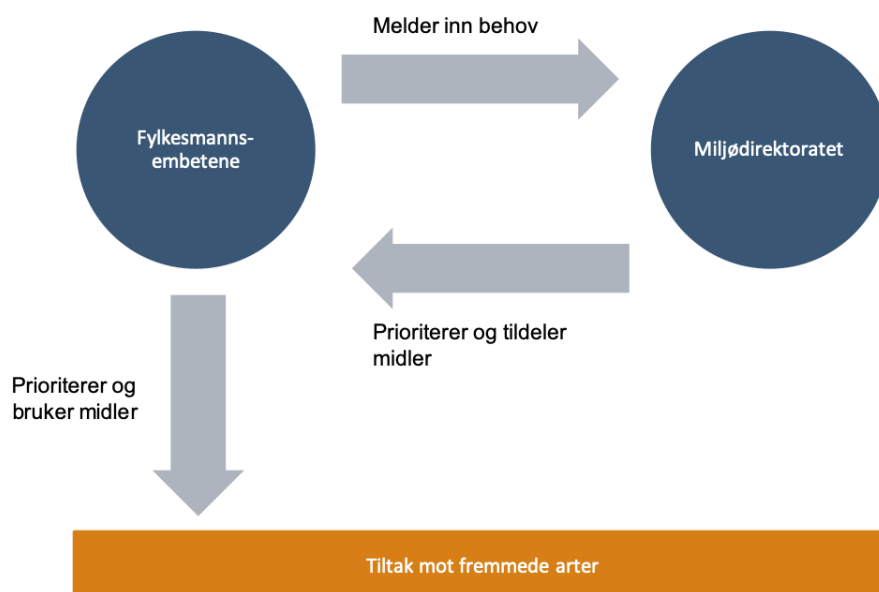
Vi har ikke hatt mulighet til å vurdere hvordan aktører som er endelig mottakere av midler, i hovedsak kommuner, vurderer midlenes tilgjengelighet. Det er grunn til å tro at det er forskjeller i hvorvidt kommunene er kjent med at det er tilgjengelige midler over kapittel 1420, post 21. I flere av fylkene der fylkesmannsembetene tildeler midler videre til kommuner, har samtlige kommuner de siste årene fått beskjed om at det er tilgjengelig midler og de er bedt om å melde inn behov. Dette til forskjell fra et av embetene der praksis har vært å kun kontakte de kommunene man har vurdert til å ha kapasitet og egne midler til å iverksette tiltak. Andre embeter

har i all hovedsak gjennomført tiltak i egen regi og i mindre grad involvert andre aktører, inkludert kommunene. At embetene i varierende grad har valgt å involvere kommunene virker delvis å være et resultat av mangelfull informasjon fra Miljødirektoratet om hvorvidt de kan gjennomføre tiltak gjennom kommunene. Flere påpeker at de er usikre på om det er greit at de fordeler midler til kommuner basert på innmeldte behov. Samtidig viser Miljødirektoratet selv til at de har informert embetene om at et eventuelt samarbeid med kommuner fordrer at begge parter (stat og kommune) stiller med ressurser i form av tid/midler.

5.2. Prioritering og bruk av midler i fylkene

Proessen med å tildele midler til sluttbruker er tredelt. Fylkesmannsembetene melder først inn sine behov til Miljødirektoratet, i varierende grad i samråd med kommunene i fylket. Miljødirektoratet foretar deretter en prioritering av midler og tildeler midler etter formålskategorier («prosjektnummer»). Fylkesmannsembetene prioriterer deretter igjen hva de skal bruke midlene på. Dette er et resultat av at potten ofte er mindre enn det de meldte inn opprinnelig, samt at Miljødirektoratets forvaltning åpner opp for en omprioritering.

Figur 5.1 Prosess for innmelding behov og tildeling av midler til fremmede arter over kapittel 1420, post 21 til fylkesmannsembetene



Fylkesmannsembetene innmelding av behov

Som nevnt i avsnitt 5.1, har fylkesmannsembetene de siste tre årene meldt inn behov til Miljødirektoratet i et skjema. Der er de bedt om å begrunne innspillene, å prioritere behovene (1–3) og å angi hvorvidt det er mulig å gjennomføre tiltakene til enn lavere sum enn det som oppgis. Behovene er kategorisert etter tiltak rettet mot ulike artsgrupper, f.eks. «tiltak mot fremmede virvelløse dyr» og «tiltak mot fremmede fiskeslag», som vist i Figur 2.7. De indikerer også hvilken art tiltak er rettet mot og i hvilket geografisk område. Miljødirektoratet ser ikke ut til å ha gitt en felles veiledning om hva slags informasjon og hvilket detaljeringsnivå de ønsker at embetene skal rapportere på. Følgelig er det stor variasjon i hva embetene rapporterer. Eksempelvis rapporterer enkelte av embetene tidvis hele fylket som det geografiske området eller «karplanter» som arten, mens andre har rapportert en elv eller et område med verdifull natur som det geografiske området og en konkret karplante som art.

Miljødirektoratet har i liten grad hatt oversikt over hvilket grunnlag fylkesmannsembetene melder inn behov basert på. I intervjuene med enkelte av fylkesmannsembetene har vi kartlagt dette. Flere ber kommuner om å melde inn forslag til prosjekter, som fylkesmannsembetet melder inn videre til Miljødirektoratet. Andre melder i stor grad inn behov basert på egen kunnskap i fylkesmannsembetet, blant annet basert på tidligere bruk av midler.

Miljødirektoratets prioritering av midler til fylkene

Miljødirektoratet foretar deretter en vurdering av de ulike innmeldte prosjektene og tiltakene, før de tildeler midler til embetene fordelt på de ulike formålskategorier («prosjektnummer»). I perioden 2017–2019 har følgende formålskategorier vært i bruk:

- Tiltak etter handlingsplan mot stillehavsøsters
- Tiltak mot fremmede virvelløse dyr
- Tiltak mot fremmede landlevende planter
- Tiltak mot utenlandske treslag
- Tiltak mot øvrige organismegrupper
- Informasjons- og opplæringstiltak mot fremmede arter
- Utarbeidelse av enkel fylkesvis handlingsplan mot fremmede arter eller oppdatering av eksisterende handlingsplan mot fremmede arter.

Hvilke formålskategorier Miljødirektoratet opererer med varierer noe fra år til år. Miljødirektoratet står fritt til å opprette eller avskaffe formålskategorier ved behov. Samtidig har de fått signaler fra departementer som styrer fylkesmannsembetene, om at det er ønskelig å begrense antall formålskategorier.

Miljødirektoratet har ikke hatt en omforent praksis gjennom evalueringsperioden for hvordan de har prioritert midler etter formålskategoriene. I årene 2017 og 2018, og tidligere år, har de ikke beskrevet kriterier som de prioriterer etter. Dette er til dels endret på i 2019. I 2019 vurderte Miljødirektoratet hvorvidt hvert enkelt prosjekt som ble meldt inn må, bør, kan eller ikke burde prioriteres. Miljødirektoratets vurdering ble imidlertid ikke videreformidlet til fylkesmannsembetene ved tildeling, i stedet ble de tildelt midler etter formålskategorier som tidligere. Hvorvidt Miljødirektoratet mente at man burde prioritere en fremmed planteart foran en annen fremmed planteart eller i et spesifikt område ble dermed ikke videreformidlet. I praksis har dermed ikke Miljødirektoratet hatt mulighet til å påvirke embetenes og Sysselmannens bruk av midler, utover fordelingen på formålskategorier, og de er i stor grad prisgitt hva embetene selv velger å fokusere på. Et viktig unntak for hvordan Miljødirektoratet har kunnet påvirke bruken av midler er ved å fordele midler til formålskategorier som er rettet mot bekjempelse og kartlegging, i stedet for informasjonstiltak.

Enkelte ansatte i Miljødirektoratet begrunner mangelen på prioriteringskriterier med at fylkesmannsembetene skal ha en stor grad av selvstendighet og at de vet hvor behovet for tiltak er størst. Videre påpeker de at Miljødirektoratet i begrenset grad har grunnlag for å vurdere hvorvidt et foreslått tiltak er viktigere enn andre tiltak. En påpeker at i prinsippet kunne de gitt hvert embete en pott med penger som de står fritt til å disponere. Grunnen til at Miljødirektoratet har valgt å fordele midler på formålskategorier, virker i stor grad å være et resultat av at de trenger å ha en viss oversikt, blant annet for å kunne besvare spørsmål fra departementet.

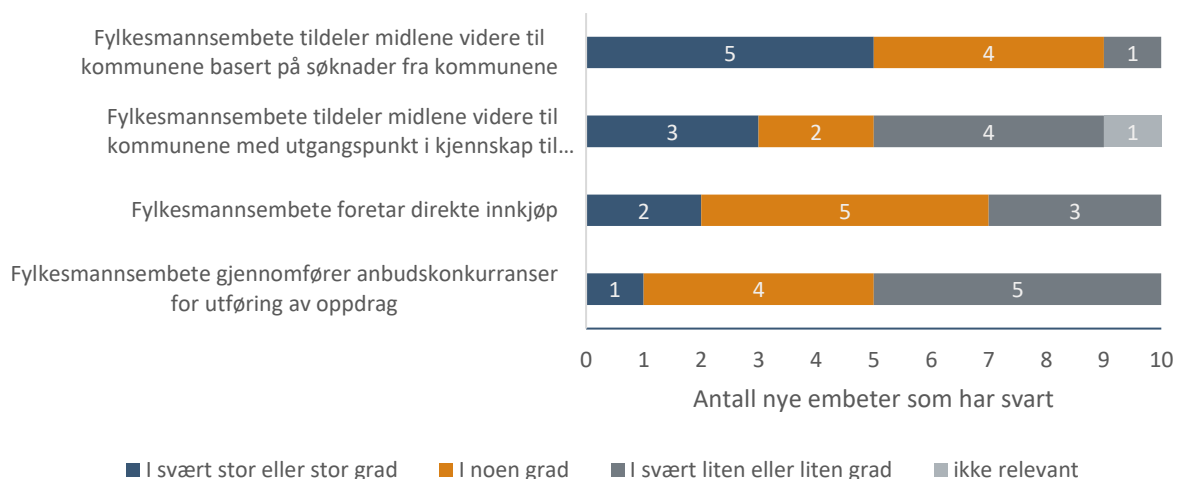
Fylkesmannsembetene bruk av midler

Fylkesmannsembetene får beskjed i supplerende tildelingsbrev om hvor mye midler de får tildelt, og til hvilke formålskategorier («prosjektnummer»). Det foreligger ingen beskrivelse av hva formålskategoriene omfatter, utover navnet, for eksempel «Tiltak mot fremmede virvelløse dyr».

Samtlige embeter har i spørreundersøkelsen svart at de bruker midler i tråd med tildelingsoversikten de får fra Miljødirektoratet, med andre ord i tråd med formålskategoriene. Fylkesmannsembetene har som regel fått tildelt færre midler enn det de meldte inn som behov og er nødt til å prioritere tiltak innenfor formålskategoriene. Denne prioriteringen gjøres med utgangspunkt i hva fylkesmannsembetene mener er viktigst av tiltak. Vi kjenner ikke til at man har beskrevet kriterier for hvilke prosjekter som til slutt mottar midler. Prosjektene som mottar midler, er hovedsakelig prosjekter som ble meldt inn som behov, i den grad de var konkretisert. I tillegg virker det som de fleste embetene også åpner opp for å gi midler til andre tiltak enn det som var meldt inn, med utgangspunkt i ny informasjon om en art, men da i hovedsak innenfor en gitt formålskategori.

Vi har spurt de nye embetene om hvordan de omsetter midlene de får tildelt fra Miljødirektoratet. Embetene har vurdert samtlige måter å fordele midler på. Som vist i Figur 5.2, svarer halvparten av embetene at de tildeler midlene videre basert på søknader fra kommunene i svært stor eller stor grad, mens den resterende halvparten gjør det i noen eller liten grad. Flere av embetene svarer at de tildeler midlene videre basert på kjennskap til kommunens prosjekter. I tillegg foretar syv av ti embeter direkte kjøp av tjenester knyttet til bekjempelse av fremmede arter, i noe eller større grad. Fra intervjuene vet vi at det er stor variasjon i hvor formelle disse kontraktene er. I de tilfellene det er snakk om større beløp er det større sannsynlighet for at de har inngått en formell kontrakt, mens for mindre beløp kan man ha avtalt over e-post. Kun ett av embetene gjennomfører anbudskonkurranser for utføring av oppdrag i svært stor eller stor grad, mens halvparten av embetene gjør dette kun i liten eller svært liten grad.

Figur 5.2 Fylkesmannsembetenes svar på hvordan de bruker midler de får tildelt fra Miljødirektoratet over kapittel 1420, post 21 til fremmede arter utenfor verneområdene



Generelt virker det som om de fleste fylkesmannsembetene har fordelt midler for å sikre en noenlunde rimelig fordeling mellom kommuner og områder i fylket. I tildelingen til kommunene svarer alle embetene at de prioriterer tiltak der kommunene selv stiller med en viss grad av egenfinansiering. Det er imidlertid ikke alle fylkesmannsembeter som har stilt krav til egenfinansiering.

Enkelte embeter påpeker også at de justerer bruken av midler avhengig av tilgjengelige ressurser. Dersom en kommune plutselig mangler en saksbehandler som kan følge opp bruk av midlene, har de prioritert å bruke pengene i en annen kommune, som kan følge opp ved tildeling av midler, i stedet.

Samarbeid med andre aktører

Fylkesmannsembetene tildeler og utbetaler i all hovedsak midler i all hovedsak til kommuner, mens det i liten grad ser ut til å være et samarbeid med frivillige organisasjoner. Dette kan ha sammenheng med at frivillige organisasjoner kan søke om tilskudd gjennom en egen statlig tilskuddordning til tiltak mot fremmede arter. I noen tilfeller har kommunen selv inngått et samarbeid med en frivillig organisasjon for å gjennomføre tiltak, for eksempel knyttet til dykking etter stillehavsøsters. Det ser ikke ut til at fylkesmannsembetene systematisk har søkt samarbeid med frivillige organisasjoner, men at slikt samarbeid kommer i stand litt tilfeldig, avhengig av hvilken art eller område det er snakk om å bekjempe i.

Statens naturoppsyn er en annen potensiell samarbeidspartner. Flere av embetene ser ut til å koordinere bruken av midlene over kapittel 1420, post 21 med innsatsen som gjøres gjennom Statens Naturoppsyn (SNO) innenfor verneområdene. Enkelte av embetene har også involvert SNO utenfor verneområdene, men da rett i utkanten av verneområdene. Andre peker på at SNO ikke har kapasitet til å bidra med kompetanse utenfor verneområdene, noe embetene opplever som uheldig.

En siste større gruppe aktører er de private entreprenørene. Avhengig av hvordan embetene fordeler midler har de ikke nødvendigvis direkte kontakt med de private. Samtidig er det ofte de private aktørene som gjennomfører tiltakene, og embetenes innsats blir dermed avhengig av for i hvilken grad samarbeidet mellom kommunene og de private fungerer. Flere av embetene påpeker at det er vanskelig å opparbeide kompetanse i private firmaer, blant annet fordi det er usikkerhet rundt hvor mye midler som vil være tilgjengelig og dermed hvor mye ledig kapasitet entreprenørene bør holde av. Innsatsen mot arter ser dermed i noen tilfeller ut til å være sårbar for entreprenørens manglende kapasitet.

5.3. Prioritering og bruk av midler på Svalbard

I likhet med embetene har også Sysselmannen en tredelt prosess. Sysselmannen melder først inn sine behov til Miljødirektoratet. Miljødirektoratet vurderer innmeldte behov og tildeler midler som en samlet pott i supplerende tildelingsbrev. Med summen følger en beskrivelse av bruk midler, som beskrevet i avsnitt 2.3. Sysselmannen prioriterer deretter igjen hva de skal bruke midlene på.

Sysselmannen har meldt inn behov i tråd med tiltakene som er foreslått i handlingsplanen (Sysselmannen på Svalbard, 2017), samt to tidligere omtalte rapporter (Arneberg & Hansen, 2013; Thomassen, et al., 2017) som gir et omforent prioriteringsgrunnlag fra relevante forskningsmiljø. Miljødirektoratet virker å være godt kjent med hva Sysselmannen har tatt utgangspunkt i når de melder inn prosjekter. Videre har Miljødirektoratet vurdert innmeldte behov opp mot tiltakene handlingsplanen. Prosessen med å melde inn behov og tildele midler virker dermed å ha vært relativt gjennomsiktig for begge parter.

Sysselmannen ser i stor grad ut til å ha brukt midler i tråd med hva de meldte inn. I de tilfellene de har brukt penger på andre prosjekter begrunner de det med at de fikk mulighet til å bidra på et større samarbeidsprosjekt.

Sysselmannens samarbeid i all hovedsak med Norsk Polarinstitutt, NINA og Akvaplan i gjennomføringen av tiltakene.

5.4. Tilgrensende virkemidler

Midlene som overføres til fylkesmannsembetene og Sysselmannen på Svalbards for innsats mot fremmede arter retter seg i hovedsak mot faktiske bekjempelsestiltak, men noe går også til informasjon og kartleggingstiltak. Tildelingene retter seg i prinsippet mot alle fremmede arter og artskategorier. Dette er altså en bredt anlagt ordning, og man kan derfor vente at tildelingene kan ha grenseflater og eventuelt overlapp med flere andre støtteordninger. Det gjelder særlig andre ordninger som gir støtte til bekjempelse av fremmede arter. Videre er ordninger for ivaretagelse av truede arter og truede naturtyper også relevante, da bekjempelse av fremmede arter kan være et viktig tiltak for å fremme truede arter og naturtyper. Overlappende ordninger er sannsynligvis særlig et tema med tanke på andre tilskuddsordninger i Miljødirektoratet, men det kan også være overlapp med ordninger hos andre aktører. Det betyr at noen prosjekter kan få midler fra flere aktører. Dersom det ikke koordineres godt mellom støtteordningenes administrasjoner, risikerer man at samme prosjekt kan få støtte fra flere aktører og/eller ordninger.

Det finnes en *tilskuddsordning* til tiltak mot fremmede arter som er rettet mot tre ulike hovedkategorier av tiltak fra store informasjonskampanjer til lokale bekjempelsestiltak og som i tillegg retter seg mot mange ulike arter og artskategorier. Offentlige aktører, som kommuner, kan imidlertid ikke søke om tilskudd fra denne ordningen, slik at man bør unngå store overlapp på grunn av ulike mottagere av støtte.

Andre ordninger som kan overlape med overføringer til innsats mot fremmede arter, innad i Miljødirektoratet, er:

- Tilskudd til truede arter
- Tilskudd til tiltak i prioriterte kulturlandskapsområder
- Tilskudd til truede naturtyper
- Tilskudd til vilttiltak
- Tilskudd til vannmiljøtiltak – generell vannforvaltning
- Miljøforvaltningens bidrag til ordningen «Utvalgte kulturlandskap»

I tillegg er det også noen andre ordninger som i visse tilfeller og for visse prosjekter kan være mulige kandidater for overlapp:

- Tilskudd til ville pollinerende insekter
- Tiltaksmidler i verneområder
- Tiltaksmidler til restaurering av myr og annen våtmark
- Tilskudd til Svalbards miljøfond

Vi har stilt spørsmål til saksbehandlere i Miljødirektoratet og fylkesmannsembetene for å kartlegge mulige overlapp. Det kan være en viss overlapp mellom prosjekter som søker om de nevnte tilskuddsordningene over og som får overføringer av driftsmidler til tiltak mot fremmede arter på prosjektnivå. Eksempelvis kan det tildeles tilskudd til bekjempelse av fremmede arter i tilknytning til vann innenfor tilskuddordningen til vannmiljøtiltak. En del av de tildelingene som er gjort de siste årene innen denne ordningen, er tildelt til kommunale prosjekter (Magnussen et al. 2017). Man kan derfor ikke utelukke at kommuner har fått midler både fra fylkesmannsembetene til innsats mot fremmede arter i vann og søkt tilskuddsordningen for vannforvaltning, eller at organisasjoner har søkt om tilskudd fra tilskuddsordningen til bekjempelse av fremmede skadelige organismer til tiltak mot de samme fremmede artene i vann.

I og med at det er fylkesmannsembetene som fordeler midler til innsats i sine fylker, blant annet via innsats i kommunene, har Miljødirektoratet begrenset innflytelse på hvilke lokale tiltak som får midler fra posten. Ved

søknad om midler fra tilskuddsordningene under Miljødirektoratet blir det registrert om det søkes tilskudd fra flere ordninger, men man vil ikke ha oversikt over om midler fordeles til ulike tiltak i kommunal regi.

