

YTTRANDE
2016-09-15

Ärendenr: NV-04760-16

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se;
liisa.vinamaki@regeringskansliet.se

Yttrande över EU:s handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar handlingsplanen och tillstyrker de åtgärder som beskrivs där. Naturvårdsverket bedömer att utifrån handlingsplanens höga ambitionsnivå och korta tidplan så finns behov av kraftsamling och att frågans prioritet höjs hos berörda myndigheter. Mycket arbete enligt handlingsplanen är dock igång.

Naturvårdsverket konstaterar att Högsta domstolens dom den 30 juni 2016 i mål nr B 5819-14 innebär en ny tolkning av EU:s CITES- förordning (EU 338/97) Naturvårdsverket bedömer att domen har skapat ett rättsläge som kommer att medföra svårigheter för Sverige att genomföra de åtgärder och uppnå de mål som tas upp i handlingsplanen. Naturvårdsverket anser det viktigt att utreda frågan vidare och anser att författningsändringar i 29 kap. miljöbalken och/eller artskyddsförordningen kan behöva övervägas för att hantera den uppkomna situationen.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket tillstyrker handlingsplanen med det tillägg och kommentarer som utvecklas nedan. När det gäller merparten av åtgärderna under prioritering 3 – globalt partnerskap så avstår myndigheten från att lämna synpunkter. Denna del av handlingsplanen rör främst åtgärder på ett övergripande utrikes- och säkerhetspolitiskt plan.

Kraftsamling krävs

Handlingsplanen har en hög ambitionsnivå och en snäv tidsplan, vilket är befogat med tanke på de hot om utrotning som flera arter står inför. Detta innebär att om Sverige ska kunna bidra till planens genomförande behövs kraftsamling av resurser, inte bara hos de myndigheter som redan idag är involverade utan även avseende bistånd, handel, konsumtionsfrågor och arbete mot organiserad brottslighet. Eftersom EU är en av världens största marknader för handel med hotade arter bör frågeställningens prioritet, inklusive kopplat praktiskt arbete hos berörda myndigheter, lyftas till en nivå som motsvarar frågans höga politiska nivå internationellt.

Förbättra informationsutbytet

För ett effektivt arbete inom EU behövs utökade möjligheter att utbyta erfarenheter och information mellan MS. EU-twix och Circabc uppfyller till viss del dessa behov medan erfarenhetsutbyte av sådant som upplysnings- och informationskampanjer mot allmänheten liksom samverkan med bransch och hobby saknar tydliga plattformar. Inom tillsyn finns EU-samarbetet inom IMPEL som till viss del fyller behovet men även här saknas en digital plattform för informationsutbyte.

Mycket arbete är redan igång

Regeringsuppdraget om åtgärder mot artskyddsbrottslighet innehåller flera förslag till åtgärder som även tas upp i handlingsplanen. Naturvårdsverket har redan idag en tydlig roll i arbetet mot artskyddsbrottslighet, dels såsom vetenskaplig CITES-myndighet och dels som ansvarig för vägledning och tillsynsvägledning inom artskydd och miljöbalk. De förstärkta och nya åtgärder som Naturvårdsverket åtar sig i regeringsuppdraget handlar bland annat om kompetenshöjning, ökad nationell samverkan och stärkt kommunikation i artskyddsfrågor samt att tillsammans med Jordbruksverket arbeta fram rutiner för artbestämning och beslag. Till exempel kan i detta sammanhang nämnas att Naturvårdsverket bekostat framtagandet av en webbaserad internationell timmerguide för CITES tillsammans med experter från Storbritannien. En workshop om timmerguiden kommer att hållas med länsstyrelser, polis och tull. Guiden kommer även att skickas ut till branschen.

Kunskap är centralt för det förebyggande arbetet

Sverige arbetar på olika sätt för att minska utbud och efterfrågan på illegala produkter. Inom Miljösamverkan Sverige har ett antal broschyrer med olika inriktning tagits fram för att höja medvetandet och informera om reglerna, främst för allmänhet och berörda branscher. Naturhistoriska riksmuseet har sedan några år en fast utställning om CITES och handel med hotade djur och växter som bidrar till att medvetandegöra allmänheten. Naturvårdsverket är sedan några år tillbaka striktare i sina vetenskapliga bedömningar vid ansökningar som rör handel med noshörning, elefant och tiger. Det innebär att det inte längre bör gå att sälja till exempel prydnadssaker och souvenirer som noshörningshorn eller statyer av elfenben som förvärvats efter 1947.

När det gäller mål 1.2 så finns det flera länder som har en bra viltförvaltning där t. ex. troféjakt används för att hantera problemdjur för lokalsamhällen. Som

nationell myndighet för både vilt- och CITES-frågor kan Naturvårdsverket stödja biståndsorganisationer i detta arbete.

Hinder finns för ett effektivt genomförande

Naturvårdsverket anser att Högsta domstolens dom om artskyddsbrott från den 30 juni 2016 i mål nr B 5819-14, har skapat ett rättsläge som kommer att medföra svårigheter för Sverige att genomföra de åtgärder och uppnå de mål som tas upp i handlingsplanen. Domens betydelse för det svenska CITES-arbetet, och behov av lag- eller förordningsändringar som följer på detta, bör utredas vidare. Problembilden utvecklas vidare nedan.

Handlingsplanen tar upp omhändertagandet av beslagtagna eller förverkade djur och växter. Problemet belyses även i regeringsuppdraget. Sverige har bristande organisation och resurser för omhändertagandet och saknar också till viss del lagstiftning som stödjer ett arbetssätt som ger bäst naturvårdsnytta. I ett land med små resurser och relativt begränsad handel kan samarbete med andra MS vara en bra väg för att bättre klara av hanteringen.

