



Miljösamverkan
Sverige

Utvärdering av projekt Hotade arter i alternativ medicin



”Detta område var tidigare ett svart hål, nu har ni satt det på kartan och dessutom försett oss med materia som gör det hela begripligt. Jag är väldigt nöjd.”



februari 2009

Länsstyrelserna

Framsidesbild

Med tillåtelse av Niklas Svensson, IFAW, Bryssel

Huvudmän

Länsstyrelserna och Naturvårdsverket

Webbplats

www.miljosamverkansverige.se

Grupparbetsplats

<http://miljoportal.intra.lst.se/miljosamverkansverige>

Projektledare

Ingela Höök

tel 031-60 52 18 *e-post* ingela.hook@lansstyrelsen.se

Biträdande projektledare

Elin Fornbacke

tel 018-19 50 43 *e-post* elin.fornbacke@lansstyrelsen.se

1. SAMMANFATTNING	4
2. BAKGRUND TILL PROJEKTET	5
3. PROJEKTET	6
3.1 Syfte och mål.....	6
3.2 Möten.....	6
3.3 Handlingsplan (pärmen)	7
3.4 Utbildningen	7
4. ENKÄTEN.....	8
4.1 Länsstyrelserna.....	8
4.2 Polisen	10
4.3 Tullen.....	10
5. INFORMATION OCH KOMMUNIKATION.....	12
6. REFLEKTIONER OCH FUNDERINGAR.....	13
Besöktes rätt verksamhetsutövare?	15
6.2 Träffar vi rätt i tillsynen?	16
6.3 Övriga myndigheters arbete och vårt samarbete.....	16
6.4 Lagstiftningen	17
Avslutningsvis.....	18

BILAGA 1. Projektgruppens utvärdering av projektet

BILAGA 2. Enkät till länsstyrelserna

BILAGA 2. Enkät till polis och tull

1. Sammanfattning

Denna utvärdering har gjorts av delar av den ursprungliga projektgruppen som under 2007 arbetade med tillsyn av hotade arter i alternativ medicin. De som arbetat fram denna utvärdering är Lena Bondestad från Länsstyrelsen i Norrbotten, Daniel Hansson, numera Länsstyrelsen i Gävleborg, Mats Forslund, WWF/TRAFFIC samt Elin Fornbacke, MSS.

De mål som sattes för projektet anser vi har uppnåtts. Projektet har även fått mycket bra kritik i den utvärdering som genomfördes av länsstyrelserna, polis och tulltjänstemän som deltog i utbildningsdagen.

Förväntningarna på att många länsstyrelser skulle gå ut och ha tillsyn var höga men införlivades inte helt under det första året. Tretton länsstyrelser av tjugoen deltog i utbildningen och fick materialet. Det finns även på Miljösamverkan Sveriges hemsida att ladda ner. Sex länsstyrelser har till dags dato bedrivit någon form av tillsyn inom detta område. Arbetet med artskyddet verkar vara starkt kopplad till handläggares personliga engagemang i frågan är arbetet mycket sårbart. Flyttar den handläggaren, blir sjuk eller föräldraledig faller oftast arbetet.

Samarbete mellan polis och länsstyrelserna kom till och fungerade relativt bra även om man inte kom hela vägen varje gång. Ändå beskriver flera att man lärt sig mycket inför framtida samarbeten i artskyddsfrågan, vilket är positivt. Hur de fynd som gjorts vid länsstyrelsernas tillsyn kommer att hanteras av åklagare vet vi inte i dagsläget. Det är nu viktigt att ärendena drivs till domstol i så stor utsträckning som möjligt eftersom det behövs rättsliga beslut att basera framtidens arbete på. Om så inte blir fallet riskerar man att frustrationen växer hos länsstyrelserna och att arbetet med att bedriva tillsyn på denna relativt lilla del inom länsstyrelsernas tillsynsuppdrag helt rinner ut i sanden.

Projektgruppen anser att Tullverket är en nyckelfaktor i arbetet. Tullen gjorde omedelbart beslag efter utbildningen men-inte något av dessa beslag har lett till någon påföljd eller åtal. Om illegala preparat inte tas om hand omedelbart då de kommer in i Sverige via tullen så sprids de ut över landet. Det blir i så fall länsstyrelsernas uppgift att leta upp dem på fältet vilket projektgruppen anser är ett slöseri med resurser. Det vore en fördel om beslagtagna preparat innehållande CITES-listade djur och växter sågs som artskyddsbrott och inte som smuggelbrott för korrekt utredning och behandling av ärendet.

