

Yttrande över förslag till ny förordning om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter M95/5125/5

SLU har anmodats avge yttrande över rubricerade förslag till ny förordning och vill anföra följande.

Sammanfattning

SLU välkomnar en striktare implementering av EG:s CITES-förordning, Fågeldirektivet och Art- och Habitatdirektivet. I stort stöder vi Miljödepartementets förslag till ny förordning.

På följande huvudpunkter anför vi avvikande åsikter eller förslag till kompletterande regleringar:

- * Naturhistoriska Riksmuseet bör utses till vetenskaplig myndighet för CITES, vid sidan av Naturvårdsverket.
- * Inför en enhetlig definition på termen "exemplar".
- * Tillåt en viss befattning (t.ex. montering och förvaring) med fallvilt, under kontrollerade former.
- * Vidga det generella undantaget för statliga museer och forskningsinstitutioner till att gälla ytterligare ett antal stora vetenskapliga samlingar.
- * Driv en storskalig informationskampanj för att allmänheten ska låta märka och registrera sitt innehav av monterade djur och växter före den 1 april 1998.
- * Förbjud burhållning av levande ugglor och rovfåglar, oavsett ursprung.
- * Med föreslagna kriterier för vilka exemplar som ska betraktas som avlade i fångenskap blir det svårt att kontrollera efterlevnaden.
- * För vissa av de djur och växtgrupper regleringen omfattar är det svårt att hitta en praktiskt och säker märkningsmetod.
- * Inför tillståndsplikt för all preparering i förvärvssyfte, oavsett omfattningen.
- * Tidsbegränsa tillstånd för preparering.
- * Låt Naturvårdsverket, ej länsstyrelsen, utfärda tillstånd för förevisning av arter i bilaga 2 i t.ex. djurparker.
- * Skärp definitionen på termen "varghybrid".

Allmänna synpunkter

Den föreslagna förordningen behövs för att stärka skyddet för många djur- och växtarter. Sverige har genom att ratificera konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (CITES), och genom inträdet i EU, påtagit sig ett ansvar att reglera all befattning med en lång rad arter. SLU finner att den föreslagna förordningen på ett kraftfullt sätt implementerar CITES och relevanta EG-direktiv i svensk lagstiftning. Vi stöder förslaget i stort, men vill här anföra ett antal avvikande åsikter och förslag till kompletterande regleringar.

Definitioner av termer

Ett flertal centrala termer saknar definition, eller ges tvetydiga definitioner i denna PM.

1. Termen "hotad" ges ingen definition, och användningen av ordet överensstämmer inte med Naturvårdsverkets officiella definition.
2. Termen "exemplar" ges två olika betydelser, vilket kan leda till förvirring. Se vidare kommentarer till 4§.
3. Gränsdragningen mellan exemplar som är att betrakta som vilda resp. uppfödda i fångenskap är oklar, med flera olika definitioner och kriterier. Se vidare kommentarer till 30§.

Kommentarer till specifika paragrafer i författningsförslaget och motsvarande författningskommentarer

2§

Rådets förordning (EG) nr 338/97 (=CITES-förordningen) ger i artikel 13 utrymme för att Sverige utser mer än en vetenskaplig myndighet. SLU föreslår att Naturhistoriska Riksmuseet ges denna ställning, vid sidan av

Naturvårdsverket. Detta skulle formalisera det arbete som redan idag faktiskt utförs av Riksmuseet, och ge Naturvårdsverket assistans i arbetet inom Gruppen för vetenskapliga undersökningar (artikel 17 i CITES-förordningen).

4§

SLU ser ingen anledning att definiera termen "exemplar" på annat sätt än vad som görs i Rådsförordningens artikel 1(m). Rådets definition i CITES-förordningen innefattar första generationens hybrider, vilka inte nämns uttryckligen i rådets direktiv för fåglar resp. arter och habitat. Trots detta anser vi att den föreslagna författningen vinner på ett enhetligt bruk av termer. Ett exempel på den förvirring som kan uppstå ges i den föreslagna 20§, där det är oklart vilken definition som gäller för arter på bilaga A och B i CITES-förordningen.

11§

Paragrafen har tillkommit för att i svensk lag implementera Fågeldirektivet, som förbjuder alla former av förvaring, transport, försäljning m.m. av alla europeiska fågelarter, ett litet antal arter undantagna. Dessa förbud gäller både levande och döda fåglar. Däremot nämns inte i texten huruvida burfödda fåglar omfattas. Så vitt vi förstår saken har EU-rådet sedermera preciserat att burfödda fåglar ej omfattas av Fågeldirektivet. Denna paragraf, tillsammans med undantagen i 13§, uppfyller enligt vår mening därmed vad som krävs i Fågeldirektivet.

