

Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott

Bifoga bild/bilder
separat

- Artskyddsbrott saknar oftast ett tydligt brottsoffer som anmäler brottet och måste därför upptäckas genom aktiva åtgärder som kontroll, tillsyn och spaning.
- Upptäckta brottsfall visar på att man fångar, plockar och handlar med

inhemska arter i en utsträckning som inte ansetts förekomma i Sverige på lång tid. Hotade arter smugglas till och från Sverige.

- Förbättring av kunskapsnivån är en av flera åtgärder som kan förstärka arbetet mot artskyddsbrott. Vi föreslår också att lagstiftningsåtgärder som kan stödja brottsbekämpning och tillsyn utreds.

Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott

I denna rapport redovisas regeringsuppdraget ”Uppdrag att redovisa förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott”. Vi redovisar förslag till åtgärder som dels syftar till att förebygga artskyddsbrott, dels till att stärka och samordna berörda myndigheters arbete mot artskyddsbrott.

Rapporten innehåller också en nulägesanalys av myndigheters arbete mot artskyddsbrott, en handlingsplan för arbetet mot artskyddsbrott samt en översyn över vilken vägledning som krävs för att länsstyrelsernas tillsyn kopplad till artskyddsförordningen (2007:845) ska fungera effektivt och fylla sitt syfte.

Författare
Michael Diemer
Eva Amnéus Mattisson

Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott

Michael Diemer
Eva Amnéus Mattisson

Sammanfattning

Regeringen har gett Jordbruksverket i uppdrag att redovisa förslag till åtgärder som syftar till att förebygga artskyddsbrott och stärka och samordna berörda myndigheters arbete mot artskyddsbrott. I denna rapport redovisar vi våra förslag. Naturvårdsverket har genomfört den del av uppdraget som avser tillsyn och tillsynsvägledning.

Det är många myndigheter som på olika sätt är involverade i arbetet mot artskyddsbrott: Polismyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Åklagarmyndigheten länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Naturhistoriska riksmuseet.

Artskyddsbrott upptäcks huvudsakligen genom aktiv spaning, tillsyn eller tips, eftersom det i normalfallet saknas ett tydligt brottsoffer som anmäler brott. Upptäcksfrekvensen och vilka typer av artskyddsbrott som upptäcks är därmed beroende av samhällets ansträngningar för att upptäcka brotten.

Från 2012 och framåt syns en tydlig ökning av artskyddsbrottsärenden. Ett antal myndighetsinitiativ och ett ökande antal tips från allmänheten avseende försäljning via annons på internet antas ha bidragit till det. Ökningen av antalet ärenden sker dock från en låg nivå och de flesta brotten upptäcks troligen aldrig.

Upptäckta fall av artskyddsbrott visar att det förekommer smuggling till och från Sverige av hotade arter, allt från levande djur och växter till föremål gjorda av dessa arter. Flera av de senare årens större ärenden visar på att man fångar, plockar och handlar med svenska arter i en utsträckning som inte längre ansetts förekomma i Sverige. Det finns också tecken på inslag av internationell organiserad brottslighet. Frågan om detta är enskilda fall eller tecken på vidare spridda företeelser låter sig inte besvaras.

Jordbruksverket föreslår ett antal åtgärder för att stärka arbetet mot artskyddsbrott. Vi föreslår bland annat att myndigheterna arbetar, samverkar och prioriterar utifrån en gemensam ambitionsnivå fastlagd av regeringskansliet, att kunskapsnivån inom myndigheterna höjs, att samverka med bransch-, hobby- och naturvårdsorganisationer ökas, att informationsflödet till myndigheter och allmänheten förbättras, och att framför allt tull, polis och länsstyrelserna ökar sina ansträngningar att upptäcka artskyddsbrott.

Vidare föreslår vi att lagstiftningsändringar som skulle kunna stödja brottsbekämpning och tillsyn utreds, exempelvis registrerings- och märkningskrav för vissa arter och ändringar i artskyddsförordningen.

Även framtagande av fasta skadeståndsbelopp för fridlysta arter samt enklare sätt att ansöka om tillstånd och korta handläggningstider tas upp till diskussion.

Artskyddsbrott är ett sammanfattande begrepp för

- brott mot fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen (SFS 2007:845),
- brott mot förbudet mot import, export, transport och förvaring av djur och växter i samma förordning samt
- brott mot CITES, en internationell konvention som reglerar handel med hotade arter av djur och växter.

Ordlista med fackuttryck

CITES: CITES står för Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. CITES, även kallad Washingtonkonventionen, är ett internationellt avtal som reglerar handeln med hotade arter av vilda djur och växter. Det finns cirka 5 600 djurarter och över 30 000 växtarter, så kallade CITES-listade arter, som är starkt hotade världen över. Konventionen började gälla år 1975 och idag har 181 länder anslutit sig till den för att garantera den biologiska mångfalden i världen.

EU:s CITES regelverk: Inom EU införlivas CITES genom fram för allt två förordningar: Rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av vilda djur och växter genom kontroll av handel med dem samt Kommissionens förordning (EG) nr 865/2006 om närmare föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av vilda djur och växter genom kontroll av handel med dem.

Artskyddsförordningen: (SFS 2007:845) Genom miljöbalkens åttonde kapitel bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att utfärda regler till skydd för hotade djur- och växtarter utöver vad jakt- och fiskelagstiftningen innebär. De reglerna finns i artskyddsförordningen, vilken trädde i kraft samtidigt med miljöbalken.

Artskyddsförordningen innehåller bestämmelser om fridlysning av vilda djur och växter och den reglerar import, export, transport, förvaring, handel, preparering och förevisning av djur och växter av arter som lever vilt.

NOA: Nationella operativa avdelningen inom Polismyndigheten

REMA: Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål är den enheten inom Åklagarmyndigheten som handlägger bl.a. brott mot miljöbalken, miljöbrottslighet som åtalas med stöd av annan primär lagstiftning, t.ex. brottsbalken och grova jaktbrott avseende de fredade rovdjuret.

Innehåll

1	Inledning	1
1.1	Regeringsuppdrag	1
1.2	Syfte, omfattning och avgränsning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Artskyddsbrott	4
2.2	Artskyddsförordningen	4
2.3	Tillsyn, vägledning och tillsynsvägledning	5
3	Metod och underlag	7
4	Myndigheternas arbete för att bekämpa artskyddsbrott	9
4.1.1	Tullverket	9
4.1.2	Polismyndigheten	9
4.1.3	Länsstyrelserna	9
4.1.4	Kustbevakningen	9
4.1.5	Åklagarmyndigheten	10
4.1.6	Jordbruksverket	10
4.1.7	Naturvårdsverket	10
4.1.8	Havs- och vattenmyndigheten (HaV)	11
4.1.9	Naturhistoriska riksmuseet	11
4.1.10	Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)	11
5	Nulägesbeskrivning	12
5.1	Artskyddsbrott i Sverige	12
5.2	Arbete mot artskyddsbrott	13
5.2.1	Generella aspekter	13
5.2.2	Myndighetsspecifika aspekter	14
5.3	Länsstyrelsernas tillsyn och Naturvårdsverkets tillsynsvägledning	16
6	Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott	18

6.1	Handlingsplan.....	18
6.1.1	Tydliggörande av Sveriges ambitionsnivå för arbetet mot artskyddsbrott.	18
6.1.2	Samverkan mellan myndigheterna	18
6.1.3	Höjning av kunskapsnivån	19
6.1.4	Arbete mot artskyddsbrott i projektform.....	21
6.1.5	Ökad samverkan med bransch-, hobby- och naturvårdsorganisationer.....	21
6.1.6	Effektivt informationsflöde från Jordbruksverket och Naturvårdsverket till berörda myndigheter.....	21
6.1.7	Information till allmänheten	22
6.1.8	Rutiner för artbestämning och hantering av beslagtagna levande djur och växter	22
6.1.9	Tullverket	22
6.1.10	Polismyndigheten	23
6.1.11	Åklagarmyndigheten	23
6.1.12	Domstolar	24
6.1.13	Prioritera arbetet mot artskyddsbrott internationellt.....	24
6.2	Lagstiftning m.m. som stödjer brottsbekämpning och tillsyn	24
6.2.1	Register över CITES A- och B-listade levande djur samt märkningsplikt.	24
6.2.2	Skadestånd till staten för artskyddsbrott.....	25
6.2.3	Förslag till ändringar i lagstiftning	25
6.2.4	CITES- tillstånd och intyg: enklare ansökan, snabbare handläggning.....	26
6.2.5	Enkla sätt att söka tillstånd eller intyg och korta handläggningstider bedöms ha brottsförebyggande effekt. Jordbruksverket har för avsikt att inleda en förstudie i syfte att införa en mer effektiv handläggning. Behov av statistik och forskning.	26
6.3	Länsstyrelsernas tillsyn och Naturvårdsverkets tillsynsvägledning	27
7	Källförteckning	30
8	Bilagor	32
8.1	29 kap. 2b § miljöbalken (1998:808) - artskyddsbrott	32
8.2	Nulägesanalys Polismyndigheten	32

8.2.1	Polismyndighetens svar	32
8.2.2	Samtal med polismyndighetens medarbetare	32
8.3	Tullverket	32
8.3.1	Tullverkets svar	32
8.3.2	Samtal med Tullverkets medarbetare	32
8.4	Länsstyrelsen	32
8.5	Kustbevakningens svar	32
8.6	Åklagarmyndighetens svar	32
8.7	Naturvårdsverkets svar	32
8.8	Havs- och vattenmyndighetens svar	32
8.9	Naturhistoriska riksmuseets svar	32
8.10	Statens Veterinärmedicinska Anstalts svar	32

1 Inledning

1.1 Regeringsuppdrag

Regeringen har gett Jordbruksverket i uppdrag¹ att till den 18 december 2015 redovisa förslag till åtgärder som syftar till att

- förebygga artskyddsbrott och
- stärka och samordna berörda myndigheters arbete mot artskyddsbrott.

Uppdraget är en del av regeringens proposition 2013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (s 82-83) och ska genomföras i samarbete med Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, länsstyrelserna, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Naturhistoriska riksmuseet.

Nationell handlingsplan

Inom ramen för uppdraget ska en nationell handlingsplan för arbetet med efterlevnaden och tillsynen av CITES tas fram. I arbetet med handlingsplanen ska Kommissionens rekommendation 2007/425 om åtgärder för att kontrollera efterlevnaden av rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem vara vägledande.

