



Bryssel 7.2.2014  
COM(2014) 64 final

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**EU:n lähestymistapa luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjuntaan**

## KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

### EU:n lähestymistapa luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjuntaan

#### 1. LUONNONVARAISTEN ELÄINTEN JA KASVIEN LAITTOAMAN KAUPAN LUONNE, LAAJUUS JA VAIKUTUKSET OVAT MUUTTUNEET MERKITTÄVÄSTI

Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien yli kansallisten rajojen tapahtuva laitton kauppa on huomattavassa kasvussa koko maailmassa. Siitä on tullut yksi kannattavimmista rikollisista toiminnoista maailmanlaajuisesti. Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laitton kauppa ei ole uusi ilmiö, mutta sen laajuus, luonne ja vaikutukset ovat muuttuneet merkittävästi viime vuosina. Hiljattain annetussa YK:n päätöslauselmassa<sup>1</sup> luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laitton kauppa määritellään vakavan järjestäytyneen rikollisuuden muodoksi, jota harjoittavat samat maailmanlaajuisesti järjestäytyneet rikollisryhmät, jotka harjoittavat myös ihmiskauppaa sekä huumausaineiden ja ampuma-aseiden laitonta kauppaa. Jotkin puolisoitilaalliset ryhmät rahoittavat toimintaansa luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan avulla. YK:n pääsihteeri ja turvallisuusneuvosto ovat todenneet, että luonnonvaraisten eläinten salametsästys ja luonnonvaraisten kasvien laitton kerääminen sekä niiden laitton kauppa kuuluvat niihin tekijöihin, jotka aiheuttavat epävakautta Keski-Afrikassa ja järkyttävät alueen rauhaa ja turvallisuutta.<sup>2</sup>

#### **Joitakin lukuja luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan laajuudesta ja arvosta<sup>3</sup>**

- Arvioiden mukaan afrikannorsuja on kymmenen viime vuoden aikana tapettu laittomasti kaksinkertainen määrä aikaisempaan verrattuna ja norsunluuta takavarikoitu kolminkertainen määrä. Vuonna 2012 salametsästäjät tappoivat noin 22 000 norsua. Laitonta norsunluuta takavarikoitiin vuonna 2013 yli 40 tonnia. Afrikannorsukanta, johon arvioidaan kuuluvan 500 000 yksilöä, on nyt laskussa todennäköisesti kaikkialla Afrikassa.
- Sarvikuonojen salametsästys on huomattavasti lisääntynyt Etelä-Afrikassa. Vuonna 2013 salametsästäjät kaatoivat yli 1 000 eläintä, kun vuonna 2007 vastaava luku oli 13. Kaiken kaikkiaan vuodesta 2010 lähtien Etelä-Afrikassa on tapettu laittomasti noin 2 500 yksilöä. Etelä-Afrikassa elää 80 % Afrikan koko sarvikuonokannasta. Jos salametsästys jatkuu samaa vauhtia Etelä-Afrikassa, maan sarvikuonokanta alkaa pienentyä vuonna 2016.

<sup>1</sup> Hyväksytty YK:n rikosentorjunnan ja rikosoikeuden toimikunnassa ja vahvistettu YK:n talous- ja sosiaalineuvostossa.

<sup>2</sup> YK:n pääsihteerin raportti, 20. toukokuuta 2013, S/2013/297, YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2121 (2013).

<sup>3</sup> Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan, kuten kaiken muun laittoman toiminnan, laajuutta ja arvoa on hyvin vaikea arvioida. Useimmissa maissa tämän rikollisuuden torjumiseksi on käytettävissä resursseja vain rajallisesti, mikä tarkoittaa sitä, että todelliset luvut ovat arvioituja todennäköisesti suuremmat.

- Maailman tiikerikanta on pienentynyt vuosisadan takaisista 100 000 yksilöstä alle 3 500 yksilöön. Sumatrantiikereistä 78 % on kuollut salametsästäjien käsiin.
- Sarvikuonon sarven myyntiarvo on noin 40 000 euroa kilolta (kilo kultaa maksaa nykyisin noin 31 000 euroa) ja raa'an norsunluun 620 euroa kilolta laittomilla markkinoilla. Tiikerin luista maksetaan jopa 900 euroa kilolta.
- Laittoman puunkorjuun osuus on jopa 30 % maailmanlaajuisesta puukaupasta, ja laitton puunkorjuu on yli 50 %:ssa tapauksista osasyypä tapauksista osasyypä trooppisten metsien häviämiseen Keski-Afrikassa, Amazonin alueella ja Kaakkois-Aasiassa.
- Laittoman kalastuksen arvo on koko maailmassa noin 10 miljardia euroa vuodessa, mikä on 19 % saaliiden ilmoitetuista arvosta.

Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laitton kaupan kasvu johtuu pääasiassa siitä, että tällaisten tuotteiden kysyntä on suurta ja kasvaa edelleen erityisesti Aasiassa<sup>4</sup>, ja siitä, että kyseessä olevien lajien alkuperäalueilla esiintyy köyhyyttä, huonoa hallintoa, epävakautta ja kriisejä. Puutteet lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnassa ja varoittavien seuraamusten riittämättömyys eivät myöskään auta korjaamaan tilannetta.

Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laitton kauppa on vakava uhka luonnon monimuotoisuudelle ja kestäväälle kehitykselle. Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laitton kauppa kohdistuu erityisesti hyvin symbolisiin lajeihin, joita ovat norsut, sarvikuonot, ihmisapinat, tiikerit ja hait. Jotkin näistä lajeista ovat vaarassa kuolla sukupuuttoon luonnossa. Norsuja ja sarvikuonoja salametsätetään enemmän kuin koskaan lähimenneisyydessä. Tämä murentaa ne tulokset, jotka suojelutoimilla on kolmen viime vuosikymmenen aikana saatu. Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laitton kauppa koskee myös monia muita eläin- ja kasvilajeja (esimerkiksi korallit, matelijat ja muurahaiskävyt sekä lääkinnällisiin tarkoituksiin käytettävät kasvit ja eläimet) ja tuotteita (esimerkiksi puu, puuhiili ja laittomasti pyydettyjen luonnonvaraisten eläinten liha). Myös kansanterveydelle aiheutuu tautien leviämisen vaara, koska salakuljetetut eläimet jäävät terveystarkastusten ulkopuolelle.

Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laitton kauppa vie joiltakin kaikkein heikoimmassa asemassa olevilta väestöryhmiltä, kuten alkuperäisyhteisöiltä, toimeentulon perustan. Luonnonvaraisista eläimistä ja kasveista peräisin olevat tuotteet ovat merkittävä talouden ala monissa teollisuus- ja kehitysmaissa joko suoraan tai välillisesti, esimerkiksi matkailun kautta. Valtiot menettävät tärkeitä tulonlähteitä luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laitton kaupan vuoksi, ja kansainväliset rikollisverkostot hyötyvät siitä. Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laitton kauppa on vahvasti sidoksissa korruptioon ja laittomiin rahavirtoihin, esimerkiksi rahanpesun kautta, ja se on vastoin oikeusvaltion ja hyvän hallintotavan periaatteita. Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laitton kauppa vie myös ihmishenkiä: noin 1 000 metsänvartijaa on saanut surmansa salametsästyksen vastaisten operaatioiden aikana kymmenen viime vuoden aikana.

EU on edelleen merkittävä luonnonvaraisista eläimistä ja kasveista peräisin olevien tuotteiden kohdemarkkina-alue. Erityisen paljon kysyntää on sellaisista eläimistä ja kasveista, joista saa korkean hinnan laittomilla markkinoilla. EU:n suuret satamat ja lentoasemat ovat tärkeitä

<sup>4</sup> Esimerkiksi Kiina on norsunluun ja Vietnam sarvikuonon sarvien merkittävin kohdema.

laittoman kaupan kauttakulkupaikkoja, erityisesti Afrikan ja Aasian välillä. EU:ssa tehdään joka vuosi noin 2 500 luonnonvaraisista lajeista peräisin olevien tuotteiden takavarikointia.<sup>5</sup> Tiettyjä harvinaisia lintulajeja, koralleja, kaloja ja kilpikonnia salakuljetetaan myös EU:n jäsenvaltioista joko toisiin EU:n jäsenvaltioihin tai kolmansiin maihin.

Järjestäytyneet rikollisryhmät ovat Europolin mukaan yhä vahvemmin mukana EU:n sisäisessä luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittomassa kaupassa. Tällainen kauppa on hyvin kannattavaa, kiinni jäämisen riski on pieni ja seuraamukset ovat vähäiset.<sup>6</sup>

Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan uusi laajuus ja ulottuvuus ovat saaneet poliittiset päättäjät kiinnittämään asiaan aiempaa enemmän huomiota. Monet EU:n jäsenvaltiot ovat esimerkiksi käynnistäneet laittoman kaupan torjuntaa koskevia aloitteita.<sup>7</sup> Euroopan parlamentti vaatii, että aiheesta laaditaan EU:n toimintasuunnitelma.<sup>8</sup> Joulukuussa 2012 YK:n yleiskokous ilmaisi olevansa syvästi huolissaan luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittomasta kaupasta. G8-maiden johtajat, Afrikan maiden valtiovarainministerit sekä Aasian ja Tyynenmeren alueen taloudellisen yhteistyön foorumin (APEC) johtajat sitoutuivat vuonna 2013 toteuttamaan toimia luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumiseksi.

Tämän tiedonannon tarkoituksena on kiinnittää huomiota tarpeeseen puuttua luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan maailmanlaajuiseen ongelmaan tehokkaammin. Siinä tarkastellaan ja arvioidaan nykyisiä EU:n toimia, joilla tuetaan luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjuntaa maailmanlaajuisesti (osa 2) ja EU:n sisällä (osa 3). Lisäksi tällä tiedonannolla käynnistetään keskustelu EU:n tulevasta lähestymistavasta EU:n luonnonvaraisten eläinten ja kasvien kaupan torjuntaan.

