



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 7.2.2014
COM(2014) 64 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

over de aanpak van de EU van de bestrijding van de handel in wilde dieren en planten

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

over de aanpak van de EU van de bestrijding van de handel in wilde dieren en planten

1. HET NIEUWE GEZICHT VAN DE HANDEL IN WILDE DIEREN EN PLANTEN: EEN DRASTISCHE VERANDERING IN AARD, OMVANG EN EFFECT

De wereld wordt momenteel geconfronteerd met een aanzienlijke toename van de illegale grensoverschrijdende handel in wilde flora en fauna (handel in wilde dieren en planten). Wereldwijd is dit uitgegroeid tot een van de meest lucratieve criminele activiteiten. Handel in wilde dieren en planten is geen nieuw verschijnsel, maar de omvang, de aard en het effect ervan zijn de laatste jaren behoorlijk veranderd. In een recente VN-resolutie¹ wordt de handel in wilde dieren en planten omschreven als een "ernstige georganiseerde misdaad" die wordt gepleegd door hetzelfde soort mondiale georganiseerde criminele bendes als de bendes die verantwoordelijk zijn voor activiteiten als mensen-, drugs- en wapenhandel. Mede omdat bepaalde milities het gebruiken om hun activiteiten te financieren, is door de secretaris-generaal van de VN en binnen de Veiligheidsraad erkend dat stroperij en handel in wilde dieren en planten behoren tot de factoren die de instabiliteit binnen Centraal-Afrika voeden en die een bedreiging vormen voor de vrede en veiligheid van de regio.²

¹ Aangenomen door de VN-Commissie voor Misdaadpreventie en Strafrecht en goedgekeurd door de Economische en Sociale Raad van de VN.

² Verslag van de secretaris-generaal van de VN van 20 mei 2013, S/2013/297, Resolutie 2121 (2013) van de VN-Veiligheidsraad.

Een aantal cijfers over het volume en de waarde van handel in wilde dieren en planten³

- Volgens schattingen is de laatste tien jaar het aantal illegaal gedode Afrikaanse olifanten verdubbeld en de hoeveelheid inbeslaggenomen ivoor verdrievoudigd. In 2012 hebben stropers ongeveer 22 000 olifanten gedood. In 2013 is meer dan 40 ton illegaal ivoor in beslag genomen. De populatie van Afrikaanse olifanten, die naar schatting tegen de 500 000 loopt, neemt momenteel waarschijnlijk in alle Afrikaanse subregio's af.
- Het stropen van neushoorns is in Zuid-Afrika fors toegenomen. In 2013 zijn meer dan 1 000 dieren gedood, vergeleken met 13 in 2007. In totaal zijn sinds 2010 ongeveer 2 500 exemplaren in Zuid-Afrika gestroopt, hetgeen neerkomt op 80 % van de gehele populatie van Afrikaanse neushoorns. Als het stropen in ditzelfde tempo blijft toenemen in Zuid-Afrika, zal de neushoornpopulatie vanaf 2016 gaan afnemen.
- De mondiale tijgerpopulatie is afgenomen van 100 000 een eeuw geleden naar minder dan 3 500 vandaag de dag. Stropers zijn verantwoordelijk voor 78 % van de sterfte onder Sumatraanse tijgers.
- De verkoopwaarde van het hoorn van neushoorns wordt geschat op 40 000 EUR/kilo (de huidige prijs van 1 kg goud bedraagt ongeveer 31 000 EUR), terwijl de prijs van ruw ivoor op de zwarte markt oploopt tot 620 EUR/kilo. Tijgerbotten hebben een marktwaarde die kan oplopen tot 900 EUR/kilo.
- Naar schatting vertegenwoordigen illegale kapactiviteiten tot 30 % van de mondiale houthandel en zijn deze verantwoordelijk voor 50 % van de ontbossing van tropisch woud in Centraal-Afrika, het Amazonegebied en Zuidoost-Azië.
- De mondiale waarde van de illegale visserij bedraagt naar schatting ongeveer 10 miljard EUR per jaar, hetgeen neerkomt op 19 % van de gerapporteerde vangsten.

De groei van de handel in wilde dieren en planten is met name het gevolg van de toenemende vraag naar de producten op basis van wilde flora en fauna, met name in delen van Azië⁴. Ook spelen in de belangrijkste regio's van oorsprong armoede, zwak bestuur, instabiliteit en crisissituaties een belangrijke rol. Dit alles wordt nog eens bevorderd door hiaten in de handhaving en onvoldoende afschrikwekkende sancties.