Handlingsplanen ska omfatta följande:

- En nulägesbeskrivning av förekomsten av artskyddsbrott i Sverige. Denna beskrivning ska även belysa eventuella kopplingar till internationell handel och en översikt över existerande samarbete mellan berörda myndigheter.
- Utifrån nulägesbeskrivningen ska handlingsplanen identifiera de viktigaste hindren för ett effektivt arbete mot artskyddsbrott samt ge förslag på åtgärder för att överbrygga dessa.
- Särskild vikt ska läggas vid internationell samverkan med berörda myndigheter i utlandet och etablering av effektiva kontaktvägar som innebär kortast möjliga fördröjning mellan larm och respons i respektive land.
- Särskild vikt ska läggas vid erfarenheter från länder som visat sig vara framgångsrika i att bekämpa artskyddsbrott.
- Inom den nationella samverkan mot artskyddsbrott genomför Jordbruksverket idag regelbundna möten med berörda myndigheter. Mötena fyller en viktig funktion för det samlade arbetet mot artskyddsbrott. Handlingsplanen ska även redogöra för hur dessa möten kan utvecklas på regional nivå.

¹ Regeringsuppdrag M2014/1606/Nm 2014-06-26

- I den mån författningsändringar krävs för att underlätta arbetet med artskyddsbrott, eller kan bidra till att minska antalet artskyddsbrott, ska sådana förslag lämnas.

Vägledning

Inom ramen för uppdraget ska en översyn göras över vilken vägledning som krävs för att den tillsyn som länsstyrelserna utför och som är kopplad till artskyddsförordningen ska fungera effektivt och fylla sitt syfte. Detta gäller särskilt tillsynen av djurparker, tropikanläggningar och andra kommersiella verksamheter.

I propositionen ”En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster” tas i detta sammanhang arbetsfördelningen mellan olika länsstyrelser upp, och det faktum att flera län i dagsläget saknar samarbete mellan polis, åklagarmyndighet och de myndigheter som svarar för tillsyn enligt miljöbalken i länet (jmf. 1 kap. 17§ miljötillsynsförordningen) lyfts fram i propositionen.

Då tillsynsvägledning för tillämpningen av artskyddsförordningen är Naturvårdsverkets uppdrag har Jordbruksverket ansett det lämpligt att Naturvårdsverket genomför den delen av regeringsuppdraget. Naturvårdsverket har i beslut den 9 december 2014 accepterat uppdraget.

1.2 Syfte, omfattning och avgränsning

Utredningens syfte är att beskriva nuläget och utifrån en problemanalys redovisa konkreta åtgärder för att underlätta och förstärka arbetet mot artskyddsbrott samt för att minska antalet begångna artskyddsbrott genom förebyggande åtgärder. Befintliga resurser ska utnyttjas effektivt ur ett nationellt perspektiv.

Rapporten ska enligt uppdraget innehålla en nationell handlingsplan i enlighet med kommissionens rekommendation 2007/425 om åtgärder för att kontrollera efterlevnaden av rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem.

Inom ramen för uppdraget ska också en översyn göras över vilken vägledning som krävs för att den tillsyn som länsstyrelserna utför och som är kopplad till artskyddsförordningen ska fungera effektivt och fylla sitt syfte.

Utredningen inriktar sig endast mot artskyddsbrott och omfattar därmed inte brott mot jakt- och fiskelagen eller brott mot FLEGT²- och timmerförordningen³ även om regelverken kan reglera samma arter. Det är dock rimligt att anta att åtgärder mot artskyddsbrott också stärker arbetet mot dessa typer av brott.

² Rådets förordning (EG) nr 2173/2005 av den 20 december 2005 om upprättande av ett system med Flegtlicenser för import av timmer till Europeiska gemenskapen

³ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden

Under 2015 pågår ett arbete med att ta fram ett nationellt regelverk avseende invasiva främmande arter (IAS). Brott mot IAS-regelverket bör också vara artskyddsbrott. Då regelverket i skrivande stund inte är färdigutformat kan hänsyn till den inte tas i detta uppdrag. Även här är det dock rimligt att anta att åtgärder mot andra typer av artskyddsbrott främjar brottsbekämpning avseende IAS.

Förslagen till åtgärder ska innebära en effektivisering och inte leda till ökade kostnader för staten som helhet. För förslag som medför merkostnader för enskild myndighet ska finansiering föreslås.

2 Bakgrund

2.1 Artskyddsbrott

Begreppet artskyddsbrott definieras i miljöbalken (1998:808)⁴.

Sammanfattningsvis avser artskyddsbrott

- brott mot fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen,
- brott mot förbudet mot import, export, transport och förvaring av djur och växter i samma förordning samt
- brott mot EU:s CITES-regelverk.

Även brott mot en föreskrift om förbud av utsättning av djur och växter i naturmiljö omfattas av begreppet. En sådan föreskrift finns inte i nuläget men arbetet med att ta fram en svensk förordning avseende invasiva främmande arter pågår i skrivande stund som en följd av en ny EU-förordning⁵ om invasiva främmande arter.

För artskyddsbrott döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna. Straffskalan sträcker sig för brott enligt normalgraden från böter till fängelse i högst två år. För grovt artskyddsbrott utdöms fängelse mellan sex månader och fyra år.

Artskyddsbrottslighet är ett allvarligt hot mot arters överlevnad men kan även ha mer långtgående följder. FN:s-generalförsamling har formulerat det på följande sätt i sin resolution om ”Tackling illicit trafficking in wildlife” (2015-07-30): ”Recognizing that illicit trafficking in wildlife contributes to damage to ecosystems and rural livelihoods, including those based on ecotourism, undermines good governance and the rule of law and, in some cases, threatens national stability and requires enhanced regional cooperation and coordination in response.”

Artskyddsbrott är ett s.k. spaningsbrott. I motsats till andra typer av brott, t.ex. rån som anmäls av de drabbade, upptäcks spaningsbrott huvudsakligen genom aktiv spaning, tillsyn eller tips. Upptäcksfrekvensen och vilka typer av artskyddsbrott som upptäcks är därmed beroende av de ansträngningar samhället gör för att upptäcka brott.

2.2 Artskyddsförordningen

Artskyddsförordningen har sin grund i 8 kapitlet miljöbalken (1998:808) som ger regeringen eller den myndighet regeringen utser möjlighet att utfärda

⁴ I 29 kap. 2b § miljöbalken samlas straffbestämmelserna avseende 8 kap. 1-4§ miljöbalken under benämningen artskyddsbrott. (se bilaga)

⁵ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter

- föreskrifter om förbud att inom landet eller del av landet döda, skada, fånga eller störa vilt levande djur eller att ta bort eller skada sådana djurs ägg, rom eller bon eller att skada eller förstöra sådana djurs fortplantningsområden och viloplatsar,
- föreskrifter om förbud att inom landet eller del av landet ta bort, skada eller ta frö eller andra delar från vilt levande växter,
- föreskrifter om förbud mot eller särskilda villkor för att sätta ut exemplar av djur- eller växtarter i naturmiljön,
- föreskrifter om in- och utförsel, transport, förvaring, preparering och förevisning av djur och växter eller handel med dem.

Föreskrift om utsättning har inte utfärdats, övriga punkter ingår i artskyddsförordningen. Förutom fridlysning enligt artskyddsförordningen fredas arter genom jaktlagstiftningen och i fiskelagstiftningen.

Artskyddsförordningen kan sägas vara uppdelad i huvudsakligen tre delar:

- En del som handlar om fridlysning och som går tillbaka till art- och habitatdirektivet⁶, fågeldirektivet⁷ och den svenska fridlysningen.
- En del som handlar om kommersiella aktiviteter och som har sin grund i CITES-konventionen och motsvarande regelverk inom EU, men även omfattar kommersiella aktiviteter med fridlysta arter.
- En del som införlivar zoo-direktivet⁸. Djurparker är kommersiell aktivitet men zoo-direktivet handlar också om djurskydd, smittskydd och djurparkers bidrag till bevarandet av den biologiska mångfalden.

Därutöver innehåller förordningen regler om t.ex. minkhållning och varghybrider, som vanligen inte hänförs till artskyddsarbetet och därför inte ingår i utredningen.

2.3 Tillsyn, vägledning och tillsynsvägledning

Begreppet tillsyn är inte definierat i miljöbalken, men i 26 kap. 1 § MB regleras tillsynens syfte och tillsynsmyndigheternas uppgifter. Tillsynens kärna, den direkt myndighetsutövande tillsynen, framgår av 26:1 MB andra stycket, dvs. att kontrollera lagefterlevnaden, samt vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse. Tillsyn har även en förebyggande funktion.

Tillsynsvägledningen ska bidra till att säkerställa miljöbalkens syfte. Tillsynsvägledning innebär enligt miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45) att tillsynsmyndigheter genom stödjande och främjande verksamhet ska kunna bidra till att tillsynen bedrivs ändamålsenligt avseende både lokala, regionala och nationella förhållanden. Av miljötillsynsförordningen (2011:13) framgår att myndigheterna inom sina respektive vägledningsområden ska ge vägledning i fråga om tillämpningen av miljöbalken och EU-förordningar. Av förordningen framgår att tillsynsvägledning kan delas in i tre delar:

⁶ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar

⁸ Rådets direktiv 1999/22/EG av den 29 mars 1999 om hållande av vilda djur i djurparker

- utvärdering och uppföljning av den operativa tillsynen
- samordning av operativ tillsyn
- stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Någon närmare beskrivning av vad som ingår i dessa delar framgår inte av förarbetena till miljöbalken, men Tillsyns- och föreskriftsrådet har i skrifter utvecklat vad som kan ingå i tillsynsvägledning, där man anser att den ska vara planerad, koordinerad, tydlig, kommunikativ och tillgänglig.

Naturvårdsverket har förutom ett direkt ansvar för tillsynsvägledning av artskyddsförordningen också ett bredare ansvar för vägledning om tillämpningen av miljöbalken i stort.

Även Jordbruksverket ska såsom administrativ CITES-myndighet ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Enligt artikel 13 i förordningen 338/97 ska den administrativa myndigheten genomföra förordningen och kommunicera med kommissionen.

3 Metod och underlag

Beskrivning av myndigheters arbete mot artskyddsbrottslighet

Jordbruksverket har bitt de myndigheter som arbetar mot artskyddsbrottslighet att skriftligen beskriva sitt arbete mot artskyddsbrott.