## **2. MAAILMANLAAJUISET TOIMET LUONNONVARAISTEN ELÄINTEN JA KASVIEN LAITTOMAN KAUPAN TORJUMISEKSI**

EU on tukenut aloitteita, joilla lujitetaan kansainvälisiä toimia luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumiseksi.

### **2.1. Kaupan sääntely**

Uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevalla yleissopimuksella (CITES) pyritään varmistamaan, ettei noin 35 000 suojellun eläin- ja kasvilajin kansainvälinen kauppa vaaranna kyseisten lajien eloonjäämistä. Maaliskuussa 2013 CITES-sopimuksen osapuolet hyväksyivät useita konkreettisia toimia, joilla torjutaan lukuisten uhanalaisten lajien (esimerkiksi norsut, sarvikuonot, tiikerit ja trooppinen puu) salametsästystä, laitonta keruuta ja laitonta kauppaa.

<sup>5</sup> *Illegal Wildlife Trade and the European Union: an analysis of EU-TWIX seizure data for the period 2007-2011*, Euroopan komissiota varten laadittu raportti.

<sup>6</sup> Europol, *Serious and Organized Threat Assessments 2011, 2012, 2013*.

<sup>7</sup> Saksa järjesti yhdessä Gabonin kanssa korkean tason oheistapahtuman yleiskokouksen ministerikokousviikolla syyskuussa 2013; Ranska järjesti pyöreän pöydän neuvottelut rauhaa ja turvallisuutta Afrikassa koskevan valtioiden ja hallitusten päämiesten huippukokouksen yhteydessä 5. joulukuuta 2013; Yhdistynyt kuningaskunta isännöi korkean tason konferenssia luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittomasta kaupasta 13. helmikuuta 2014.

<sup>8</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma, 15.1.2014 (2013/2747(RSP)).

EU on CITES-sopimuksen tärkeä tukija, ja sillä on ollut keskeinen rooli näiden toimien hyväksymisessä.

Puutavaran laittoman kaupan torjunnan alalla EU on tehnyt kahdenvälisiä vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia, joiden kautta se tukee kumppanimaiden toimia metsähallinnon lujittamiseksi ja kansallisen järjestelmän luomiseksi, jotta puutavarakauppa on jäljitettävissä ja sen laillisuus todennettavissa. Metsälainsäädännön soveltamisen valvontaa, metsähallintoa ja puukauppaa (FLEGT) koskevaa EU:n toimintasuunnitelmaa on täydennetty EU:n puutavara-asetuksella sen varmistamiseksi, että puutavara ja puutuotteet, jotka saatetaan EU:n markkinoille, ovat peräisin laillisista lähteistä.

Lisäksi EU on kansainvälisellä tasolla johtava voima laittoman, ilmoittamattoman ja sääntelemättömän kalastuksen torjunnan alalla. Se edistää kattavien markkina- ja valvontatoimien sekä konkreettisen toiminnan hyväksymistä alueellisten kalastusjärjestöjen, FAOn ja YK:n ja Interpolin yhteydessä. EU on antanut teknistä apua yli 50:lle kolmansiin maihin kuuluvalla maalla tukeakseen niitä kansainvälisten velvoitteiden noudattamisessa laittoman, ilmoittamattoman ja sääntelemättömän kalastuksen torjumiseksi. Viimeisenä keinona EU laatii mustan listan kolmansista maista, jotka kieltäytyvät yhteistyöstä, ja estää siten niiden kalastustuotteiden kaupan EU:n kanssa.

EU on sisällyttänyt kaikkiin kolmansien maiden (esimerkiksi Väli-Amerikan maat, Kolumbia, Peru ja Singapore) kanssa hiljattain tehtyihin vapaakauppasopimuksiin määräyksiä, joilla pyritään lujittamaan monenvälisten ympäristösopimusten tosiasiallista täytäntöönpanoa, sekä määräyksiä, jotka koskevat kauppaa metsätalouden ja kalastuksen kaltaisilla aloilla. EU noudattelee samaa lähestymistapaa myös meneillään olevissa vapaakauppasopimusneuvotteluissa, joita käydään muun muassa Kanadan, Japanin, Thaimaan, Yhdysvaltojen ja Vietnamin kanssa. Lisäksi EU antaa ylimääräisiä kauppaetuksia yleisen tullietuusjärjestelmänsä erityisen kannustusmenettelyn (GSP +) kautta muita heikommassa asemassa oleville kehitysmaalle, jotka ratifioivat ja panevat täytäntöön kestävää kehitystä ja hyvää hallintotapaa koskevat kansainväliset yleissopimukset, joihin kuuluu myös CITES-sopimus.

## **2.2. Sääntöjen täytäntöönpanon valvonta**

Monissa alkuperä-, kauttakulku- tai kohdemaissa, joissa salametsästystä ja luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittomia kauppaa esiintyy, kansallisten lainvalvontaviranomaisten resurssit ja toimet eivät ole riittävät voimassa olevien sääntöjen täytäntöönpanemiseksi. Täytäntöönpanon tosiasiallinen valvonta on edelleen suuri haaste. Rikolliset voivat helposti ohjailla laittoman kaupan reittejä maailmanlaajuisen valvontaketjun heikkoja lenkkejä pitkin.