Tillämpningen av paragrafen kommer dock att leda till förbud som av allmänheten troligen uppfattas som oskäliga och som medför föga naturvårdsnytta. Det blir i princip förbjudet att befatta sig med fågelarter som ej är jaktbara. Det kommer inte att vara möjligt för en privatperson att låta stoppa upp en upphittad död gråsparv. Vi föreslår att förbudet inskränks till levande och döda exemplar av CITES-arter och arter som faller under jaktförordningens reglering av "statens vilt", och levande exemplar av övriga fågelarter. Istället kan kompensatoriska åtgärder införas som kontrollerar omfattningen av hanteringen med döda exemplar av övriga fågelarter, t.ex. märkning, registrering och intyg utfärdade av polismyndighet. Sådana åtgärder måste dock utformas så att de kan tillämpas ensidigt av Sverige.

Uttrycket "transportera eller på annat sätt förvara" känns krystat. Är transport ett sätt att förvara? Räcker det inte med "transportera eller förvara"?

12§

Paragrafen ska implementera Art- och habitatdirektivet, som förbjuder alla former av förvaring, transport, och handel med vildfångade exemplar av en lång rad djur- och växtarter. Förbuden gäller även döda exemplar. Den föreslagna regleringen uppfyller så vitt vi kan se direktivets krav angående förvaring och handel, så länge som samtliga arter i direktivets bilaga 4 också finns med i förordningens bilaga 2. Att enbart lista svenska arter är inte tillräckligt, eftersom vi även måste kontrollera förvaring m.m. av exemplar av arter som förekommer i andra EU-länder. Däremot ser vi inte att Art- och habitatdirektivets krav på förbud mot att avsiktligt fånga eller döda exemplar i naturen är uppfyllt, vad gäller en lång rad växter och ryggradslösa djur som idag inte är nationellt fridlysta. Detta bör implementeras enligt Naturvårdslagen.

Även här kommer dock att uppstå situationer som upplevs omotiverade av allmänheten. Bilaga 2 rymmer ett antal arter som idag samlas och prepareras i liten omfattning av t.ex. amatörentomologer. Sådant insamlings- och inventeringsverksamhet alstrar värdefulla vetenskapliga data som behövs för en effektiv skötsel av landets Natura 2000-områden. Med tanke på det ringa antalet professionella entomologer i landet behövs även de ca 900 amatörentomologerna för dokumenteringen av insektsfaunan. Möjligen kan man här införa kompensatoriska åtgärder som ett alternativ för arter som ej omfattas av CITES-lagstiftning, statens vilt, eller är skyddade genom naturvårdslagen.

13§

Paragrafen listar omständigheter som ska vara uppfyllda för att undantag från 11§ och 12§ ska kunna göras. Ordalydelsen "det kan visas", i passivum, uppfattar vi som onödigt vag. Vem ska visa att giltiga omständigheter råder? På vem ligger bevisbördan? Enligt vår mening är det alltid den som åberopar undantaget som ska ha bevisbördan.

Stycke 8 är kryptiskt. Om man har tillstånd att "i fångenskap förvara djur" torde man också ha tillstånd att transportera dessa (undantaget arter på CITES bilaga A).

Stycke 10 undantar automatiskt den befattning med exemplar som sker inom och mellan statliga museer och forskningsinstitutioner. En betydande del av museiverksamheten bedrivs dock av t.ex. kommunala museer. Vi föreslår att kretsen av institutioner som undantas från regleringen utökas något, på individuell basis.

Stycke 11 undantar preparat som fanns före den 1 april 1998. En sådan begränsning i tiden behövs, men ger samtidigt problem med tillämpningen. För att undvika belastande handläggning efter detta datum bör allmänheten, företag och andra med samlingar eller enstaka preparat informeras om vad som gäller och uppmanas att låta registrera så mycket som möjligt i god tid. Detta måste utformas som en storskalig informationskampanj. Vi vill påpeka att det idag inte finns någon vetenskaplig metod att på året när datera ett biologiskt preparat.

Det finns en risk att regleringen medför att datum förfalskas på etiketter i samlingar av växter och insekter, så att det ser ut som att exemplaren insamlats före den 1 april 1998. Detta gynnar knappast insamlingen av vetenskapliga data kring våra rödlistade arters förekomst.