Myndigheterna ombads att ta upp ett antal frågor/områden i beskrivningen. Dessa anpassades i viss mån efter de olika myndigheter men omfattade följande:

- Hur är arbetet mot artskyddsbrott organiserat inom myndigheten?
- I vilken utsträckning arbetar myndigheten aktivt och riktat för att upptäcka artskyddsbrott? (uppskattning av antal personer/timmar m.m.)
- I vilken utsträckning arbetar myndigheten aktivt och riktat för att utreda/följa upp artskyddsbrott? (uppskattning av antal personer/timmar m.m.)
- Vilka metoder använder myndigheten för att upptäcka artskyddsbrott?
- Hur många anställda är specialiserade på artskyddsbrott? Hur säkerställs deras kompetens avseende artskyddsbrott?
- Hur säkerställs en grundläggande kompetens om artskyddsbrott bland myndighetens övriga personal?
- Har myndigheten tillgång till specialutrustning för att upptäcka/utreda artskyddsbrott t.ex. chipläsare m.m.?
- Finns rutiner för tillgång till expertis avseende artbestämning och hantering av levande djur och växter? Beskriv rutinerna.
- Finns rutiner för hantering av beslagtagna levande djur och växter? Beskriv rutinerna.
- Finns rutiner och kontaktpersoner för samverkan med övriga samrådsmyndigheter? Beskriv rutinerna.
- Sker samarbete med grannländer, EU-medlemsstater och/eller länder utanför EU avseende konkreta brottsmisstankar? (ange antal samarbetsärenden, m.m.)
- Hur upplevs övriga myndigheters arbete mot artskyddsbrott? Styrkor och svagheter.
- Hur upplevs det egna arbetet mot artskyddsbrottslighet? Styrkor och svagheter.

Länsstyrelserna

Då länsstyrelserna i enlighet med sina regleringsbrev årligen återrapporterar artskyddstillsynen till Naturvårdsverket har underlaget för återrapporteringen, kompletterats med specifika frågor relaterade till utredningen. Naturvårdsverket bad också alla länsstyrelser att skicka in sin behovsutredningen för tillsynen inom artskyddet samt giltig tillsynsplan. Vid den av Naturvårdsverket arrangerade årliga artskyddshandläggarkonferensen hölls år 2015 workshops om åtgärder mot artskyddsbrott och effektiv tillsyn.

Intervjuer med Polismyndighetens och Tullverkets personal

Intervjuer med framför allt poliser och tulltjänstemän engagerade i arbetet mot artskyddsbrott har genomförts på plats eller i några fall via telefon. Intervjuerna skedde i samtalsform och inledningsvis förklarades för deltagarna att innehållet i de enskilda intervjuerna endast redovisas sammanfattningsvis på myndighetsnivå. Vid besök på plats valdes intervjupersonerna av en kontaktperson där. Samtalen handlade i första

hand om ovan listade frågeställningar. Från Polismyndigheten intervjuades 5 miljöpolis från 3 olika polisregioner och 2 underrättelsehandläggare från NOA. Från Tullverket intervjuades 12 medarbetare med placering i Stockholm, Malmö och Göteborg och med arbetsuppgifter inom brottsbekämpning, klarering, analys underrättelse m.m.

Hearing med hobby-, bransch och naturvårdsorganisationer

En hearing anordnades med syftet att ta vara på deltagande organisationers kunskap och erfarenhet i arbetet mot artskyddsbrott. Vid hearingen deltog branschföreningar, ideella naturvårdsorganisationer och ideella hobbyföreningar.

Tidigare utredningar m.m.

Artskyddsbrott och artskyddstillsyn i Sverige har varit fokus för olika projekt och rapporter de senaste åren. Exempel redovisas nedan. För en fullständig sammanställning hänvisas till källförteckningen

- Brå⁹ har tagit fram två rapporter om miljöbrott och artskyddsbrott.
- I FOI:s¹⁰ strategiska rapport för 2013 ingick artskyddsbrott som en del.
- Miljösamverkan Sverige¹¹ har genomfört ett projekt med syfte att förbättra tillsynsvägledningen.
- Kommissionens rekommendation 2007/425 om åtgärder för att kontrollera efterlevnaden av rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, samt förslaget till *EU Action Plan against wildlife trafficking*.
- Eurojust *Strategic Project on Environmental Crime*

Resultat av det artskyddsbrottsseminarium från oktober 2012 som de nationella myndigheterna arrangerade tillsammans med WWF¹². Befintlig statistik, fram för allt om tillsyn och åtal, ingår också i underlaget.

Under arbetets gång har hänsyn tagits till andra länders erfarenheter.

Utredningsgrupp och styrgrupp

Till utredningen har en utredningsgrupp och en styrgrupp kopplats där samrådsmyndigheterna ingått. I utredningsgruppen ingår representanter för Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, länsstyrelserna, Statens veterinärmedicinska anstalt, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Naturhistoriska riksmuseet. I styrgruppen ingår representant för Polismyndigheten, Tullverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Jordbruksverket.

⁹ Brottsförebyggande rådet

¹⁰ Totalförsvarets forskningsinstitut

¹¹ Miljösamverkan Sverige är ett samverkansorgan kring tillsyn inom miljöbalksområdet där länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten deltar.

¹² Världsnaturfonden

4 Myndigheternas arbete för att bekämpa artskyddsbrott

4.1.1 Tullverket

Tullverket kontrollerar varuflödet från land utanför EU för att upptäcka smuggling av varor, däribland arter som omfattas av förbud i artskyddsförordningen eller som är CITES-listade. För varor som deklarerats till Tullverket kontrolleras att de inte är förbjudna att importera eller exportera. I den arbetsuppgiften ingår kontroll och verifiering av CITES export- och importtillstånd. Tullverket utreder smugglingsbrott och har egna, s.k. tullåklagare. Om det rör sig om artskyddsbrottslighet ska alltid miljöåklagare kopplas in.

4.1.2 Polismyndigheten

Polismyndighetens arbetsuppgifter avseende artskyddsbrott skiljer sig inte från deras uppdrag avseende annan brottslighet. Polisens uppgift är att upptäcka och utreda brott, samt att förebygga och förhindra nya brott. Polisen samverkar med andra brottsbekämpande myndigheter, nationellt som internationellt.

4.1.3 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är prövnings- och tillsynsmyndighet för artskyddsförordningen och tillsynsmyndighet för CITES. En tillsynsmyndighet ska på eget initiativ eller efter anmälan se till att miljöbalken samt föreskrifter, domar och beslut följs. Som underlag för sin tillsyn ska länsstyrelserna ha en tillsynsplan som visar vilka resurser och vilken kompetens tillsynsmyndigheten har tillgång till och hur den avses användas. Underlag för tillsynsplaneringen är behovsutredning samt register över de verksamheter som behöver återkommande tillsyn.

Länsstyrelserna har också ett uppdrag enligt 1 kap 17 § miljötillsynsförordningen (2011:13) att samordna tillsyn och verka för samarbete för att förebygga och effektivt hantera miljöbrott, s.k. miljöbrottssamverkan.

4.1.4 Kustbevakningen

I Kustbevakningens arbetsuppgifter ingår bland annat att förebygga miljöbrott till sjöss genom miljöövervakning. Kustbevakningens operativa del av artskyddsarbetet består huvudsakligen av övervakning med hjälp av fartyg och flygplan i naturområden där skyddade arter finns. Därför ligger myndighetens fokus naturligt på att förhindra tagandet av arten snarare än att ingripa i senare led som till exempel försäljning. I arbetet med farligt gods och lastsäkring finns en möjlighet att upptäcka transport/smuggling av hotade arter.

Kustbevakningen utför även fiskeriövervakning och -kontroll av såväl yrkes- som fritidsfiske till sjöss, exempelvis genom kontroll av fiskeredskap, dokumentation och förbudsområden. Med tanke på att det finns ett antal fridlysta eller CITES-listade fiskarter är även den delen av verksamheten relevant ur ett artskyddsbrottsperspektiv.

4.1.5 Åklagarmyndigheten

Inom Åklagarmyndigheten inrättades den 1 januari 2009 Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA) som en nationell operativ enhet med ansvar för bl.a. artskyddsbrottslighet. Åklagare på REMA är förundersökningsledare i alla utredningar avseende artskyddsbrott och har ett nära samarbete med polisen. När förundersökningen är klar bedömer åklagaren om det finns tillräckliga bevis för att väcka åtal i domstol. Är det ett mindre allvarligt brott och den misstänkte erkänner kan åklagaren själv utdöma böter, så kallat strafföreläggande.

Om åtal väcks blir det rättegång i domstolen. Då är åklagarens uppgift att bevisa att den åtalade har begått brottet och kan dömas.

4.1.6 Jordbruksverket

Jordbruksverket är den administrativa myndigheten som anges i CITES-konventionen och motsvarande EU-förordningar. Därmed har Jordbruksverket ett särskilt ansvar för genomförande av konventionen och en central roll inom CITES-relaterat arbete i Sverige.

Genom sitt deltagande i CITES-möten inom EU och internationellt deltar den administrativa myndigheten löpande i diskussioner om trender, regelutformning och tolkning samt förmedlar kunskap från dessa möten till berörda inom Sverige. Jordbruksverket beslutar bland annat om utfärdande av CITES-tillstånd och intyg och CITES-relaterad rapportering till CITES-sekretariatet och/eller EU-kommissionen.

Utöver CITES kan Jordbruksverket ge dispens från förbudet mot import, export, transport och förvaring av vissa arter enligt artskyddsförordningen (16, 17, 16 och 23 §§ artskyddsförordningen).

4.1.7 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är nationell vetenskaplig CITES-myndighet och deltar som sådan i arbetet inom EU och internationellt. Det främsta arbetet där består av att bedöma förekommande handels hållbarhet samt att bedöma listningsförslag och andra vetenskapliga dokument och frågeställningar.

Naturvårdsverkets uppdrag inom artskyddet är också att vara vägledande och tillsynsvägledande. I Naturvårdsverkets arbete att förebygga artskyddsbrottslighet ingår att stödja länsstyrelserna i deras tillsynsarbete, att samverka med andra myndigheter, att vid behov verka för förändringar i lagstiftningen och att genom att delta i mål och ärenden arbeta för en praxis i hur artskyddslagstiftningen ska tolkas och genomföras. Det övergripande målet för Naturvårdsverkets tillsynsvägledning är att den ska skapa förutsättningar för en likvärdig och effektiv tillsyn som bidrar till att säkerställa miljöbalkens syfte (Naturvårdsverkets plan för tillsynsvägledning 2013-2015).

4.1.8 Havs- och vattenmyndigheten (HaV)

HaV är biträdande vetenskaplig CITES-myndighet i frågor som gäller artskydd i havs- och vattenmiljön, samt deltar i arbetet nationellt, inom EU och internationellt.

Utöver CITES hanterar HaV andra frågor med koppling till artskyddsförordningen, t.ex. undantagen om transport och hållande av vissa kräftarter enligt artskyddsförordningens 29§.

HaV arbete mot brott mot fiskelagen har anknytning till artskyddsbrottslighet då flera kommersiellt fiskade arter även omfattas av CITES.

4.1.9 Naturhistoriska riksmuseet

Naturhistoriska riksmuseet har en viktig roll som vetenskaplig expertmyndighet, särskilt avseende artbestämning av djur, växter eller produkter av dem, i första hand som en resurs för polis, tull och länsstyrelser men även i viss utsträckning för allmänheten.