Komissio on luonnonvaraisiin eläimiin ja kasveihin kohdistuvien rikosten torjuntaa käsittelevän kansainvälisen konsortion<sup>9</sup> (*International Consortium to Combat Wildlife Crime – ICCWC*) suurin tukija (1,73 miljoonalla eurolla). Tällä tavoin se pyrkii puuttumaan joihinkin mainituista ongelmista. Konsortion painopisteinä ovat kansainvälinen tietojen- ja tiedustelutietojenvaihto, täytäntöönpanon valvontatoimien koordinointi sekä täytäntöönpanon valvonta- ja noudattamisvalmiuksien lujittaminen, esimerkiksi kannustamalla maita

---

<sup>9</sup> ICCWC:ssä ovat mukana CITES-sopimuksen osapuolet, Interpol, YK:n huume- ja rikosjärjestö (UNODC), Maailmanpankki ja Maailman tullijärjestö.

käyttämään konsortion laatimia ohjeita luonnonvaraisiin eläimiin ja kasveihin sekä metsään kohdistuvien rikosten analysoimiseksi (*Wildlife and Forest Crime Analytical Toolkit*).

### 2.3. Kansainvälisen yhteistyön ja toiminnan tukeminen

EU ja sen jäsenvaltiot ovat osapuolia kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa (UNTOC), jolla on tärkeä asema torjuttaessa luonnonvaraisten eläinten ja kasvien kauppaa. Siinä tunnustetaan järjestäytyneet luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laiton kauppa vakavaksi järjestäytyneeksi rikollisuudeksi, jonka harjoittamisesta määrätään enimmäisseuraamuksena vähintään neljä vuotta vankeutta. Tällä hetkellä tätä seuraamusta ei noudateta kaikissa jäsenvaltioissa luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan osalta. Toinen tärkeä kansainvälinen väline on korruption vastainen YK:n yleissopimus, jonka kaikki paitsi yksi jäsenvaltio ovat ratifioineet.<sup>10</sup> Konkreettisia toimia luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumiseksi näiden yleissopimusten perusteella on toistaiseksi toteutettu vain vähän. Olisi analysoitava tarkemmin UNTOCin lisäpöytäkirjan kaltaisten erityisvälineiden hyötyjä.

Rahanpesunvastainen toimintaryhmä (FATF), joka asettaa standardeja ja arvioi rahanpesun vastaisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa, sisällytti ympäristörikoksen vuonna 2012 luettelonsa rikoksista, joita olisi pidettävä merkityksellisinä rahanpesun vastaisten toimenpiteiden kannalta.<sup>11</sup> Välineitä, kuten suuntaviivoja, joilla helpotetaan tämän uuden suosituksen täytäntöönpanoa, voitaisiin mahdollisesti hyödyntää luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumisessa.

Diplomaattisella tasolla EU on nostanut luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan ongelman esiin keskeisten alkuperä- ja kohdemaiden kanssa suoraan, myös EU:n edustustojen välityksellä. Kansainvälisen toiminnan tärkein painopiste on toistaiseksi ollut Afrikassa. EU:n diplomaattinen strategia voisi hyötyä tiiviimmästä kanssakäymisestä keskeisten kysyntämaiden<sup>12</sup> ja muiden sellaisten alueiden kanssa, joilla luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laiton kauppa kukoistaa. Myös korkean tason vuoropuheluja ja aluetason kumppanuuksia voitaisiin tiivistää, kuten on jo tapahtunut laittoman, ilmoittamattoman ja sääntelemättömän kalastuksen torjunnan alalla. Tässä yhteydessä on esitetty myös useita muita ajatuksia, kuten kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin ottaminen vahvemmin mukaan toimintaan sekä mahdollisuus nimetä YK:n erityisedustaja tai -lähettäjä, joka toisi maailmanlaajuisen toiminnan eri osa-alueet yhteen ja seuraisi niitä.

Lisäksi EU on tehnyt useita kumppanuus- ja yhteistyösopimuksia kolmansien maiden, kuten Indonesian, Filippiinien, Singaporen, Thaimaan ja Vietnamin, kanssa. Nämä sopimukset ilmentävät osapuolten velvollisuutta pyrkiä yhteistyöhön ympäristökysymyksissä, muun muassa kehittämällä valmiuksia monenvälisiin ympäristösopimuksiin osallistumiseksi ja niiden panemiseksi täytäntöön. Nämä sopimukset sisältävät myös säännöksiä yhteistyöstä järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi.

---

<sup>10</sup> Saksa.

<sup>11</sup> *International standards on combatting money laundering and the financing of terrorism and proliferation*, FATF, 2012.  
[http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF\\_Recommendations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf)

<sup>12</sup> Tällaista lähestymistapaa havainnollistaa esimerkiksi komissaari Janez Potocnikin ja Kiinan ympäristönsuojeluministeri Zhou Shengxianin äskettäin allekirjoittama sopimus, joka koskee luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumista yhteistoimin.