Det er en bevissthet i Miljødirektoratet og fylkesmannsembetene om dette med å avdekke og håndtere overlapp. Det synes også å være relativt god dialog på tvers av seksjonene i Miljødirektoratet med hensyn til mulig overlapp, og man forsøker å identifisere de tilfellene der det kan være overlapp. Dette gjøres i stor grad gjennom dialog mellom saksbehandlere og møter innledningsvis i søknadsbehandlingen. Det er imidlertid ikke systematikk og faste rutiner for dette for alle de ulike ordningene nevnt over (Magnussen, Høiseth-Gilje, Skjeflo, & Dombu, 2018). Det synes å være gjeldende praksis at dersom man får inn en søknad som er kvalifisert for flere *tilskuddsordninger*, og eventuelt bedre kvalifisert for en annen enn den som opprinnelig er søkt om, så prøver man å få overført søknaden og få den saksbehandlet under denne tilskuddsordningen. Dette blir da en vurdering opp mot andre søknader og tilgjengelige midler (Magnussen, Høiseth-Gilje, Skjeflo, & Dombu, 2018).

Når det gjelder tildelinger som denne, der midler til tiltak tildeles fra fylkesmannsembetene, er det ikke den samme systematiske gjennomgangen av mulige overlapp mellom det som skjer sentralt i Miljødirektoratet og det som skjer hos embetene. Tanken er imidlertid i stor grad at fordi målgruppen for tildelingene med embetenes innsats er forskjellig fra tilskuddsordningene, vil det være begrenset fare for overlapp.

Flere etater jobber med bekjempelse av fremmede arter innenfor sine ansvarsområder, for eksempel Forsvarsbygg og Statens vegvesen. Disse kan sette ut arbeid med bekjempelse til ulike aktører, på samme måte som fylkesmannsembetene kan gjøre innenfor tildelingene vi tar for oss her. Det ser ut til at man fra miljømyndighetene er bevisste på at de ikke gir midler til bekjempelse til arter på områder som er andre etaters ansvarsområde, slik at faren for overlapp med andre etaters ordninger, synes liten.

Det pekes på fra flere fylkesmannsembeter at de ser det som viktig og at man får ekstra mye ut av midlene dersom man kan samarbeide med andre myndigheter og eventuelt også andre tilskuddsordninger om bekjempelse av fremmede arter.

Det er en rekke støtteordninger knyttet til fremmede arter spesielt og andre ordninger som kan være tilgrensende og også gi støtte til å bekjempe fremmede arter i vernede områder, truet natur, vannmiljø, for vilt osv., slik at behovet for samordning, og en samlet gjennomgang og vurdering fortsatt synes å være til stede.

Miljødirektoratet har også erkjent at det er et ytterligere behov for å samordne arbeid og tildeling av midler på tvers av alle deres tilskuddsordninger, og de har allerede valgt å styrke dette samarbeidet fra og med 2020. De vil da sende ut en felles utsendelse om behov for midler, slik at de kan se innspillene i sammenheng når de vedtar prioritering av midler. Det vil være naturlig å se an om dette initiativet løser behovet for bedre samordning før man eventuelt setter i gang ytterligere tiltak for koordinering.

5.5. Korrekt anvendelse av midler

Midlene som er tildelt skal brukes til det som fylkesmannsembetene og Sysselmannen har angitt, eller som kommunene har angitt i sine «søknader», i de tilfellene der det foreligger. Det er imidlertid stor variasjon i krav til rapportering og hvorvidt det foreligger «søknader». Dette er et resultat av at hverken Miljødirektoratet, fylkesmannsembetene eller Sysselmannen opererer med felles kriterier for rapportering.

Rapportering til fylkesmannsembetene

De fleste fylkesmannsembetene mottar rapporter i form av pdf/word-dokumenter eller e-poster fra de som har gjennomført tiltakene. Ett av fylkene har trolig gått lengst i å kreve mer systematisk rapportering av data ved å

utarbeide et skjema i excelformat som de gjenbraker hvert år.¹⁷ På den måten kan kommunene og fylkesmannsembetene enkelt registrere og følge opp endringer over tid. Vårt inntrykk er at disse rapportene i all hovedsak brukes som en bekreftelse til å utbetale midler, eller få bekreftelse på bruk av midler i etterkant, og i liten grad brukes til å følge opp tiltakene over tid. Vi har ikke kjennskap til hvor detaljert kommunene registrerer informasjon om tiltak og utvikling på ulike lokaliteter i kommunen, men gitt den informasjonen de rapporterer på i dag er det grunn til at de fleste ikke har registrert og sammenfattet mye av den informasjonen de sitter på.

Som et resultat av fylkesmannsembetenes forskjellige rapporteringspraksis er det også varierende når midlene utbetales. Noen fylkesmannsembeter har utbetalt midlene på forskudd for deretter å kreve rapport om anvendte midler i etterkant. Ett av embetene begrunner denne praksisen med at det er relativt lav risiko for at kommunene ikke gjennomfører tiltak de har fått midler til, da de også samarbeider mye ellers. Andre krever kort rapport forut for utbetaling.

Som nevnt i avsnitt 4.2, krever også flere av embetene at mottakerne av midler også registrerer observasjoner i Artsobservasjoner/Artskart, noe de i varierende grad sjekker hvorvidt er gjort.

Midlene ser i all hovedsak ut til å ha vært benyttet til tiltak mot fremmede arter. Fylkesmannsembetene rapporterer selv at de svært sjeldent har opplevd at tiltak ikke er gjennomført. I noen tilfeller har ikke kommunen hatt mulighet til å gjennomføre tiltak på grunn av mangel på entreprenører eller fordi de selv har feilberegnet behov og evne til å følge opp tiltak.

Rapportering til Miljødirektoratet

Fylkesmannsembetene rapporterer om bruk av midler til Miljødirektoratet gjennom styringsportalen, i tillegg til generell økonomirapportering. Embetene er bedt om å fylle inn et skjema med følgende kolonnenavn: «art/artsgruppe», «type tiltak», «omfanget av tiltaket» «navn område», «utdyping av, eller kommentar til, gjennomført tiltak» og «sum brukt». Igjen er det ikke gitt noen veiledning for hvordan embetene skal fylle inn skjema, hva embetene fyller inn under for eksempel «omfanget av tiltaket» varierer dermed veldig.

Syssele mannen har ikke før nylig sendt inn en samlet oversikt over bruk av midler, utover generell økonomirapportering. I den samlede oversikten har de beskrevet tiltaket kort, oppgitt kostnaden og hvem som utførte tiltaket. Syssele mannen er ikke bedt om å kategorisere bruk av midler etter type tiltak osv., slik tilfellet er for embetene.

5.6. Ressursbruk

Miljødirektoratet har en viktig rolle i å sikre at midlene bevilges til de prosjektene som gir størst effekt gitt målsettingen, tilsvarende gjelder fylkesmannsembetene og Syssele mannen. Dette innebærer også at man følger opp mottakerne og sikrer at midlene er brukt i tråd med hensikten. Forvaltningskostnader er dermed nødvendige kostnader for å sikre at samfunnets ressurser bevilget til formålet brukes i tråd med intensjonen og med gjeldende lovverk.

¹⁷ *Kommunene er blant annet bedt om å anslå ca. kostnad, hvorvidt deler av kostnadene dekkes av Statens Vegvesen, hva slags bekjempelsesmetode de har benyttet og over hvor mange år, dato for tiltak det året, et anslag på mengde av arten (få/mange osv.), en vurdering av hvordan mengden har endret seg over tid, hvilke tiltak som ser ut til å fungere best og hva kommunen tror at skal til for å bekjempe arten.*

Vi har bedt Miljødirektoratet anslå tiden de bruker til å forvalte midlene over kapittel 1420, post 21 i 2018, målt i årsverk. Til sammen bruker de mindre enn ett årsverk til å følge opp midlene. Det er i utgangspunktet én saksbehandler, men ikke nødvendigvis samme person fra år til år, som har hatt hovedansvaret for å vurdere årlige innmeldte behov og tildele midler. Underveis i prosessen har saksbehandleren innhentet innspill i egen og andre fagseksjoner, dvs. viltseksjonen (AVI), fiskeseksjonen (AFI) og seksjon for hav og sedimenter (IHS), avhengig av hvilken art fylkesmannsombetet har ønsket midler til å bekjempe. At det brukes såpass lite ressurser til å følge opp midlene virker delvis å være et resultat av at de ansatte har begrenset med tid.

Vi har også bedt fylkesmannsombetene og Sysselembeten om å anslå tiden de bruker på å følge opp midlene over kapittel 1420, post 21 i 2018. Anslått tidsbruk for hver av fylkesmannsombetene og Sysselembeten varierer fra 0,02 til 0,75 årsverk, og i gjennomsnitt bruker de 0,3 årsverk. De innrapporterte anslagene tilsier en samlet ressursbruk på rundt tre og et halvt årsverk i 2018.

I tillegg til ovennevnte forvaltningskostnader kommer kostnadene til mottakerne av midlene, i all hovedsak kommunene. Vi har ikke hatt anledning til å undersøke kommunenes tidsbruk knyttet til innmelding av behov og rapportering av gjennomførte tiltak, osv. Det har trolig vært noe variasjon i hva kommunene har brukt av tid, avhengig av hva slags krav som har vært stilt av de enkelte fylkesmannsombetene.

5.7. I hvilken grad har bekjempelsestiltakene vært de mest kostnadseffektive?

For å vurdere hvorvidt de iverksatte bekjempelsestiltakene har vært de mest kostnadseffektive trenger vi data om:

- Arten som det er iverksatt bekjempelsestiltak mot
- Artens forekomstareal eller antall det er iverksatt bekjempelsestiltak mot
- Type bekjempelsestiltak
- Kostnader ved bekjempelsestiltak, inkludert midler fra andre kilder enn kapittel 1420, post 21
- Effekten av tiltakene

Det foreligger informasjon om de ulike artene det er iverksatt bekjempelsestiltak mot, men det foreligger sjeldent informasjon om hvor og hvordan tiltakene er gjennomført, eller kostnadene koblet til art, areal, tiltak mv. Flesteparten av fylkesmannsombetene har en oversikt over hvor mye midler som er tildelt hver aktør. Flere av kommunene har imidlertid iverksatt både kartleggings- og bekjempelsestiltak mot én eller flere arter, noe som gjør det vanskeligere å identifisere kostnad for enkelttiltak. Andre kommuner har utelukkende bekjempet én art, og i de tilfellene er det mulig å identifisere kostnadene ved bekjempelse.

Det er stor variasjon i hvorvidt det foreligger informasjon om bekjempelsesareal. Kommunene som har blitt tildelt midler gjennom fylkesmannsombetene, har som hovedregel ikke rapportert bekjempelsesarealet. Dette gjenspeiles også i rapporteringen fra fylkesmannsombetene til Miljødirektoratet. Enkelte fylkesmannsombeter har imidlertid bedre oversikt. Fylkesmannsombetene i Aust-Agder, Hordaland, Hedmark og Telemark rapporterte for eksempel i 2018 om antall dekar det er bekjempet i og hvilken art det gjelder. Fylkesmannsombetet i Trøndelag rapporterer ikke areal, men rapporterer kubikkmeter vann og antall liter rotenon som er brukt til bekjempelse av abbor og gjedde. Miljødirektoratet har ikke gitt en tydelig veiledning om hva slags informasjon de ønsker at embetene skal rapportere inn, som diskutert i avsnitt 5.5., og det er derfor ikke overraskende at det som rapporteres og rapporteringsformen varierer mellom fylkesmannsombetene.

Videre krever det en del gravearbeid å identifisere bekjempelsesmetoden. Dette er sjeldent rapportert inn til Miljødirektoratet, og de fleste fylkesmannsembetene har ingen lett tilgjengelig oversikt over bekjempelsesmetoden som er brukt.

Oppsummert finner vi at det i liten grad foreligger systematiske data som muliggjør en vurdering av tiltakenes kostnadseffektivitet. Vi viser til Vedlegg C for en mer detaljert gjennomgang av hva slags data som foreligger. Det er med andre ord vanskelig å vurdere hvorvidt midlene har finansiert de mest kostnadseffektive tiltakene.

6. Anbefalinger

Formålet med midlene som tildeles over kapittel 1420, post 21 til fremmede arter er å bekjempe fremmede arter. Midlene støtter informasjons-, kartleggings- og bekjempelsestiltak, hvorav rundt to tredjedeler av prosjektene sorterer under sistnevnte kategori. Tiltakene er ment å bidra til måloppnåelsen på ulikt vis. Informasjonstiltakene skal i hovedsak bidra til å spre informasjon og heve kompetansen om fremmede arter og hvordan disse kan bekjempes, både innad i embetene og i kommunene og samfunnet forøvrig. Kartleggingstiltakene skal gi kunnskap om utbredelse og ligge til grunn for senere valg av bekjempelsestiltak. Bekjempelsestiltakene skal bidra til å bekjempe de fremmede artene lokalt. Alle tiltakene skal direkte eller indirekte også spre engasjement og kunnskap om bekjempelse av fremmede arter. Dette kan blant annet skje ved at kommunene er med på å bestemme hvilke områder eller arter som skal prioriteres for bekjempelse. Vi har forsøkt å vurdere effekten av tiltakene på fremmede arter. Bekjempelsestiltak forventes å ha en mer direkte effekt på fremmede arter, og det er denne gruppen tiltak vi har konsentrert oss om. Muligheten for å vurdere effekten av tiltakene har vist seg å være begrenset, i stor grad som følge av mangelfull eller lite sammenlignbar informasjon om hva man har iverksatt tiltak mot, hvilke tiltak som er iverksatt og hvorvidt tiltakene er fulgt opp over så lang tid at man kan vente varig effekt og rapportering av resultater av tiltakene.

6.1. Tildelingenes måloppnåelse

Anbefalinger:

- **Man bør konkretisere skriftlig et hovedmål for midlene over kapittel 1420, post 21 som er rettet mot fremmede arter**
- **Man bør vurdere om man skal gi tydeligere signaler om hvilke arter, områder og eventuelt hvilke tiltak som skal gis prioritet ved bekjempelse av fremmede arter, for dermed å sikre en mer samordnet innsats**

Målet med tildelingene er som nevnt å bidra til å bekjempe fremmede arter. Dette er et stort og krevende mål å oppfylle, gitt dagens utbredelse av fremmede arter og hvor kostnadskrevenne det er å bekjempe enkeltarter. Det er heller ikke forventet at tildelingene skal føre til fullstendig bekjempelse av fremmede arter i hele landet. Samtidig er tildelingene trolig embetenes viktigste kilde til finansiering av bekjempelsestiltak mot fremmede arter utenfor verneområdene. I tråd med dette finner vi at midlene i stor grad er utløsende for gjennomføring av tiltak mot fremmede arter.

Videre finner vi at midlene i all hovedsak er brukt i tråd med tildelingenes formål. Samtidig er formålet bredt, i den grad det er konkretisert i det hele tatt. Det er ikke beskrevet en målsetting for midlene rettet mot fremmede arter over kapittel 1420, post 21. Det er heller ikke beskrevet hvorvidt midlene utelukkende eller fortrinnsvis skal benyttes til tiltak der bekjempelse av fremmede arter har effekter på det stedegne biologiske mangfoldet generelt eller truede arter og naturtyper spesielt, eller hvorvidt man også kan benytte midlene til bekjempelse av fremmede arter der det gir andre nyttevirkninger. Dette bør tydeliggjøres.

Miljødirektoratet har i liten grad lagt føringer for hvilke arter og i hvilke områder det skal bekjempes fremmede arter utenfor verneområder. Per i dag er det ikke en klar nasjonal prioritering eller føringer for innsats mot arter eller områder, og dermed heller ikke klare føringer for hvilke arter eller hva slags naturtyper eller lignende embetene og Sysselmannen bør prioritere. Hvilke fremmede arter, hva slags naturtyper og hva slags områder man har prioritert å iverksette tiltak mot er derfor i stor grad overlatt til embetene. Når flestparten av embetene samtidig har åpnet opp for at et bredt spekter av arter kan prioriteres for tiltak i sine regionale handlingsplaner, resulterer dette i en fragmentert innsats mot fremmede arter. Vi mener forvaltningen bør tydeliggjøre hva

embetene og Sysselmannen skal prioritere, blant annet ved å vedta en liste med bekjempelseprioriteter (se avsnitt 6.4) og å fastsette konkrete mål i de nasjonale artsspesifikke og regionale handlingsplanene. I neste kapittel ser vi nærmere på hvordan handlingsplanene kan utformes. De regionale handlingsplanene og eventuelt nasjonale planer for arter som bør prioriteres for bekjempelse, kan være viktige verktøy for slik prioritering. Det er imidlertid behov for at man i større grad legger opp til prioritering av arter, naturtyper og andre områder for innsats, og hvilke tiltak som er egnet for å oppnå målene enn det som gjøres i de fleste regionale handlingsplanene i dag. Det er også behov for mer standardisering og samkjøring av planene slik at man slipper å bruke tid på de samme oppgavene i alle embeter. I kapittel 7.1 og 7.2 beskrives forslag til maler for henholdsvis nasjonale og regionale handlingsplaner som søker å imøtekomme disse behovene.

Vi har ikke hatt grunnlag for å vurdere hvilke bekjempelsesmetoder som fungerer overfor ulike arter og hvilke som er mest kostnadseffektive. Generelt ser det ut til å være behov for mer kunnskap om hvilke tiltak og bekjempelsesmetoder som gir størst effekt og er mest kostnadseffektive. Per nå virker det som om kommuner og embetene iverksetter tiltak basert på egne erfaringer, og det er i liten grad tilrettelagt for en systematisk kunnskapsutveksling. Dette er spesielt problematisk i lys av at bekjempelse av fremmede arter er en tidkrevende prosess og at bekjempelse i verste fall kan være bortkastet om den ikke er samkjørt nasjonalt. Bekjempelse vil ofte måtte pågå over flere år, i tillegg til at det er behov for å følge opp områdene i ettertid for å forsikre seg om at tiltakene faktisk har hatt en varig effekt.

Vi mener det bør følge et tydeligere og mer detaljert krav om rapportering knyttet til bruk av midlene. Det er hensiktsmessig å vurdere hvorvidt fylkesmannsembetene og Sysselmannen bør rapportere informasjon om effekter og kostnader via en felles nettløsning, for dermed å tilrettelegge for bedre bruk av dataene som kommer inn i dag. I mange tilfeller vil dette kreve en større presisjon i hvilke data mottakerne av midlene rapporterer. Det er ikke dermed sagt at dette ville kreve mer ressurser av mottakerne av midler enn det som kreves av dem i dag. En slik systematisering av data vil være nyttig for Miljødirektoratet, fylkesmannsembetene og Sysselmannen, da det blir enklere å følge tiltak over tid og måle effektene av disse. Videre bør det finne sted et minstemål av kartlegging både av de(n) bekjempede arten(e) og av det stedegne naturmangfoldet, både før og etter tiltaket. Det krever også at det settes av tilstrekkelig med midler til kartlegging, selv om dette ikke har en direkte effekt på fremmede arter. Miljødirektoratet kan ha en sentral rolle i å tilrettelegge for at man sammenstiller informasjon om kostnader og effekter på en systematisk måte. Hva slags informasjon som bør rapporteres og hvorvidt man bør etablere et sentralt tiltakssystem, er noe vi ser nærmere på i oppfølgingspunktene i avsnitt 7.3 og 7.4.

I vår vurdering av effekter har vi konsentrert oss om bekjempelsestiltak, og til dels kartleggingstiltak. Det er imidlertid viktig å presisere at introduksjon av fremmede arter er en pågående prosess. For å dempe introduksjon og forhindre spredning er man avhengig av å involvere lokalbefolkningen gjennom informasjonstiltak, der man informerer om skadene fremmede arter forårsaker og hvordan ulike aktører kan bidra. De informasjonstiltakene som er tildelt midler i evalueringsperioden omfatter i all hovedsak midler til utarbeidelse av regionale handlingsplaner. Dersom tildelingene fortsatt skal gå til informasjonstiltak, bør man konkretisere hva som her menes og tydeliggjør hvordan fylkesvise eller mer lokale informasjonskampanjer skal finansieres dersom det ikke skal skje gjennom disse tildelingene.

6.2. Forvaltning av tildelingene

Anbefalinger:

- **Man bør utarbeide et kriteriesett som benyttes ved vurdering av innmeldte behov og som gjøres kjent for fylkesmannsembetene og Sysselmannen**

- **Man bør tydeliggjøre hvordan Miljødirektoratet har vurdert de innmeldte behovene og prioritering av prosjekter**
- **Man bør tydeliggjøre hvilken informasjon embedetene skal oppgi i skjemaer til Miljødirektoratet, når de melder inn behov, ved prioritering av tiltak og når de rapporterer om bruk av midler**

Generelt er det formidlet svært begrenset med informasjon til embedetene, både når det gjelder kriterier for prioritering og hva fylkesmannsembetene og Sysselmannen skal rapportere inn av informasjon om gjennomførte tiltak/prosjekter. Dermed blir det vanskelig å vurdere effekter.