De handel in wilde dieren en planten vormt een ernstige bedreiging voor de biodiversiteit en voor de duurzame ontwikkeling. Typische diersoorten als olifanten, neushoorns, mensapen, tijgers of haaien hebben in het bijzonder te lijden van illegale handel, zelfs zo zeer dat het voortbestaan van sommige van deze diersoorten in het wild in gevaar is. Het stropen van olifanten en neushoorns was nog nooit zo intensief als de afgelopen jaren. Hierdoor wordt het herstel van de laatste drie decennia ondermijnd. De handel in wilde dieren en planten betreft echter nog meer dier- en plantensoorten (zoals koralen, reptielen, schubdieren, planten en dieren die worden gebruikt voor geneeskundige doeleinden) en producten (zoals hout, houtskool en exotisch wild). In verband met de verspreiding van ziekten – de dieren worden

³ Zoals bij alle illegale activiteiten is het lastig om een schatting te maken van het volume en de waarde van de handel in wilde dieren en planten. De beperkte middelen waarover de meeste landen momenteel beschikken om deze vorm van criminaliteit te bestrijden, duiden erop dat de werkelijke cijfers waarschijnlijk veel hoger liggen.

⁴ China is bijvoorbeeld de belangrijkste eindbestemming voor ivoor; Vietnam is dat voor het hoorn van neushoorns.

immers de grens over gesmokkeld zonder sanitaire controle – is ook de volksgezondheid in het geding.

Ook wordt door de handel in wilde dieren en planten een aantal van de meest gemarginaliseerde bevolkingsgroepen ter wereld, waaronder inheemse gemeenschappen, belangrijke mogelijkheden voor een duurzaam levensonderhoud ontnomen. In veel ontwikkelde en ontwikkelingslanden vormen producten op basis van wilde flora en fauna direct dan wel indirect een belangrijke economische sector, bijvoorbeeld op grond van het toerisme. Overheden lopen aanzienlijke inkomsten mis, terwijl de illegale handel de internationale criminele netwerken juist ten goede komt. De handel in wilde dieren en planten staat in nauw verband met corruptie en duistere geldstromen, bijvoorbeeld in de vorm van witwaspraktijken, en is schadelijk voor de rechtstaat en goede governance. Ook kan de handel in wilde dieren en planten mensenlevens kosten: naar schatting zijn de afgelopen tien jaar 1 000 opzichters vermoord tijdens activiteiten op het gebied van stroperijbestrijding.

De EU is nog altijd een belangrijke bestemming voor de handel in illegale producten op basis van wilde flora en fauna. Er is met name een aanzienlijke vraag naar soorten die een hoge prijs op de zwarte markt opleveren. Tegelijkertijd zijn de voornaamste havens en luchthavens van de EU belangrijke doorvoerpunten voor smokkelactiviteiten, met name tussen Afrika en Azië. Elk jaar worden in de EU ongeveer 2 500 producten op basis van wilde flora en fauna in beslag genomen.⁵ Bepaalde zeldzame soorten, zoals vogels, koralen, vissen en schildpadden, worden ook verhandeld vanuit EU-lidstaten, binnen de EU of naar derde landen.

Volgens Europol zal de rol van georganiseerde criminele bendes bij de handel in wilde dieren en planten binnen de EU toenemen, uitgaande van de verwachting van een hoog rendement gekoppeld aan een lage opsporingskans en een laag sanctieniveau.⁶

De nieuwe omvang en dimensie van de handel in wilde dieren en planten heeft ertoe geleid dat de politiek er meer aandacht aan besteedt. In diverse EU-lidstaten zijn initiatieven genomen.⁷ Het Europees Parlement heeft gevraagd om een toegespitst EU-actieplan.⁸ De Algemene Vergadering van de VN heeft in december 2012 haar grote bezorgdheid geuit. De leiders van de G8 alsmede de Afrikaanse ministers van Financiën en de leiders van de APEC (Forum voor economische samenwerking in de Aziatisch-Pacifische regio) hebben in 2013 toegezegd actie te ondernemen om de handel in wilde dieren en planten tegen te gaan.

Het doel van deze mededeling is om de aandacht te vestigen op de noodzaak van een effectievere aanpak van het mondiale probleem van de handel in wilde dieren en planten. In de mededeling worden de bestaande EU-maatregelen ter ondersteuning van de strijd tegen de handel in wilde dieren en planten zowel mondiaal (deel 2) als binnen de EU (deel 3) geïnventariseerd en beoordeeld. Tot slot wordt het debat aangezwengeld over een toekomstige EU-benadering voor de handel in wilde dieren en planten.