Fortsatt samarbete över läns- och myndighetsgränser behövs. En nationell strategi för hur tull, polis, åklagare och länsstyrelserna ska jobba med frågorna skulle kunna utgöra underlag för framtidens artskyddsarbete i Sverige.

2. Bakgrund till projektet

Ända sedan mitten på 1990-talet har en återkommande diskussionspunkt mellan de berörda i artskyddsarbetet i Sverige varit att få till stånd tillsyn av marknaden för traditionell asiatisk medicin. Underlag har saknats och sakfrågan upplevts så komplicerad och resurskrävande att enstaka myndigheter inte på egen hand kunnat ta sig an tillsynen. En gemensam kraftansamling var nödvändig för att komma framåt.

Frågan hur marknaden för alternativ asiatisk medicin ser ut i Sverige var helt outredd och det fanns inget tidigare arbete eller kunskap om den sammantagna situationen i Sverige. Internationellt sett är frågan stor och handeln är mycket omfattande, även inom EU. Material finns framtaget för andra länders kontroll men de har inte direkt kunnat överföras på det svenska kontrollsystemet med länsstyrelser, tull och polis.

Ansvar för operativ tillsyn av artskyddet inom landet överfördes på länsstyrelserna 1999 när artskyddsförordningen trädde i kraft. Tidigare sköttes tillsyn och utredning av tull, polis och åklagare. Före Sveriges medlemskap i EU 1995 reglerades bara in- och utförsel av varor eller exemplar av arter. I och med medlemskapet i EU trädde EG-bestämmelser ikraft som reglerar försäljningen inom Sverige med sådant.

Miljösamverkan Sverige fick i början av år 2007 förfrågan från Naturvårdsverket om man kunde tänka sig att starta ett delprojekt som skulle behandla hur tillsyn av alternativ medicin skulle kunna komma tillstånd. Alternativmedicin omfattar även andra växt- och djurpreparat än de asiatiska. Styrgruppen antog projektförslaget och delprojektet skulle pågå under cirka ett års tid och genomföras enligt Miljösamverkan Sveriges arbetsmetod. En projektplan skrevs och en arbetsgrupp bildades, bestående av handläggare från länsstyrelserna samt en representant från Världsnaturfonden WWF/TRAFFIC. En referensgrupp bestående av representanter från övriga inblandade myndigheter bildades samtidigt.

3. Projektet

3.1 Syfte och mål

Syftet med projektet var att motarbeta den illegala handeln som finns med hotade djur- och växtarter. Eftersom området är komplext krävdes att det genomarbetades på detta sätt, i projektform där flera myndigheter kunde ingå i och bistå en samlad projektgrupp.

Målen för projektet var att välja ut aktuella arter att bedriva tillsynen av samt att beskriva, på ett utförligt och konkret sätt, hur tillsyn av dem kan bedrivas i en handlingsplan. Den skulle vara så enkel och konkret att en person med begränsad kunskap i ämnet med materialet som underlag skulle kunna bedriva tillsyn.

Att kartlägga den illegala handeln med hotade arter, analysera hur tillsynsarbetet påverkar den illegala handeln samt hur frågan kan lyftas uppåt till Naturvårdsverket och regeringen var långsiktiga mål som projektgruppen ansåg vara mycket viktiga att följa upp. Dessa mål ansåg projektgruppen vara så långsiktiga och omfattande att de inte kunde ingå som delmål i detta projekt. Denna sammanställning och utvärdering är en första analys av vad tillsynen resulterat i så här långt.

3.2 Projektgruppen

Gruppen bestod initialt av Helene Öhrling, Länsstyrelsen Västernorrland, Hanna Dittrich Söderman, Länsstyrelsen Stockholm, Lena Bondestad, Länsstyrelsen Norrbotten, Daniel Hansson, Länsstyrelse Dalarna samt Mats Forslund Världsnaturfonden WWF/TRAFFIC. Projektledare var Elin Fornbacke från Miljösamverkan Sverige.