## 2.4. Kehitysyhteistyö

EU:n kehitysyhteistyössä luonnonvaraisiin eläimiin ja kasveihin kohdistuvia uhkia on pyritty ratkaisemaan edistämällä luonnonsuojelua, kehittämällä valmiuksia ja tukemalla täytäntöönpanon valvontaa. Hiljattain tarkistetun EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan mukaisesti EU on tietoinen siitä, että luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjuminen edellyttää myös pitkän aikavälin toimenpiteitä, jotta paikallisyhteisöille voidaan tarjota kestäviä tulonlähteitä, sillä luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan harjoittaminen voi vaikuttaa houkuttelevalta ansiotavalta.

Kuluneiden 30 vuoden aikana EU on osoittanut yli 500 miljoonaa euroa luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen Afrikassa. Käynnissä oleviin hankkeisiin on varattu noin 160 miljoonaa euroa. Moitteeton hallinto ja luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ovat kehitysmaissa edelleen suuria haasteita.

Sitten vuoden 2001 EU on ollut MIKE-ohjelman<sup>13</sup> suurin tukija 12 miljoonalla eurolla. Ohjelma kattaa 71 aluetta Afrikassa ja Aasiassa. Joulukuussa 2013 komissio hyväksyi uuden MIKES<sup>14</sup>-ohjelman rahoittamisen 12,3 miljoonalla eurolla.

EU tukee monia kansallisia ja paikallisia hankkeita, esimerkiksi FLEGT-toimintasuunnitelman ja REDD+-mekanismin yhteydessä. Lisäksi useissa erilaisissa EU:n rahoittamissa hankkeissa, joilla pyritään vähentämään lahjontaa ja kehittämään syyttäjä- ja oikeusviranomaisten valmiuksia, tuetaan oikeusvaltioperiaatetta yleensä, mikä on välttämätöntä luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjunnan onnistumisen kannalta.

Vaikka kaikilla näillä aloitteilla on saatu aikaan edistystä jonkin verran, luonnonsuojelun, paikallisen väestön toimeentulon sekä täytäntöönpanon valvonnan ja hyvän hallintotavan välisiä synergioita ei aina ole hyödynnetty riittävästi. Lisäksi eräiden hankkeiden pitkän aikavälin kestävyys on edelleen kyseenalaista, mikä johtuu siitä, että kansalliset ja paikalliset viranomaiset (ja joissakin tapauksissa väestö) eivät sitoudu niihin ja tue niitä riittävällä tavalla, ja siitä, että hankkeet ovat hyvin riippuvaisia ulkoisesta rahoituksesta. EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan ohjelmakaudella 2014–2020 on tilaisuus korjata nämä puutteet ja vahvistaa kattava lähestymistapa luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumiseen.

## 3. EU:N TOIMINTA LUONNONVARAISTEN ELÄINTEN JA KASVIEN LAITTOMAN KAUPAN TORJUMISEKSI

### 3.1. Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien kaupan sääntely

Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien kauppaa EU:hun ja EU:ssa säännellään kattavilla säännöillä, joita ovat muun muassa luonnonvaraisten eläinten ja kasvien kauppaa koskeva asetus (EY) N:o 338/97, jolla pannaan täytäntöön CITES-sopimus EU:ssa, puutavaraa ja puutuotteita koskeva asetus (EU) N:o 995/2010, jolla kielletään laittomasti korjatun puun saattaminen EU:n markkinoille, sekä laitonta, ilmoittamatonta ja sääntelemätöntä kalastusta

<sup>13</sup> Norsujen laittoman tappamisen seuranta.

<sup>14</sup> Norsujen ja muiden uhanalaisten lajien laittoman tappamisen vähentäminen minimiin.

koskeva asetus (EY) N:o 1005/2008, jolla kielletään laittomasti pyydettyjen kalojen saattaminen EU:n markkinoille.

EU:ssa on myös voimassa lainsäädäntöä, jolla kielletään uhanalaisten lajien laitton tappaminen, erityisesti direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta ja direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen elämistön ja kasviston suojelusta. Komissio on hyväksynyt etenemissuunnitelman lintujen laittoman tappamisen, ansapyyntin ja kaupan torjumiseksi ja seuraa tarkasti sen täytäntöönpanoa.<sup>15</sup>

Rikollisverkostot ovat joissakin tapauksissa käyttäneet hyväkseen luonnonvaraisten eläinten ja kasvien kauppaa koskevien sääntöjen monimutkaisuutta, erityisesti sitä, että samaan lajiin voidaan soveltaa eri kauppajärjestelmiä lajin alkuperän tai tuotetyypin mukaan. Esimerkkinä voidaan mainita metsästysmuistot, joka ovat olleet vapautettuina tietyistä kaupan rajoituksista. EU päivittää jatkuvasti ja tarvittaessa myös tiukentaa omia asiaa koskevia sääntöjään sen varmistamiseksi, että täytäntöönpanoviranomaiset toteuttavat tiukempia valvontatoimia.