Det er i liten grad stilt krav eller gitt veiledning knyttet til hva slags informasjon embedetene og Sysselmannen skal melde inn av behov. Følgelig vurderer Miljødirektoratet prosjekter på ulike «nivåer», der de eksempelvis sammenligner tiltak mot en rekke arter i hele fylket versus tiltak mot en konkret art i et avgrenset område. Her er det behov for å standardisere innmeldingen, slik at Miljødirektoratet kan foreta en mer informert vurdering.

Miljødirektoratet har i varierende grad operert med kriterier for hvordan de prioriterer tildeling av midler, og i den grad det er konkretisert er ikke dette videreformidlet til fylkesmannsembetene. Dersom innsatsen mot fremmede arter skal samordnes på tvers av fylker, er det behov for tydeligere prioriteringskriterier, samt at ønsket om å prioritere bestemte arter eller områder gjøres kjent for embedetene og Sysselmannen.

Basert på dagens innrapporterte informasjon vet Miljødirektoratet i varierende grad hvor embedetene har iverksatt tiltak, hvor lenge bekjempelse har pågått og hvorvidt tiltakene er vurdert som vellykket. Som diskutert i forrige avsnitt bør det stilles ytterligere krav til rapportering fra embedetene og Sysselmannen til Miljødirektoratet. Dette vil også kunne legge grunnlag for en mer systematisk erfaringsutveksling mellom og innad i fylker, samt gi Miljødirektoratet et bedre vurderingsgrunnlag.

Innsatsen mot fremmede arter i et gitt område er dermed sårbar for svingninger i tilgjengelige midler, samt hvorvidt de ulike aktørene kjenner til om det er gjennomført tiltak der tidligere. En mer systematisk rapportering vil bidra til å sikre sistnevnte forhold. Avhengig av hvordan embedetene har omsatt midler, er innsatsen mot fremmede arter også sårbar for svingninger i kompetanse, kapasitet og engasjement i kommunene, samt hvorvidt entreprenører har kapasitet til å gjennomføre oppdrag. Dette har igjen betydning for grad av måloppnåelse. I lys av dette mener vi det er hensiktsmessig å vurdere hvorvidt det er formålstjenlig at innsatsen mot fremmede arter utenfor verneområdene finansieres gjennom årlige driftsmidler til embedetene og Sysselmannen. Et mulig alternativ er en tilskuddsordning, slik man har opprettet for frivillige organisasjoner for å målrette deres innsats mot fremmede arter. Dersom fylkesmannsembetene har ansvar for å vurdere prosjektene, vil man sikre at prioriteringen av prosjekter gjøres med utgangspunkt i lokalkunnskap. Dersom man også har tydelige nasjonale føringer på hva som bør prioriteres, slik at man ikke er overlatt til hva kommunene melder inn av arter, vil man også sikre en koordinert innsats mot fremmede arter. Det vil trolig i større grad være mulig å identifisere konkrete arter eller områder der det skal iverksettes tiltak over en lengre periode.

6.3. Ressursbruk knyttet til tildelingene

Anbefalinger:

- **Man bør vurdere nødvendig ressursbruk i Miljødirektoratet og fylkesmannsembetene for å ha mulighet til å følge opp og dermed få best mulig bruk av midlene**

Vi har ikke hatt anledning til å kartlegge den totale ressursinnsatsen knyttet til forvaltningen av tildelingene. Konkret mangler vi informasjon om innsatsen til kommuner og andre mottakere av midler. Vi kan dermed ikke vurdere hvor ressurskrevende tildelingene er sammenlignet med andre tilsvarende ordninger. Basert på

innrapporterte tall for medgått ressursbruk i Miljødirektoratet, embetene og Sysselmannen er det grunn til å tro at tildelingene er forholdsvis lite ressurskrevende. Samtidig er det grunn til å stille spørsmål ved hvor kostnadseffektiv tildelingene er, det vil si hvorvidt ressursbruken sikrer at man når de fastsatte målene for tildelingene. Det kan derfor være grunn til å vurdere om man har de nødvendige ressursene tilgjengelig i Miljødirektoratet og særlig i fylkesmannsembetene for å ha mulighet til å følge opp og dermed sikre best mulig bruk og oppfølging av effektene av midlene.

6.4. Andre forhold knyttet til den nasjonale innsatsen mot fremmede arter

Anbefalinger:

- **Man bør utarbeide en nasjonal prioritetsliste over arter som skal bekjempes**
- **Man bør utarbeide standardiserte maler for regionale handlingsplaner**
- **Man bør tydeliggjøre formålet med nasjonale artsspesifikke handlingsplaner og hvilke midler som skal bidra til å oppfylle de fastsatte målene**
- **Man bør opprette en nasjonal database over bekjempelsestiltak for relevante fremmede arter**
- **Man bør foreta en systematisk gjennomgang av alle ordninger og tildelinger rettet mot fremmede arter og tilgrensende ordninger til truet natur, vann- og viltforvaltning mv.**

Vi mener det er behov for nasjonale retningslinjer på hvilke arter som bør prioriteres for bekjempelse. Dette er i våre øyne viktigere enn produksjonen av nasjonale handlingsplaner, som vi verken anbefaler eller fraråder. De eksisterende nasjonale handlingsplanene har spilt en viktig rolle, men hvis og når en liste over bekjempelsesprioriteter og et sentralt tiltakssystem har kommet på plass, har antagelig artsspesifikke handlingsplaner utspilt sin rolle (spesielt siden den relevante artsinformasjonen allerede er tilgjengelig fra Artsdatabankens nettsider). Dersom man skal utforme nye nasjonale artsspesifikke handlingsplaner, må formålet med disse tydeliggjøres. Videre må man klargjøre med hvilke midler man skal oppfylle målene i de nasjonale artsspesifikke handlingsplanene, inkludert bruk av midler over kapittel 1420, post 21. Det er nå uklart i hvilken grad handlingsplanene skal være førende for embetenes bruk av midlene.

Selv om Miljødirektoratet i de senere årene har gitt tydeligere signaler om hvordan embetene og Sysselmannen skal utforme sine regionale handlingsplaner, foreligger det ikke en mal for utarbeidelse. Dette er også noe Miljødirektoratet ønsker, særlig med tanke på at forslaget til tiltaksplan mot fremmede arter (Miljødirektoratet, 2019) legger opp til at de nye fylkesmannsembetene skal samordne og oppdatere sine handlingsplaner. Vi mener at de regionale handlingsplanene bør (a) være korte; (b) benytte seg av flere ferdigskrevne kapitler for å spare tid og unngå ulike tolkninger; (c) oppdateres jevnlig (helst i takt med Artsdatabankens risikovurderinger); (d) benytte et system med utryddelses-, kontroll-, overvåkings- og alarmlister; (e) bare føre opp arter på utryddelses- og kontrollisten som det er en realistisk målsetting å få utryddet eller hindre videre spredning av.

Vi mener også det er hensiktsmessig at man oppretter et sentralt tiltakssystem, helst på nett, med en oversikt over hvilke bekjempelsesmetoder som virker for hvilken art. Dette ser vi som nevnt nærmere på i avsnitt 7.4. Denne bør ses i sammenheng med – eller eventuelt være samme system som – rapporteringsskjemaet vi foreslår i avsnitt 7.3.

I dette prosjektet har vi tatt for oss én av flere ordninger rettet mot bekjempelse av fremmede arter. Det er også andre tilskuddsordninger som har til hensikt å bekjempe fremmede arter direkte og som ledd i å ivareta truede arter og truet natur, bidra til god vannforvaltning, viltforvaltning osv. Man kan vurdere om det er hensiktsmessig at man fordeler såpass store midler via driftsposten til fylkesmannsembetene, som i stor grad fordeler midlene til kommuner, eller om noe av midlene mer hensiktsmessig burde vært fordelt via tilskuddsposten til tiltak mot

fremmede arter og/eller en ny tilskuddsordning for fylkesmannsembetene, lignende den som finnes for tiltak i verneområder. Både fordeling via tilskuddsposter og via driftsmidler har fordeler og ulemper, og det er ikke noe entydig svar på hva som ville fungere best for å få «mest mulig bekjempelse av fremmede arter per krone». Man behøver ikke velge den ene eller andre ordning, men kan også vurdere fordelingen av midler mellom dem, og hva som best oppnås med den ene og andre ordning. Oppsummert mener vi det er grunnlag for å se disse ordningene mer systematisk i sammenheng, for dermed å få et oversiktsbilde over innsatsen mot fremmede arter. I tillegg til denne evalueringen har vi også gjennomført evalueringer av en rekke andre tilskuddsordninger og andre midler over Miljødirektoratets budsjett. Som vi har vært inne på, kan det være overlapp mellom flere ordninger, men det kan også være synergieffekter mellom ordningene dersom de utnyttes på en god måte. Det gjelder for eksempel tilskuddsordning til tiltak mot fremmede arter, men også tiltak for truet natur, vannmiljøtiltak osv. Vi tror derfor det kan være hensiktsmessig å vurdere disse ordningene i sammenheng for å sikre at samfunnet får mest mulig igjen for innsatsen som settes inn.

7. Oppfølgingspunkter

I dette kapitlet presenterer vi forslag til maler for nasjonal handlingsplan (7.1), regional handlingsplan (7.2), mal for metadata og rapportering av effekten av bekjempelsestiltak (7.3) og gir en vurdering av et sentralt tiltakssystem (7.4).

7.1. Mal for nasjonale handlingsplaner

Vi verken anbefaler eller fraråder bruk av nasjonale artsspesifikke handlingsplaner (se kapittel 6). Siden en mal for nasjonale handlingsplaner inngikk som ett av oppfølgingspunktene i henhold til konkurransegrunnlaget, presenterer vi vårt forslag til mål i dette avsnittet. Den bør være relativt kortfattet, fokusere på tiltak og være enklere å utarbeide og oppdatere enn dagens handlingsplaner, slik at de oppleves som relevante. Vi foreslår også at man gjør en vurdering av hvilke arter det utarbeides handlingsplaner for, og at man prioriterer å utarbeide planer for arter man ønsker å prioritere å bekjempe.

Oversikt over hvilke elementer som bør inngå i en nasjonal handlingsplan

En artsspesifikk handlingsplan bør begynne med en beskrivelse av arten. Vi foreslår å dele beskrivelsen i to, der første del handler om *artens generelle biologi og økologi*. Den andre delen handler om *artens status, spredning og skadevirkninger i Norge*, noe som munner ut i en *målsetting* for forvaltning av arten. Flere av disse kapitlene kan (og bør) være svært korte og trenger bare én eller få setninger. Det gjelder kapitlene 1.1, 1.4, 2.1, 2.5, 3.1 i det følgende forslaget til mal. Andre kapitler kan bestå av lister. Det gjelder kapitlene 1.3, 2.2–2.4, 2.6. Mye av den relevante informasjonen vil være tilgjengelig fra Artsdatabankens ulike tjenester (Fremmedartslisten, Artsnavnebasen, Artskart).

Ved definisjonen av målsettinger foreslår vi å følge erfaringene fra prosjektet «Tiltak for å ta vare på truet natur» (Kyrkjeeide, et al., 2018). Det overordnede målet for forvaltningstiltak mot en skadelig fremmed art bør være å *forebygge* artens introduksjon, dernest å *utrydde* arten eller å eventuelt å *begrense/forhindre* videre spredning og skade (jf. tre-trinns-tilnærmingen, beskrevet i kapittel 1.1). Det første hovedmålet er hovedsakelig aktuelt for dørstokkarter, mens det for etablerte arter kan være aktuelt å kombinere flere av hovedmålene. Definisjonen av delmål i «Tiltak for å ta vare på truet natur» er basert på rødlistekriterier, men det gir ikke like mye mening å basere delmål for forvaltningen av fremmede arter på risikokriterier. For å redusere en fremmed arts påvirkning på norsk natur, må man redusere artens *forekomstareal*, mens man ikke isolert sett kan redusere artens *effekter* (per capita), siden disse er gitt av artens biologi. Vi foreslår derfor å definere delmål ut fra målsettinger for ulike avgrensede områder, som kan være fylker eller landsdeler, men også f.eks. naturtyper, friluftsområder, nedbørsfelt e.l. Er hovedmålet «å forhindre videre spredning», kan dette for eksempel gi grunnlag for delmålene «hindre artens introduksjon til Troms og Finnmark og utrydde arten i Nordland, samt begrense arten i Sør-Norge og utrydde arten ved alle kritisk eller sterkt truede naturtyper». Er hovedmålet «utryddelse», kan dette for eksempel oppnås gjennom delmålene «utryddelse på Østlandet og hindre spredning til resten av landet, samt forhindre re-introduksjoner». Disse hoved- og delmålene kan måles og evalueres, noe som er en forutsetning for at man skal kunne vurdere om målene med handlingsplanen er nådd.

I tabell 7.1 har vi sammenstilt en oversikt over aktuelle *tiltak*. Vårt forslag innebærer at det opprettes ett underkapittel per tiltakskategori, som gir mest mulig konkrete beskrivelser av tiltakets gjennomføring. Hvis tilgjengelig, bør bl.a. *arealstørrelse*, krav til *materialer* og *personell* oppgis så konkret som mulig, slik at det er mulig å vurdere tiltakenes effekt og sannsynlighet for måloppnåelse, og å beregne en samlet kostnad. Hvis denne informasjonen ikke er tilgjengelig, bør det vurderes å føre opp dette som et kunnskapshull (malens kapittel 2.7)

og å føre opp kartlegging av areal- og materialbehovet som et eget tiltak. Virkninger av alle tiltak bør bli dokumentert og tallfestet. Eventuelle tilleggs- eller synergieffekter bør beskrives.

Tabell 7.1 Tabell over aktuelle tiltak og deres relevans for de tre hovedmålene. I noen tilfeller bør man også vurdere tiltak som ikke er krysset av for et gitt hovedmål, og listen er ikke nødvendigvis uttømmende. Rekkefølgen innebærer ingen prioritering.

Delmål	Forebygging	Utryddelse	Begrensning
Kartlegging (herunder identifikasjon av kildepopulasjoner)		X	X
Overvåking	X	X	X
Tidligvarsling (etablering, gjennomføring)	X		(X)
Kunnskapsammenstilling (i den grad informasjonen i Fremmedartslista er for mangelfull)	X	X	X
Forskning (for å fylle kunnskapshull om f.eks. effekter, spredningsveier, ekspansjonshastighet osv.)	X	X	X
Utprøving av bekjempelsestiltak		X	X
Kunnskapsformidling til allmennheten	X	X	X
Kunnskapsformidling til relevante aktører (som innebærer identifisering av disse)	X	X	X
Internasjonalt samarbeid	X	(X)	
Endring av regelverk	X	X	X
Hindre innførsel til Norge	X		
Hindre rømning (eller annen introduksjon) til norsk natur	X		
Hindre tilsiktet og utilsiktet transport			X
Hindre egenspredning			X
Bestandsreduksjon (herunder høsting)			X
Bekjempelse/utryddelse (i så fall: hvilke områder – hele landet, landsdeler, bestemte naturtyper osv.)		X	(X)
Hindre reetablering		X	(X)
Restaurering		X	

Når det gjelder artens status i Norge, vurderte vi å ta med *etableringskategori* (A–E) etter Blackburn mfl. (2011); se Sandvik mfl., (2019), for en kategorisering av fremmede arter i Norge per 2017). Når vi har droppet det forslaget igjen, er det fordi det er nærliggende å anta at alle arter det utarbeides handlingsplaner mot vil være i kategori E («individene sprer seg, overlever og reproducerer i større skala»), med unntak av handlingsplaner for dørstokkarter (der de relevante artene, altså de som ikke har kommet til Norge ennå, ville ha ligget i kategori A).

Nasjonale handlingsplaner bør også ha egne kapitler om relevant *regelverk*, om *rollefordelingen* i artens forvaltning og om *økonomiske og administrative konsekvenser* av de foreslåtte tiltakene. Avslutningsvis bør handlingsplanen kunne ut i konkrete *anbefalinger*.

Malen kan forholdsvis enkelt tilpasses tilfeller der det trengs en handlingsplan for en gruppe av lignende eller beslektede arter. Det er hovedsakelig malens kapitler 1 og 2 som blir berørt av dette. Underkapitlene 1.3–1.5 kan enten omhandle artene samlet (hvis de er like nok) eller liste opp de relevante egenskapene for hver art, f.eks. i tabellform. Hvis artene er like nok, vil også underkapitlene 2.2–2.4, 2.6 og 2.7 kunne beskrive dem samlet.

Vi ser ikke behovet for et *definisjonskapittel* (slik som kapittel 2 i den regionale malen, jf. Tekstboks 1 på side 52), mest fordi nasjonale handlingsplaner bare omhandler én art. Ved behov kan selvfølgelig viktige begrep defineres innledningsvis eller i et annet relevant kapittel, men vi vil her ikke anbefale noen standardisering av hvilke begrep som trenger å bli definert.

Kapittelinnledning for nasjonal handlingsplan

1 [Artens] biologi

- 1.1 **Taksonomi:** *norsk(e) navn, vitenskapelig navn med autor, eventuelle synonymer, systematisk plassering*
- 1.2 **Utseende:** illustrert *beskrivelse* av artens morfologiske kjennetegn
- 1.3 **Levevis:** artens *økologi, klima-, habitatkrav og naturlige utbredelse*
- 1.4 **Livshistorie:** Her beskrives livshistorietrekk som er viktig i bekjempelse av arten. Dette omfatter de demografiske parametrene *livslengde* (bedre, hvis tilgjengelig: *årlig voksenoverlevelse*), *alder ved kjønnsmodning, reproduksjonsmåte* (seksuell/partenogenetisk/vegetativ og eventuelle kombinasjoner), fekunditet (antall eller frekvens på *reproduksjonsøktene, kullstørrelse/frøtall*). Hvis relevant for bekjempelsen, beskrives også viktige adferdstrekk (gjemmesteder, overvintring e.l.).
- 1.5 **Spredningsmåter:** aktive spredningsmåter samt tilpasninger som muliggjør passiv spredning

2 [Arten] som fremmed art i Norge

2.1 Status og økologisk risiko:

- status, dvs. er det snakk om en *etablert fremmed art* i Norge, en *dørstokkart* eller en *regionalt fremmed art*;
- Fremmedartslistas gjeldende *risikokategori* med eventuell usikkerhet, gjerne som grafisk fremstilling med artens plassering i Fremmedartslistas «risikomatrise»; f.eks.:
«svært høy risiko (SE; usikkerhet inkluderer høy risiko, HI) med skår for invasjonspotensial på 4 (usikkerhet nedover) og økologisk effekt på 3 (usikkerhet oppover)»
- *kriterievis oppsummering av skårene* (som liste eller tabell med én rad per kriterium, med kriteriets bokstav og navn og skårens tallverdi, betydning og eventuelle usikkerhet), f.eks.:
«A – populasjonens mediane levetid: skår 4 (større enn 650 år).
B – ekspansjonshastighet: skår 3 (mellom 160 og 500 meter per år) med usikkerhet nedover.
...
I – overføring av parasitter eller patogener: skår 3 (overføring av eksisterende parasitter til nye verter) med usikkert både nedover og oppover.»

2.2 **Berørte stedegne arter:** liste over (eventuelt utvalgte) stedegne arter som påvirkes negativt av den fremmede arten, med *norsk navn, vitenskapelig navn, rødlistekategori* samt *type interaksjon* og dens *styrke/omfang*

2.3 **Berørte naturtyper:** liste over naturtyper som endres av den fremmede arten med naturtypenes *navn, NiN-kode, rødlistekategori* og *type påvirkning/tilstandsendring*

2.4 **Øvrige skadevirkninger:** effekter på menneskelig *helse, økonomisk skadepotensial, estetikk*, (andre) *økosystemtjenester*

2.5 Utbredelse og historikk:

- nåværende *global utbredelse*
- *første funn* i Norge
- anslag på *bestandsstørrelse, antall lokaliteter, forekomstareal og utbredelsesareal* i Norge, eventuelt med *kart* over norske forekomster og/eller *beskrivelse av bestandsutviklingen* i Norge

2.6 **Spredningsveier:** Liste over spredningsveier etter CBDs (2014) klassifisering (som også brukes i Fremmedartslista); for hver spredningsvei bør *introduksjonstrykket* (dvs. frekvens av hendelser og

abundans per hendelse) oppgis, adskilt for (a) import til Norge (der relevant), (b) introduksjon til norsk natur og (c) spredning innen norsk natur.