⁵ *Illegal Wildlife Trade and the European Union: an analysis of EU-TWIX seizure data for the period 2007-2011*. Rapport opgesteld voor de Europese Commissie.

⁶ Europol, *Serious and Organized Threat Assessments 2011, 2012, 2013*.

⁷ Duitsland heeft tezamen met Gabon in september 2013 tijdens de ministeriële week van de Algemene Vergadering een evenement op hoog niveau georganiseerd; Frankrijk heeft op 5 december 2013 een rondetafelgesprek georganiseerd naar aanleiding van de top van staatshoofden en regeringsleiders inzake vrede en veiligheid in Afrika; het Verenigd Koninkrijk houdt op 13 februari 2014 een conferentie over de illegale handel in wilde dieren en planten.

⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 15.1.2014 (2013/2747(RSP)).

2. MONDIALE ACTIE TEGEN HANDEL IN WILDE DIEREN EN PLANTEN

De EU heeft diverse initiatieven gesteund om de internationale inspanningen tegen de handel in wilde dieren en planten kracht bij te zetten.

2.1. Regulering van de handel

Het Verdrag inzake de internationale handel in bedreigde soorten (Cites) moet ervoor zorgen dat de internationale handel in ongeveer 35 000 beschermde dier- en plantensoorten het voortbestaan daarvan niet in gevaar brengt. In maart 2013 zijn de partijen bij Cites een reeks concrete acties overeengekomen tegen stroperij en tegen de handel in een aantal bedreigde soorten (zoals olifanten, neushoorns, tijgers, tropisch hout). De EU is een belangrijke supporter van het Verdrag en heeft een voorname rol gespeeld bij de goedkeuring van deze acties.

Ten aanzien van de houthandel heeft de EU bilaterale vrijwillige partnerschapsovereenkomsten gesloten op grond waarvan de EU haar partnerlanden ondersteunt bij een sterke governance van de bosbouwsector en de ontwikkeling van een nationaal systeem voor de traceerbaarheid en controle van de wettigheid. Het EU-actieplan voor wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (Flegt) moet er, in samenhang met de EU-houtverordening, voor zorgen dat hout en houtproducten die in de EU op de markt worden aangeboden, een wettige oorsprong hebben.

De EU neemt tevens het voortouw in de bestrijding van illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij (IOO-visserij) op internationaal niveau, de bevordering van het aannemen van uitgebreide markt- en controlemaatregelen, en concrete acties in het kader van regionale organisaties voor visserijbeheer, de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO), de VN en Interpol. De EU heeft technische ondersteuning geboden aan meer dan vijftig landen ter verbetering van hun naleving van de internationale verplichtingen in de strijd tegen IOO-visserij. Als derde landen weigeren samen te werken, kan de EU als uiterste redmiddel deze landen op de zwarte lijst zetten en bijgevolg de handel in visserijproducten uit die landen met de EU blokkeren.

De EU heeft in alle recente vrijhandelsovereenkomsten met derde landen (bv. landen in Midden-Amerika, Colombia/Peru, Singapore) bepalingen opgenomen die bedoeld zijn om de effectieve uitvoering van multilaterale milieuovereenkomsten extra kracht bij te zetten, evenals bepalingen met betrekking tot de handel op gebieden als bosbouw en visserij. De EU gaat uit van eenzelfde benadering bij de lopende onderhandelingen over vrijhandelsovereenkomsten met onder andere Canada, Japan, Thailand, de VS en Vietnam. Bovendien biedt de EU kwetsbare ontwikkelingslanden die de internationale verdragen inzake duurzame ontwikkeling en goede governance, met inbegrip van Cites, ratificeren en uitvoeren, aanvullende handelspreferenties door middel van de bijzondere regeling van het stelsel van algemene tariefpreferenties (SAP+).

2.2. Handhaving van de regels

In tal van landen van oorsprong, doorvoerlanden en bestemmingslanden die te maken krijgen met stroperij en illegale handel in wilde dieren en planten, zijn de middelen en de betrokkenheid van de nationale handhavingsinstanties niet voldoende voor uitvoering van de bestaande regels. Effectieve handhaving blijft een groot probleem. Illegale handelsroutes kunnen eenvoudig worden verlegd om gebruik te maken van de zwakke schakels in de mondiale handhavingsketen.