### **3.2. Sääntöjen täytäntöönpanon tosiasiallinen valvonta**

On tarpeen, että sääntöjen täytäntöönpanoa valvotaan tosiasiallisesti jäsenvaltion valvontaketjun kaikissa osissa (ympäristö- ja kalastusviranomaiset, tulli- ja poliisiviranomaiset sekä syyttäjät- ja oikeusviranomaiset).

Kannustaakseen jäsenvaltioita parantamaan CITES-sopimuksella suojeltuja lajeja koskevien EU:n sääntöjen täytäntöönpanoa komissio antoi vuonna 2007 EU:n täytäntöönpanon valvontasuunnitelman suosituksen muodossa.<sup>16</sup> Siinä yksilöidään useita eri toimia, joita ovat muun muassa kansallisten toimintasuunnitelmien hyväksyminen, varoittavien seuraamusten määrääminen luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittomasta kaupasta sekä riski- ja tiedusteluarvioiden käyttö. Näitä ei-sitovia suosituksia on kuitenkin pantu täytäntöön EU:ssa hyvin epätasaisesti, eikä niissä oteta huomioon luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittomaan kauppaan liittyvää järjestäytyneen rikollisuuden näkökulmaa.

Täytäntöönpanon tosiasiallista valvontaa rajoittavat myös resurssipula, erikoistuneiden poliisi- ja syyttäjyksiköiden puute sekä yhteistyön tason vaihtelu luonnonvaraisista eläimistä ja kasveista vastaavien ja muiden lainvalvontavirastojen välillä. Jäsenvaltioita sitovia tarkastus- ja valvontaperusteita koskevalla lainsäädännöllä, jota peräänkuulutetaan EU:n seitsemännessä ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa 2014–2020,<sup>17</sup> voitaisiin osaltaan parantaa luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laitonta kauppaa koskevien EU:n sääntöjen täytäntöönpanon valvontaa, jos tälle kysymykselle annetaan samanaikaisesti entistä enemmän painoarvoa.

Ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin annetussa direktiivissä 2008/99/EY vaaditaan kaikkia jäsenvaltioita varmistamaan, että luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laitonta kauppaa pidetään rikoksena kansallisen lainsäädännön perusteella, ja säätämään tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista rikosoikeudellisista seuraamuksista. Alustava arvio direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä osoittaa kuitenkin, että useissa jäsenvaltioissa on vielä puutteita, jotka on korjattava.

<sup>15</sup> [www.ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/docs/Roadmap%20illegal%20killing.pdf](http://www.ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/docs/Roadmap%20illegal%20killing.pdf)

<sup>16</sup> EUVL L 159, 20.6.2007, s. 45.

<sup>17</sup> EUVL L 354, 28.12.2013, s. 171.



Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittomasta kaupasta määrättävien rikosoikeudellisten seuraamusten taso vaihtelee suuresti jäsenvaltioittain. Joissakin jäsenvaltioissa seuraamusten enimmäistaso on alle yksi vuosi vankeutta. Tämä paitsi heikentää seuraamusten varoittavaa vaikutusta myös usein estää mahdollisesti merkityksellisten välineiden, erityisesti eurooppalaisen pidätysmääräyksen, käytön kansalliset rajat ylittävässä tai kansallisessa tutkinnassa sekä oikeudellisessa yhteistyössä jäsenvaltioiden välillä.

### 3.3 Koulutus ja valmiuksien kehittäminen

Tehokas täytäntöönpanon valvonta edellyttää osaamista ja tietämystä. Koulutuksen ja valmiuksien kehittämisen on koskettava koko valvontaketjua (mukaan lukien syyttäjä- ja oikeusviranomaiset), jotta voidaan välttää se, että monessa asiassa aloitetaan tutkinta muttei nosteta syytettä, ja varmistaa, että tuomarit ottavat asianmukaisesti huomioon rikoksen vakavuuden. EU:n tasolla on jo toteutettu joitakin tällaisia aloitteita, esimerkiksi Euroopan poliisiakatemia (CEPOL). Asiaankuuluvien rahoitusvälineiden suunnittelu seuraavaa ohjelmakautta varten tarjoaa mahdollisuuden ottaa huomioon tämänhetkiset aukot luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjunnassa.

Ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon valvonnasta vastaavien tahojen,<sup>18</sup> tulliviranomaisten,<sup>19</sup> syyttäjien ja tuomarien<sup>20</sup> EU:n laajuisilla verkostoilla on myös tärkeä rooli luotaessa täytäntöönpanon valvonnasta vastaavaa yhteisöä luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumiseksi. Apuvälineenä voidaan käyttää esimerkiksi EU-TWIXiä, joka on rajoitettu tietokanta, jonka avulla voidaan helpottaa yhteistyötä ja tiedustelutietojenvaihtoa luonnonvaraisista eläimistä ja kasveista vastaavien EU:n lainvalvontavirastojen välillä. Verkostojen asema ja rahoitus voidaan kuitenkin varmistaa vain lyhyellä aikavälillä, ja niiden välinen yhteistyö on toistaiseksi ollut vähäistä.