Projektgruppen visade sig snart vara en mycket lyckad konstellation människor, då gruppen bestod av flera av de persontyper som behövs för att få en balanserad och välfungerande arbetsgrupp. Gruppen bestod både av eldsjälar, producenter, personer med många idéer samt de som kritiskt ifrågasatt. Detta ledde till att arbetet gick konstruktivt, klokt och eftertänksamt framåt. Deadlines har respekterats vilket även det är en viktig ingrediens i ett projektarbete. Samtliga som deltagit i gruppens arbete har i efterhand beskrivit det som roligt, givande, utvecklande och inte minst spännande. Att Världsnaturfonden kunnat ingå i arbetsgruppen har varit ovärderlig med all den sakkunskap och kompetens som det tillfört.

För projektgruppens utvärdering av deltagande i projektgruppen se bilaga 1.

3.2 Möten

Projektet startade med en tvådagarsträff då samtliga deltagare i både projekt- och referensgrupp träffades första dagen och endast projektgruppen dag två. Syftet med detta var att samtliga myndigheter och organisationer som jobbar

med frågan skulle ges möjlighet att ge sin syn på marknadens uppbyggnad och vilka projektets framgångsfaktorer var.

Projektgruppen träffades sedan 5 gånger samt höll 6 telefonmöten under projekttidens gång. Mellan mötena arbetade gruppmedlemmarna med olika arbetsuppgifter inför nästa möte.

3.3 Handlingsplanen (pärlen)

Pärmen innehåller en sammanställning av en stor mängd information. Där finns beskrivet bakgrunden till frågeställningen, relevant lagstiftning, utvalda djur- och växtarter inför tillsynen samt olika myndigheters ansvarsområden. Mallar och instruktioner för hur olika moment i tillsynen kan ske sammanställdes också av gruppen. Ambitionen var att i så stor utsträckning som möjligt låta referensgruppen titta på materialet och lämna sina synpunkter efter hand.

3.4 Utbildningen

Arbetsgruppen ansåg det viktigt att länsstyrelserna fick träffas och få materialet presenterat för sig samt möjlighet att förutsättningslöst diskutera frågan mellan sig. Handlingsplanen är i första hand framtagen för länsstyrelsernas arbete med tillsyn.

I andra hand kändes det angeläget att de olika myndigheterna som skulle komma att jobba tillsammans i fält med frågan fick träffas, det vill säga de regionala polismyndigheterna och länsstyrelserna. Tullens närvaro vid utbildningen ansågs vara en förutsättning för att alls lyckas med arbetet. Om det illegala flödet av alternativa mediciner inte stoppas i tullfiltret blir resultatet att länsstyrelsen sen får leta upp produkterna igen ute i landet, vilket framstår som ett rejält slöseri med resurser. Tullens personal bjöds därför också in till andra dagens praktiska genomgång av ett stort antal preparat vilken hölls av Jaap Reijngoud, CITES expert från Nederländerna.

Efter genomförd utbildning samt färdigställd handledning ansåg projektgruppen att det fanns bra förutsättningar för länsstyrelser, polis samt tull att fortsätta arbetet och bedriva tillsyn.

4. Enkäten

Under hösten 2008 genomfördes en enkätundersökning där frågor gällande material och utbildning framtaget av projektgruppen samt om den operativ tillsyn kommit tillstånd och i så fall fungerat ställdes.

Samtliga länsstyrelser tillfrågades genom utskick av enkäten på miljövardsdirektörernas e-post lista. De poliser (samt Uppsala län) och tullpersonal som deltog i utbildningsdagen tillfrågades även via e-post.

Alla länsstyrelser utom en inkom med svar. Vi fick x svar från polisen och x från tullen.

Nedan följer en sammanställning av inkomna svar. Enkäten till länsstyrelsen återfinns i bilaga 1 och frågorna till polis och tull i bilaga 2.

4.1 Länsstyrelserna

Tretton av tjugoen länsstyrelser deltog i utbildningsdagarna i Stockholm. De åtta länsstyrelser som inte deltog i utbildningsdagarna i Stockholm har angett begränsade resurser och att området inte är prioriterat som anledningar till frånvaron. Ingen av dessa åtta länsstyrelser har inventerat presumtiva verksamhetsutövare eller bedrivit någon operativ tillsyn hittills

Av de länsstyrelser som deltog i utbildningsdagarna i Stockholm har sju trots detta inte bedrivit någon operativ tillsyn. Orsakerna till detta anges vara resursbrist och att ansvarig handläggare har lämnat verksamheten. Nio länsstyrelser har inventerat presumtiva verksamhetsutövare.