Stycke 12 innebär att djur och växter som fångas/insamlas efter den 1 april 1998 ej får användas för att starta eller införa friskt blod i en ex situ-population. Däremot får existerande populationer fortsätta att hållas utan krav på märkning, registrering eller intyg. Vi ser även här problem med kontrollen av efterlevnaden, eftersom det är omöjligt att avgöra huruvida en burfödd individ utslutande härstammar från exemplar som fångats före den 1 april 1998. Detta öppnar för en fortsatt uppbyggnad av den svårkontrollerade verksamheten med burhållna rovfåglar och ugglor, medan seriösa ex situ-program får svårigheter att införa friskt blod genom enstaka införlar av vildfångade individer. Vi föreslår att även hållandet av burfödda rovfåglar och ugglor förbjuds, så slipper vi utdragna handlägningsärenden där olika fågelindividens fångstdatum ska styrkas eller bestridas.

Art- och habitatdirektivet tillåter befattning med burfödda exemplar (el. motsvarande odling), medan 13§(12) går längre i kraven på vad som ska vara uppfyllt för att ett exemplar ska betraktas som icke viltfångat. Oavsett vilka kriterier som sätts kommer tillsynsmyndigheten att få problem med att avgöra vad som är viltfångat och vad som är odlat.

15§

För handel med burfödda exemplar av listade arter kräver förslaget både märkning, registrering och intyg. Genom hänvisningen till 30§ tillämpas dock här en annan, mycket mindre strikt, definition på vad som ska betraktas som burfött än i 13§(12). Se vidare kommentarer till 30§.

16§

Generella undantag av den typ som anges i författningskommentaren behövs säkerligen. Här gäller dock fortfarande att separata tillstånd behövs för förevisning och transport av arter på CITES bilaga A. För djurparker och botaniska trädgårdar bör även dessa tillstånd kunna ges generellt, under förutsättning att tillståndsgivningen för förevisning tillämpas restriktivt och med höga krav.

19§

För många av de exemplar av arter som täcks av bilaga 2 blir det svårt att hitta säkra märkningsmetoder. Levande eller pressade växter, liksom nålade insekter, går inte att ge en permanent märkning. Trots detta ligger ett värde i att polisen före 1 april 1998 förtecknar innehav och utfärdar intyg därom. Polisen behöver assistans vid artbestämningen, vilket bör regleras i de föreslagna tillämpningsföreskrifterna. Lämpligen används de av Jordbruksverket utsedda artbestämmarna för CITES-ärenden.

20§

Enligt författningskommentaren ska denna paragraf reglera "all prepareringsverksamhet". Detta stämmer inte helt, eftersom den föreslagna ordalydelsen utesluter prepareringsverksamhet som inte är av "viss omfattning", och sådan som inte utförs i förvärvssyfte. Det kan i praktiken bli svårt att styrka hur stor omfattningen är på vissa verksamheter, särskilt om det rör sig om icke öppet etablerade konservatorer, med verksamhet främst inom den "grå" marknaden. Det är just den typen av konservatorer som behöver regleras. Därför föreslår SLU att all prepareringsverksamhet i förvärvssyfte, oavsett omfattning, ska beläggas med tillståndsplikt. Däremot anser vi att preparering som utförs av privatpersoner, t.ex. amatörbotanister som pressar växter för det egna herbariet eller amatörentomologer som nålar upp fjärilar för den egna samlingen, även fortsättningsvis ska få utföras utan krav på tillstånd, annat än för åtkomsten och förvaringen av exemplaren.

Vi anser att tillstånd utfärdade i enlighet med den föreslagna 20§ ska vara tidsbegränsade. Detta ökar sannolikheten att det fortlöpande sker en tillsyn och prövning att villkoren i tillståndet är uppfyllda.

21§

Se kommentarer till 13§(10).

22§

Förslaget ger länsstyrelsen uppdraget att utfärda tillstånd för förevisning av djur och växter, d.v.s. för djurparker och botaniska trädgårdar. Vidare anges att tillstånd endast ska få lämnas för verksamhet som inte utgör ett hot mot vilt levande djur- och växtarter. Enligt vår mening kan länsstyrelsen inte bedöma huruvida en enskild djurpark eller botaniskt trädgård utgör något sådant hot. Den kan inte heller bedöma om företaget på något positivt sätt bidrar till naturvården genom ex situ-arbete. Prövningen riskerar att begränsas till djurskyddsaspekter. SLU föreslår att Naturvårdsverket i samråd med Jordbruksverket ska utfärda tillstånd för förevisning. Då finns större förutsättningar att bygga upp en kompetens som effektivt kan bedöma djurparkers och botaniska trädgårdars naturvårdsinsatser.