### 3.4 Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta

Järjestäytynyt rikollisuus on yhä suurempi tekijä luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan alalla. EU:ssa on useita laaja-alaisia välineitä, joilla tämäntyyppiseen rikollisuuteen voidaan puuttua yleisesti, muun muassa puitepäätökset järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta<sup>21</sup> ja menetetyksi tuomitsemisesta ja varallisuuden takaisinmaksusta.<sup>22</sup> Nämä välineet voivat osoittautua hyödyllisiksi luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laiton kauppaa harjoittavan järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Niitä voidaan kuitenkin soveltaa ainoastaan silloin, kun tietty seuraamuksen kynnyksen täytyttyä, mikä tällä hetkellä ei kuitenkaan ole asianlaita kaikissa jäsenvaltioissa luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan osalta.

Rahanpesun ja veronkierron kaltaisten järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien laittomien rahavirtojen tutkinta on tärkeää luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laiton kauppaa harjoittavan järjestäytyneen rikollisuuden torjumisen kannalta. EU:n direktiivissä

<sup>18</sup> Esimerkiksi Wildlife Trade Enforcement Group ja EnviCrimeNet.

<sup>19</sup> Expert Group on Customs Action to protect Health, Cultural Heritage, the Environment and Nature (PARCS -asiantuntijaryhmä).

<sup>20</sup> European Network of Prosecutors for the Environment. European Forum of Judges for the Environment.

<sup>21</sup> Puitepäätös 2008/841/YOS järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta.

<sup>22</sup> Puitepäätös 2005/212/YOS rikoksen tuottaman hyödyn ja rikoksella saadun omaisuuden sekä rikosentekovälineiden menetetyksi tuomitsemisesta (parhailtaan tarkistettavana).

2005/60/EY<sup>23</sup> säädetään ennaltaehkäisevistä toimenpiteistä, erityisesti asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta, joiden avulla rahoituslaitokset kykenevät havaitsemaan epäilyttäviä liiketoimia. Ympäristökysymyksiin liittyvä rahanpesu voitaisiin havaita helpommin, jos laadittaisiin erityiset ohjeet asiakkaan tuntemisvelvollisuuden merkityksestä ympäristörikollisuuden yhteydessä.

Lokakuussa 2013 Europol esitti erityisen ympäristörikoksia koskevan arvionsa, jonka painopisteitä on uhanalaisten lajien kansainvälinen kauppa.<sup>24</sup> Europolilla ei kuitenkaan ole tällä hetkellä erityistä yhteispistettä, joka käsittelisi ympäristörikollisuutta. Sekä Europol että Eurojust voisivat antaa merkittävän panoksen saattamalla yhteen kansalliset viranomaiset, jotka käsittelevät luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan kansalliset rajat ylittäviä tapauksia, ja antamalla analyttistä ja käytännön tukea. Tämä edellyttää kuitenkin, että kansalliset lainvalvontaviranomaiset toimittavat niille laadukasta tietoa ja avunantopyynnön, mitä ei toistaiseksi ole tapahtunut kovin usein luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan alalla.

EU:n sovitut ensisijaiset tavoitteet vuosina 2014–2017 vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi<sup>25</sup> eivät kata ympäristörikoksia. Vuonna 2015 tehtävä väliarviointi tarjoaa mahdollisuuden tarkastella uudelleen näitä ensisijaisia tavoitteita ottaen huomioon Europolin tuore arvio, jonka mukaan ympäristörikokset ovat kasvava uhka EU:ssa, asettaa lisäresursseja saataville ja käyttää kansalliset rajat ylittäviä yhteistyömekanismeja yhä laajemmin.

### **3.5. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen toimintaan**

Kansalaisyhteiskunta on EU:lle tärkeä kumppani varmistettaessa, että luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan vastaisiin toimiin osallistuvat kaikki sidosryhmät, joita asia koskee. Joillakin valtiosta riippumattomilla järjestöillä on huomattavaa kokemusta tiedotuskampanjoiden sekä epäiltyjen laittomien toimien tutkinnan tai erikoiskoulutuksen kaltaisista toimista, ja niiden osallistuminen toimintaan on osoittautunut hyvin arvokkaaksi avuksi viranomaisten päätöksenteossa ja politiikan täytäntöönpanossa. EU tekee säännöllisesti yhteistyötä tällaisten järjestöjen kanssa aloilla, jotka liittyvät luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittomaan kauppaan.

## **4. PÄÄTELMÄ**

Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien kauppaa säännellään kattavasti sekä kansainvälisellä että EU:n tasolla. EU on antanut merkittävää tukea luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan vastaisille aloitteille, joita ovat esimerkiksi suojelun alueiden hallinnoinnin parantaminen, valmiuksien kehittäminen sekä kansainvälinen yhteistyö täytäntöönpanon valvonnan alalla. Kansainvälisen yhteisön viime vuosina toteuttamat toimenpiteet eivät kuitenkaan ole riittäneet estämään viimeaikaista luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan kasvua, joka johtuu kysynnän kasvusta sekä köyhyydestä ja heikosta hallinnosta näiden lajien alkuperämaissa.