Utbildningsdagarna i Stockholm upplevdes som mycket intressanta och lärorika av samtliga deltagare. Många har uppskattat de praktiska momenten som ingick i utbildningen. Dagarna har beskrivits som ett bra sätt att komma igång med den operativa tillsynen inom området.

Pärmen upplevdes som ett bra handläggarstöd som var lättförståligt och med bra bilder. Det uppskattades att det fanns mallar för exempelvis pressmeddelanden och förelägganden.

Sex länsstyrelser har till dags datum bedrivit operativ tillsyn. Det antal tillsynsbesök som dessa länsstyrelser har genomfört varierar från 6 stycken i ett län ändå upp till 30 stycken i ett annat län. Det totala antalet tillsynsbesök som genomfördes i landet blev 86 stycken.

Verksamhetsutövare som besöktes var hälsokostaffärer, orientaliska/asiatiska livsmedelsaffärer, akupunktörer, homeopater, TCM-utbildare, samt zonterapeuter.

De fynd som gjordes var plåster innehållande leopard (A-listad inom CITES) och mysk (myskhjort A/B -listad). *Saussurea costus* (en A-listad växtart) återfanns i piller till försäljning och *hoodia* (B-listad växtart) såldes som tuggummi, piller och dryck. Oklarheter om CITES-reglerna gällande *hoodia* försvårade den fortsatta hanteringen av de preparat man hittat.

Vi kan se att tillsynen i Uppsala, som var bland de första att gå ut, har haft effekt i landets norra del. Återförsäljare i Norrland uppgav att man efter centralt utskickad information från hälsokostkedjan inte längre säljer de preparat med *hoodia* som tidigare funnits i deras standardsortiment och som beslagtogs i Uppsala.

På frågan om vad som fungerat bra och mindre bra i tillsynen svarade länsstyrelserna att det som fungerat bra var förberedelserna med projektgruppens material som underlag och samarbetet med polisen. Flera beskriver även att det var positivt att möta handlarna som var trevliga och intresserade av frågan. Det som rent praktiskt fungerade mindre bra var att flera verksamhetsutövare arbetar hemifrån och därmed blir svårare att besöka oanmält. Handeln är ofta nationell med återförsäljare i andra län än det län man påträffat preparaten i. Detta gör att länsstyrelsen ”inte räcker till” och att samverkan över länsgränser blir avgörande för att beslagen ska bli större och få mer effekt.

”En verksamhet hade precis flyttat utanför länet när vi skulle ha tillsyn – den verksamheten pågår fortfarande, vilket är frustrerande” Citat från enkätsvar

Ibland klickade även samarbetet med polisen trots goda intentioner.

Alla sex länsstyrelser som bedrivit tillsyn beskriver tillsynsarbetet som roligt men svårt.

”Det är alltid lite motigt att bedriva operativ tillsyn, och svårare ju mindre verksamhet det är som man tillsynar. Men tillsynen upplevdes som ok av båda handläggare som var ute på kontroll.” Citat från enkätsvar

På frågan om hur samarbetet med polis och åklagare ser ut svarade de flesta att det fungerat tillfredsställande i detta enskilda projekt. Det har fungerat mycket bra i vissa fall och mindre bra i andra. Dock har alla länsstyrelser haft kontakt med polis innan man gått ut och det anser vi vara en vinst i sammanhanget. Samarbete har i alla fall initierats och eftersträvat.

De allra flesta ansåg att tillsynen kommit att påverka hur lagstiftningen efterföljs. Man skriver att det är bra och viktigt att länsstyrelserna syns ute i verksamheterna, att mycket av handeln sker i oförstånd och att den information man kunnat lämna ifrån sig samt de samtal man haft påverkat verksamhetsutövarna att bli mer medvetna om problemet. Tillsyn i ett län kan få påföljden att alla affärer inom samma kedja tagit bort olagliga produkter, vilket visar att en relativt begränsad tillsyn kan resultera i nationell påverkan. Det är sant om verksamhetsutövarna är stor och finns på flera ställen i landet.