Museet har också en viktig roll i att förmedla kunskap om artskydd till såväl allmänheten som berörda myndigheter, vilket görs bl.a. genom utställningar, seminarier och museets webbsidor. En utställning om handel med hotade arter och vikten av att följa CITES-bestämmelserna finns på museet.

4.1.10 Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)

SVA biträder de verkställande myndigheterna i utredningsarbetet med kunskap, bland annat avseende rättsmedicinska undersökningar.

5 Nulägesbeskrivning

5.1 Artskyddsbrott i Sverige

Det är inte möjligt att få en säker kvantitativ eller kvalitativ beskrivning av förekomsten av artskyddsbrott i Sverige. Liksom alla miljöbrott saknar artskyddsbrott oftast ett tydligt brottsoffer som anmäler brottet, till skillnad från brott som riktas mot en person, t.ex. när någon blir rånad eller misshandlad. Artskyddsbrott måste därför upptäckas genom aktiva åtgärder som kontroll, tillsyn och spaning. Aktiva myndighetsåtgärder för att upptäcka artskyddsbrott är idag inte av det slag eller i en storleksordning som skulle möjliggöra en kvantitativ eller kvalitativ uppskattning.

En rimlig utgångspunkt är att en stor del av såväl den legala som illegala handeln med CITES- och fridlysta arter pågår på internet. Den illegala handeln förväntas i stor utsträckning ske i ”slutna rum” och upptäcks då inte av vanlig tillsyn eller av allmänheten.

De flesta brotten upptäcks därför troligen aldrig, än mindre anmäls de. Förekomsten av artskyddsbrott i Sverige måste därför beskrivas utifrån uppgifter eller domar i enskilda fall.

När det gäller handel med hotade arter är den allmänna uppfattningen att Sverige främst är ett importland. Så är fallet, och exempel på illegal import, både smuggling och öppen import utan erforderliga tillstånd, finns.

Flera av de senare årens större ärenden – ”Hudiksvallsfallet” med ett stort antal illegalt fångade fåglar samt ”Stekenjokksfallet” med stora mängder illegalt insamlade ägg – visar dock på att man fångar, plockar och handlar med svenska arter i en utsträckning som inte längre ansetts förekomma i Sverige. Frågan om detta är enskilda fall eller tecken på en vidare spridd företeelse låter sig inte besvaras.

Vi vet att artskyddsbrottslighet med internationella kopplingar förekommer. Det finns svenska domar i ärenden med internationella kopplingar, t.ex. avseende äggsamlingar (i ”Stekenjokksfallet”; Storbritannien, Finland) eller smuggling av reptiler (Hong Kong respektive Kina). Vi känner också till utredningsärenden i utlandet med kända eller misstänkta kopplingar till Sverige, t.ex. försök till illegal export av kaktus till bl.a. Sverige från Mexiko, smuggling av orkidéer från Indonesien och smuggling av levande djur och olika föremål till Norge. Någon uppskattning av omfattningen är dock inte heller här möjlig att göra.

Utöver den dolda artskyddsbrottslighet som exemplifieras ovan pågår också en ”öppen” artskyddsbrottslighet. Exempel på den sistnämnda är privatpersoners annonsering på internet om försäljning av uppstoppade rovfåglar, eller försäljning av kosttillskott innehållande CITES-listade arter i olika butiker.

Det finns tecken på förekomsten av internationell organiserad brottslighet. Till exempel följer stölden av ett noshörningshorn på Göteborgs Naturhistoriska Museum exakt samma mönster som liknande stölder utförda av en och samma liga i flera andra EU-länder. Höga vinster och låg upptäcktsrisk gör artskyddsbrott attraktivt för organiserad

kriminalitet och flera studier visar att organiserade kriminella grupper tjänar stora pengar på artskyddsbrott. Det går inte att fastslå om så är fallet även i Sverige eller vilken omfattning det i så fall skulle röra sig om.

5.2 Arbete mot artskyddsbrott

Den bild av Sveriges arbete mot artskyddsbrott som tecknas i myndighetssvaren, i intervjuundersökningen av tull- och polispersonal, på artskyddshandläggartreffen, under hearingen med bransch-, hobby- och naturvårdsorganisationer och inom utredningsgruppen är i stora drag samstämmig.

5.2.1 Generella aspekter

Arbetet mot artskyddsbrott är lågprioriterat och personbundet

Det framgår tydligt att arbetet mot artskyddsbrott är lågprioriterat och i delar helt bortprioriterat. En stor del av arbetet mot artskyddsbrott drivs av enskilda tjänstemän, deras engagemang och initiativ, snarare än etablerade strukturer och processer inom myndigheterna.

Arbetet mot artskyddsbrott har blivit bättre

Arbetet mot artskyddsbrott har förbättrats under de senaste åren vilket återspeglas i en tydlig ökning av artskyddsbrottsärenden sedan 2012. Flera stora ärenden har upptäckts, och förövarna har lagförts. Skapande av nationella operativa gruppen, ett antal projekt av länsstyrelser inom ramen för Miljösamverkan Sverige, och ett ökande antal tips från allmänheten avseende försäljning via annons på internet har troligen bidragit till det. De flesta länsstyrelser har numera rutiner för åtalsanmälningar, och åtalsanmäler misstänkta brott. Organisationsförändringar på åklagarmyndigheten med bildandet av REMA 2009, vilka sammanfaller tidsmässigt med införandet av brottsrubriceringen artskyddsbrott, upplevs som en förbättring.

Förbättringen sker dock från en låg nivå. Andelen artskyddsbrottsärenden som leder till fällande domar har inte heller ökat sedan brottsrubriceringen infördes 2009. De större artskyddsbrott som hanterats har upptäckts som en följd av tips från utlandet eller allmänheten, inte som en del i tillsyns- eller underrättelseverksamhet.

Samverkan mellan myndigheter kan förbättras

Samarbete och kunskapsutbyte mellan inblandade myndigheter - en förutsättning för ett effektivt arbete mot artskyddsbrott - fungerar bra på nationell nivå men mindre bra regionalt. Nationellt sker samarbete och kunskapsutbyte till stora delar mellan medlemmarna i den s.k. operativa gruppen. Gruppen träffas vid behov, dock minst två gånger per år. Namngivna representanter för Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten och länsstyrelserna ingår i gruppen, som sammankallas av Jordbruksverket. I gruppen diskuteras enskilda aktuella fall och utvalda företeelser, och vidare åtgärder planeras. På så sätt kan olika myndigheters och personers infallsvinklar, kunskaper och kontaktnät utnyttjas för att främja bekämpning av artskyddsbrott. Därutöver främjar gruppen samarbetet mellan de deltagande myndigheterna och leder till en kompetenshöjning samt bättre förståelse för olika myndigheters förutsättningar

och arbetssätt. Ett problem är att tillsyns och brottsbekämpande myndigheterna i alltför liten utsträckning möter upp med resurser för att ta nästa steg och arbeta operativt.

På regional nivå fungerar samarbetet olika över landet. Länsstyrelserna har ett särskilt uppdrag att samordna tillsyn och verka för samarbete för att förebygga och effektivt hantera miljöbrott, s.k. miljöbrottsamverkan. Trots det saknar flera länsstyrelser formaliserad samverkan, eller så ingår inte artskydd i den samverkan som sker. Några länsstyrelser har särskild artskyddsprottsamverkan, ofta samtidigt som man diskuterar jaktbrott. Personbundna kontakter, främst mellan länsstyrelsernas artskyddshandläggare och miljöpolis, är generellt viktigast. Många länsstyrelser, och i viss mån även andra myndigheter, engagerar sig i artskyddsrelaterade projekt inom Miljösamverkan Sverige, eller i andra samarbeten mellan länsstyrelserna. Så genomfördes t.ex. 2008 en tillsynskampanj av hotade arter i alternativ medicin.

Kunskapsnivån måste höjas

I princip samtliga underlag visar på behovet av en höjning av kunskapsnivån inom de tillsyns- och brottsbekämpande myndigheterna, dvs. Tullverket, Polismyndigheten, länsstyrelserna, Kustbevakningen och Åklagarmyndigheten. Det avser grundläggande kunskaper för all operativ personal och specialistkunskaper för operativ personal med särskilt ansvar för området.

Miljösamverkan Sveriges projekt förra året med att ta fram broschyrer om artskydd riktade till olika målgrupper är exempel på bra informationsinsatser. Men informationen till allmänhet och verksamhetsutövare måste bli ännu bättre. Det visar inte minst det faktum att artskyddsprottsbrott, som beskrivs ovan, delvis sker helt öppet och delvis sannolikt utan kännedom om regelverken.

5.2.2 Myndighetsspecifika aspekter

Utöver den generella beskrivningen av arbetet med artskyddsprottsbrott framkommer i underlaget aspekter som är specifika för myndigheterna utifrån deras uppdrag:

Tullverket

Tullverket genomför endast dokumentkontroll och nästan inga fysiska kontroller av importer/exporter med anmälda CITES-exemplar. Riktade importkontroller, skraddarsydd/planerade för att upptäcka artskyddsprottsbrott, förekommer nästan uteslutande efter tips och mot enskilda ”ökända” aktörer. Export och transit kontrolleras i princip aldrig.

Polismyndigheten

Bilden avseende Polismyndighetens arbete mot artskyddsprottsbrott är splittrad, delvis beroende på att den gamla organisationen med länspolismyndigheter så nyligen som 2015 ersattes med den nya Polismyndigheten. Omorganisationen skedde precis innan underlaget till regeringsuppdraget togs fram. Det är i nuläget inte helt klarlagt hur arbetet mot artskyddsprottsbrott kommer att organiseras nationellt på Nationella Operativa Avdelningen (NOA) men det är klart att NOA kommer ha en tydligare och mera aktiv roll när det gäller artskyddsprottsbrott än rikskriminalpolisen hade i den gamla organisationen. Utredningsärenden initieras i huvudsak av tips från andra myndigheter, främst länsstyrelserna, och från allmänheten. Aktiv spaning inklusive internetspaning förekommer i viss omfattning på NOA och i liten omfattning hos några regioner. Det finns polisregioner som helt hänvisar till länsstyrelserna när det gäller

brottsupptäckande verksamhet. Polisen har idag med andra ord, ingen eller nästan ingen brottsförebyggande eller brottsupptäckande verksamhet på regionnivå. Länsstyrelserna upplever också att deras anmälningar om artskyddsbrott har låg prioritet hos polisen. Å andra sidan upplever polisen att andra myndigheter har alltför stora förväntningar på deras möjligheter. I den nya polismyndighetens organisation utreds artskyddsbrott inom regionala miljö- och arbetsmiljögrupper. Arbetsmiljöbrott där människor kommit till skada har enligt uppgifter prioriterats på bekostnad av miljöbrott i de län där sådana grupper funnits innan omorganisationen. Från flera håll inom polisen påpekas att det finns en kultur inom polisen där arbetet med artskyddsbrott har låg status vilket påverkar rekryteringsurvalet och prioriteringen.