Kommentarer med anledning av HD:s dom om artskyddsbrott

Ett av målen med handlingsplanen mot olaglig handel med vilda djur och växter, är att på ett effektivare sätt genomföra och kontrollera efterlevnaden av befintliga bestämmelser och bekämpa organiserad brottslighet som rör vilda djur och växter.

Högsta domstolen har i sin dom den 30 juni 2016 i mål nr B 5819-14, gjort en ny bedömning av CITES-förordningens syfte och framför allt av innebörden i artikel 2 t) i förordningen. Den aktuella bestämmelsen har i Sverige hittills tillämpats på så sätt att det är tillräckligt att det av märkning, följedokument eller på annat sätt framstår som om ”varje annan vara” är eller innehåller delar av djur eller växter som är CITES-listade. Detta gäller även om det skulle visa sig att exemplaret i verkligheten inte är eller innehåller sådana delar. Detta är också den inställning regeringen hade i prop. 2005/06:182 – Miljöbalkens sanktionssystem, m.m. (se s. 145 och 214). Naturvårdsverket anser att en rimlig tolkning i det här sammanhanget av begreppet ”framgår att det är fråga om” är att det av märkning, följedokument, förpackning eller liknande ska framgå sådana uppgifter som gör att det ska gå att dra slutsatser om innehållet. Det faktiska innehållet måste inte nödvändigtvis motsvara märkningen.

Ovanstående är en rimlig språklig tolkning av hur ordet framgå normalt används i svenska språket. Tidigare tillämpning har därför enligt Naturvårdsverket stöd redan i den svenska versionen av förordningen. Tolkningen har ett starkt stöd i andra språkversioner som t.ex. den engelska och den spanska. Det är även en logisk systematisk tolkning. Om begreppet ska tolkas på det sättet som Högsta domstolen kommit fram till är hela den aktuella delen av artikel 2 t) överflödigt. Det framgår redan tidigare i artikel 2 t) att varor som faktiskt innehåller en listad art omfattas av CITES-förordningens regler.

Det rättsläge som skapas genom Högsta domstolens dom innebär i praktiken att det kommer uppstå stora svårigheter för myndigheterna att agera mot misstänkta

överträdelser av CITES-bestämmelserna i Sverige. Högsta domstolens tolkning leder till att tillsynsmyndigheten oavsett omständigheterna alltid måste kunna visa att en vara som påstås innehålla en viss art faktiskt har sådant innehåll. Tillsynsmyndigheterna skulle enligt Naturvårdsverkets bedömning behöva ett stort ekonomiskt tillskott för att kunna fortsätta med sitt CITES-arbete under dessa omständigheter. Även om ett sådant tillskott görs är det dock långt ifrån alltid som det ens kan förväntas vara tekniskt möjligt att utreda alla beståndsdelar i sammansatta produkter som exempelvis medicinska preparat. De olika beståndsdelarna kan vara alltför bearbetade för att kunna identifieras.


Högsta domstolens dom är prejudicerande för CITES-arbetet i Sverige. Om domstolens tolkning står sig som gällande svensk rätt framöver, bedömer Naturvårdsverket att Sverige kommer få svårt att infria sina EU-rättsliga förpliktelser på området. Konkreta åtgärder i EU-kommissionens handlingsplan som kommer att bli särskilt svåra att uppfylla är samtliga åtgärder där situationen kan uppstå, att en person eller ett företag påstår att en vara innehåller en viss listad art. Men där det är oklart för myndigheterna om så är fallet. Exempel på berörda åtgärder i handlingsplanen är nr 2, 10-13 och 21-23.

Naturvårdsverket anser att det är angeläget att denna fråga utreds vidare. Högsta domstolen har inte begärt förhandsavgörande från EU-domstolen inför den aktuella domen. Det finns enligt Naturvårdsverkets uppfattning omständigheter som talar för, att tidigare svensk praxis ligger närmare den överordnade EU-rätten på området. Ett alternativ som bör övervägas är om det är möjligt att hantera denna osäkra situation med hjälp av författningsändringar i 29 kap. miljöbalken och/eller artskyddsförordningen. Andra handlingsvägar för att hantera situationen bör också övervägas.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed och handläggarna Maria Sjö, Eva Amnéus, Olof Ekström samt Peter Örn


Kerstin Cederlöf


Martin Eriksson



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

YTTRANDE

2016-09-15 Ärendenr:
NV-04760-16Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se
liisa.viinamaki@regeringskansliet.se**Yttrande angående regeringsuppdraget om förstärkta åtgärder mot artskyddsbrottslighet*****Naturvårdsverkets ställningstagande***

Som redovisningsansvarig myndighet för del av regeringsuppdraget samt delaktig i hela regeringsuppdraget, så har Naturvårdsverket inga ytterligare synpunkter på eller tillägg till de förslag till åtgärder som redovisats.

Naturvårdsverket vill dock påpeka att Högsta domstolens dom B 5819-14 meddelad den 30 juni 2016 ändrar förutsättningarna för myndigheternas arbete med kontroll och tillsyn. Därmed påverkas möjligheterna att genomföra åtgärderna som kommissionen föreslår. En närmare redogörelse för domens konsekvenser och möjliga åtgärder ges i Naturvårdsverkets yttrande över EU:s handlingsplan mot illegal handel.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed och handläggarna Maria Sjö, Eva Amnéus, Olof Ekström samt Peter Örn.

Kerstin Cederlöf

Martin Eriksson