De Commissie probeert deze problemen ten dele op te lossen en is dan ook de belangrijkste donor (1,73 miljoen EUR) van het International Consortium to Combat Wildlife Crime (ICCWC)⁹. Dit consortium richt zich op internationale uitwisseling van informatie en inlichtingen, coördinatie van de handhavingsinspanningen, alsmede een betere handhavings- en nalevingscapaciteit, bijvoorbeeld door landen aan te moedigen gebruik te maken van de Wildlife and Forest Crime Analytical Toolkit.

2.3. Ondersteuning voor internationale samenwerking en actie

De EU en alle lidstaten zijn partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (UNTOC), dat een belangrijke rol kan spelen in de strijd tegen handel in wilde dieren en planten, voor zover dit laatste wordt erkend als "ernstige georganiseerde misdaad", d.w.z. strafbaar met een maximumstraf van ten minste vier jaar hechtenis. Op het moment wordt deze drempel voor de strafmaat voor handel in wilde dieren en planten niet in alle lidstaten gehaald. Een ander belangrijk instrument is het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, dat door één lidstaat nog altijd niet is geratificeerd.¹⁰ Concrete en gerichte actie ter bestrijding van de handel in wilde dieren en planten op grond van beide verdragen blijft tot op heden beperkt. Er zou nader onderzoek kunnen worden gedaan naar de voordelen van specifieke middelen, zoals een aanvullend protocol bij het UNTOC.

De Financiëleactiegroep (Financial Action Task Force - FATF), die de normen bepaalt voor en de uitvoering evalueert van maatregelen tegen witwaspraktijken, heeft in 2012 "milieucriminaliteit" opgenomen op de lijst van strafbare feiten die als van belang moeten worden aangemerkt voor maatregelen tegen witwaspraktijken.¹¹ Hulpmiddelen zoals richtsnoeren ter bevordering van de uitvoering van deze nieuwe aanbeveling, zouden mogelijk van nut kunnen zijn in de strijd tegen de handel in wilde dieren en planten.

Op diplomatiek niveau heeft de EU het probleem van de handel in wilde dieren en planten rechtstreeks aangekaart bij de belangrijkste landen van oorsprong en bestemming, onder andere via de EU-delegaties. Tot op heden is de internationale actie vooral gericht op Afrika. De diplomatieke strategie van de EU zou kunnen profiteren van een grotere betrokkenheid van belangrijke bestemmingslanden¹² en overige regio's waar de handel in wilde dieren en planten goed gedijt, maar ook van dialogen op hoog niveau en partnerschappen op regionaal niveau, zoals ook gebeurd is in het kader van de strijd tegen IOO-visserij. In deze context is ook een aantal andere ideeën ingebracht, zoals betere betrekkingen met het maatschappelijk middenveld en de privésector, de mogelijkheid van een speciale vertegenwoordiger of afgezant van de VN, en het samenvoegen en controleren van verschillende aspecten van mondiale actie.

Bovendien heeft de EU een aantal partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten ondertekend met derde landen, zoals Indonesië, de Filipijnen, Vietnam, Thailand en Singapore, die uitdrukking geven aan het gezamenlijke streven van deze partijen om te gaan samenwerken op het vlak van milieukwesties. Dit gebeurt onder meer door capaciteitsopbouw

⁹ Het ICCWC omvat CITES, Interpol, UNODC, de Wereldbank en de Werelddouaneorganisatie.

¹⁰ Duitsland.

¹¹ De internationale normen van de FATF inzake bestrijding van witwaspraktijken en de financiering van terrorisme en proliferatie van 2012.

¹² http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

Een goed voorbeeld van een dergelijke aanpak is de overeenkomst die onlangs is ondertekend door eurocommissaris Potocnik en de Chinese Minister van Milieubescherming Zhou Sengxian inzake gemeenschappelijke inspanningen ter bestrijding van de handel in wilde dieren en planten.

voor deelname aan en uitvoering van multilaterale milieuovereenkomsten. Deze overeenkomsten bevatten ook bepalingen inzake de samenwerking in de strijd tegen georganiseerde misdaad.

2.4. Ontwikkelingssamenwerking

Ook de EU-ontwikkelingssamenwerking draagt bij aan vermindering van de bedreiging van wilde dieren en planten. Het beleid is gericht op ondersteuning van het natuurbehoud, de capaciteitsopbouw en de handhaving. De EU is zich bewust – en dit is ook in overeenstemming met het recentelijk herziene EU-ontwikkelingsbeleid – dat voor de bestrijding van handel in wilde dieren en planten langetermijnmaatregelen vereist zijn om te zorgen voor duurzame inkomstenbronnen voor plaatselijke gemeenschappen. Betrokkenheid bij illegale handel lijkt immers vaak een eenvoudige manier om snel inkomsten te genereren.