Länsstyrelserna

Även när det gäller länsstyrelsernas arbete mot artskyddsbrott är bilden splittrad. Åtterrapporeringen av tillsynen visar på stora skillnader mellan olika län. I de flesta län finns miljöbrotts samverkan med framför allt polisen men i vissa fall även med Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten och Skogsstyrelsen. I undantagsfall är också Tullverket med på samarbetsmöten. I de flesta län där det finns dagar utsatta för artskyddstillsyn i behovsplanering och/eller verksamhetsplanering når man inte upp till utsatt antal dagar. Länsstyrelsernas planerade tillsyn avser i första hand kända kontrollobjekt och därmed i stor utsträckning tillståndsbelagda verksamheter som zoohandel, konservatorer med mera

Åklagarmyndigheten

Inom Åklagarmyndigheten är det REMA som arbetar med artskyddsbrott och andra miljöbrott, jaktbrott och arbetsmiljöbrott. Flera länsstyrelser upplever att åtal läggs ner och förundersökningar inte genomförs. Enskilda miljöåklagare har också gett uttryck för att man prioriterar arbetsmiljöbrott där människor kommit till skada framför andra typer av brott. Från länsstyrelser önskas också bättre kunskap hos åklagarna avseende artskyddsbrott. Det är viktigt att alla artskyddsbrott, även smuggling av skyddade arter hanteras av miljöåklagare och att man inom REMA bedömer liknande ärenden på ett liknande sätt. I dagsläget upplevs att vissa åklagare lägger ner ärenden i betydligt större omfattning än andra åklagare. Det förekommer att allmän åklagare hanterar artskyddsbrott, vilket de inte bör göra.

Jordbruksverket och Naturvårdsverket

Jordbruksverket och Naturvårdsverket spelar en viktig roll som kunskapsbank och kunskapsförmedlare. Från övriga myndigheter, men även bransch och hobby efterfrågas utökad stöd från båda myndigheterna.

Domstolar

Artskyddsbrott, precis som alla miljöbrott, hanteras av vanliga tingsrätter. I de flesta tingsrätter som är samlokaliserade med Mark- och Miljödomstolar dömer ofta domarna från dessa i miljöbrottsmålen inklusive artskyddsbrotten. Även på Svea Hovrätt dömer domare från Mark- och miljööverdomstolen ofta miljöbrottsmålen som går till Svea Hovrätt. Majoriteten av de domare som dömer artskyddsbrott saknar dock utbildning och erfarenhet inom miljörett.

5.3 Länsstyrelsernas tillsyn och Naturvårdsverkets tillsynsvägledning

Tillsyn

Generellt kan man säga att i vilken omfattning och hur väl artskyddstillsynen genomförs och hur väl det systematiska arbetet sköts är personberoende, men också beroende av hur tillsynen har organiserats internt och hur väl den interna samverkan fungerar. Däremot har den organisatoriska placeringen av uppgifterna; tillsammans med vilt, naturvård, miljö, rättsenhet eller djurskydd, ingen betydelse utifrån det som kan utläsas tillsynsuppföljningarna. Med en väl fungerande organisation, som ger stöd åt artskyddsarbetet, och med ett fungerande systematiskt tillsynsarbete kan man komma man ifrån personberoendet och få en kontinuitet i tillsynens omfattning och kvalitet.

Från och med budgetåret 2004 har länsstyrelserna enligt regleringsbrev rapporterat till Naturvårdsverket hur arbetet med CITES-lagstiftningen bedrivs. Återrapporteringen har lett till att det finns en god statistik över antalet tillsynsobjekt och även till viss del över hur mycket tillsyn som bedrivits. Tillsynsuppföljningarna visar att tillsynen av artskydd är liten på alla länsstyrelser och att antalet prövningar enligt artskyddsförordningen är få vilket gör det svårt att upprätthålla kompetens och ha en kvalitetsäker hantering. Där mer arbete bedrivs är det ofta utifrån den enskilda handläggarens eget engagemang. Dock har länsstyrelsernas arbete med artskydd, prövning, tillsyn och information till allmänheten förbättrats och fortsätter förbättras. Fler länsstyrelser börjar också få igång det systematiska arbetet runt artskyddet med verksamhetsplanering, tillsynsplanering och miljöbrottsamverkan. Arbetet inom Miljösamverkan Sverige visar att det finns stort engagemang bland länsstyrelsernas handläggare då det närmast årligen drivs artskydds-projekt i deras regi, t ex tillsynskampanj för hotade arter i alternativ medicin, tillsynskampanjen ”Öppet öga”, samt gemensamma broschyrer för allmänhet och verksamhetsutövare.

De flesta av de länsstyrelser som har både behovsutredning och tillsynsplan visar stora skillnader mellan behov och faktiskt planerad tillsyn. Tillsynsgraden i genomsnitt under 2015 är 43 % av det bedömda behovet, men varierar mellan 0 och 87 %. Behovet av tillsyn inom CITES/kommersiella aktiviteter bedöms som närmare tre gånger större än behovet av tillsyn av fridlysningsbestämmelserna, men skillnaden minskar något i tillsynsplanerna. Av underlaget framgår att det inte finns något samband mellan stort tillsynsbehov och bra systematiskt arbete. Det finns också en tendens att genomförd tillsyn är mindre än planerat, vilket tolkas som att artskyddet prioriteras bort i det löpande arbetet.

Länsstyrelsernas utmaningar i tillämpningen av artskyddsförordningen skiljer sig mellan de olika delarna. För CITES/kommersiella aktiviteter behöver man kunskap om bestämmelserna och alla dess undantag och specialregler, samt kunna informera verksamhetsutövare om dessa. Vid tillsyn behöver de t ex veta vilka arter som förekommer inom smuggling internationellt, eller hur auktionsfirmor fungerar. Samverkan med andra berörda myndigheter, främst Polismyndigheten och Jordbruksverket, är ofta av stor vikt, liksom intern samordning. Tillsyn över fridlysningsbestämmelserna behöver också kunskap, information och samverkan, men här ska handläggarna t ex kunna bedöma komplicerade ekologiska samband i naturen. Handläggare på länsstyrelserna hanterar ofta många skiftande ärendegrupper och

verksamheter vilket kan leda till att ett litet område som CITES, med sina särskilda förutsättningar, prioriteras ner till förmån för tillsyn med tydligare koppling till miljö kvalitetsmålen och de regionala prioriteringarna.

Tillsynsvägledning och vägledning

Naturvårdsverket ska enligt miljö tillsynsförordningen ha en tillsynsvägledningsplan, den nu gällande är för treårsperioden 2013-2015 där artskydd är ett av de prioriterade områdena. Planeringen är gjord utifrån prioriterade insatser enligt Miljösamverkanprojektet om tillsynsvägledning. Tillsynsvägledningen sker bland annat genom handbok för artskyddsförordningen som kom 2010 och årliga konferenser för länsstyrelsernas handläggare inom artskydd. Konferenserna är en blandning av utbildning, erfarenhetsutbyte och planering framåt. Uppföljning av tillsynen via länsstyrelsernas åiterrapportering enligt regleringsbrev är också en del.

Även Jordbruksverket, Sveriges administrativa CITES-myndighet, ska enligt EU:s regelverk ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna avseende CITES. Hur fördelningen av uppdragen mellan Jordbruksverket och Naturvårdsverket ska vara är inte uttalat i svenskt lagstiftning, men praxis är att Jordbruksverket förmedlar information, kunskap och kontakter till andra myndigheter i enskilda ärenden och kring arter (vad), samt tolkar EU:s regelverk, medan Naturvårdsverket samordnar, utvärderar och stöttar i frågor om tillsynens genomförande (hur), samt tolkar miljöbalken och artskyddsförordningen. Myndigheterna har en kontinuerlig dialog i såväl enskilda tillsynsärenden som i principfrågor.

Djurparker och tropikhus

Det fanns 2014 66 anläggningar med tillstånd enligt 40 § artskyddsförordningen, så kallat djurparkstillstånd. Av dem är cirka hälften älgparker eller liknande som endast förevisar en art. EU:s zoo-direktiv är genomfört i artskyddsförordningen vilket innebär att djurparkstillstånden kan ses som paraply även för annan lagstiftning som reglerar djurparker, främst djurskydd och smittskydd. Zoo-direktivet anger också att djurparker ska bidra till bevarandet av biologisk mångfald, vilket gör att djurparkstillstånden även kan reglera hur djurparker informerar allmänheten, utbildar och bedriver forskning, avel och utsättning.

Under 2013 års handläggarkonferens bildades en djurparksgrupp som till att börja med undersökte möjligheterna att koncentrera prövning och tillsyn av djurparker förutom älgparker till ett fåtal länsstyrelser. Genom en enkel enkät har alla län listat sina djurparker (älgparker har inte räknats med) och bedömt tidsåtgång för prövning och tillsyn enligt artskyddsförordningen. Enkäten visar att den årliga tidsåtgången sammanlagt för länen är cirka 1/3 av en årsarbetskraft. Med det resultatet bedömde arbetsgruppen att det inte var värt att fortsätta jobba för koncentration och att istället nå motsvarande kompetenshöjning genom ökad samverkan inom befintliga organisationer. Hittills har två workshops genomförts i samverkan mellan arbetsgruppen och Naturvårdsverket.

Djurparker ska ha flera tillstånd från länsstyrelsen: djurparkstillstånd enligt artskyddsförordningen, tillstånd till offentlig förevisning enligt djurskyddslagen, samt tillstånd till vilthägn, vilket dock inte alla länsstyrelser kräver. Tillsynen av de olika

tillstånden är ofta olika organisatoriskt placerade inom länsstyrelserna. I en del fall är det djurskyddsinspektörerna som också har tillsynen av kommersiella aktiviteter dit djurparker hör. I andra fall finns ett samarbete mellan djurskyddstillsynen och artskyddstillsynen. Tillsynen av djurparker är komplex och omfattande, samtidigt som djurparkerna ofta är för bygden viktiga besöksmål. Att rikta tillsynskrav på djurparker kan bli internt svårt och sätta stor press på den enskilde handläggaren.