2.7 **Kunnskapshull:** kort beskrivelse av usikkerhet knyttet til de ulike komponentene, behov for målrettet kartlegging o.l.

3 Målsetting [se eksempel i tekstboks 7.1]

3.1 **Hovedmål:** spesifiseres som (minst) én av

- *forebygge* introduksjon/etablering
- *utryddelse*
- *begrense/hindre* videre spredning og/eller skade

3.2 **Delmål:** angis ved å spesifisere målsettinger for ulike områder (f.eks. «utryddelse i Nord-Norge og begrensnings i Sør-Norge»; et mål om utryddelse bør som regel ledsages av en forebyggelse av ny-introduksjoner)

3.3 **Nullalternativ:** beskrivelse av scenariet for fremtidig utvikling hvis ingen tiltak blir iverksatt (med unntak av allerede igangsatte eller vedtatte tiltak)

4 Tiltak

Det bør være ett underkapittel for hver aktuelle tiltakskategori (se tabell 7.1 for en oversikt over tiltakskategorier og tekstboks 7.1 for et eksempel). Beskrivelsen bør være konkret nok for at tiltakenes effekt, sannsynlighet for måloppnåelse og samlet kostnad kan beregnes eller anslås.

Dersom flere tiltak er aktuelle eller nødvendige, kan man sette sammen og presentere tiltakspakker som samlet gir ønsket måloppnåelse.

5 Kostnader og kostnadseffektivitet

Kapittelet skal beregne kostnader ved ulike tiltak og/eller tiltakspakker som er nødvendige for å nå målene (se eksempel i tekstboks 7.1). Basert på de foreslåtte tiltakene og kostnadene ved dem, foretas en kostnadseffektivitetsanalyse for å velge de mest kostnadseffektive tiltakene. Hvilke tiltak som er mest kostnadseffektive, kan variere med områdene tiltak skal gjennomføres i. For eksempel er bruk av plantevernmidler ofte den billigste løsningen, men ikke aktuell i områder med truet natur eller truede arter. Det må presiseres nærmere hvordan kostnadene skal beregnes, med forutsetninger mv., slik at dette gjøres standardisert.

6 Relevant regelverk

En kort beskrivelse av det rettslige rammeverket for forvaltningen av arten.

7 Rollefordeling

En kort beskrivelse av relevante sektormyndigheter og andre aktører (herunder næringer og frivillige organisasjoner) samt deres roller i forvaltningen.

8 Anbefalinger

Anbefalingene bør ta hensyn til (1) sannsynlighet for måloppnåelse, (2) nytteeffekter ved bekjempelse av arten, (3) tiltakspakkens kostnader og (4) eventuelle tilleggs- og synergieffekter.

7.2. Mal for regionale handlingsplaner

Vi vil tilrå at regionale handlingsplaner er forholdsvis korte dokumenter med begrenset levetid (dvs. jevnlig oppdatering). Listene over fremmede arter med høy bekjempelsesprioritet kan med fordel inneholde langt færre arter enn de fleste av dagens handlingsplaner. Bare arter som det faktisk er en målsetting å bekjempe (utrydde eller kontrollere), bør føres opp på slike lister. Dessuten bør informasjonen som gis om artene (både egenskaper, utbredelse og tiltak) være begrenset, siden slik informasjon er – eller (for tiltakenes del) bør bli – tilgjengelig på nett, der det også er enklere å oppdatere informasjonen. I Tekstboks 7.1 viser vi et eksempel på hvordan man kan fastsette målsettinger og vurdere ulike bekjempelsesmetoder.

Målsetting

Hovedmål

- Målsetting for arten er å utrydde den fra landet.

Delmål

- 1) Arten utryddes i Sør-Norge.
- 2) Spredning av arten til Nord-Norge forhindres.
- 3) Re-introduksjoner til hele landet forhindres.

Nullalternativ

Gitt en framskriving av dagens situasjon uten tiltak, kan vi anta en dobling av forekomstareal de kommende 50 år. Særlig utsatt for invasjon er innlandet samt nordlige områder (Finnmark) ettersom planten regnes som hardfør.

Aktuelle bekjempelsestiltak

For å nå målsettingen om totalutryddelse er det nødvendig å iverksette tiltak. Følgende bekjempelsestiltak er aktuelle: luking/kapping, varmtvannsbehandling og bruk av plantevernmidler. I tabellen under viser vi kostnadene ved å iverksette utryddelsestiltak i Sør-Norge (Målsetting 1).

Tabell 2: Nåverdi av tiltakskostnad i 2019-kroner knyttet til fastsatte målsettinger

Tiltaks- pakke	Tiltak	Kostnad per dekar	Tiltakskostnad (kr) Målsetting 1	Sannsynlighet for måloppnåelse
1	Luking/kapping	63 200 kr	12–32 millioner	75–100%
2	Varmtvannsbehandling (Heatweed)	20 900 kr	4,0–11,5 millioner	75–100%
3	Bruk av plantevernmidler	9 900 kr	1,9–5,0 millioner	75–100%

Oversikt over hvilke elementer som bør inngå i en regional handlingsplan

Ettersom de regionale handlingsplanene er et verktøy for forvaltningsenheter innad i en region, bør det foreligge en seksjon som inkluderer *definisjoner* og *viktige verktøy*. Disse seksjonene bør være identiske på tvers av de regionale handlingsplanene, slik at det (a) ikke forekommer ulik bruk av definisjoner på tvers av forvaltningsledd eller regioner, og det (b) ikke brukes unødvendig med ressurser på denne delen av rapporten. Et forslag til en slik universelt utformet tekst til definisjonskapitlet er presentert under (s. 50ff).

Ettersom mange av kommunene (som i stor grad er sluttbrukere av de regionale handlingsplanene) ikke opplever at arbeidet med fremmede arter er en pålagt oppgave (Blaalid, Often, Magnussen, Olsen, & Westergaard, 2017), bør en kort redegjørelse (maks. 1 side) av det *relevante regelverket* og av *rolle- og ansvarsfordelingen* rundt arbeidet med fremmede arter inkluderes. Også disse to kapitlene kan med fordel være identisk på tvers av regionale handlingsplaner.

Deretter bør det redegjøres for hvilken størrelsesorden *fremmede arter utgjør i regionen*. I dette kapitlet bør fylkesmannen sammenstille antall fremmede arter i fylket fordelt på artsgrupper og risikokategorier. Når en eventuell nasjonal prioriteringsliste foreligger, bør også disse legges vekt på i oversikten.

Basert på denne oversikten bør fylkesmannsembetene lage en *prioriteringsliste* for regionen. En oversikt over hvilke kriterier som er benyttet for denne prioriteringen kan inngå. Vi anbefaler å bruke flere ulike lister for arter som har ulik prioritet og som krever ulike tiltak. Flere fylker har tidligere benyttet et system med alarm-, bekjempelses-, vurderings- og/eller observasjonslister (jf. Tabell A.1; se f.eks. Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2010, s. 46–48). Våre anbefalinger er:

- å dele bekjempelseslisten i en *utryddelsesliste* og en *kontrolliste*, avhengig av hovedmålet med bekjempelsen;
- å ha en begrensning av antall arter på disse to listene, slik at det faktisk er realistisk å utføre målrettede bekjempelsestiltak, f.eks. maksimum 10–15 arter;
- å videreføre observasjonslisten under navnet *overvåkingsliste* for de artene som ikke fikk høy nok prioritet for utryddelses- eller kontrollisten, men som man bør følge med på for å unngå at disse blir «ubekjempbare» mens fokuset er rettet mot andre arter;
- å videreføre *alarmlisten* for de artene som man ønsker å unngå får fotfeste i fylket;
- å *ikke* videreføre vurderingslisten, som fungerte som en slags oppsamlingsliste for arter med lav prioritet, men som i verste fall kan ta fokuset vekk fra de artene som det bør prioriteres tiltak mot.

Handlingsplanens *målsetting* bør være å utrydde artene som står på utryddelseslisten og å kontrollere artene som står på kontrollisten, eventuelt kan målsettingen om utryddelse eller kontroll gjelde spesielle naturtyper (truede naturtyper) eller områder (for eksempel rekreasjonsområder e.l.). Dette må presiseres som del av målsettingen. Med en slik målsetting forplikter det å føre opp en art på en av disse listene. Dette bidrar forhåpentligvis til kortere lister og mer målrettede forvaltningstiltak.

Listene bør bestå av forholdsvis kortfattet informasjon om de oppførte artene, hvor man inkluderer navn (vitenskapelig og norsk) samt svært kortfattet informasjon om artens biologi, artens spredning på landsbasis og i fylket, artens skadevirkninger på stedegent mangfold og kjente bekjempelsesstrategier. Totalt bør ikke informasjon knyttet til enkeltarter overstige en halv side. Ideelt sett bør informasjon om bekjempelsesstrategier gjøres tilgjengelig i en nasjonal database (f.eks. det sentrale tiltakssystemet beskrevet i avsnitt 7.4), som er enklere å oppdatere enn en rekke med regionale handlingsplaner. Når denne databasen eventuelt er på plass, kan prioritetslistene i de regionale handlingsplanene begrenses til artenes navn.

I tillegg til en prioritering av arter som det settes inn tiltak mot, bør det utarbeides en *prioritering av områder for tiltak*. I slike områder bør tiltakene ta sikte på å bekjempe alle (eller de fleste) fremmede arter, uavhengig av om de nådde opp på utryddelses- eller kontrollisten. Dette har det tidligere vært lite fokus på (men se f.eks. Fylkesmannen i Vestfold, 2018, s. 14–16). Områder som kan tenkes prioritert er verneområder, forekomster av arter med nasjonal forvaltningsinteresse (f.eks. truede, ansvars-, prioriterte arter) eller av viktige og/eller truede naturtyper, områder som er spredningskilder for fremmede arter, eller viktige friluftsområder. Listen bør helst navngi slike områder konkret.

Til slutt bør fylkesmannen utarbeide en kriseplan for rask respons ved oppdagelsen av en ny fremmed med høy bekjempelseprioritet. Det kan være en art som er ført opp på alarmlisten, men det kan også dreie seg om en art som ingen var forberedt på og som verken stod på alarmlisten eller på Artsdatabankens liste over dørstokkarter. Her bør ansvarsfordeling og rutiner være godt planlagt på forhånd, slik at tiltak kan settes inn raskt etter en

opdagelse. Innholdet i kriseplanen må nok bli til i et samarbeid mellom fylkesmennene, Miljødirektoratet og andre aktører. Det er også viktig at kriseplanen knyttes opp mot arbeidet som gjøres på tidlig oppdagelse og varsling av fremmede arter. Tidlig oppdagelse gjør tross alt bare nytten om den følges opp av en rask respons.

Planen i sin helhet bør ikke overstige 25 sider. Når det gjelder planenes oppdateringer, bør man vurdere om disse kan samkjøres med Artsdatabankens risikovurderinger; dvs. at de sammenstilles etter lanseringen av oppdaterte fremmeartslistene (gitt at Artsdatabanken fortsetter med den nåværende femårssyklusen). Dette for å unngå at en handlingsplan bruker risikokategorier som er utdatert bare få måneder senere.

Kapittelinnledning for regional handlingsplan

1 Introduksjon

2 Definisjoner

2.1 Hva er en fremmed art

2.2 Risikovurderinger av fremmede arter

3 Nyttige verktøy

Her bør handlingsplanens sluttbrukere få en oversikt over nyttige verktøy, slik som:

- *Fremmedartslista*
- *Artskart*
- *Naturbase*
- *Naturtype-databasen*
- *Rødlistene for arter og naturtyper*

4 Relevant regelverk

5 Rollefordeling

6 Fremmede arter i [fylket]

Her presenteres en oversikt over antall fremmede arter i fylket, fordelt på artsgrupper og risikokategorier. Det skal spesifiseres hvorvidt en art har nasjonal bekjempelsesprioritet.

7 Arter som prioriteres for tiltak

7.1 **Utryddelsesliste:** maksimalt 10–15 fremmede arter som har høyest prioritet for utryddelse i fylket, basert på Artsdatabankens risikokategorier og nasjonale (samt ev. regionale) prioriteringer

7.2 **Kontrolliste:** maksimalt 10–15 fremmede arter som har høyest prioritet for kontroll i fylket, basert på Artsdatabankens risikokategorier og nasjonale (samt ev. regionale) prioriteter

7.3 **Overvåkingsliste:** maksimalt 20 fremmede arter som ikke har like høyt bekjempelsesprioritet, men som man bør følge med på utviklingen av

7.4 **Alarmliste:** fremmede arter med høy risikokategori eller nasjonal prioritet, som ikke forekommer i fylket, men enten forekommer i andre fylker eller er klassifisert som dørstokkarter

8 Områder som prioriteres for tiltak

Her presenteres en liste over navngitte områder som prioriteres for tiltak. I slike prioriterte områder trenger ikke tiltakene å være begrenset til fremmede arter som er oppført på noen av de ovennevnte artslistene.

9 Kriseplan for rask respons

Her gis en beskrivelse av ansvarsfordelingen som gjelder og rutinene som skal følges om det oppdages en ny fremmed med høy bekjempelsesprioritet, enten den er ført opp på alarmlisten eller ei.

Forslag til et universelt utformet kapittel 2

[Her begynner teksten som vi foreslår å bruke som definisjonskapittel i alle regionale handlingsplaner.]

2.1 Hva er en fremmed art

En art betegnes som **fremmed** hvis dens tilstedeværelse er en konsekvens av menneskelige aktiviteter. Tekstboks 1 gir en mer formell definisjon, der det sentrale elementet er menneskers medvirkning til **introduksjonen** eller **spredningen** av arten, som kan være tilsiktet (aktiv) eller utilsiktet (passiv).

I noen tilfeller er spredningen av et enkelt egg, frø eller en liten del (en bit av roten eller stilken) tilstrekkelig for å spre en fremmed art til et nytt område. Derfor retter det relevante regelverket fokuset på fremmede *organismer* (altså enkeltindivider som hører til en fremmed art), og definisjonen presiserer at alle overlevelsesdyktige livsstadier og deler av slike organismer inngår i definisjonen på en fremmed art.

Enkelte fremmede arter opptrer som skadelige. Skadeomfanget kan til dels være enormt. Fremmede arter kan bl.a.:

- fortrenge **stedegne arter** gjennom f.eks. konkurranse,
- endre strukturen eller funksjonen på naturtyper,
- krysse seg med stedegne arter og dermed føre til genetisk forurensning av disse,
- overføre parasitter eller sykdommer,
- utgjøre en helsefare for mennesker,
- representere en trussel for samfunnet, f.eks. næringer eller infrastruktur.

Slike arter omtales som **skadelige fremmede arter**. For å unngå begrepsforvirring, følger noen presiseringer:

- *Ikke alle nye arter er fremmede arter.* Arter som sprer seg til Norge uten aktiv eller passiv hjelp fra mennesker, er ikke fremmede.
- *Ikke alle fremmede arter er skadelige.* Flertallet av fremmede arter i Norge utgjør ingen kjent risiko eller kun en lav risiko.
- *Ikke alle skadelige fremmede arter er forbudt.* Hvor skadelig en fremmed art eventuelt er, fremgår av **Fremmedartslista**, som er basert på Artsdatabankens risikovurderinger (se [malens!] kap. 3). Om en art er omfattet av et innførselsforbud, fremgår derimot av **forbudslista**, som er et vedlegg til forskrift om fremmede organismer (se [malens!] kap. 4).

To spesielle grupper av fremmede arter fortjener separat omtale. Dette er for det første **dørstokkarter**, altså arter som foreløpig ikke etablert i Norge, men er fremmed for Norge. Det kan være ytterst ressurskrevende, og i flere tilfeller praktisk umulig, å utrydde en fremmed art etter at den har blitt etablert. Derfor er det svært viktig å hindre potensielle skadegjørere fra å få fotfeste i utgangspunktet, noe som rettfærdiggjør et spesielt fokus på dørstokkarter.

Den andre gruppen er **regionalt fremmede arter**, altså arter som er stedegne i deler av Norge, men som har blitt spredd til områder der de ikke forekom naturlig. Også slike arter kan gjøre så stor skade at det kan være påkrevd å utrydde dem, kontrollere dem eller i det minste forebygge ytterligere spredning.

Dørstokkart: en fremmed art som per i dag ikke er etablert¹ i Norge, men som antas å kunne etablere seg innen 50 år. Dørstokkarter kan

- (a) allerede befinne seg i Norge, men foreløpig være ute av stand til å etablere seg;
- (b) befinne seg i naboland og potensielt spre seg til Norge uten ytterligere menneskelig hjelp;
- (c) komme til Norge gjennom tilsiktede eller utilsiktede introduksjoner.

Fremmed art: en art² eller et lavere takson³ som opptrer utenfor sitt naturlige utbredelsesområde (tidligere eller nåværende) og spredningspotensial (dvs. utenfor det området de kan spres til uten hjelp av mennesket, aktivt eller passivt), og begrepet omfatter alle livsstadier eller deler av individer som har potensial til å overleve og formere seg.

Fremmedartslista: liste over fremmede arter som Artsdatabanken har gjennomført risikovurderinger for (tilgjengelig på <http://www.artsdatabanken.no/fremmedearter>). Arter kategoriseres her i fem økologiske risikokategorier, fra ingen kjent risiko via lav, potensielt høy og høy til svært høy risiko. Tidligere ble (deler av) Fremmedartslista omtalt som «svartelista», men dette begrepet er ikke lenger i bruk.

Introduksjon: enhver tilsiktet eller utilsiktet form for menneskelig innførsel av en fremmed art til norsk natur. Introduksjon omfatter dermed

- (a) bevisst utsetting;
- (b) forvilling eller rømning fra fangenskap, oppdrett, dyrking, avl eller lignende;
- (c) innførsel som forurensning, smitte e.l. under transport av dyr, planter eller organisk materiale;
- (d) innførsel av blindpassasjerer under transport av mennesker, varer, last, kjøretøy eller fartøy;
- (e) spredning gjennom menneskeskapte korridorer (land- eller vannforbindelser);
- (f) egenspredning fra bestander i naboland der artens opprinnelse skyldes (a)–(f).

Naturmangfold: biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold, som ikke i det alt vesentlige er et resultat av menneskers påvirkning; der *biologisk mangfold* er mangfoldet av økosystemer, arter² og genetiske variasjoner innenfor artene, og de økologiske sammenhengene mellom disse komponentene.

Regionalt fremmed art: art som er stedegen i deler av Norge, men som har blitt introdusert til nye områder i Norge (etter 1800).

Skadelig fremmed art (til dels noe upresist omtalt som «**invaderende art**»): fremmed art hvis introduksjon og/eller spredning kan true det stedegne naturmangfoldet eller ha negative effekter for menneskers, domestiserte dyrs eller planter helse eller for samfunnet for øvrig.

Spredning: enhver tilsiktet eller utilsiktet form for menneskelig forflytning av en fremmed art innenfor norsk natur. Spredning kan skje langs de samme spredningsveier (a)–(f) som beskrevet for introduksjon.

Stedegen art: en art som er etablert¹ i Norge uten å være introdusert av mennesker; for de fleste formål (bl.a. rødlisting av truede arter) behandles også arter som har blitt *introdusert til og etablert i Norge før 1800*, samt vandrende arter som regelmessige oppholder seg i Norge, som stedegne.

¹ En art regnes som *etablert* i Norge hvis og bare hvis den er selvstendig reproduserende utendørs, dvs. så sant den produserer levedyktig avkom i det fri og uten direkte menneskelig tilsyn.

² *Art:* etter biologiske kriterier bestemte grupper av levende organismer, vanligvis definert slik at individer kan få levedyktig avkom med andre individer som hører til samme art, men ikke med individer som hører til en annen art.