<sup>23</sup> Direktiivi 2005/60/EY rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen (parhaillaan tarkistettavana).

<sup>24</sup> Europol, *Threat Assessment 2013 – Environmental Crime in the EU*.

<sup>25</sup> [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/jha/137401.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/137401.pdf).

Yksi suurimmista ongelmista on se, että voimassa olevien sääntöjen täytäntöönpanoa ei valvota tosiasiaassa. Tämä koskee sekä EU:ta että muuta maailmaa. Syynä tähän on usein se, että tätä kysymystä ei pidetä poliittisesti tärkeänä, kansallisen tason resurssit ovat riittämättömät ja ongelman vakavuutta ei ymmärretä.

Nykyisten toimintalinjojen suuria puutteita on myös se, ettei niissä oteta riittävästi huomioon sitä, että järjestäytyneen rikollisuuden torjunta edellyttää useiden eri toimijoiden ja välineiden ottamista mukaan toimintaan. Nykyisiä toimintalinjoja ei myöskään tähän mennessä ole juurikaan käsitelty EU:n kriisitoiminnan ja ennaltaehkäisevän ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteydessä, sillä luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittomaan kauppaan liittyvät rauha- ja turvallisuusnäkökohdat ovat tulleet ilmeisiksi vasta hiljattain.

Kansainvälinen yhteisö on vastikään tunnustanut, että on tärkeää puuttua ongelman kysyntäpuoleen, erityisesti CITES-sopimuksen yhteydessä, mutta konkreettisia toimia on toteutettu vain muutamia.

Yhteenvedona voidaan todeta, että luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumiseksi tarvitaan koordinoitua ja kattavaa lähestymistapaa, jolla puututaan sekä tarjontaan että kysyntäpuoleen ja jossa ovat mukana kaikki keskeiset toimijat eri politiikan aloilla.

Komissio kehottaa siksi sidosryhmiä osallistumaan keskusteluun siitä, miten keskeisiin ongelmiin voitaisiin puuttua paremmin ja mikä on EU:n rooli tulevassa lähestymistavassa luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumiseen. Erityisesti komissio pyytää kirjallisia kannanottoja<sup>26</sup> seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko voimassa oleva luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumista koskeva EU:n toimenpide- ja lainsäädäntökehys riittävä?
2. Pitäisikö EU:n vahvistaa lähestymistapaansa luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjuntaan laatimalla asiaa koskeva EU:n toimintasuunnitelma, kuten Euroopan parlamentti vaatii?
3. Miten EU voisi lujittaa poliittista sitoutumistaan luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumiseen kaikilla tasoilla? Millä diplomaattisilla keinoilla voitaisiin parhaiten varmistaa johdonmukaisuus erilaisten kansainvälisten aloitteiden välillä?
4. Mihin välineisiin EU:n olisi kohdistettava huomio kansainvälisellä tasolla, jotta voidaan parantaa täytäntöönpanon valvontaa luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjunnan alalla ja vahvistaa hyvää hallintotapaa?
5. Mitkä välineet soveltuvat parhaiten EU:n toimiksi, joilla voidaan puuttua laittomien luonnonvaraisista eläimistä ja kasveista peräisin olevien tuotteiden kysyntään eri puolilla maailmaa ja EU:ssa? Mikä rooli kansalaisyhteiskunnalla ja yksityisellä sektorilla voisi olla tässä yhteydessä?

---

<sup>26</sup> Kannanottoja voi lähettää 10.4.2014 asti sähköpostiosoitteeseen [env-eu-against-wildlife-trafficking@ec.europa.eu](mailto:env-eu-against-wildlife-trafficking@ec.europa.eu).

6. Miten EU voi parhaiten tuottaa lisäarvoa, jotta voidaan puuttua vaikutuksiin, joita luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittomasta kaupasta aiheutuu rauhalle ja turvallisuudelle?
7. Miten EU:n yhteistyövälineillä voitaisiin paremmin auttaa kehitysmaita lujittamaan valmiuksiaan luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelemiseksi ja niillä käytävän laittoman kaupan torjumiseksi?
8. Miten luonnonvaraisiin eläimiin ja kasveihin kohdistuvia rikoksia koskevien tietojen laatua voitaisiin parantaa EU:ssa sen varmistamiseksi, että poliittinen päätöksenteko on oikein kohdennettu?
9. Miten voitaisiin vahvistaa ympäristö-, poliisi-, tulli- ja syyttäviranomaisten toteuttamaa täytäntöönpanon valvontaa luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumisen alalla jäsenvaltioissa ja lujittaa yhteistyötä näiden viranomaisten välillä? Miten voitaisiin lisätä oikeusviranomaisten asiantuntemusta tästä alasta?
10. Miten nykyisillä välineillä järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi EU:ssa ja jäsenvaltioissa voitaisiin paremmin puuttua luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittomaan kauppaan? Mitä muita toimenpiteitä olisi harkittava, esimerkiksi seuraamusten osalta? Mitä toimia Europol ja Eurojust voisivat toteuttaa tämän suhteen?