6 Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott

6.1 Handlingsplan

6.1.1 Tydliggörande av Sveriges ambitionsnivå för arbetet mot artskyddsbrott

Myndigheterna måste arbeta, samverka och prioritera utifrån en gemensam ambitionsnivå för att säkerställa att resurser inom staten nyttjas på bästa sätt ur ett helhetsperspektiv. En tydligt definierad ambitionsnivå för myndigheter att förhålla sig till i arbetet mot artskyddsbrott är den enskilt viktigaste frågan, och påverkar i varierande grad de flesta åtgärder som föreslås i utredningen. Prioritering av arbetet mot artskyddsbrott påverkar resultatet direkt på varje myndighet. Därutöver finns också en indirekt effekt då det krävs samarbete mellan olika myndigheter för att effektivt motverka artskyddsbrott. Arbetet kan ses som en kedja där en svag länk definierar hela kedjans styrka. Exempel på en sådan kedja är tillsyn (Länsstyrelse) – upptäckt (Länsstyrelse) -utredning (Polismyndigheten) – åtal (Åklagarmyndigheten/REMA)

För att uppnå detta bör Regeringskansliet på lämpligt sätt tydliggöra ambitionsnivån för arbetet mot artskyddsbrott gentemot länsstyrelserna, Tullverket, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten, Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

6.1.2 Samverkan mellan myndigheterna

Den operativa gruppen för samverkan på nationell nivå föreslås fortsätta sitt arbete oförändrat med Jordbruksverket som ansvarig sammankallande. De myndigheter som ingår ska utse sina representanter och säkerställa kompetens och kontinuitet för deltagandet.

Länsstyrelserna bör genom sitt ansvar för miljöbrottssamverkan skapa och driva motsvarande regionala operativa grupper. För att få tillräckligt underlag för samverkan föreslås den regionala samverkan ske som ett samarbete mellan flera länsstyrelser och följa ”polisregionerna”. Grupperna ska inte ersätta men integrera andra regionala

initiativ såsom samarbetet inom ”Öppet öga”¹³ eller befintlig miljöbrottssamverkan. Gruppen bör träffas vid behov, dock minst två gånger per år. Namngivna representanter för Polismyndigheten inklusive NOA, Tullverket, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten och Länsstyrelsen bör ingå i den regionala operativa gruppen. I likhet med sin nationella motsvarighet föreslås de regionala operativa grupperna diskutera enskilda aktuella fall och utvalda företeelser samt planera vidare åtgärder. Inom gruppen kan olika myndigheters och personers infallsvinklar, kunskaper och kontaktnät utnyttjas för att främja bekämpning av artskyddsbrott. Samarbetet förväntas leda till en kompetenshöjning samt bättre förståelse för olika myndigheters förutsättningar och arbetssätt. Grupperna bör ha en dialog med varandra och med den nationella operativa gruppen.

En myndighetsövergripande samarbetsyta (se nedan) är ytterligare ett verktyg för erfarenhetsutbyte inom och mellan myndigheter.

6.1.3 Höjning av kunskapsnivån

Förstärkta satsningar för att höja kunskapen och hålla den uppdaterad behöver genomföras kontinuerligt. De måste anpassas till myndighetens storlek och arbetsuppgifter. För att kunna bekämpa artskyddsbrottslighet effektivt bör det finnas en ”kunskapspyramid” inom samtliga berörda myndigheter med undantag för länsstyrelserna vars ”nationella specialister” finns på Naturvårdsverket och Jordbruksverket.



All personal som i sitt arbete kan komma i kontakt med artskyddsbrottslighet behöver ha grundläggande kunskaper inom området så att de reagerar på potentiell artskyddsbrottslighet. Kustbevakningen är en bra förebild på området. För att säkerställa en grundläggande kunskap i ämnet har de sedan 2012 infört en utbildningsdag på grundutbildningen för nya kustbevakningstjänstemän med föreläsare från Jordbruksverket.

Inom organisationen behöver det sedan finnas rutiner för att bedöma observationer och agera utifrån dessa. I en nästa nivå behöver det därför finnas personal med specialistkunskaper, som vid behov kan få hjälp av utpräglade specialister på nationell nivå. Dessa kan finnas inom den egna organisationen liksom inom andra myndigheter.

¹³ Öppet öga är en informationskampanj som flera av landets länsstyrelser utformat gemensamt och där man uppmanar allmänheten att hålla ögonen öppna och tipsa tillsynsmyndigheterna när man ser någonting som kan vara artskyddsbrott..

Myndigheterna måste säkerställa kunskapsnivån genom utbildning och fortbildning av personal. Samtliga myndigheter ska kunna anlitas utifrån sina ansvarsområden eller specialkunskaper. Ett särskilt utbildningsansvar ligger på Naturvårdsverket och Jordbruksverket som vetenskaplig respektive administrativ myndighet. .

Grundläggande kunskaper

Grundläggande kunskaper måste byggas upp successivt genom grundutbildning och fortbildning av ny och befintlig personal inom varje myndighet. Det är lämpligt att samverka med Jordbruksverket och Naturvårdsverket i deras roll som nationella expertmyndigheter. Andra myndigheters specialistkompetens ska utnyttjas vid behov. För att belysa regionspecifika företeelser, skapa goda förutsättningar för dialog och använda resurser effektivt kan myndigheter samverka regionalt när det gäller kompetens och utbildning..

Tullpersonal behöver i större utsträckning specifik kunskap för att upptäcka artskyddsbrott vid gränserna och vid behov kunna agera direkt. Det är av särskilt vikt att känna igen exemplar som omfattas av regleringar på området, särskilt CITES-exemplar, samt kunna avgöra om CITES-tillstånd är giltiga eller inte. Det finns därför ett särskilt behov av att personal som jobbar inom klarering, underrättelse och brottsbekämpning har uppdaterad kunskap. Jordbruksverket ska, som administrativ CITES-myndighet, vara en samarbetspartner i sådan utbildning.

Det finns fler yrkeskategorier som med en enkel grundutbildning skulle kunna bidra till en effektivare tillsyn/kontroll av artskyddsbrott. Personal som genomför säkerhetskontroller av passagerare och bagage på flygplatser är ett sådant exempel, Jordbruksverkets växtinspektörer ett annat. Myndigheterna ska identifiera sådana yrkeskategorier och erbjuda utbildning.

Specialistkunskaper

Inom Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och länsstyrelserna finns det personal som har artskydd/artskyddsbrottslighet som särskild arbetsuppgift; miljö- och arbetsmiljögrupperna inom polisen, miljöåklagare samt artskyddshandläggare inom länsstyrelserna. Personal med specialistkunskaper ska ha kunskap om lagstiftning, brottsmönster och metoder för att upptäcka och avslöja artskyddsbrott utifrån respektive myndighets ansvarsområde. Utbildning bör ske regelbundet i respektive organisation via traditionella kanaler som handböcker, kurser m.m. Det är lämpligt att samverka med Jordbruksverket och Naturvårdsverket i deras roll som nationella expertmyndigheter. Andra myndigheters specialistkompetens men även kompetens i andra länder, främst EU-länder, bör utnyttjas. För länsstyrelserna är det en del i Naturvårdsverkets tillsynsvägledning.

Inom Tullverket och Kustbevakningen saknas denna kategori med specialistkunskaper. Utifrån arbetsuppgiften borde den finnas inom Tullverket, åtminstone på de tullstationer som har mycket internationell trafik (Malmö, Göteborg, Stockholm, Norgegränsen). För Tullverket är i första hand kunskaper om CITES-regelverket och övriga export/importförbud i artskyddsförordningen relevant.

Som ett komplement bör en myndighetsövergripande samarbetsyta skapas (se nedan) som ett effektivt verktyg för att bibehålla och uppdatera kunskap.

Nationella specialister

Inom varje myndighet som har en tydlig roll inom artskyddsarbetet finns idag specialister med god kunskap på området. Genom deltagande i nationella och internationella möten och personliga nätverk hålls kunskap på specialistnivån uppdaterad. Deltagande i utbildningar, seminarier m.m. på internationell nivå är dock ett sätt att överföra kunskap till Sverige och att bredda befintliga kontaktnät. Alla berörda myndigheter bör ha en organisation som stödjer arbetet mot artskyddsbrott och ha en vertikal förankring och prioritering av arbetet.

Utmaningen på specialistnivån ligger i att skapa möjlighet att förmedla kunskapen inom och mellan myndigheter samt att vara tillgänglig i de fall övriga myndigheter behöver stöd.

6.1.4 Arbete mot artskyddsbrott i projektform

Miljösamverkan Sveriges har framgångsrikt genomfört ett projekt avseende tillsyn av traditionell asiatisk medicin. I projektet ingick särskilt framtagen och anpassat bakgrundsmaterial och efterföljande tillsyn. Projektet ledde till snabb kunskaphöjning och ökad tillsyn i de län projektet genomfördes. Jämförbara projekt bör genomföras av Miljösamverkan Sverige med stöd av de nationella specialisterna. Brottsbekämpande myndigheter bör kopiera arbetssättet och utnyttja dess fördelar genom att starta projekt inom och mellan myndigheterna.

6.1.5 Ökad samverkan med bransch-, hobby- och naturvårdsorganisationer

Samverkan med bransch-, hobby- och naturvårdsorganisationer kan nyttjas för ökad informationsspridning i förebyggande syfte. Den fungerar också åt andra hållet genom att ge myndigheterna möjlighet att lära sig mer om bransch/hobby och aktuella företeelser som kan eller bör påverka myndigheternas arbete mot artskyddsbrott. Sådan samverkan ska ske på nationell nivå med Naturvårdsverket (avseende fridlysning) och Jordbruksverket (avseende CITES) som ansvariga samt bör genomföras av länsstyrelserna på regional nivå.

6.1.6 Effektivt informationsflöde från Jordbruksverket och Naturvårdsverket till berörda myndigheter

Det finns ett behov, främst vad gäller CITES-regelverket, att utbyta information inom och mellan myndigheter med syfte att bibehålla och uppdatera kunskap. Skapande av en webbaserad samverkansyta, effektiviserar informationsutbyte. Samverkansytan ska administreras av Jordbruksverket och vara tillgänglig för personal med specialistkunskaper inom alla berörda myndigheter. Samverkansytan ska komplettera myndigheternas webbinformation. Samarbetsytan kan ge tillgång till aktuell lagstiftning, lathundar, aktuella företeelser när det gäller artskyddsbrott, domar m.m. Beroende på val av plattform kan den också användas för att specialanpassa information till olika personalkategorier/myndigheter och för erfarenhetsutbyte inom och mellan myndigheter.

Inom Miljösamverkan Sverige har en samarbetsyta för främst länsstyrelserna påbörjats och erfarenheterna där bör tas tillvara.

6.1.7 Information till allmänheten

Information är ett sätt att förebygga den artskyddsbrottslighet som begås av okunskap. Den kan även bidra till att allmänheten uppmärksammar artskyddsbrott och kan anmäla dessa. Ett exempel är länsstyrelsernas kampanj ”Öppet öga” som syftar till att uppmärksamma allmänheten om artskyddsbrott i naturen.

Huvudkanalen för en effektiv spridning av information är dock webbinformation. Jordbruksverket har det nationella ansvaret för information om CITES och Naturvårdsverket om övrig information avseende artskydd. Information till verksamhetsutövare och enskilda är en del av länsstyrelsernas arbete med miljöbalken.