Vår idé är att den nu föreslagna förordningen ska bli ett kraftfullt redskap för att sortera fram de ex situ-institutioner (ex. djurparker) som på ett aktivt sätt kan bidra till naturvården, håller en mycket hög standard djur- eller växthållningsmässigt, har en egen välorganiserad administration för märkning och registrering och en egen vetenskaplig kompetens. Sådana utvalda institutioner ska ges en stor frihet att arbeta med (förvara, förevisa och transportera) exemplar (både burfödda och vid behov vildfångade) av arter listade i bilaga 2, med rapporteringsskyldighet till en tillsynsmyndighet (Naturvårdsverket). Övriga företag ska normalt ej få förevisa sådana arter. På detta sätt sätter vi ribban högt för landets zoologiska och botaniska trädgårdar, vinner förhoppningsvis viktiga ex situ-institutioner som kan bidra till naturvården, och vi slipper en stor del av handläggningen av olika tillstånd för enskilda exemplar.

30§

De kriterier för förökningsverksamhet som används av kommissionen är svåra att tillämpa. I kommissionens förordning (EG) nr 939/97, artikel 24, ges fyra kriterier för vad som ska anses vara ett djurexemplar som fötts och vuxit upp i fångenskap. Dessa fyra kriterier ska samtliga vara uppfyllda. Det krävs t.ex. att "föräldragenerationen anskaffades ... på ett sätt som inte var till skada för de berörda arternas fortlevnad i sin naturliga miljö". Detta torde vara svårt att uttala sig om beträffande många djurparkspopulationer, och för ett antal arter vet vi idag att anskaffningen förvisso skadade dåtidens population, men att dagens ex situ-population utgör en mycket viktig komponent i artens bevarande. Vidare krävs att "föräldragenerationen sköts på ett sätt som är ägnat att bibehålla avelsbeståndet på obestämd tid". Det finns ingen teoretisk eller praktisk väg att åstadkomma detta. All avelsverksamhet måste ges en tidsgräns för att avelsplanering ska vara möjlig. Det förtydligande som artikeln ger, "dvs. enligt en metod som har visat sig kunna framställa andra generationens avkomma i en kontrollerad miljö på ett tillförlitligt sätt", garanterar på inget sätt att avelsbeståndet kan bibehållas i 5 generationer, än mindre på obestämd tid.

Tyvär grundar sig dessa kriterier på resolutioner från CITES, och ev. ändringar i kommissionens förordning måste baseras på nya resolutioner.

Författningskommentaren begränsar uttrycket "hållbart nyttjande" till att gälla uppfödning i fångenskap. Detta är olyckligt, eftersom många vilda djurpopulationer utnyttjas på ett hållbart sätt genom den jakt som bedrivs i landet.

Bilaga 2

I bilagan innefattas första generationens varghybrider. Detta är bra, men inte tillräckligt för att undvika risken att tamhundgener överförs till den vilda populationen. Även andra och tredje generationens hybrider borde regleras. Detta är dock en svår gränsdragning, eftersom alla tamhundar härstammar från vargar, i vissa fall inte alltför avlägset i tiden. Vi ser inget enkelt kriterium på varghybrid som kan tillämpas här. En möjlighet är att betrakta alla hunddjur som saluförs som varghybrider såsom varande varghybrider. Likaså kan alla hunddjur som saluförs med stamtavla betraktas som varghybrider om stamtavlan innehåller minst en varg.

Art- och habitatdirektivet bilaga 4 listar 48 arter leddjur, 23 arter blötdjur och en art tagghudingar, inte 70 arter leddjur.

Det är oklart vad som avses med "nationellt skyddade" arter. Utan att se en komplett lista på vilka arter som ska listas i bilaga 2 är det svårt att ge en åsikt om arturvalet.

EG:s nya CITES-förordningar

SLU vill påpeka att den översättning av CITES-förordningen (EG nr 338/97) som bifogats remissen har vissa brister. För det första saknas svenska namn på arter och grupper, trots att dessa varit tillgängliga för EU-rådet sedan februari. För det andra är det mesta av notapparaten i bilagorna felaktig. De flesta numrerade noter återfinns vid fel art i bilagorna.

Vidare finner vi det uppseendeväckande att en ny bilaga D antagits utan någon diskussion om vilka arter som bör tas upp. Det förefaller som om kommunikationen mellan EU-kommissionen och Naturvårdsverket inte fungerat i detta avseende.

Underlag till detta yttrande har lämnats av forskarna Torbjörn Eberhard och Mats Höggren, Centrum för biologisk mångfald samt forskare Björn Cederberg, ArtDatabanken

Beslut i detta ärende har tagits av undertecknad prorektor i närvaro av förvaltningschefen universitetsdirektör Görel Oscarsson. Föredragande har varit avdelningsdirektör Majken Mattsson.

Johan Carlsten