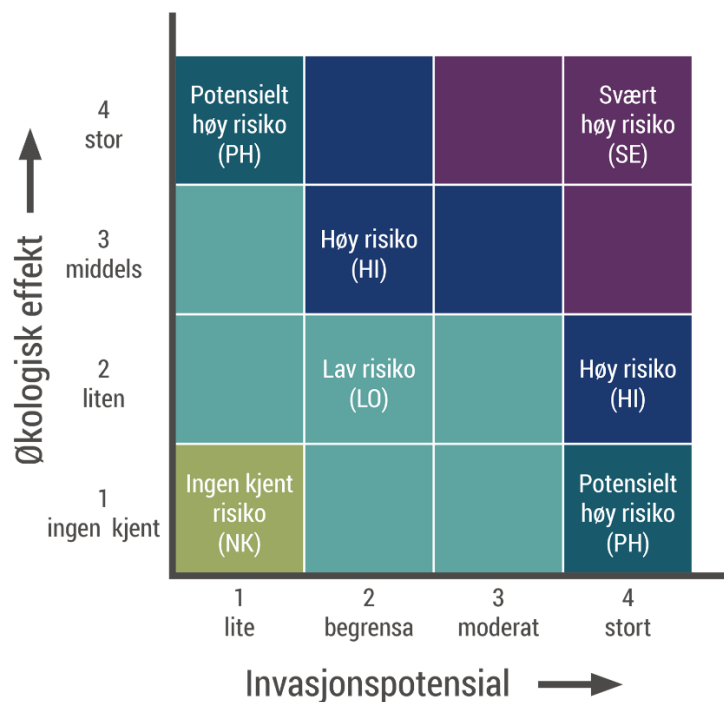
³ Med *lavere takson* menes enhver taksonomisk enhet under artsnivået, som f.eks. underart, varietet, kultivar eller populasjon; der en *populasjon (bestand)* er en gruppe individer av samme art som lever innenfor et avgrenset område til samme tid.

2.2 Risikovurderinger av fremmede arter

Artsdatabanken gjennomfører jevnlig økologiske risikovurderinger av alle fremmede arter som har blitt etablert i Norge etter 1800. I tillegg risikovurderes et utvalg av dørstokkarter og regionalt fremmede arter. Resultatene av disse risikovurderingene er tilgjengelig på nett via **Fremmedartslista**.

Artsdatabankens risikovurderinger deler de vurderte fremmede artene inn i fem risikokategorier, som uttrykker økologisk risiko, altså i hvor stor grad det norske **naturmangfoldet** påvirkes (eller kan forventes å bli påvirket) av de fremmede artene. Siden påvirkning har to komponenter, synliggjøres artenes økologiske risiko gjennom en todimensjonal «risikomatrix» ([malens!] figur 1): Her øker artenes *invasjonspotensial* mot høyre, mens artenes *økologiske effekt* øker oppover. Artene med høyest økologisk risiko finner man derfor i det øvre høyre hjørnet. Invasjonspotensial er bl.a. et mål for hvor godt etablert arten er (dens levedyktighet under norske forhold) og hvor fort den ekspanderer (hvor fort den øker sitt forekomstareal). Artens økologiske effekt beskriver hvor sterke negative økologiske eller genetiske effekter den har på stedegne arter, og hvor store endringer den kan medføre i strukturen og funksjonen til naturtyper.

[Malens!] Figur 1 Artsdatabankens «risikomatrix» med de fem økologiske risikokategorier for fremmede arter.



Risikokategoriene har stort sett selvforklarende navn. Fremmede arter med svært høy eller høy risiko har de største faktiske eller potensielle skadevirkningene. Men ikke alle disse skadevirkningene er relevante i hele landet. Derfor kan det være viktig å se på beskrivelsen av artene i Fremmedartslista, spesielt under overskriften «geografisk variasjon i risiko».

De resterende artene, som utgjør det store flertallet av fremmede arter (ca. 75 %), har blitt vurdert til å utgjøre en mindre risiko, men dette kan endre seg over tid. Det er et kjent fenomen at enkelte fremmede arter utvikler sitt skadepotensial først flere år etter introduksjonen. I denne sammenheng kan man fremheve artene med potensielt høy risiko, som ligger i risikomatrixens nedre høyre og øvre venstre hjørne ([malens!] figur 1). Disse artene utgjør ikke noen høy risiko per i dag, men en liten endring i deres egenskaper eller i miljøbetingelsene kan få store konsekvenser. I noen sammenhenger kan også være aktuelt å bekjempe fremmede arter med lav

økologisk risiko, spesielt om arten er helt ny i landet, slik at men kan unngå at den får fotfeste og kanskje utvikler et skadepotensial på et tidspunkt der den ikke lenger kan bekjempes.

At Artsdatabanken vurderer artenes *økologiske* risiko, betyr at eventuelle negative effekter på f.eks. menneskelig helse, på avlinger, infrastruktur eller næringer ikke vil påvirke risikokategoriene. I den grad slike effekter er kjent, er de likevel beskrevet i artenes omtale i Fremmedartslista.

[Her slutter teksten som vi foreslår å bruke som definisjonskapittel i alle regionale handlingsplaner.]

Kommentar til de valgte definisjonene

Det viktigste begrepet er uten tvil «fremmed art». Sju av de eksisterende regionale handlingsplanene har brukt (varianter av) definisjonen som brukes av IUCN, Artsdatabanken og i tverrsektoriell strategi,¹⁸ tre har brukt naturmangfoldlovens definisjon,¹⁹ tre har skrevet egne definisjoner (He, Ho, Ve), og én plan har ikke definert begrepet i det hele tatt (AA). Vårt forslag er å bruke Artsdatabankens definisjon (Sandvik mfl., (2017), s. 8; som er bygget på definisjonen til IUCN, (2000)), siden denne ligger til grunn for den norske Fremmedartslista. Denne definisjonen er forenlig med, men samtidig mer konsis enn definisjonene som brukes i naturmangfoldloven og tverrsektoriell strategi.

Hele seks handlingsplaner har presentert definisjoner på både «fremmede skadelige arter» og «invaderende arter». Det skaper antagelig mer forvirring enn oppklaring med to ulike definisjoner, når de to begrepene etterpå brukes om hverandre. «Invaderende art» er dessuten flertydig (siden noen forskere definerer det via invasjonspotensial, mens noen lar effekten inngå i definisjonen, og atter andre bruker det nokså upresist som synonym for «fremmed art»). Artsdatabanken bruker ingen av begrepene, mens «skadelig» brukes i tverrsektoriell strategi og er intuitivt. Vi foreslår derfor å bare bruke begrepet «skadelig fremmed art». Av rent språklige grunner foretrekker vi «skadelig fremmed art» fremfor «fremmed skadelig art» (siden det i den aktuelle sammenhengen er snakk om «de skadelige blant de fremmede artene», og ikke om «de fremmede blant de skadelige artene»).

7.3. Mal for metadata og rapportering av effekten av bekjempelsestiltak

Vi vil tilrå at det utarbeides en nettbasert løsning, eksempelvis et nettskjema, hvor metadata samt rapportering av effekten av bekjempelsestiltak registreres. En nettbasert løsning kan i første omgang være mer arbeidskrevende å opprette, i tillegg til at den må driftes, men vil øke tilgjengelighet av informasjon, oppdatere eksisterende informasjon, samt legge til rette for at man kan utarbeide statistikk om bekjempelsestiltak, og dermed over tid innhente data på effekten av tiltak. I tillegg unngås dobbeltarbeid ved at kommunene bruker ressurser på rapportering i form av pdf-dokumenter eller excel-skjemaer, som fylkesmannsembetene deretter må gjennomgå, og potensielt omarbeide inn i et nytt system.

Miljødirektoratet kan være enheten som drifter en slik database. Vår sterke anbefaling er at denne databasen ses i sammenheng både med databasen i tilknytning til prosjektet «tiltak for å ta vare på truet natur» (Kyrkjeeide, et al., 2018) og med et eventuelt sentralt tiltakssystem (se kapittel 7.4). Det bør vurderes om én og samme database kan brukes til disse formålene.

¹⁸ Miljøverndepartementet (2007, s. 8): «en art, underart eller lavere takson, inkludert populasjon, som er blitt introdusert utenfor sitt nåværende eller historiske naturlige utbredelsesområde. Dette inkluderer alle deler, gameter, frø eller egg som kan overleve og formere seg.»

¹⁹ Naturmangfoldloven § 3: «en organisme som ikke hører til noen art eller bestand som forekommer naturlig på stedet»

Mal for rapporteringsskjema

Vi har utarbeidet en mal for hvordan et slikt nettskjema kan se ut, samt hvilke spørsmål som bør inngå i en slik løsning. *Prosjektnavn* eller prosjektnummer viser til fylkesmannsembetenes interne overføringer til kommunene (som gjerne er de som utfører tiltakene etter søknad om penger). *Prosjektleder* kan enten være den kommunalt ansatte som er ansvarlig for gjennomføring av tiltak, eller ansatte hos Fylkesmannen som jobber spesifikt med problemstillingen opp mot kommunene. Prosjektet må *koordinatfestes*, slik at det vil være mulig å finne igjen den eksakte lokaliteten. Ideelt sett bør hele arealet som omfattes av tiltaket, koordinatfestes som en polygon, siden dette tillater en automatisert arealberegning. Hvilken *art* som skal bekjempes bør legges inn, både norsk og vitenskapelig navn.

Det bør stadfestes en *målsetting* for tiltaket, eksempelvis et mål om total bekjempelse eller kun begrensning/forhindring av spredning. *Hensikten* med tiltaket, eksempelvis følge opp regional handlingsplan, verne truede arter/naturtyper, forhindre spredning ved utbygging etc., bør også rapporteres, da det vil være lettere å få oversikt over hvorvidt tiltaket bør fortsette å motta økonomisk støtte. Selve tiltaket må beskrives nokså nøye med f.eks. bekjempelsesstrategi bruk av utstyr eller kjemikaler. Ved å etterspørre slik informasjon, i tillegg til tiltakets *hyppighet*, *varighet* og *areal*, vil det være lettere å måle tiltakenes effekt per arealenhet og over tid. Det er nødvendig at alle *kostnader* rapporteres (for eksempel både kostnader til utstyr, tidsbruk mv.). Det er også viktig at det gis beskrivelser for formen på informasjonen som skal gis, slik at for eksempel kostnader rapporteres på en standardisert og systematisk måte, slik at informasjonen som samles inn blir sammenlignbar på tvers av arter og tiltak.

Deretter rapporteres tiltakets effekt både i form av *oppnåelse av målet og hensikten* og i form av en beskrivelse av naturmiljøets tilstand etter tiltaket, f.eks. om antall, tettheten eller tilstanden til stedege arter har respondert. Ideelt sett bør det skje en tilsvarende kartlegging og rapportering av naturtilstanden *før* tiltaket for dermed å kunne kvantifisere effekten i etterkant. Rapporteringen bør også inkludere en *oppfølgingsplan* av tiltaket fremover.

Oversikt over skjema som liste

1 Prosjektdetaljer

- 1.1 Prosjektnavn/nummer
- 1.2 Prosjektleder/ansvarlig
- 1.3 Oppdragstaker (hvis relevant)

2 Sted

- 2.1 Fylke
- 2.2 Kommune
- 2.3 Stedsnavn
- 2.4 Koordinater

3 Art(er) som bekjempes

4 Tilstand før tiltaket

- 4.1 **Tilstand av den bekjempede arten:** antall, tetthet og/eller areal
- 4.2 **Tilstand av stedege arter:** artsnavn samt tilstedeværelse/fravær, antall, tetthet, areal og/eller tilstand (f.eks. størrelse, vekt, aldersstruktur og/eller lignende)
- 4.3 **Tilstand av naturtyper:** eventuelt naturtypenavn samt beskrivelse av relevante tilstandsvariabler etter NiN-systemet.
- 4.4 **Metode:** hvilken metodikk har blitt brukt for å kartlegge tilstand før tiltaket

5 Målsetting

5.1 **Mål:** f.eks. totalutryddelse, reduksjon, forhindre spredning, kartlegging, informasjonstiltak osv.

5.2 **Hensikt:** f.eks. verne truede arter, verne truede naturtyper, opprettholde friluftsområder osv.

6 Tiltaket

6.1 Type tiltak

- Mekanisk bekjempelse (f.eks. oppgraving, nedkapping)
- Kjemisk bekjempelse (f.eks. hvilket plantevernmiddel, dosering)

6.2 **Hypighet:** angivelse av hvor ofte tiltaket gjentas i løpet av en sesong

6.3 **Varighet:** angivelse av antall år som tiltaket strekker seg over

6.4 **Behandlet areal:** angivelse f.eks. i m²

7 Kostnader

7.1 Utstys- og materialkostnader

7.2 Tidskostnader for arbeidsinnsats (kan rapporteres som tidsbruk og/eller kostnader)

8 Resultat

8.1 **Måloppnåelse:** vellykket, delvis, mislykket, krever oppfølging, forverring

8.2 **Tilstand etter tiltaket:** beskrevet etter samme mal som for spørsmål 4

- den bekjempede arten
- stedegne arter
- naturtyper
- kartleggingsmetode

8.3 Tilleggs- og synergieffekter

9 Oppfølgingsplan

Det er viktig å følge samme areal over hele tidsperioden det tar å bekjempe arten. For punktene 6–9 må det være mulig å legge inn informasjon for flere ulike år. Detaljnivået må kunne være fleksibelt. Terskelen for å legge inn relevant informasjon bør være så lav som mulig. Ved rapportering av prosjektet nøkkelement vil utfylling av skjemaet antagelig ta mindre tid enn skriving av en rapport i etterkant. Kravene til kartlegging før og etter tiltaket (punkt 4 og 8) bør imidlertid ikke settes for høyt. Det må være mulig å legge inn detaljert informasjon hvis den har blitt samlet inn, men det bør antagelig ikke være obligatorisk. Her må man finne en balanse mellom å kreve gode nok data for å kunne vurdere effekten og å avskrekke oppdragstagere.

Malen er forholdsvis grovt skissert, og det vil være nødvendig med nærmere spesifikasjoner for å sikre at innsamlede data kan benyttes til å vurdere og beregne effekter og kostnader for samme areal over hele tidsperioden til arten faktisk er bekjempet. En mer detaljert beskrivelse har ikke vært mulig innenfor rammen av dette prosjektet.

7.4. Vurdering av sentralt tiltakssystem

Evalueringen har vist at det i begrenset grad rapporteres og systematisk samles inn informasjon og data om tiltak mot fremmede arter, og det gjør at man har begrenset kunnskap om effekter og kostnader ved ulike tiltak og bekjempelsesmetoder. Flere fylkesmannsembeter samler slik informasjon for seg selv, og har bygd opp mye erfaring i embetet, men dette er lite tilgjengelig for andre. Informasjonen som samles inn, er dessuten i liten grad egnet til for eksempel å bygge opp tiltaksdatabaser om kostnader, effekter og kostnadseffektivitet for ulike tiltak/bekjempelsesmetoder rettet mot ulike arter, og eventuelt under ulike forhold, fordi de i liten grad følger et areal og en art over lang nok tid.

Samtidig er det et stort behov for mer kunnskap om bekjempelsestiltak, effekter og kostnader – det er noe alle trenger kunnskap om for å kunne prioritere innsatsen. Det er også klart at man rundt i fylker og kommuner har samlet og fortsetter å samle betydelig erfaring med nettopp effekter, kostnader og kostnadseffektivitet av ulike tiltak.

Det synes derfor som en god idé å bygge opp et sentralt tiltakssystem der alle kan legge inn sine erfaringstall, samt kunnskap fra forskningsprosjekter mv., slik at ikke alle fylkesmannsembeter og kommuner og andre aktører må finne ut av alt selv.

Dette kan gjøres på mange måter og med mange ambisjonsnivåer. Det enkleste vil være å starte med å samle tilgjengelig informasjon på ett sted på nettet, tilgjengelig for alle som kan ha nytte av det. Relevant informasjon er for eksempel forsknings- og utredningsrapporter som er finansiert av Miljødirektoratet og tilsvarende aktører mv., fagpublikasjoner og lenker til *Conservation Science* (en internasjonal, fagfellevurdert database som samler på kvalitative studier av forvaltningsrettede tiltak; se <https://www.conservationevidence.com/>).

For virkelig å få nytte av et slikt tiltakssystem vil det være svært gunstig å koble det med den innsamlingen av data om bekjempelsestiltak som er foreslått i avsnitt 7.3. På den måten vil man få erfaringsbasert kunnskap om ulike bekjempelsestiltak i ulike områder og for ulike arter.

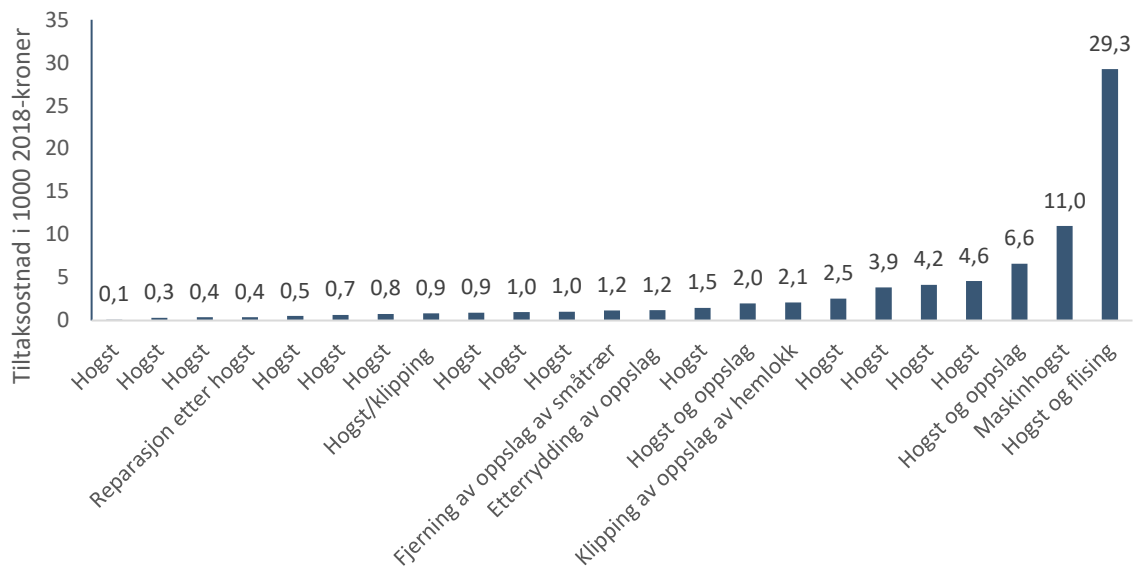
Det vil imidlertid kreve disiplin i rapportering, slik at dataene blir gode nok til å bygge videre på. Man må vurdere videre om det er mulig å stille såpass strenge krav til rapportering fra kommuner og/eller embeter eller andre gjennomførere. Et alternativ kan være at noen aktører gjennomfører en systematisk uttesting av ulike bekjempelsestiltak for ulike arter i ulike områder, og deretter legger inn mer kvalitetssikret informasjon i en database. Det vil gi færre data, men kanskje mer pålitelige og sammenlignbare data.

Et slikt system kan fungere som en kunnskapsbank. Den trenger heller ikke være kvantitativ, eller være en kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ informasjon, der man kan slå opp på fremmed art X og får informasjon om hvilken kunnskap man har om tiltak mv.

Eksempel på bruk av kostnadstall per dekar som foreligger per i dag

I Figur 7.1 har vi gjengitt kostnadstall per dekar knyttet til tiltak mot tresorten vestamerikansk hemlokk på ulike lokaliteter i Hordaland. Samtlige tall er fra Fylkesmannsambetet i Hordaland for 2018. Vi har prøvd å sortere de ulike enkelttiltakene i kategorier (hogst, hogst og flising, osv.), for dermed å gjøre kostnadstallene mer sammenlignbare. Selv om kategoriene under langt på vei skiller mellom ulike tiltak, er noen av hogsttiltakene rettet mot gjenstående trær, mens andre enkelttiltak gjennomføres i områder der det tidligere ikke har vært tilsvarende hogst. Samtlige «rene» hogsttiltak koster under 5000 2018-kroner per dekar, men det er betydelig variasjon i kostnad per dekar.

Figur 7.1 Kostnad per dekar i tusen kroner til enkelttiltak mot vestamerikansk hemlokk på ulike lokaliteter i 2018. Kilde: Miljødirektoratet/Fylkesmannsembetet i Hordaland (2018)



Et sentralt tiltakssystem kan bidra til bedre koordinering mellom fylkesmannsembetene, og øke den samlede kunnskapen om effekter, kostnader og kostnadseffektivitet av ulike bekjempelsesmetoder for ulike arter, og ulike områder/naturtyper. De kan også bidra til å øke kunnskapen om betydningen av å bekjempe fremmede arter for stedegent biologisk mangfold og for ivaretagelse av truede arter og truede naturtyper.

Man må imidlertid vurdere ambisjonsnivå. Et sentralt tiltakssystem kan bygges opp med ulike ambisjonsnivåer, som vil kreve ulik ressursinnsats, og som også kan gi ulike nytteverdier.