Länkar mellan den nationella och regionala informationen är viktig och de behöver stödja varandra. Länsstyrelserna, Jordbruksverket och Naturvårdsverket bör samverka om informationens innehåll och utformning. Även andra kanaler för informations spridning, såsom sociala medier, bör användas där så är lämpligt, t.ex. i samband med särskilda kampanjer. Informationen ska vara målgruppsanpassad och enkelhet måste eftersträvas.

För att effektivisera informationen om CITES regelverk på webben föreslås att Jordbruksverket ansvarar för information om CITES och att övriga myndigheter länkar till dessa webbsidor istället för att ta fram egen information.

6.1.8 Rutiner för artbestämning och hantering av beslagtagna levande djur och växter

Vid misstanke om artskyddsbrott vad gäller främst levande djur och växter finns behov av snabb hjälp med artbestämning samt vid behov kunna beslagta och enkelt placera växten/djuret med god omvårdnad.

För att underlätta artbestämning bör Jordbruksverket och Naturvårdsverket tillsammans med tillsyn- och brottsbekämpande myndigheter ta fram standardiserade rutiner. I samarbete med Naturhistoriska riksmuseet ska det undersökas hur museets kunskap kan utnyttjas på nya eller effektivare sätt, exempelvis genom att utveckla artbestämning genom DNA-barcoding.

För att underlätta hanteringen av beslagtagna levande djur/växter och om möjligt minska kostnaderna för hållandet bör Jordbruksverket och Naturvårdsverket tillsammans med tillsyns- och brottsbekämpande myndigheter ta fram standardiserade rutiner och beslutsprocesser som inbegriper placering och destruktion/avlivning, samt även utreda möjligheterna till placering.

6.1.9 Tullverket

I samtal med personal från klarering, brottsbekämpning samt utredare och underrättelsehandläggare lyfts enhälligt ett antal övergripande brister som om de åtgärdas skulle stärka arbetet mot artskyddsbrottslighet omedelbart - genom att

upptäcka illegal import/export och genom att generera spaningsupplägg för polisen. Dessa åtgärder beskrivs nedan:

Vid anmäld import eller export av CITES-exemplar ska alla exemplar av arter som omfattas av CITES eller andra delar av artskyddsförordningen artbestämmas samt kontrolleras så att varan svarar mot uppgifterna i medföljande intyg enligt svensk lagstiftning¹⁴. I själva verket är klareringen endast i undantagsfall förenad med en fysisk kontroll. Det är inte realistiskt att kräva fysisk kontroll för alla exemplar. Däremot behöver kontroller genomföras i brottsbekämpande och brottsförebyggande syfte. Lagkrav på fysisk kontroll i samtliga fall bör ersättas med ett mål – t.ex. 50 % av alla sändningar som uppges innehålla exemplar av arter som omfattas av CITES eller andra delar av artskyddsförordningen. Inom ramen för detta mål avgör riskanalys hur kontrollen sker. Det lär t.ex. det inte finnas behov av att genomföra fysisk kontroll på 50 % av urarmbanden från Schweiz, medan samtliga försändelser med levande reptiler bör kontrolleras. Sådana mål finns i andra medlemsstater.

Vid import genomförs i dagsläget få riktade kontroller avseende artskyddsbrottlighet, däremot kan sådan brottlighet upptäckas vid kontroller inriktade på andra illegala varor. Vid export sker generellt endast få kontroller och vid transit sker inga kontroller. Ur ett artskyddsperspektiv är det viktigt att även gods/resande som lämnar eller transiteras genom Sverige kontrolleras. Även för den typen av kontroll bör det finnas en målsättning för antal kontrolltillfällen som sedan styrs av riskanalys.

Postpaket används för smuggling av listade arter. Ur det perspektivet är det olyckligt om s.k. lågvärdesförsändelser inte behöver klareras. Här är dock enligt uppgift en ändring påbörjat.

6.1.10 Polismyndigheten

Polismyndighetens organisation är ny och det finns inga erfarenheter av arbetet inom de regionala miljö- och arbetsmiljögrupperna än. Inför omorganisationen saknade polisens artskyddsarbete en nationell utredande funktion, något som försvårade arbetet mot artskyddsbrottlighet.

En nationell artskyddsbrottgrupp på NOA med resurser avseende både underrättelsearbete/analys och utredning skulle stärka möjligheten att bekämpa den typen av brott, en slutsats som även en intern utredning inom polismyndigheten har kommit fram till.

En effektiv brottsbekämpning förutsätter spaning och underrättelsearbete, inte minst på internet. Det måste vara tydligt inom myndigheten att det brottsförebyggande och brottsupptäckande arbetet även avseende artskyddsbrott är polisens ansvar och uppgift.

6.1.11 Åklagarmyndigheten

Rutiner behöver skapas som säkerställer att alla artskyddsbrott hanteras av miljöåklagare. Samordning bör säkerställa att miljöåklagare bedömer ärenden på ett liknande sätt.

¹⁴ SFS 2007:845 § 64 samt SJVFS 1999:89

6.1.12 Domstolar

Det kan övervägas om artskyddsbrott (och andra miljöbrott) ska dömas av Mark- och Miljödomstolar dvs. av domare med utbildning avseende miljöbalken, med syftet att effektivisera och kvalitetssäkra domslut.

6.1.13 Prioritera arbetet mot artskyddsbrott internationellt

Sverige bör överväga att aktivt arbeta för att Europol inrättar en särskild analysfil, så kallad ”focal point” för handel med hotade arter, vilken löpande skulle ta emot, bearbeta och analysera kriminalunderrättelse från medlemsländerna samt verka för att organiserad artskyddsbrottslighet blir ett av de prioriterade brottsområdena inom EU från 2017.

De nationella myndigheterna kan behöva öka sin medverkan i internationella verkställighetskampanjer, t.ex. de som organiseras av Europol och Interpol, samt förbättra informationsflödet till och från andra länder och organisationer. Här föreslås NOA med en specifik ”artskyddsfunktion” ha en viktig roll framöver. Generellt förväntas ökad kunskap och erfarenhet när det gäller artskyddsbrottslighet underlätta initiativ till internationellt samarbete.

6.2 Lagstiftning m.m. som stödjer brottsbekämpning och tillsyn

6.2.1 Register över CITES A- och B-listade levande djur samt märkningsplikt

Ett nationellt register över CITES A- och B-listade levande djur samt märkningskrav är ett effektivt verktyg i myndigheters tillsyn, men även till nytta för djurhållaren då det underlättar, och vissa fall är en förutsättning för, legalitetsprövning. Registret och märkningskraven måste få en sådan påverkan på artskyddsbrottsligheten och bevarandet av de aktuella arterna att den administrativa bördan kan anses motiverad. Därför bör skapande av ett sådant register utredas. Tyskland har t.ex. liknande register.

Zoobutiker omfattas redan av krav på att föra en förteckning, men idag sker en stor del av handeln med levande CITES-listade djur via andra kanaler än zoobutiker. Inköp sker snarare direkt från uppfödare t. ex via olika internet-forum. Det skulle vara en kraftfull åtgärd mot artskyddsbrott om verksamheter med omfattande uppfödning och försäljning av djur, delvis med höga marknadsvärden, synliggörs för tillsynsmyndigheten, dvs. länsstyrelserna, genom ett register.

Ett register och märkningskrav förenklar även legalitetsprövning, dvs. en bedömning av om djuret har fötts upp legalt i landet. Idag förekommer det att CITES-intyg eller tillstånd inte kan utfärdas då djurets ursprung inte kan visas. Problemet kommer att öka i takt med att fler arter förväntas listas eller flyttas från B- till A-listan. Under hearingen uttryckte representanter från hobbyn önskemål om ett myndighetsregister och därtill kopplade märkningskrav.

Ett sådant register skulle innebära en avsevärd administrativ börda. Bördan kan minimeras genom att begränsa registret till vissa djurgrupper, till exempel ryggradsdjur, och genom att undanta arter som uppföds i sådan utsträckning inom EU att incitamentet till illegal hantering saknas.

6.2.2 Skadestånd till staten för artskyddsbrott

Samhället gör stora ansträngningar för att bevara arter och naturområden. Dessa ansträngningar kan omintetgöras i varierande utsträckning vid artskyddsbrott. För att ersätta skadan men kanske framför allt för att synliggöra dessa ansträngningar och den skada som artskyddsbrott i vår natur innebär bör framtagandet av fasta skadeståndsbelopp för fridlysta arter utredas. Finland har ett sådant system för fridlysta fåglar och däggdjur som skulle kunna tjäna som förebild.

6.2.3 Förslag till ändringar i lagstiftning

Artskyddsförordningen är ofullständig och upplevs av många som svår att tolka och tillämpa och den är i behov av omarbetning, vilket också anges i propositionen om biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop 2013/14:141). Naturvårdsverket har tidigare i olika delar framfört förslag till ändringar. Samordning med annan lagstiftning, t.ex. jaktlagstiftningen kan bli bättre.

För att effektivare förebygga och bekämpa artskyddsbrott föreslås:

- Införandet av ett förbud i artskyddsförordningen mot innehav av äggsamlingar och liknande samlingar bör övervägas. Ett sådant förbud finns bl.a. i Danmark.
- Införandet av ett förbud i artskyddsförordningen mot import, export, reexport, förvaring, handel och transport av fågelägg av arter som lever vilt inom EU:s europeiska territorium bör övervägas. Idag omfattar förbuden i 16, 23 och 26 §§ endast ägg med embryo. Nuvarande formulering har lett till onödiga och utdragna diskussioner i rätten om när ett befruktat ägg utvecklar embryon.
- Lagstiftningarna avseende handel med monterade (uppstoppade) fåglar begränsas av flera regelverk med många undantag och bör ses över och förtydligas.
- Verksamhetstillstånd som idag krävs för att handla med levande djur och växter tagna från naturen bör övervägas för handel med vissa föremål och produkter. En sådan ordning skulle bidra till en effektiv tillsyn. Verksamhetstillstånd ska utredas på samma sätt som införandet av ett register över listade levande djur.
- Vissa CITES-listade exemplar är extremt stöldbegärliga. Ägare av dessa exemplar är vid export eller köp tvungna att ansöka om CITES-importtillstånd respektive CITES-intyg. Det bör övervägas att skydda ägaruppgifter genom sekretess.
- Vissa fridlysta och/eller hotade arter är mer utsatta för artskyddsbrott i naturen än andra på grund av deras kommersiella värde eller annat. Sekretessen för hotade arter är inte tillräcklig och bör ses över.
- Företagsbot är ett allt vanligare straff vid miljöbrott, men dessa syns inte i belastningsregistret, eller delges länsstyrelserna, vilket försvårar deras tillsyn och kan leda till att verksamhetstillstånd medges personer straffade för brott av

betydelse för artskyddet vilket är i strid med artskyddsförordningens 46 §. Länsstyrelserna måste få kunskap om företagsbot utdömda för miljöbrott vid tillsyn och tillståndsgivning.