De flesta länsstyrelser beskriver att artskyddstillsynen är lågt prioriterad, något som den delar med övriga tillsynsområdena hos länsstyrelserna. Handläggning av inkommande ärenden prioriteras generellt framför den egeninitierade tillsynen. Det man kan läsa ut av svaren är att i de fall handläggaren är personligt engagerad i frågan och brinner för den kommer tillsynen med större sannolikhet att komma tillstånd.

”Handläggning måste prioriteras, tillsyn i andra hand. Beror troligen delvis på att uppgiften ligger på handläggare som har uppgifter inom ett politiskt sett mer prioriterat område. Artskydd och tillsyn får utföras på övriga ”lediga stunder”.” Citat från enkätsvar

På frågan om uppgiften kunde ha angripits på annat sätt ansåg de svarande att arbetet utförts på ett bra och pedagogiskt sätt. Att få bakgrunden och artfakta genom pärmen uppskattades och att en träff med praktiska övningar hölls där man fick träffa poliserna från sitt län uppskattades. Framtaget material och utbildningsdagarna beskrevs som en förutsättning för tillsynen, och att man utan det inte hade genomfört någon tillsyn. Några egentliga förslag på hur arbetet kunde ha utförts på annat sätt framkom inte i enkätsvaren.

4.2 Polisen

Utbildningsdagarna i Stockholm upplevdes som positiva och bra. Föreläsaren Jaap Reijngoud och den praktiska delen i att få känna och titta på riktiga preparat uppskattades. Pärmen som projektgruppen tagit fram fick positiva omdömen. Den beskrevs som bra att ha som uppslagsverk och att använda som underlag.

Samarbete har skett med berörda länsstyrelser inför länsstyrelsernas tillsyn. Fler insatser planeras. Detta upplever projektgruppen som en mycket bra start för framtida arbetsinsatser planering. Poliserna skriver att det är viktigt att länsstyrelsen informerar om att tillsyn planeras så att man kan delta.

Flertalet av svaren menar att angreppssättet varit det rätta, och man anser att det kommer att leda till ökad kunskap inom området. Generellt tycker de svarande att det var bra att projektet genomförts, och det är viktigt att arbetet också fortsätter.

4.3 Tullen

Utbildningen upplevdes mycket positiv och inspirerande. Det var bra med skriftligt material, fysiska prover och föredrag. Pärmen har använts vid kontroller. Den har varit vägledande att titta i den och ett bra hjälpmedel i arbetet, men den är inte direkt anpassad för tullens arbete.

På frågan om deltagandet i kursen lät några insatser på myndigheten svara de ja, ett flertal beslag har skett. Flera av tjänstemännen som deltog i utbildningsdagen har kände även igen preparat som förevisades då.

Tullåklagarexpeditionen har ålagt oss att översätta kinesiska tecken innan beslag görs vilket leder till att inte så många beslag görs.

Utvecklingsförslag på hur tullen kan samverka med länsstyrelserna inom detta område var att utveckla informationsutbytet, och utse en kontaktperson som kan nås när hjälp behövs. De önskade även regelbunden uppgradering av pärmens material samt information om vad som händer. Även fler kurser där olika myndigheter deltar och samverkar efterfrågades.

Generellt ansåg de svarande tulltjänstemännen att fler repetitioner, utbildningar och uppdateringar kommer att krävas, bland annat bör fler tullare utbildas. De menade också att länsstyrelserna bör höra av sig till tullen om de hittar aktörer som kan tänkas ha olaglig handel med TAM.

5. Information och kommunikation

Projektet presenterades i januari 2007 för 13 av 21 länsstyrelser, representanter från 7 polisdistrikt samt 6 tulltjänstemän.

Den 29 april 2008 presenterades projektet vid det 16:e Enforcement Group mötet i Bryssel.

I ett utskick till branschorganisationerna samt TT informerade Jordbruksverket om projektet och den kommande tillsynen. Detta fick ett stort genomslag i massmedia och även ett antal lokala tidningar skrev om projektet.

I samband med att BRÅ:s rapport om illegal handel med hotade arter presenterades i pressmöte den 26 september 2008 deltog projektledaren och föredrog kort om projektet och dess upplägg. En intervju om projektet och ämnet las ut på hemsidan och sändes i Ekot några dagar senare.