8. Referanser

- Arneberg, P., & Hansen, J. (2013). *Kunnskapsgrunnlag for fremmede arter på Svalbard*. Norsk Polarinstitutt.
- Artsdatabanken. (2018, 02 21). *Artsdatabanken*. Hentet 09 2019 fra Hva er en fremmed art?: <https://www.artsdatabanken.no/Pages/239656>
- Artsdatabanken. (2018). *Artsdatabanken - Fremmede arter*. Hentet fra Mårhund Nyctereutes procyonoides: <https://www.artsdatabanken.no/Fremmedarter/2018/N/2460>
- Blackburn, T., Pyšek, P., Bacher, S., Carlton, J., Duncan, R., Jarošík, V., . . . Richardson, D. (2011). A proposed unified framework for biological invasions. *Trends in Ecology and Evolution*, 26, ss. 333-339.
- Blaalid, R., Often, A., Magnussen, K., Olsen, S. L., & Westergaard, K. B. (2017). *Fremmede skadelige karplanter – bekjempelsesmetodikk og spredningshindrende tiltak*. NINA-rapport 1432. Norsk institutt for naturforskning.
- CBD. (2014). *Convention on Biological Diversity*. Hentet fra Pathways of introduction of invasive species, their prioritization and management: <https://www.cbd.int/doc/meetings/sbstta/sbstta-18/official/sbstta-18-09-add1-en.pdf>
- Direktoratet for økonomistyring. (2007). *Veileder: Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. Senter for statlig økonomistyring (SSØ).
- Direktoratet for naturforvaltning. (2008). *Handlingsplan mot mårhund, Nyctereutes procyonoides*.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2011). *Handlingsplan mot amerikansk mink (Neovison vison)*.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2013). *Handlingsplan mot rynkerose Rosa rugosa*.
- Fylkesmannen i Aust-Agder. (2013). *Handlingsplan mot fremmede arter i Aust-Agder 2013 - 2023*.
- Fylkesmannen i Hedmark. (2014). *Handlingsplan mot fremmede skadelige arter i Hedmark*.
- Fylkesmannen i Hordaland. (2018). *Handlingsplan mot framande skadelege artar i Hordaland*.
- Fylkesmannen i Møre og Romsdal. (2018). *Handlingsplan mot framande planteartar i Møre og Romsdal 2018*.
- Fylkesmannen i Nordland. (2018). *Handlingsplan mot fremmede skadelige arter i Nordland*.
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag. (2016). *Handlingsplan mot fremmede skadelige arter i Nord-Trøndelag 2016-2019*.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2010). *Handlingsplan mot fremmede skadelige arter i Oslo og Akershus*.
- Fylkesmannen i Rogaland. (2011). *Handlingsplan mot framande skadelege artar i Rogaland*.
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. (2014). *Handlingsplan mot fremmede arter i Sør-Trøndelag - tiltak mot noen av de artene som påvirker sørtrøndersk naturmangfold negativt*.
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. (2013). *Handlingsplan mot framande skadelege artar i Sogn og Fjordane*.

- Fylkesmannen i Vest-Agder. (2017). *Handlingsplan mot fremmede skadelige arter i Vest-Agder 2016 - 2020*.
- Fylkesmannen i Vestfold. (2018). *Handlingsplan mot skadelig fremmede arter i Vestfold*.
- Fylkesmannen i Østfold. (2010). *Handlingsplan mot fremmede arter i Østfold*.
- IUCN. (2000). *IUCN guidelines for the prevention of biodiversity loss caused by alien invasive species*. IUCN [World Conservation Union].
- Kyrkjeeide, M., Pedersen, B., Magnussen, K., Handberg, Ø., Evju, M., Øien, D., & mfl. (2018). *Tiltak for å ta vare på truet natur*. NINA-rapport 1554. Norsk institutt for naturforskning.
- Magnussen, K., Høiseth-Gilje, K., Skjeflo, S., & Dombu, S. (2018). *Evaluering av tilskuddsordningen for tiltak mot fremmede skadelige organismer. Menon-publikasjon 106-2018*.
- Miljødirektoratet. (2015). *Handlingsplan mot vasspest (Elodea canadensis) og smal vasspest (Elodea nuttallii)*.
- Miljødirektoratet. (2016). *Handlingsplan mot stillehavsøsters - Crassostrea gigas*.
- Miljødirektoratet. (2019). *Forslag til tiltaksplan for bekjempelse av skadelige fremmede organismer (2019-2024). Rapport M-1373*. Miljødirektoratet.
- Miljøverndepartementet. (2007). *Tverrsektoriell nasjonal strategi og tiltak mot fremmede skadelige arter*. Miljøverndepartementet.
- Naturmangfoldloven. (2009). *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. LOV-2009-06-19-100. Klima- og miljødepartementet.
- Sandvik, H., Dolmen, D., Elven, R., Falkenhaus, T., Forsgren, E., & Hansen, H. (2019). Alien plants, animals, fungi and algae in Norway: an inventory of neobiota. *Biological Invasions*, 21, ss. 2997-3019.
- Sandvik, H., Gederaas, L., & Hilmo, O. (2017). *Retningslinjer for økologisk risikovurdering av fremmede arter*. Versjon 3.5. Artsdatabanken, Trondheim.
- Sysselemannen på Svalbard. (2017). *Handlingsplan mot fremmede arter på Svalbard*.
- Thomassen, J., Dahle, S., Hagen, D., Hendrichsen, D., Husa, V., Miller, A. M., . . . Westergaard, K. B. (2017). *Fremmede arter i Arktis - med fokus på Svalbard og Jan Mayen*. NINA-rapport 1392. Norsk institutt for naturforskning.

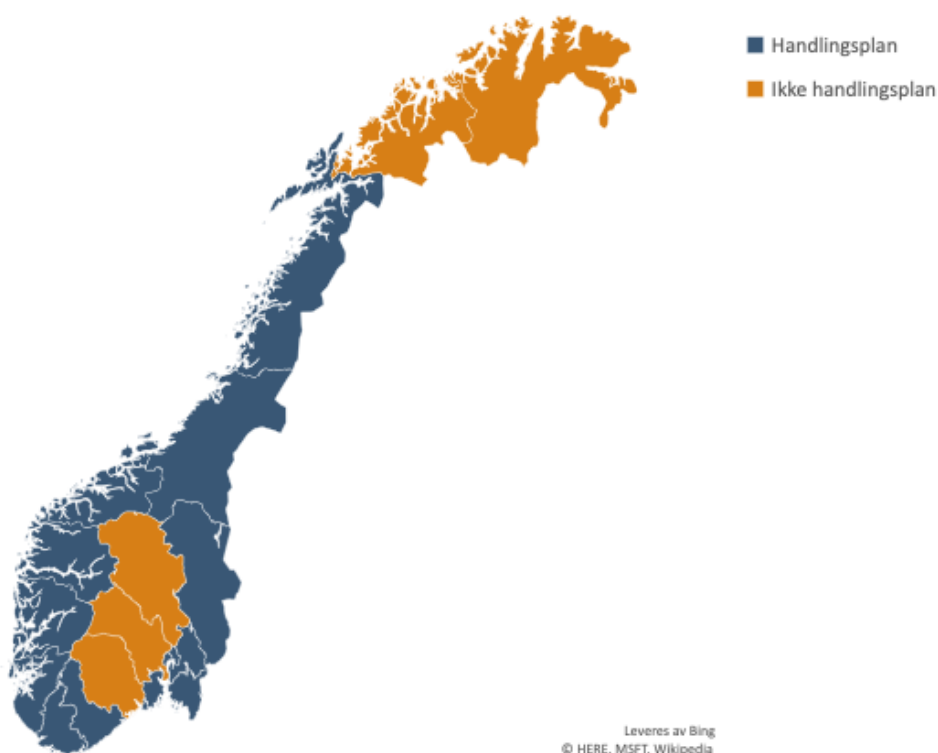
Vedlegg A Regionale handlingsplaner

Vi gir her en nærmere beskrivelse av de regionale handlingsplanene og hvilke arter embedetene har vurdert å ha høy bekjempelsesprioritet på. Videre diskuterer vi hvorvidt embedetene har gjennomført tiltak som er foreslått i handlingsplanene mot arter med høy bekjempelsesprioritet, samt effekten av tiltakene på stedegent biologisk mangfold. Vi avslutter med embedetenes egne vurderinger av styrker og svakheter ved de regionale handlingsplanene.

Kort om de regionale handlingsplanene

Fjorten av de tidligere nitten fylkesmannsembetene har utarbeidet en handlingsplan rettet mot fremmede arter, som vist i Figur A.1. Handlingsplanene var ferdigstilt på ulike tidspunkt, hvorav 11 av 14 var ferdigstilt innen utgangen av 2016, altså før slutten på evalueringsperioden 2017–2019.²⁰ Dette har igjen betydning for hvorvidt man kan forvente en effekt av de enkelte handlingsplanene ennå. Telemark, Buskerud, Oppland og Troms har ikke utarbeidet egne handlingsplaner, mens Finnmark har blitt tildelt midler til utarbeidelse, men ikke ferdigstilt.

Figur A.1 Oversikt over fylkesmannsembeter med handlingsplan mot fremmede arter



²⁰ Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2010), Fylkesmannen i Østfold (2010), Fylkesmannen i Rogaland (2011), Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (2013), Fylkesmannen i Aust-Agder (2013), Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2014), Fylkesmannen i Hedmark (2014), Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (2016), Fylkesmannen i Vest-Agder (2017), Fylkesmannen i Hordaland (2018), Fylkesmannen i Møre og Romsdal (2018), Fylkesmannen i Nordland (2018), Fylkesmannen i Vestfold (2018), Sysselembetene på Svalbard (2017)

Hovedhensikten med handlingsplanene har vært å identifisere utfordringer knyttet til fremmede arter innad i de respektive fylkene, synliggjøre hvilke aktører som bør være involvert i arbeidet, samt hvilke arter og type tiltak man bør prioritere. Samtlige handlingsplaner har spesifisert ett eller flere hovedmål. For eksempel har Møre og Romsdal spesifisert at: «Hovedmålet er å hindre spreing av framande, skadelege planteartar som fører til eller kan føre til uheldige følger før naturmangfaldet i fylket».

Fylkesmannsembetene har ikke utarbeidet handlingsplanene etter en standardisert mal. Det har generelt vært få føringer fra Miljødirektoratet, til tross for at de har gitt dette i oppdrag til flere av fylkesmannsembetene.²¹ Det er dermed store forskjeller mellom de regionale handlingsplanene både når det gjelder hvorvidt det er fastsatt generelle og mer artsspesifikke målsettinger, hvorvidt man har identifisert en prioritert liste over hvilke arter man skal bekjempe, kartlegge osv., og hvorvidt man har foreslått konkrete tiltak for å bekjempe enkelte arter. Dette har igjen konsekvenser for hvor vanskelig det er å vurdere hvorvidt de regionale handlingsplanene har hatt en effekt på fremmede arter og stedegent biologisk mangfold. Det er også store forskjeller i hvor omfattende handlingsplanene er, de første handlingsplanene er veldig lange og detaljerte, mens nyere handlingsplaner er mer kortfattet, det siste i tråd med føringer fra Miljødirektoratet.

Basert på vår kartlegging, er det ingen av fylkesmannsembetene som har oppdatert handlingsplanen sin. Dette er delvis et resultat av at flere av handlingsplanene er relativt nye. I andre tilfeller har fylkessammenslåing hatt innvirkning på arbeidet. For eksempel utarbeidet Østfold et utkast til ny plan i 2018, men satte deretter arbeidet på vent. Enkelte embeter, som Agder, har satt opp årlige tiltaksplaner.

Flesteparten av fylkesmannsembetene har jobbet opp mot fremmede arter forut for ferdigstillingen av handlingsplanen, men dokumentet ser i noen tilfeller til å ha fungert som et startskudd for mange av kommunenes arbeid.

Fremmede arter med høy bekjempelsesprioritet

Samtlige fylkesmannsembeter har tatt utgangspunkt i Artsdatabankens fremmedartsliste, tidligere omtalt som svarteliste, i prioriteringen av arter. Flesteparten av handlingsplanene tar for seg ulike artsgrupper, f.eks. landlevende arter, ferskvannsarter og marine arter. Unntaket er Nordland, der man utelukkende har fokusert på karplanter.

Flere av fylkesmannsembetene har kategorisert fremmede arter innen ulike artskategorier etter en alarmliste, tiltaksliste, vurderingsliste, observasjons- og kartleggingsliste og restliste, som vist i Tabell A.1. Andre har delt inn artene etter hvorvidt de skal bekjempes, overvåkes eller vurderes, eller bare identifisert arter som skal kartlegges og bekjempes. Andre igjen, som Rogaland, har ikke spesifikke lister over hvilke arter som det prioriteres tiltak mot, men viser mer generelt til antallet fremmede arter som er funnet i fylket/regionen.

Tabell A.1 Oversikt over tiltakskategorier for fremmede arter i flere fylker. Kilde: Oslo og Akershus og Aust-Agders handlingsplan

Tiltaksgruppe	Beskrivelse
Alarmliste	Arten er ikke registrert i fylket, men kan ved introduksjon utgjøre en høy økologisk risiko

²¹ Et unntak er at fylkesmannsembetene som har utarbeidet en handlingsplan de siste årene har fått beskjed om å skrive en mer kortfattet handlingsplan, trolig et resultat av at de første handlingsplanene var veldig omfangsrike.

Tiltaksliste/Bekjempelsesliste	Arten utgjør en høy økologisk risiko i fylket / Arter som det er ønskelig å bekjempe aktivt, mer eller mindre systematisk.
Vurderingsliste	Arten utgjør en middels økologisk risiko i fylket / Arter som ikke er svært problematiske, men som vi vurderer tiltak mot, når de opptrer i verdifulle naturmiljøer, for eksempel verneområder.
Observasjons- og kartleggingsliste	Arten er registrert i fylket, men har en lav dokumentert-, eller lav sannsynlighet for å utgjøre økologisk risiko
Restliste	Arter det ikke vurderes aktuelt med tiltak mot i dag, men som kan vurderes på nytt senere.

Dersom vi utelukkende ser på artene med høy bekjempelsesprioritert (inkl. alarmlistene der de foreligger), ser vi at flere av artene går igjen, som vist i Figur A.2. Blant landlevende planter er det særlig kjempespringfrø, tromsøpalme, rynkerose, slirekneslekten som utmerker seg. I tillegg kommer vannplantene vasspest og smal vasspest. Blant dyrearter er det særlig mink som peker seg ut, mens marine organismer består i hovedsak av signalkreps og stillehavsøsters.

Figur A.2 Arter med høy bekjempelsesprioritert, inkludert arter på alarmlister, i fylkesmannsembetenes handlingsplaner mot fremmede arter



Det er imidlertid stor variasjon i hvor mange arter hvert enkelt embete har identifisert som bekjempelsesprioritet. I gjennomsnitt har hvert embete identifisert 37 arter for bekjempelse, hvorav det på det meste er identifisert 91 arter, mens det på det færreste er identifisert 10 arter.

Gjennomføring av foreslåtte tiltak rettet mot arter med høy bekjempelsesprioritet

Det er grunn til å tro at de fleste embetene har brukt midler på de artene som er listet opp for bekjempelse i handlingsplanene.²² I tråd med føringene i Nordlands regionale handlingsplan er det for eksempel utelukkende utbetalt midler til artene kjempespringfrø, tromsøpalme, parkslirekne og rynkerose.²³ Det samme finner vi for Hordaland. I 2017 og 2019 er midlene over kapittel 1420, post 21 utelukkende gått til tiltak mot vestamerikansk hemlokk, rynkerose, boersvineblom, kjempebjørnekjeks, kjempespringfrø og informasjon om fremmede fiskeslag. Samtlige arter er arter som er gitt førsteprioritet (fjerne og kontrollere). Samtidig ser det ut til at ingen av embetene har iverksatt tiltak mot alle arter som skal prioriteres for bekjempelse med midler over kapittel 1420, post 21. I Hordaland har man for eksempel kun iverksatt tiltak med nevnte midler mot rundt halvparten av artene som er listet for bekjempelse.²⁴ Det er heller ikke så rart i og med at man har åpnet opp for et stort antall arter i de fleste handlingsplanene.

Embetene har i liten grad fastsatt mål om å iverksette konkrete tiltak over en gitt periode rettet mot en spesifikk art. I handlingsplanen til Oslo og Akershus har man for eksempel satt mål om å «reducere forekomster i verneområder» av edelgran, det skal oppnås gjennom informasjon, kartlegging og overvåking. I andre tilfeller er det til en viss grad en sammenblanding av målsetting og tiltak.

Selv om embetene har brukt midler på arter med høy bekjempelsesprioritet vet vi dermed ikke om bruken av midler er i tråd med målene i handlingsplanene.

Effekter av tiltak på stedegent biologisk mangfold

I tråd med at det sjeldent er foreslått konkrete tiltak mot arter i handlingsplanen, er det også utfordrende å vurdere hvorvidt iverksatte tiltak har hatt en effekt på stedegent biologisk mangfold. Alle fylkesmannsembetene, med unntak av én, understreker i handlingsplanen at det bør gis prioritet til tiltak som reduserer skade på truede arter eller viktige naturtyper. I handlingsplanen der dette ikke er gjort, er målene i stedet, i stor grad knyttet opp mot bekjempelse langs vei og jernbane. Selv om mer eller mindre samtlige presiser at man bør prioritere bekjempelsestiltak i områder med truet biologisk mangfold, er det ikke dermed sagt at de har gjort det eller at disse har vært vellykket, som tidligere diskutert i avsnitt 4.3.

Embetenes vurdering av styrker og svakheter ved handlingsplanene og effekten av disse

Vi har bedt fylkesmannsembetene identifisere styrker og svakheter ved de regionale handlingsplanene som er ferdigstilt, som vist i Figur A.3. Samtlige embeter rapporterer at handlingsplanen er et viktig verktøy når de skal prioritere hvilke typer prosjekter som skal motta midler over kapittel 1420, post 21. Dette til tross for at de fleste fylkesmannsembetene har relativt lange lister over hvilke arter man skal prioritere. Flesteparten oppgir også at handlingsplanen gir en kunnskapsstatus over utfordringene i fylket/fylkene. Samtidig er det flere av embetene som i spørreundersøkelsen og intervjuene peker på at handlingsplanen er statisk og at det er behov for oppdateringer, som delvis vist i Figur A.4. Det er mindre enighet om hvorvidt de respektive handlingsplanene øker muligheten for samarbeid på tvers av sektorer eller at de gir økt oppmerksomhet til en viktig miljøutfordring.

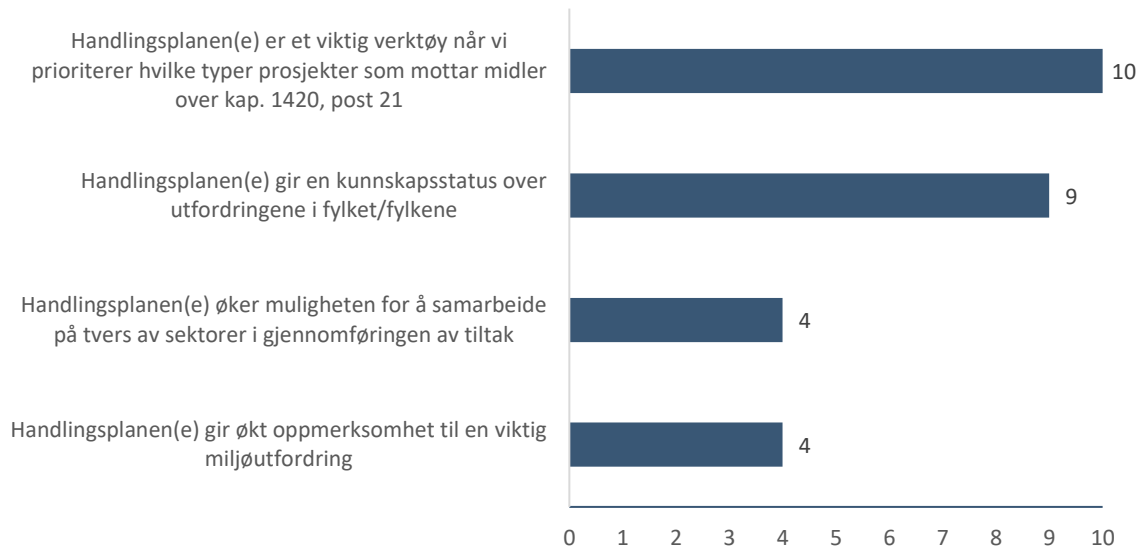
²² Det er verdt å påpeke at dersom vi hadde funnet at det er gitt midler til bekjempelse av andre arter enn de som får høy bekjempelsesprioritet i handlingsplanene, vil dette kunne være et resultat av at man har fått oppdatert informasjon om arter og forekomster innad i et fylke etter at handlingsplanene ble utarbeidet.

²³ Handlingsplanen identifiserte også lupin som en bekjempelsesprioritet.