- Idag är handlingsutrymmet vid placering av förverkade djur och växter begränsat. Beslut om förverkande görs förutom med stöd av artskyddsförordningen också med stöd av smuglingslagen. Lagändring behövs för att hanteringen ska ge effektivare handläggning och även större naturvårdsnytta i längden. Det kan då innebära att djur, växter, föremål och produkter ska kunna avlivas och/eller destrueras.
- Brott i naturen som innebär insamling av t ex fågelägg är både ett artskyddsbrott och ett jaktbrott. Jaktlagstiftningen och artskyddslagstiftningen behöver stödja varandra och ses som delar i samhällets arbete med förvaltning av naturresurser och vård av biologisk mångfald.
- Tullverket har begränsade möjligheter att agera vid inre gräns. Efter tips eller andra underrättelseuppslag vore det önskvärt om tullen kunde stoppa och kontrollera laglighet för exemplar av listade arter. 3 § 11 punkten i Lag (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen kan möjligen redan i dagsläget ge den möjligheten avseende djur. Det är önskvärt att den möjligheten förtydligas och även omfattar växter. Eventuellt behöver ”inre gränslagen” ses över i samband med implementeringen av EU:s förordning om invasiva främmande arter. I samband med implementeringen skulle lagen kunna förtydligas avseende kontroll av laglighet för listade arter.

6.2.4 CITES- tillstånd och intyg: enklare ansökan, snabbare handläggning

6.2.5 Enkla sätt att söka tillstånd eller intyg och korta handläggningstider bedöms ha brottsförebyggande effekt. Jordbruksverket har för avsikt att inleda en förstudie i syfte att införa en mer effektiv handläggning. Behov av statistik och forskning

Forskning samt en tillförlitlig statistik avseende artskyddsbrott inklusive sådana brott som rubriceras som smuggling är önskvärt inte minst för att kunna bedöma om förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott framöver leder till ökade brottsförebyggande effekter, upptäckt och lagföring.

Det finns t.ex. kunskapsluckor när det gäller kopplingen mellan artskyddsbrott och organiserad brottslighet i Sverige och avseende omfattningen av brott i svensk natur genom insamling av t ex. fågelägg eller orkidéer. Bättre underlag är ett viktigt hjälpmedel för att framöver styra resurser till områden där de gör störst nytta. Här behövs forskning som t ex kan stödja länsstyrelserna i deras behovsbedömning av egeninitierad tillsyn och som underlag för Polismyndighetens underrättelseverksamhet.

6.3 Länsstyrelsernas tillsyn och Naturvårdsverkets tillsynsvägledning

Tillsyn

I förfrågan om behovsutredning och tillsynsplan som skickades för att få underlag till utredningen ombads länsstyrelserna beskriva vad de anser att en effektiv artskyddstillsyn som fyller sitt syfte innebär och vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att nå dit. Förutom mer tid och resurser anser länsstyrelserna att länsstyrelsens uppdrag behöver klargöras genom att vägledande dokument uppdateras och att nödvändiga författningsändringar genomförs. Utbildning av handläggare och forum för erfarenhetsutbyte, liksom uppföljning av fattade beslut efterfrågas. Återkommande är att man anser att artskyddsbrott behöver prioriteras och utredas av åklagare och polis i högre utsträckning. Länsstyrelserna ska enligt miljötillsynsförordningen ha miljöbrottsamverkan och behöver genomföra det på ett effektivt sätt utifrån riskanalys för artskyddsbrottslighet.

Utifrån tillsynsuppföljningarna kan man inte dra slutsatsen att en viss organisatorisk placering av artskyddstillsynen ger bättre förutsättningar eller leder till bättre resultat. Istället är det rutiner, checklistor och mallar för handläggarnas prövning och tillsyn, arbetsordning och handläggningsordning som beskriver och definierar på vilket sätt beslut ska tas och vilka som ska delta i olika beslutforum för tvärsektoriell samverkan eller bredningsgrupper som har betydelse, liksom hur väl tillsynen är planerad. Dessutom är den enskilde handläggarens kunskap, kompetens och engagemang viktig. Länsstyrelserna ska enligt miljötillsynsförordningen ha tillsynsplan med underliggande behovsutredning, samt register över verksamheter. Länsstyrelserna behöver genomföra detta och med uppdelning mellan de olika delarna i artskyddet.

Numera sker en stor del av handeln med CITES-arter och fridlysta arter på internet, såväl legal som illegal. Den illegala handeln sker ofta i slutna rum. En effektiv brottsbekämpning på internet bedrivs bäst genom spaning och underrättelsearbete och bör vara Polisens ansvar och uppgift. Det bör dock tillhöra länsstyrelsernas uppgifter att ha tillsyn över t ex auktionsfirmor och deras online-auktioner.

Endast ett fåtal länsstyrelser, främst i fjäll-länen, har naturbevakare/naturvårdsvakter som kan användas för tillsyn i naturen. Det är ett arbetssätt som kan vara värt att utveckla och som kan inkludera även annan länsstyrelse-personal som ofta rör sig i naturen såsom naturreservatsförvaltare och inventerare. Länsstyrelserna behöver i så fall utbilda personal i t ex artkunskap, bevissäkring m.m. God samverkan med t. ex. polis behövs så att inte länsstyrelsen tar över polisens arbete.

Koncentration av vissa arbetsuppgifter, och då främst prövning och tillsyn avseende djurparker och tropikhus, bör utredas vidare. Men det skulle i så fall också behöva innebära en resursförstärkning jämfört med dagsläget.

Tillsynsvägledning

Både vad gäller tillsynen och tillsynsvägledningen är utmaningen att hålla tillräcklig kompetens över tid inom myndigheterna samt att tillräckliga resurser avsätts. En förutsättning för att kunna avsätta resurser är att ha kunskap om behovet att tillsyn

respektive tillsynsvägledning. Det är då också lättare att vid personalbyten att rekrytera rätt kompetens. Naturvårdsverket ska därför fortsätta med uppföljning av artskyddstillsynen med jämna intervall.

Vägledning behövs för att ensa prövning och tillsyn så att verksamhetsutövare inte upplever att de bedöms olika och med olika kvalitet i olika delar av landet. Vägledningen behöver också stödja den enskilda handläggaren och bidra till kunskapshöjning generellt inom berörda myndigheter. Vägledning behövs också mot den enskilde och allmänheten. Naturvårdsverkets främsta kanaler för vägledning är handboken om artskyddsförordningen, hemsidan samt handläggarkonferenser och andra utbildningar. Alla de delarna är under utveckling men ambitionsnivån behöver höjas för att möta länsstyrelsernas ökande tillsyn.

Djurparker och tropikhus

Djurparker och tropikhus speciellt ställer stora krav på länsstyrelserna då det ofta är stora och komplexa anläggningar. Naturvårdsverket ska ta huvudansvaret för vägledningen gällande djurparker och höja ambitionsnivå för att möta länsstyrelsernas behov. Jordbruksverket ska stödja arbetet genom sin sakkunskap inom myndighetens ansvarsområde. Samverkan med andra berörda tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter behöver utvecklas, liksom samverkan med djurparksföreningarna.

7 Källförteckning

Artskyddsförordningen (2007:845)

Brottsförebyggande rådet (2006): Är vi bra på miljöbrott? En snabbanalys. Webbrapport 2006:5.

Brottsförebyggande rådet (2008): Illegal handel med hotade djur- och växtarter, en förstudie. Rapport 2008:14.

CITES Conf. 11.3 (rev. CoP16) Compliance and enforcement

EG-förordning (eg) 338/97

EU Action Plan against wildlife trafficking. Roadmap 07/2015.

EU-kommissionens rekommendation 2007/425/EG

EU-kommissionen (2015): Zoos directive good practices document.

Eurojust: Strategic Project on Environmental Crime, Report November 2014

FN resolution 30 juli 2015: Tackling illicit trafficking in wildlife.

FOI (2013): Strategisk utblick 2013. FOI-R--3675--SE

Jordbruksverket utredningsdirektiv 2014-11-06

Miljöbalken 8 kap., 26 kap., 31 kap. miljöbalk (1998:808)

Miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45)

Miljötillsynsförordningen (2011:13)

Miljösamverkan Sverige (2009): Utvärdering av projekt Hotade arter i alternativ medicin.

Miljösamverkan Sverige (2013): Artskydd och vägledning, förstudie kring tillsynsvägledning m m.

Naturvårdsverket, dnr NV-03028-12: Naturvårdsverkets plan för tillsynsvägledning 2013-2015.

Naturvårdsverket, dnr NV-00662-14: Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring. Redovisning till regeringen av regeringsuppdrag om tillsynsredovisning enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen.

Naturvårdsverket, dnr NV-1902-12, NV-02155-13, NV-05541-13, NV-01171-14, NV-01321-15. Åtterrapportering av länsstyrelsernas artskyddstillsyn.

Naturvårdsverket dnr NV-02739-15: Tillsyn enligt miljöbalken –möjligheter till utveckling och förbättring. En redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen den 15 april 2015.

OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik 2014

Prop 2013/14:141 Biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Regeringsuppdrag M2014/1606/Nm 2014-06-26

Resolution 69/314 adopted by the General Assembly on 30 July 2015 Tackling illicit trafficking in wildlife

Rikspolisstyrelsen: Tillsynsrapport 2013:6 Polismyndigheternas hantering av miljöbrott

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten: Strategier mot miljöbrott, 2010

Statskontoret (2014): Vägledning till en bättre tillsyn.

Tillsyns- och föreskriftsrådet, *skrifter*.

8 Bilagor

8.1 29 kap. 2b § miljöbalken (1998:808) - artskyddsbrott

8.2 Nulägesanalys Polismyndigheten

8.2.1 Polismyndighetens svar

8.2.2 Samtal med polismyndighetens medarbetare

8.3 Tullverket

8.3.1 Tullverkets svar

8.3.2 Samtal med Tullverkets medarbetare

8.4 Länsstyrelsen

8.5 Kustbevakningens svar

8.6 Åklagarmyndighetens svar

8.7 Naturvårdsverkets svar

8.8 Havs- och vattenmyndighetens svar

8.9 Naturhistoriska riksmuseets svar

8.10 Statens Veterinärmedicinska Anstalts svar

Publikationer inom samma område

1. Första publikationens rubrik – *Första publikationens underrubrik*
2. Andra publikationens rubrik – *Andra publikationens underrubrik*
3. Tredje publikationens rubrik – *Tredje publikationens underrubrik*
4. Fjärde publikationens rubrik – *Fjärde publikationens underrubrik*