Artiklar om projektet har publicerats både i Jordbruksverkets tidning Djuridiken samt i Naturvårdsverkets TillsynsNytt. En del länsstyrelser har på sina hemsidor och i pressmeddelande berättat om projektet samt den tillsyn man planerat eller genomfört i länet.

6. Reflektioner och funderingar

Materialet har tagits fram och presenterats med en bra respons och har kunnat användas så som syftet var. Tillsynen har kommit igång och genomförts i sex län. Projektgruppen känner sammantaget att man åstadkommit det man ville.

En viss bild av handelns förekomst i landet har vi kunnat skapa oss. Verksamheter i Uppsala, Norrbotten, Örebro, Östergötland och Västmanlands län har besökts. Dock saknas en tillsynsinsats i de stora länen Stockholm och Skåne där vi kunnat konstatera, genom sökningar på nätet samt vid tillsynsbesök i andra län, att större grossister och flera verksamhetsutövare finns. *Hoodia* fanns i Hälsokostcentralens (HKC) sortiment och dessa är leverantörer till alla de större landsomfattande hälsokostkedjorna och butikerna. Genom att besöka några butiker och uppmärksamma HKC på problemet kunde en stor del av försäljningen stoppas. Frågan är vilka vägar produkterna kommer att ta framöver för att nå de konsumenter som fortfarande efterfrågar dessa produkter.



Preparat med hoodia. Bild från Länsstyrelsen i Norrbotten

Åttiosex verksamhetsutövare har besökts men fynden är relativt små. Frågan blir därför om handeln med hotade arter i alternativ medicin verkligen så omfattande i landet. Det som var anmärkningsvärt var att den svenska tullen började göra beslag på hotade arter i alternativa mediciner redan efter 24 timmar från det att utbildningsdagen i Stockholm avslutades. Det tolkar projektgruppen ändå som en tydlig indikation på att det måste finnas, åtminstone en viss, marknad för den här typen av alternativ medicin i Sverige. Vad den låga frekvensen av funna preparat vid länsstyrelsernas tillsyn beror på är inte helt klarlagt av projektgruppen. En förklaring kan vara att de stora länen inte bedrivit tillsyn och att vi följaktligen inte har någon bild ifrån de län där vi kan förvänta oss att marknaden är som störst.

En möjlighet är att tillsynen inte inriktades på rätt produkter. Av tio utvalda artgrupper återfanns preparat innehållande tre av dessa, mysk, leopard och *hoodia*. I tillsynsbesöken och samtal med verksamhetsutövare framkom att tigerpreparat är så ovanligt så att det till och med i asiatiska länder är svårt att få tag på det. Leopard har dessutom ersatt tigern i flera mediciner och leopardpreparat har hittats ett antal gånger nu i landet; i Uppsala, Östergötland och Blekinge. Noshörningar är förmodligen en annan djurgrupp som nu är så pass sällsynt att de åtminstone i Sverige är ytterst ovanliga inom alternativmedicinen.

Vild ginsengrot visade sig vara så extremt dyr vid inköp att vi nog inte kan förvänta oss att det finns till försäljning på många ställen i Sverige. De som hade ginseng berättade att det endast gick att köpa odlad.

Aloe verkar mer eller mindre uteslutande utgöras av den icke skyddade arten *Aloe vera*, som även odlas i stor omfattning.



Sjöhäst var inte heller något som hittades. Det var oväntat eftersom preparat med sjöhäst var utpekat av ett flertal olika instanser/myndigheter utomlands som en vanlig ingrediens, och att den svenska tullen vid flera tillfällen beslagtagit sjöhästpreparat. Det senare tyder på att ingrediensen förs in till Sverige men sedan inte återfinns vid länsstyrelsernas tillsyn.

Sjöhästtabletter, från Tullen Arlanda

Jaap Reijngoud som jobbat flera år vid tullen i Nederländerna, vilket är ett känt transitland för alternativa mediciner, påpekade vid sitt utbildningstillfälle att roten av växten *Saussurea costus* används i mycket stor skala inom den traditionella medicinen. Denna art ingick inte ursprungligen i de tio artgrupper som projektgruppen valt ut att titta närmare på. Fynd av preparat innehållande roten gjordes ändå i två av länen och grossisten visade sig finnas i ett tredje län (i vilket tillsyn inte genomförts) *S. costus* anses ha en påverkan vid stressymptom och i dagens läge då flera lider av detta kan man tänka sig att efterfrågan på alternativa mediciner med denna verkan ökar. *S. costus* är A-listad och starkt hotad i dagsläget.