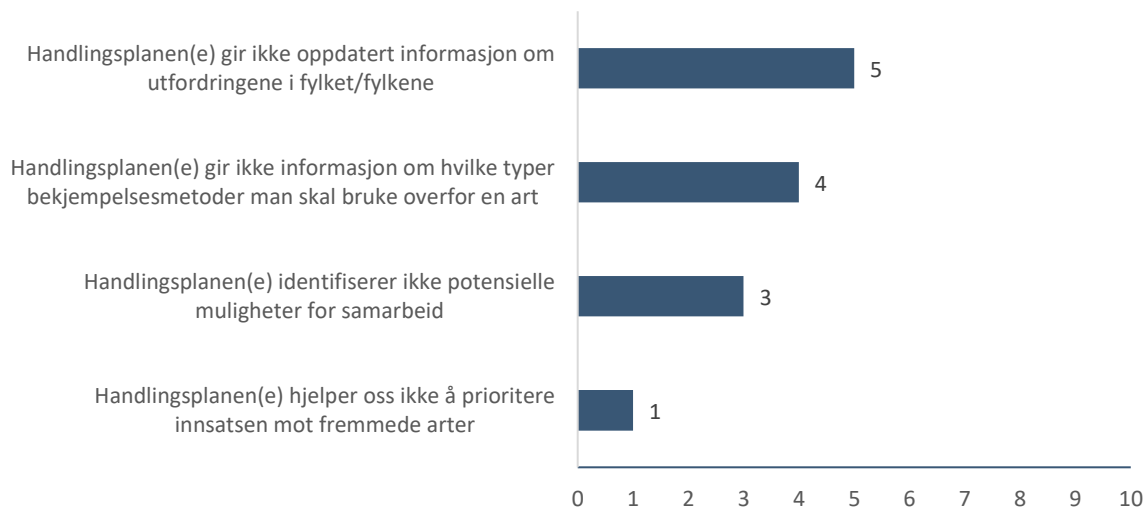
²⁴ Slirekneslekten, haustberberis, mink, sitkagran og andre fremmede bartreslag er de resterende artene.

Det er også større variasjon i hva embetene mener at er de største svakhetene. Eksempelvis peker fire av ti på at handlingsplanene ikke gir informasjon om hvilke typer bekjempelsesmetoder man bør bruke overfor en art.

Figur A.3 Fylkesmannsembetenes vurdering av de største styrkene ved de regionale handlingsplanene. Flere svar er mulig.



Figur A.4 Fylkesmannsembetenes vurdering av de største svakhetene ved de regionale handlingsplanene. Flere svar er mulig.



Sysselemannens vurdering av styrker og svakheter ved handlingsplanen og effekten av den

Representanten for Sysselemannen på Svalbard har også fått spørsmål om å vurdere styrker og svakheter ved deres handlingsplan. Personen peker på at det var et mål at planen var kort og konsis, og identifiserte konkrete tiltak. En svakhet er at det er svært utfordrende å omtale alle områder der det kan forekomme fremmede arter på Svalbard, men at det er et resultat av at man ikke har fullstendig oversikt siden Svalbard er så stort. Samtidig er det trolig få fremmede arter langt unna bosettingene.

Vedlegg B Nasjonale artsspesifikke handlingsplaner

Vi gir her en nærmere beskrivelse av målene som er fastsatt i de nasjonale artsspesifikke handlingsplanene samt hvorvidt fylkesmannsembetenes bruk av midler over kapittel 1420, post 21 bidrar til å nå disse målene.

Mårhund

Mårhund er vurdert å ha svært høy økologisk risiko, som følge av stort invasjonspotensial, at den er en viktig predator på enkelte dyr, at den konkurrerer med enkelte rovdyr og er en viktig vert for flere parasitter (Artsdatabanken, 2018). Handlingsplan mot mårhund (2008) ble utarbeidet som et resultat av at man i 2007 hadde registrert mårhund flere steder i landet. Hovedmålet med handlingsplanen er å sørge for at arten ikke etableres i faste bestander i Norge, dvs. at man skal hindre innvandring av mårhund til Norge. For å oppnå dette identifiserte man en rekke tiltak knyttet til informasjon og kunnskapsformidling, etablering av et tidlig varslingsystem, uttak av mårhund, osv.

I tråd med det nasjonale fokuset har nær samtlige fylkesmannsembeter som har utarbeidet en handlingsplan enten satt mårhund på alarmlista over arter som de vil forhindre at slår seg ned i fylket, eller fastsatt mål om å bekjempe arten (Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag).²⁵

Ifølge fremmedartsbasen for 2018 er det ingen kjent bestand av mårhund i Norge. Ut ifra hva vi kan se av embetenes innrapporterte bruk av midler for 2017 og 2018, er det ikke brukt midler over kapittel 1420, post 21 til bekjempelse av mårhund. Vi vet ikke om de har blitt tildelt midler fra andre kilder til for eksempel overvåking av mårhund. Tallmaterialet tyder imidlertid på at denne posten ikke har bidratt direkte til tiltak mot mårhund, utover at man har spredd informasjon om mårhund gjennom omtale i handlingsplaner

Mink

Handlingsplan mot amerikansk mink (2011) ble utarbeidet med mål om å oppnå bedre effekt av innsatsen mot mink samt et bedre grunnlag for tiltak. Arten har svært høy økologisk risiko, basert på landsdekkende utbredelse, stort invasjonspotensial, samt at den har store negative effekter på flere arter, deriblant rødlistede arter.²⁶ I handlingsplanen ble det satt en rekke mål, som vist i Figur B.1. Midlene over kapittel 1420, post 21 mot fremmede arter skal brukes til tiltak utenfor verneområdene. Dermed er ikke den første målsettingen relevant. Den andre målsettingen, nemlig at man skal fjerne eller redusere bestanden i prioriterte leveområder for rødlistede arter, gjelder bekjempelse utenfor verneområder og er trolig mest relevant for disse midlene. Det er ikke konkretisert hvilke rødlistede arter det er snakk om, men hubro nevnes som en rødlistet art som er truet av mink.

²⁵ Unntaket er Nordland som kun behandler karplanter i handlingsplanen.

²⁶ Mink er en trussel mot sjøfugl, deriblant alker, teist og ærfugl, men også marine arter som edelkreps.

Figur B.1 Målsettinger for handlingsplan mot amerikansk mink

1. Fjerne eller redusere bestanden av mink i prioriterte verneområder, slik at verneformålet oppfylles.
2. Fjerne eller redusere bestanden av mink i prioriterte leveområder for rødlistede arter utenfor verneområder.
3. Legge bedre til rette for at lokale initiativ lykkes i å fjerne/ redusere minkbestanden i leveområder for viktige arter for høsting, annen næring og naturopplevelse.
4. Skape en bedre kunnskapsplattform for tiltak mot mink, og for arbeidet mot nye fremmede skadelige arter som etablerer seg.

Med unntak av Nordland har samtlige fylkesmannsembeter med handlingsplaner identifisert mink som en art som skal bekjempes.²⁷ Dette er i tråd med at det er mink på hele fastlandet (Artsdatabanken 2018). I årene 2017–2019 varierer det hvilke fylkesmannsembeter som søker om midler, hvorvidt og hvilke fylkesmannsembeter som tildeles midler, og hvilke fylkesmannsembeter som bruker midler. I 2017 meldte Rogaland, Trøndelag, Telemark og Østfold inn behov for midler. Midler til mink tildeles over prosjektnummer «tiltak mot øvrige organismegrupper», og det året var det ingen av nevnte fylkesmannsembeter som ble tildelt midler til dette prosjektnummeret. Rogaland og Trøndelag valgte allikevel å bruke mindre beløp til bekjempelse av mink. I 2018 meldte de samme fire fylkesmannsembetene om behov, i tillegg til Nordland og Agder. Kun Trøndelag og Agder ble tildelt midler, men Trøndelag brukte kun en liten andel av dette på mink, mens Nordland ikke brukte midler til mink i det hele tatt over denne posten. Agder brukte til gjengjeld betydelig mer midler enn det de hadde meldt inn. I 2019 ser vi i stedet at Rogaland, Trøndelag, Agder, Troms og Oslo og Viken har meldt inn behov om midler. De tre førstnevnte fikk det de meldte inn, mens de to sistnevnte fikk over halvparten av innmeldt behov. Vi vet foreløpig ikke hvilke embeter som faktisk har iverksatt tiltak mot mink med nevnte midler.

Basert på tallene over innmeldte behov, tildelte midler og brukte midler er det uklart hvorvidt og hvordan midlene er ment å bidra til måloppnåelsen av handlingsplanen for mink. Miljødirektoratet har heller ikke vært konsistente i sine tildelinger, noe som trolig gjør det vanskeligere for embetene å vite hva midlene faktisk kan brukes til. Miljødirektoratet påpeker for eksempel i sin begrunnelse i 2018 at de helst ikke vil finansiere minkfeller, men gjør allikevel dette i 2019.

Rynkerose

Rynkerose er registrert med svært høy økologisk risiko, blant annet grunnet stort invasjonspotensial og at den fortrenger naturtyper, spesielt langs kysten, og kan føre til genetisk forurensning. Det ble lagt frem en handlingsplan mot rynkerose i 2013. Det er formulert tre målsettinger med handlingsplanen, som gjengitt i Figur B.2. For å bygge oppunder målsettingene satte man seg som arbeidsmål at «rynkerosen skal være utryddet i de tre nordligste fylkene og i de øvrige fylkene skal spredningen være under kontroll» innen utgangen av 2017. Miljødirektoratet har kun operert med et eget prosjektnummer for rynkerose i 2017, i tråd med at handlingsplanen ble avsluttet det året.

²⁷ Ifølge en representant fra fylkesmannsamtet i Nordland har de i all hovedsak prioritert tiltak mot mink innenfor verneområdene, som dermed har vært finansiert over en annen post.

Figur B.2 Målsettinger for handlingsplan mot rynkerose

1. Rynkerose skal ikke true naturmangfoldet i Norge, herunder rødlistede arter eller naturtyper
2. Rynkerose skal ikke true verneverdier og verneformål i verneområder
3. Rynkerose skal ikke redusere tilgjengeligheten til viktige friluftslivsområder

Alle fylkesmannsembetene som har utarbeidet en handlingsplan har ført opp rynkerose på listen over arter som skal bekjempes. Vi har ikke hatt mulighet til å tallfeste hvor mye midler som er *brukt* til bekjempelse av rynkerose, til dels fordi midlene i noen av årene til tider er rettet mot flere karplanter. Det er imidlertid grunn til å tro at en andel av midlene over kapittel 1420, post 21 er brukt i tråd med målsettingene i handlingsplanen. Fylkesmannsembetene rapporterer for eksempel å ha brukt midler på bekjempelsestiltak mot rynkerose langs vassdrag, der det ofte er rødlistede arter og naturtyper, i tråd med den første målsettingen. Videre er det flere av fylkesmannsembetene, deriblant tidligere Oslo og Akershus og Telemark, som utelukkende har brukt midler på bekjempelsestiltak mot rynkerose i kystsonen, der arten reduserer tilgjengeligheten til friluftslivsområder, i tråd med den tredje målsettingen. Videre ser det ut til at midlene sees i sammenheng med midler over andre poster. I Agder brukte man for eksempel midler over kapittel 1420, post 21 til bekjempelse av rynkerose i utkanten av en nasjonalpark, mens de søkte om midler til bekjempelse innad i verneområder, i tråd med den andre målsettingen, fra en annen ordning. Oppsummert ser det ut til at midlene over kapittel 1420, post 21 bidrar til å oppnå målene i handlingsplanen for rynkerose. Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt man har nådd målsettingene i handlingsplanen, og om det er realistiske å nå dem.

Vasspest og smal vasspest

Handlingsplan mot vasspest og smal vasspest ble ferdigstilt i 2015 og gjelder frem til 2020. Begge vannplantene er vurdert å ha svært høy økologisk risiko.²⁸ Ifølge Artsdatabanken har vasspest en kjent utbredelse i sørlige fylker²⁹ i tillegg til Nord-Trøndelag, mens det kun er kjente forekomster av smal vasspest i Rogaland og Hordaland. Det er formulert fire målsettinger i handlingsplanen, som gjengitt i Figur B.3. Samtlige målsettinger er i tråd med den løse målsettingen til midlene bekjempelse av fremmede arter over kapittel 1420, post 21.

Figur B.3 Målsettinger for handlingsplan mot vasspest og smal vasspest

1. Hindre spredning av vasspest og smal vasspest til nye vassdrag
2. Begrense den negative effekten i vassdrag med problemvekst av vasspest og smal vasspest
3. Øke kunnskapen om effektene av tiltak
4. Øke kunnskapen om vasspest og smal vasspest

Med unntak av Nordland har samtlige fylkesmannsembeter med handlingsplan omtalt vasspest, under bekjempelse eller overvåking. I tillegg har Rogaland og Hordaland satt smal vasspest på henholdsvis tiltaks- og overvåkingslistene sine, mens flere av de øvrige embetene har registrert at arten er en dørstokkart. I perioden 2017–2019 er det kun Nord-Trøndelag som har meldt inn behov om midler til vasspest, i 2017 og 2018. Det er ingen som har rapportert å ha gjennomført tiltak mot hverken vasspest eller smal vasspest med midler over

²⁸ For vasspest er dette som følge av at den har stort invasjonspotensial og medfører store og svært negative økologiske konsekvenser, mens smal vasspest har moderat invasjonspotensial men potensielt store, negative økologiske effekter i fremtiden.

²⁹ Østfold, Oslo og Akershus, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Rogaland og Hordaland.

kapittel 1420, post 21 i nevnte periode. Midlene over kapittel 1420, post 21 ser med andre ord ikke ut til være sentrale i å nå handlingsplanens målsettinger.

Stillehavsøsters

Handlingsplan stillehavsøsters ble ferdigstilt i 2016. Der erkjenner man at det ikke er mulig å utrydde arten fra Norge, men at man i stedet må «forebygge spredning av stillehavsøsters til nye områder og redusere forekomst og konsekvenser av eksisterende forekomster». Dette målet er konkretisert i fire delmål, som spesifisert i Figur B.4.³⁰

Figur B.4 Målsettinger for handlingsplan mot stillehavsøsters

1. Fjerne og redusere forekomster av stillehavsøsters som forårsaker særlig høy spredning
2. Fjerne eller redusere bestanden av stillehavsøsters i prioriterte verneområder, slik at verneformålet der oppfylles og verneverdiene ikke reduseres.
3. Fjerne eller redusere bestanden av stillehavsøsters i prioriterte friluftsområder og andre områder som er viktige for allmennheten.
4. Fjerne eller redusere bestanden av stillehavsøsters der denne har en klart uheldig påvirkning på naturlig biologisk mangfold.

I tråd med at handlingsplanen fokuserer på områder i Sør-Norge, inkludert Hordaland, har samtlige fylkesmannsembeter (fra Østfold til Rogaland) med unntak av Hordaland satt som mål om å bekjempe arten i ulike områder. At Miljødirektoratet har opprettet et eget prosjektnummer for arten for årene 2018 og 2019 er også et tydelig signal om at arten bør prioriteres av embetene.

Flere av fylkesmannsembetene i Sør-Norge har brukt midler til kartlegging, inkl. utviklingen av en nasjonal bestandsmodell i samarbeid med Havforskningsinstituttet, og bekjempelse av stillehavsøsters. Videre påpeker flere, i innmeldte behov eller rapportert bruk av midler, at tiltakene er en oppfølging av handlingsplanen mot stillehavsøsters. Tiltakene ser i stor grad ut til å være iverksatt i verneområder eller friluftsområder, i tråd med målsettingene for handlingsplanen. Oslo og Viken var for eksempel tydelig i sin videretildeling av midler til kommuner i 2019 at stillehavsøster utelukkende skulle bekjempes på og ved viktige badestrender. Oppsummert finner vi at midlene bidrar til å oppfylle målsettingene i handlingsplanen.

Samtidig har ett av embetene stilt spørsmål ved hvorvidt midlene er brukt på en hensiktsmessig måte. Vi har ikke oversikt over hvem som har gjennomført bekjempelsestiltakene, det vil si plukket stillehavsøsters. I enkelte fylkesmannsembeter ser det ut til at plukking er gjennomført som dugnadsprosjekter, mens ett av fylkesmannsembetene har brukt en del midler over kapittel 1420, post 21 til å finansiere plukking. Sistnevnte påpeker at dette trolig kunne vært gjort mer kostnadseffektivt dersom de hadde tilrettelagt for at frivillige i større grad deltar. Hvor det plukkes vil dermed også i større grad være etterspørselsbasert, dvs. der hvor folk er plaget av stillehavsøsters, enn at fylkesmannsmbetet selv prioriterer hvor det skal plukkes.

³⁰ Videre har man identifisert hvilke typer verneområder og rekreasjons- og friluftslivsområder som bør gis prioritet. F.eks. «Områder som er statlig sikret som friluftslivsområder i strandsonen langs kysten i Sør-Norge (Østfold-Hordaland)» og «Områder som er statlig sikret som friluftslivsområder som særlig er viktige mht. opphold, lek og vannaktiviteter for barn, eller som er godt tilrettelagt for opphold, lek og vannaktiviteter.»

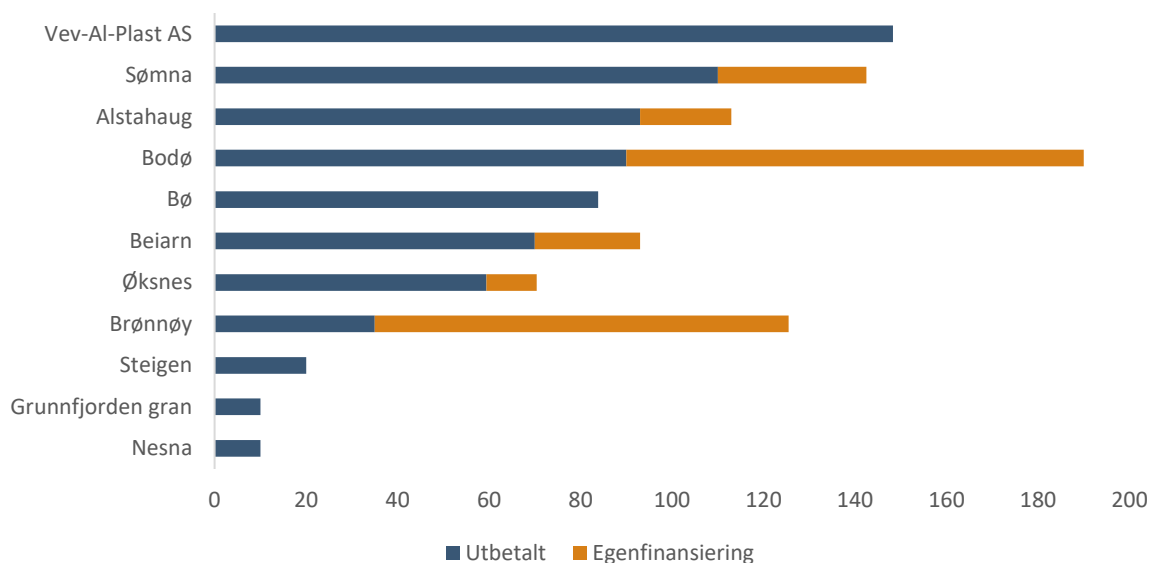
Vedlegg C Data om bekjempelsestiltak

I dette avsnittet ser vi nærmere på hva slags data det har vært mulig å innhente om bekjempelsestiltak for utvalgte fylkesmannsembeter og Sysselembeten på Svalbard. Flere av størrelsene under er i all hovedsak interessante dersom de kan sees i sammenheng med andre data. Kostnadstall er for eksempel mest nyttig dersom vi for karplanter også har antall dekar det er bekjempet i, hva slags tiltak som er iverksatt og mot hvilken art. Det ville gitt en oversikt over hvilke tiltak som er mest kostnadseffektive i bekjempelsen av en gitt art. Oppsummert finner vi at det i liten grad foreligger systematiske data som muliggjør en vurdering av tiltakenes effekt og kostnadseffektivitet.

Kostnader

Flesteparten av fylkesmannsembetene har en oversikt over hvor mye midler som er tildelt hver aktør. I Figur C.1 ser vi for eksempel fordelingen av utbetalte midler fra Fylkesmannen i Nordland i 2018, samt hvor mye hver aktør har stilt med av egenfinansiering. Midlene har i hovedsak gått til kommuner, i tillegg til noen andre aktører. Dette gir dermed en oversikt over totale kostnader for tiltakene som er iverksatt. Tilsvarende informasjon finner vi for andre fylkesmannsembeter, deriblant Nord-Trøndelag og Hordaland.

Figur C.1 Utbetalt midler og egenfinansiering i tusen kroner (2018-kroner) til tiltak mot fremmede karplanter utenfor verneområder i Nordland i 2018



Flere av kommunene, i Nordland og i andre fylker, har iverksatt både kartleggings- og bekjempelsestiltak mot én eller flere arter, noe som gjør det vanskeligere å identifisere kostnad for enkelttiltak. Andre kommuner har utelukkende bekjempet én art. Bø i Nordland har bekjempet tromsøpalme på tre lokaliteter, hvorav det ene området også var gjenstand for tiltak i 2017. At kostnadene er rapportert på en art er unntaket snarere enn reglen.

I de tilfellene der innsats har vært rettet mot bekjempelse langs veistrekninger, har noen kommuner rapportert antall km som er bekjempet. Nærøy kommune rapporterer for eksempel 520 kroner per km fylkesvei til bekjempelse av hagelupin ved sprøyting. Til sammenligning kostet kartlegging av hagelupin langs fylkesveier 228 kroner per km.

Personell

Som det fremgår over, har enkelte kommuner, rapportert på bruk av personell, i form av antall timer brukt. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å sammenfatte en systematisk oversikt over bruk av personell, da denne informasjonen sjeldent foreligger.

Areal og antall

Kommunene som har blitt tildelt midler gjennom fylkesmannsembetene har i all hovedsak ikke rapportert bekjempelsesarealet. Dette gjenspeiles også i rapporteringen fra fylkesmannsembetene til Miljødirektoratet. Enkelte fylkesmannsembeter har imidlertid bedre oversikt. Fylkesmannsembetene i Aust-Agder, Hordaland, Hedmark og Telemark rapporterte for eksempel i 2018 om antall dekar det er bekjempet i og hvilken art det gjelder. Fylkesmannsembetet i Trøndelag rapporterer ikke areal, men for abbor og gjedde er det rapportert kubikkmeter vann og antall liter rotenon som er brukt til bekjempelse.

Selv om flesteparten av mottakerne av midlene ikke rapporterer på areal, er det grunn til å tro at i hvert fall noen av dem kunne gjort det, og forholdsvis enkelt når tiltakskostnadene kun omfatter én art. Bø kommune i Nordland rapporterer ikke på bekjempelsesareal, men har lagt ved kart over bekjempelsesarealet, noe som tyder på at arealet er identifiserbart og kan rapporteres. Per nå kan vi imidlertid ikke regne ut kostnader per dekar. Et annet eksempel er Sømna kommune, også i Nordland. De mottok midler for første gang i 2018, og disse er brukt til å foreta en systematisk kartlegging av de fem artene med høyest bekjempelseprioritet i hele kommunen, dvs. langs veier og i boligstrøk. Norsk landbruksrådgivning (NLR) har gjennomført kartleggingen og har registrert 98 lokaliteter i kart, inkludert areal. Ingen av forekomsten vi har sett på kart på har oversteget ett dekar, artene er utelukkende registrert som punkter, men gir muligens kommunen et godt grunnlag til å vurdere effekten av fremtidige tiltak.

For noen fremmede arter er det mer hensiktsmessig å rapportere antall, slik tilfellet kan være for utenlandske treslag og mink. Fylkesmannsembetet i Hordaland sin oversikt over anvendte midler tyder på dette lar seg rapportere, både antall og areal.

Art

Samtlige mottakere av midler ser ut til å ha rapportert på hvilken art bekjempelsestiltak er rettet in mot. Det foreligger imidlertid lite informasjon om utbredelsesarealet og spredning over tid, og det blir dermed vanskelig å si noe om effektene av tiltak mot arten over tid. Unntaket er et av embetene, som nevnt i avsnitt 5.5, der mottakerne av midlene rapporterer på et anslag på mengde av arten og en vurdering av hvorvidt mengden har endret seg over tid. Anslag på utbredelse og spredning er utelukkende deskriptive, f.eks. «mange» eller «vesentlig mindre, men nye frø spirer opp hvert år», noe som gjør det vanskelig å sammenligne på tvers av lokaliteter.

Metode

Det foreligger ingen samlet oversikt over hvilke bekjempelsesmetoder som er iverksatt mot de ulike artene og hvorvidt den er vurdert å være effektiv. Denne informasjonen rapporteres ikke til Miljødirektoratet, og det er også varierende hva mottakerne av midlene rapporterer til embetene. I de tilfellene vi har informasjon, ser det ut til å variere hvilken bekjempelsesmetode de ulike kommunene tar i bruk mot en gitt art, også innad i et fylke. Bodø kommune har for eksempel brukt heatweed til bekjempelse av tromsøpalme, i motsetning til kutting og salt slik Bø kommune hadde gjort. Sømna kommune er anbefalt en kombinasjon av flere tiltak mot tromsøpalme, dvs. rotkutting, slått, beiting og/eller sprøyting.

Flere av rapportene fra kommuner og entreprenører tyder på at de utforsker ulike typer bekjempelsesmetoder mot en art, og der læring gjerne foregår over flere år. I Røyken kommune fant man for eksempel ut at de vanligste plantevernmidlene (trolig glyfosat) ikke var tilstrekkelig mot parkslirekne. Etter å ha rådført seg med flere eksperter prøvde de i stedet ut en blanding av glyfosat og tomahawk, noe som så ut til å ha gitt effekt året etter tiltak. Tilsvarende erfaring ser man fra Fredrikstad, der man gikk fra glyfosat til tomahawk.

Selv om det foreligger informasjon om hva slags metode som er benyttet, er dette i all hovedsak grovt beskrevet og dermed vanskelig å nyttiggjøre seg av, utover å få en oversikt over metodene som er benyttet.

Synergier med annen aktivitet

I de tilfellene mottakerne av midlene har iverksatt tiltak i samarbeid med andre aktører ser det ut til å foreligge informasjon om at dette har skjedd. Det foreligger imidlertid sjeldent kostnadstall på bidrag fra andre aktører. Dette er heller ikke etterspurt av fylkesmannsembetene.

Resultat

Rapportene fra kommunene, osv. til fylkesmannsembetene er i all hovedsak deskriptive, der det er beskrevet hvilke tiltak som er iverksatt og hva slags endring det ga i forekomsten av arten. Det samme gjelder til dels rapportene fra entreprenørene, i hvert fall når det er tildelt små beløp. For å vurdere effektene av tiltakene er man imidlertid ofte avhengig av å følge opp over flere år. Dagens rapporteringssystem (med unntak av Trøndelag) gjør det vanskelig å følge opp endringer over tid. Dersom kommunen osv. har fått midler til å gjennomføre oppfølgingstiltak året etter, kan man utlede noe om effekten av tiltaket derfra.

Vedlegg D Spørreundersøkelse til fylkesmannsembetene

Spørreundersøkelse om bekjempelse av fremmede arter utenfor verneområder

I denne undersøkelsen ønsker vi å stille spørsmål om:

- Regional handlingsplan mot fremmede arter
- Bruk av midler over kap. 1420, post 21 rettet mot fremmede arter
- Rutiner knyttet til tildelte midler over kap. 1420, post 21
- Framtidige behov

Undersøkelsen bør besvares av den eller de som har vært involvert i fylkesmannsembetes arbeid mot fremmede arter utenfor verneområder og har fulgt opp midlene over kap. 1420, post 21.

Takk for hjelpen!

Del 1: Regional handlingsplan mot fremmede arter

- 1) Har ditt nåværende eller tidligere fylkesmannsembete utarbeidet en regional handlingsplan? [Her må de få muligheten til å krysse av for mer enn ett alternativ]
 - a. Ja, den er ferdigstilt
 - b. Ja, den er under utarbeidelse
 - c. Nei
 - d. Vet ikke
- 2) [Hvis ja, dvs. 1a] Hva er de største styrkene ved de(n) regionale handlingsplan(ene)? [Kryss av for ett eller flere alternativer]
 - a. Handlingsplanen(e) gir en kunnskapsstatus over utfordringene i fylket/fylkene
 - b. Handlingsplanen(e) er et viktig verktøy når vi prioriterer hvilke typer prosjekter som mottar midler over kap. 1420, post 21
 - c. Handlingsplanen(e) øker muligheten for å samarbeide på tvers av sektorer i gjennomføringen av tiltak
 - d. Handlingsplanen(e) gir økt oppmerksomhet til en viktig miljøutfordring
 - e. Annet, vennligst spesifiser:
 - f. Vet ikke
- 3) [Hvis ja, dvs. 1a] Hva er de største svakhetene ved de(n) regionale handlingsplan(ene)? [Kryss av for ett eller flere alternativer]
 - a. Handlingsplanen(e) gir ikke oppdatert informasjon om utfordringene i fylket/fylkene
 - b. Handlingsplanen(e) hjelper oss ikke å prioritere innsatsen mot fremmede arter
 - c. Handlingsplanen(e) gir ikke informasjon om hvilke typer bekjempelsesmetoder man skal bruke overfor en art
 - d. Handlingsplanen(e) identifiserer ikke potensielle muligheter for samarbeid
 - e. Annet, vennligst spesifiser:
 - f. Vet ikke
- 4) [Hvis ja, dvs. 1a, eller nei 1c] Har dere planlagt å fornye handlingsplanen(e), ved å oppdatere eksisterende eller samordne flere regionale handlingsplaner, eller lage en handlingsplan?
 - a. Ja
 - b. Nei
 - c. Vet ikke

- 5) [Hvis nei, dvs. 4b] Hvorfor har dere ikke planlagt å fornye handlingsplanen(e)? Kryss av for ett eller flere alternativer]
- Det er for tid- og ressurskrevende å lage en (ny) handlingsplan
 - Vi har ikke inntrykk av at handlingsplanen vil brukes nok til å forsvare kostnaden knyttet til oppdatering/samordning/utarbeidelse av handlingsplaner
 - Annen forklaring, vennligst spesifiser:
 - Vet ikke

Del 2: Bruk av midler over kap. 1420, post 21 til fremmede arter

Vi ønsker her å få en forståelse av ditt fylkesmannsembetes bruk av midler over kap. 1420, post 21 til fremmede arter utenfor verneområdene i 2019.

- 6) Ville prosjektene som mottok midler i 2019 over kap. 1420, post 21 til bekjempelse av fremmede arter **utenfor** verneområder blitt gjennomført dersom prosjektene ikke hadde mottatt midler? [Kun ett alternativ]
- Ja, majoriteten av prosjektene ville sannsynligvis blitt gjennomført i samme skala og på samme tidspunkt
 - Ja, majoriteten av prosjektene ville sannsynligvis blitt gjennomført i samme skala, men på senere tidspunkt
 - Ja, majoriteten av prosjektene ville sannsynligvis blitt gjennomført i mindre skala, men på samme tidspunkt
 - Ja, majoriteten av prosjektene ville sannsynligvis blitt gjennomført i mindre skala og på senere tidspunkt
 - Nei, majoriteten av prosjektene ville sannsynligvis ikke blitt gjennomført
 - Vet ikke
- 7) [Hvis 6 b-e] Hvorfor var midlene over kap. 1420, post 21 utløsende for majoriteten av prosjektene i 2019? [Kryss av for ett eller flere alternativer]
- Bidro til tilstrekkelig finansiering
 - Bidro til økt bevissthet rundt prosjektene lokalt
 - Bidro til økt tilgang på kompetanse
 - Annet (vennligst utdyp)
- 8) Gitt at fylkesmannsembete blir tildelt færre midler enn samlede innmeldte behov til Miljødirektoratet, hvordan brukes tildelte midler? [Kun ett alternativ]
- Vi gir/bruker midler til arter og typer tiltak (bekjempelse/informasjon/kartlegging osv.) i tråd med den tildelingsoversikten vi får fra Miljødirektoratet
 - Vi omfordeler midler til de artene og tiltakene vi mener er mest hensiktsmessig, men kun innenfor den potten som Miljødirektoratet har tildelt hver artsgruppe (dvs. karplanter, viltarter, fisk/ferskvannsorganismer og marine arter)
 - Vi omfordeler midler til de artene og tiltakene vi mener er mest hensiktsmessig, uavhengig av Miljødirektoratets tildeling til artsgrupper
 - Vet ikke
- 9) Bli prosjekter/tiltak som er meldt inn som behov, men som ikke får tildelt midler over kap. 1420, post 21 gjennomført?
- Nei, majoriteten av prosjektene blir ikke gjennomført
 - Ja, majoriteten av prosjektene blir gjennomført, men i mindre skala
 - Ja, majoriteten av prosjektene blir gjennomført og i samme skala
 - Vet ikke

- 10) Hvilke bekjempelsestiltak prioriterer fylkesmannsembetet med midler over kap. 1420, post 21?
- Tiltak rettet mot arter identifisert i de(n) regionale handlingsplanen(e) [I svært liten grad - i liten grad - verken stor eller liten grad - i stor grad - i svært stor grad - vet ikke – ikke relevant]
 - Tiltak rettet mot arter identifisert i de nasjonale artsspesifikke handlingsplanene [I svært liten grad - i liten grad - verken stor eller liten grad - i stor grad - i svært stor grad - vet ikke – ikke relevant]
 - Tiltak rettet mot fremmede skadelige arter som kommunene mener utgjør en utfordring lokalt [I svært liten grad - i liten grad - verken stor eller liten grad - i stor grad - i svært stor grad - vet ikke – ikke relevant]
 - Tiltak der kommuner stiller med egenfinansiering [I svært liten grad - i liten grad - verken stor eller liten grad - i stor grad - i svært stor grad - vet ikke – ikke relevant]
 - Tiltak mot fremmede arter i områder med stedegent biologisk mangfold (dvs. truet naturtyper og arter) [I svært liten grad - i liten grad - verken stor eller liten grad - i stor grad - i svært stor grad - vet ikke]
- 11) Mot hvilke arter blir bekjempelsestiltak hovedsakelig gjennomført?
- Hovedsakelig mot [vennligst spesifiser]:
 - Rettet mot en rekke ulike arter
 - Vet ikke
- 12) [Hvis 10e, verken stor eller liten grad - i stor grad - i svært stor grad [eller til alle?]] Hvilke stedegne truede arter eller naturtyper blir prioritert ved tiltak mot fremmede arter?
- Hovedsakelig [vennligst spesifiser arten(e) eller naturtypen(e)]:
 - Ingen spesielle
 - Vet ikke
- 13) Hvordan brukes midlene som er tildelt fra Miljødirektoratet over kap. 1420, post 21?
- Fylkesmannsembete foretar direkte innkjøp [I svært liten grad - i liten grad - verken stor eller liten grad - i stor grad - i svært stor grad - vet ikke]
 - Fylkesmannsembete gjennomfører anbudskonkurranser for utføring av oppdrag [I svært liten grad - i liten grad - verken stor eller liten grad - i stor grad - i svært stor grad - vet ikke]
 - Fylkesmannsembete tildeler midlene videre til kommunene med utgangspunkt i kjennskap til kommunens prosjekter [I svært liten grad - i liten grad - verken stor eller liten grad - i stor grad - i svært stor grad - vet ikke]
 - Fylkesmannsembete tildeler midlene videre til kommunene basert på søknader fra kommunene [I svært liten grad - i liten grad - verken stor eller liten grad - i stor grad - i svært stor grad - vet ikke – ikke relevant]
- 14) Hvor mange årsverk tror du ditt fylkesmannsembete brukte i 2018 til å følge opp pengestrømmen over kap. 1420, post 21 til tiltak mot fremmede arter utenfor verneområdene?

Del 3: Rutiner knyttet til bruk av midler over kap. 1420, post 21

- 15) Stiller dere som krav at mottakerne av midlene må registrere observasjoner av fremmede arter som er kartlagt og/eller bekjempet i Artsobs eller en annen database? [Her må de få muligheten til å krysse av for mer enn ett alternativ]
- Ja, i Artsobs
 - Ja, i en annen database. Vennligst spesifiser navn på database:
 - Nei, vi har ikke det som et krav, men vi oppfordrer til at man skal registrere observasjoner i Artsobs

- d. Nei, vi har ikke det som et krav men vi oppfordrer til at man skal registrere i en annen database. Vennligst spesifiser navn på database:
- e. Nei, vi stiller hverken krav eller oppfordrer til at man skal registrere observasjoner i Artsobs eller en annen tilsvarende database
- f. Vet ikke

- 16) Hvordan sammenstiller dere informasjon om effektene av tiltak finansiert av midler over kap. 1420, post 21 til fremmede arter utenfor verneområder? [Kun ett alternativ]
- a. Vi registrere informasjon om effekten av tiltakene i en samlet oversikt (database eller tilsvarende)
 - b. Vi mottar informasjon om effekten av tiltaket i en rapport fra mottakeren av midlene eller entreprenøren, men sammenstiller ikke denne informasjonen
 - c. Vi mottar muntlig informasjon om effekten av tiltaket, men sammenstiller ikke denne informasjonen
 - d. Vi har ikke informasjon om effektene av tiltakene og sammenstiller dermed heller ikke denne informasjonen
 - e. Vet ikke

Del 4: Framtidige behov

- 17) Hvordan vurderer dere behovet for midler de neste tre årene (2020-2022) til bekjempelse av fremmede arter utenfor verneområder? [Kun ett alternativ]
- a. Vi har behov for mer midler og har kapasitet og kompetanse til å nyttiggjøre midlene på en hensiktsmessig måte
 - b. Vi har behov for mer midler og har kapasitet til å følge opp midlene, men trenger mer kompetanse til å nyttiggjøre midlene på en hensiktsmessig måte
 - c. Vi har behov for mer midler, men har ikke kapasitet til å følge opp midlene gitt dagens ressursituasjon
 - d. Vi har ikke behov for mer midler, da vi vurderer årets tildeling som tilstrekkelig til å dekke våre behov
 - e. Vet ikke
- 18) Ønsker dere tydeligere føringer fra Miljødirektoratet om hvilke fremmede arter man skal prioritere og hvor? [Kun ett alternativ]
- f. Nei, vi mener at vi og kommunene har best kjennskap til hvilke arter og områder man bør prioritere, og ønsker større grad av frihet til å prioritere mellom arter og områder enn dagens system over kap. 1420, post 21 muliggjør
 - g. Nei, vi mener at vi og kommunene har best kjennskap til hvilke arter og områder man bør prioritere og at dagens ordning muliggjør dette
 - h. Ja, vi mener at det er hensiktsmessig med flere/tydeligere føringer på hvilke arter man bør prioritere, men ikke hvor
 - i. Ja, vi mener at det er hensiktsmessig med flere/tydeligere føringer på hvor man bør prioritere å bekjempe arter, men ikke hvilke arter
 - j. Ja, vi mener at det er hensiktsmessig med flere/tydeligere føringer på hvilke arter man bør prioritere og hvor
 - k. Vet ikke
- 19) Ønsker dere flere nasjonale artsspesifikke handlingsplaner? (Per i dag har man utarbeidet for mårhund, mink, rynkerose, vasspest og stillehavsøsters)
- a. Ja
 - b. Nei
 - c. Vet ikke

- 20) [Hvis ja, 19a] Hvorfor ønsker dere flere nasjonale artsspesifikke handlingsplaner? [Kryss av for ett eller flere alternativer]
- De er et nyttig verktøy for å vite hvilke arter vi bør prioritere
 - De er et nyttig oppslagsverk som gir informasjon om arten og hvordan den bør bekjempes
 - Annen grunn, vennligst spesifiser:
- 21) [Hvis ja, 19a] For hvilke(n) art(er) ønsker dere at det skal utarbeides en nasjonal handlingsplan?
- 22) [Hvis nei, 19b] Hvorfor ønsker dere ikke flere nasjonale artsspesifikke handlingsplaner? [Kryss av for ett eller flere alternativer]
- Vi bruker i liten grad de nasjonale artsspesifikke handlingsplanene
 - De nasjonale artsspesifikke handlingsplanene oppleves som førende for prioritering av ressurser, og vi ønsker å prioritere annerledes
 - Annen grunn, vennligst spesifiser:
- 23) Hva er de største utfordringene ditt fylkesmannsembete står overfor knyttet til bekjempelse av fremmede skadelige arter? [Kun ett alternativ]
- Vi har ikke nok ressurser ved fylkesmannsembete til å følge opp arbeidet mot fremmede arter på en tilfredsstillende måte
 - Vi har ikke nok kompetanse ved fylkesmannsembete til å følge opp arbeidet mot fremmede arter på en tilfredsstillende måte
 - Det er ikke nok ressurser og kompetanse i kommunene våre til å samordne innsats mot fremmede arter på en tilfredsstillende måte
 - Annet, vennligst spesifiser:
 - Vet ikke
- 24) Har du innspill til potensielle forbedringer av ordningen med midler over kap. 1420, post 21 rettet mot fremmede arter, eller andre kommentarer? (Behovsinnmelding, tildeling, forvaltning e.a)
[Åpent tekstfelt]



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiøt konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.