Preparat innehållande *S. costus*, bild från Tullen, Arlanda

Reijngouds sammanställning över de mest använda växterna inom traditionell asiatisk medicin omfattar *Cibotium barometz*, *Bletilla striata*, *Gastrodia elata*, dendrobium-arter, *Saussurea costus*, olika arter av *Aquilaria spp.* samt *Cistanche deserticola*. Preparat innehållande flera av dessa arter har hittats i tullen på Arlanda. Möjligen skulle flera av dessa också ha ingått i de utvalda artgrupperna för länsstyrelsernas tillsyn.



Preparat med *Aquilaria*, från Ungerska CITES Management Authority

6.1 Besöktes rätt verksamhetsutövare?

Trots ett bra underlag i pärmen var det inte helt lätt att hitta rätt och att söka fram lämpliga verksamhetsutövare var lite klurigt. De flesta verkar ha gjort sökningar på nätet på arter, ord och/eller verksamheter. Någon gick genom kommunernas listor på verksamhetsutövare.

Hälsokostbutikerna försäljning av hoodia, som dessutom klassas som läkemedel vid försäljning som bantningspreparat, anser vi att tillsynen stoppat mer eller mindre i hela landet. Den Internet handel som pågår har vi inte kunnat komma åt. Det är dock viktigt att poängtera att projektgruppen redan inledningsvis avgränsade projektet genom att inte ta upp och belysa den aktivitet som finns på Internet. Projektgruppen menade att det skulle bli för resurskrävande och borde vara ett eget projekt.

Att göra en djupare analys av resultaten från länsstyrelsernas tillsyn för att se om någon bransch i större omfattning representeras i handeln med hotade arter

mot vilken framtida insatser i tillsynen borde riktas, hade varit av intresse att göra men ryms inte inom projektets tidsramar.

Som man skrev i utvärderingen i ett län ”Tillsynen resulterade i upptäckt av några B-listade arter men efter utvärdering kom vi fram till att vi inte höll oss riktigt inom rätt verksamheter för att träffa på TCM preparat förutom ett par butiker. De kunskaperna vi erhöll vid tillsynen avser vi att utnyttja till nästa gång som vi hoppas genomföra under våren 2009 om vi och tillsynsmyndigheten får godkännande för detta.”.

Det förstärker bilden av att området inte är helt lätt att ha en överblick över och att uthållighet och eftertanke blir viktiga egenskaper för fortsatt framgång.

6.2 Träffar vi rätt i tillsynen?

Att vara två handläggare vid tillsynen beskrevs som mycket bra och att det ökade möjligheten att ”hänga med” i vad som händer vid tillsynsbesöket. Att hinna prata, lyssna, skriva ner, fotografera och i en del fall även tillkalla och diskutera med polis kräver en del.

När man i Uppsala län fann *S. costus* produkter visade det sig att produkterna köpt från en grossist i annat län (första problemet) som i sin tur köpte in produkterna från ett kinesiskt företag (andra problemet) vilket i sin tur anlidade ett australiensiskt företag för kontroll av kvalitet och innehåll (tredje problemet). Hur skulle Länsstyrelsen i Uppsala adressera alla dessa aktörer på ett effektivt sätt blev genast frågan. Handeln är inte länsindelad, den är global.

Upplevelsen blir att på länsnivå kommer vi förmodligen aldrig att komma upp i några större beslag som kan leda till några vettiga åtal. Det handlar om några få paket på varje ställe. Ärendena sträcker sig direkt över länsgränser och vem tar då ansvar för att ärenden initieras och drivs vidare på andra myndigheter. Idag kan vi ärligt säga att det går trögt och ibland händer inget alls. Ska tillsynen ligga på länsnivå eller hör den hemma på ett nationellt plan?

6.3 Övriga myndigheters arbete och vårt samarbete

Vid beslag av produkter visade det sig vara ganska svårt att utreda fallen med en komplicerad process. CITES intyg såg inte alltid helt ok ut och frågan om hur tillsynsmyndigheten ”ska övertygas” om att B-listade arter i preparat tagits lagligt känns oklar. Hur länsstyrelsen ska övertygas känns inte alltid helt klart. Finns inga papper eller intyg (CITES eller annat) är det ganska svårt att vara övertygad.

Projektgruppen ser tullen som den allra viktigaste aktören på området. Om illegal handel stoppas vid gränsen behöver inte länsstyrelserna ut och leta upp den i landet. En viktig slutsats som projektgruppen dragit är att artskyddsbrott kräver särskild kompetens och kunskap för att få till stånd en riktig utredning. Därför borde de ärenden i form av beslag som tullen och länsstyrelserna faktiskt ändå gör tilldelas en miljöåklagare. Projektgruppen menar att den här

typen av brottslighet i första hand ska ses som ett brott mot miljöbalken och inte som ett brott mot smugglingslagen.

Rebecca Peterson skriver i sitt fördjupningsarbete, gjort vid Tullskolan i januari 2009, att artskyddsbrott har i svensk praxis bestraffats med böter vilket betyder att de klassas som brott av enkel beskaffenhet. Tabeller finns framtagna för att beräkna bötesbelopp men dessa tabeller baseras endast på antalet djur eller produkter som smugglats in. De tar inte hänsyn till vilken CITES-klassificering arten har och en art som är på gränsen till utrotning kan likställas med en art som bara är hotad i ett land. Så som skrivningarna är i dagsläget ger de enligt Peterson även sken av att det är mindre allvarligt att smuggla vissa arter, som t.ex. sköldpaddor än ormar, då fler sköldpaddor måste ha smugglats in för att ge samma antal dagsböter. Detta verkar vara högst olyckligt men borde gå att åtgärda relativt enkelt.

Tips på intressanta verksamhetsutövare som tullen ser importerar alternativa mediciner och andra produkter till landet borde kunna förmedlas fritt mellan tull och aktuell länsstyrelse i det län personen i fråga är verksam. Det måste vara möjligt att dela och samarbeta den lilla information vi har på området.

Tull, polis, åklagare och länsstyrelserna skulle gemensamt behöva diskutera och ta fram konkreta riktlinjer för hur dessa ärenden ska hanteras, information delas och insatser styras på en nationell nivå. En långsiktig strategi för hur dessa myndigheter tillsammans över läns- och nationsgränserna kan stävja den illegala handeln med hotade arter behöver arbetas fram.

6.4 Lagstiftningen

Lagstiftningen som reglerar detta område är inte så lätt att sätta sig in i. Projektgruppen har genom att plocka ut viktiga delar och beskriva dem i pärmen underlättat för tillsynsmyndigheterna att tillgodogöra sig denna. Dock är det uppenbart att när lagstiftningen skall användas i praktiken så uppkommer många frågor inom alla led i rättsprocessen. Det gör att misstänkta lagbrott är svårutredda. Detta beror bl. a. på att artskyddsförordningen är splittrad och svår att förstå sig på i kombination med de EU-bestämmelser som gäller. Artskyddsförordningen bör som Brottsförebyggande rådet (Brå) påpekat under hösten 2008 skrivas om och förtydligas. Arbetsgruppen delar också Brå:s uppfattning att informationen om de regler som gäller för handel med vilda djur och växter måste göras tydligare. Inte minst för att verksamhetsutövare och kunder skall kunna veta vad som är tillåtet eller inte.

Avslutningsvis

Mycket arbete kvarstår. Projektgruppen har lyckats skrapa lite på ytan och länsstyrelserna i sitt tillsynsarbete har lyckats gräva sig ner en liten bit. Alltför snart upplever vi att sprickorna och fallgroparna märks.

Projektgruppen vill rikta ett tack till deltagarna i referensgruppen samt till Naturvårdsverket som hjälpt till med finansieringen av projektet.

Framför allt vill vi rikta ett stort tack till alla er handläggare på länsstyrelserna och polisen som har genomfört tillsynen och gett underlag för att jobba vidare med denna viktiga fråga. Även tullinspektörerna som fortsätter att hitta illegala preparat är värda ett stort tack.

Bra jobbat och kämpa på!