De EU heeft de afgelopen dertig jaar meer dan 500 miljoen EUR toegezegd voor het behoud van biodiversiteit in Afrika, met een portefeuille van lopende projecten ter waarde van ongeveer 160 miljoen EUR. De behoefte aan goed beheer en behoud van de biodiversiteit blijft echter hoog in ontwikkelingslanden.

De EU is sinds 2001 de belangrijkste financiële supporter van het MIKE-programma¹³, met een bijdrage van 12 miljoen EUR voor in totaal 71 locaties in Afrika en Azië. In december 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring verleend aan de financiering van het nieuwe MIKES-programma¹⁴, middels een bijdrage van 2,3 miljoen EUR.

De EU ondersteunt een aantal nationale en lokale projecten, bijvoorbeeld in het kader van het Flegt-actieplan en het REDD+-mechanisme. Bovendien is een breed scala aan door de EU gefinancierde projecten gericht op terugdringing van de corruptie en opbouw van de capaciteit van het openbaar ministerie en justitie. Hierdoor wordt de rechtsstaat in het algemeen gesteund, wat van cruciaal belang is voor een succesvolle strijd tegen de handel in wilde dieren en planten.

Al hebben al die initiatieven zeker tot enige vooruitgang geleid, is de synergie tussen natuurbehoud, levensonderhoud van de plaatselijke bevolking, handhaving en goede governance toch niet altijd voldoende uitgebuit. Bovendien is de duurzaamheid van een aantal projecten nog altijd zeer kwetsbaar vanwege een gebrek aan eigen inbreng van en ondersteuning door de nationale en lokale autoriteiten (en soms de bevolking) en een grote afhankelijkheid van buitenlandse financiering. De programmering van de EU-ontwikkelingssamenwerking voor de periode 2014-2020 biedt een kans om deze tekortkomingen aan te pakken en een alomvattende aanpak voor de strijd tegen de handel in wilde dieren en planten op te zetten.

3. EU-ACTIE TEGEN HANDEL IN WILDE DIEREN EN PLANTEN

3.1. Regulering van de handel in wilde dieren en planten

De handel in flora en fauna, zowel naar als binnen de EU, wordt gereguleerd door een uitgebreid pakket regelgeving, waaronder Verordening nr. 338/97 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten, die dient tot uitvoering van Cites in de EU, alsmede Verordening nr. 995/2010 betreffende hout en Verordening nr. 1005/2008 inzake

¹³ *"Monitoring the Illegal Killing of Elephants" (Controle op het illegaal doden van olifanten).*

¹⁴ *"Minimising the Illegal Killing of Elephants and Other Endangered Species" (Controle op het illegaal doden van olifanten en overige bedreigde soorten).*

IOO-visserij, op grond waarvan het op de markt aanbieden van respectievelijk illegaal gekapt hout en illegaal gevangen vis verboden is.

De EU heeft tevens wetgeving ingevoerd op grond waarvan het illegaal doden van bedreigde diersoorten wordt verboden, in het bijzonder Richtlijn 147/09/EG inzake het behoud van de vogelstand en Richtlijn 43/92/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. De Commissie heeft verder een routekaart goedgekeurd voor het uitbannen van het illegaal doden en het vangen van en handelen in vogels. Op de uitvoering hiervan wordt nauwlettend toezicht gehouden.¹⁵

Criminele netwerken hebben in sommige gevallen gebruikgemaakt van de complexiteit van de regelgeving inzake de handel in wilde dieren en planten. Dit betreft met name het feit dat dezelfde soorten soms kunnen vallen onder verschillende handelsregelingen, afhankelijk van de oorsprong of het soort product. Een voorbeeld hiervan is de handel in jachttrofeeën, die is vrijgesteld van bepaalde handelsbeperkingen. De EU werkt voortdurend de binnenlandse regels bij, en scherpt deze waar nodig aan, om aldus te zorgen voor een striktere controle door de handhavingsinstanties.

3.2. Effectieve handhaving van de regels

Er moet gezorgd worden voor effectieve handhaving van de regels binnen de gehele nationale handhavingsketens van de lidstaten, d.w.z. vanaf de milieu- en visserij-autoriteiten tot en met de douane en de politie en het openbaar ministerie en justitie.

Om de lidstaten aan te moedigen de handhaving van de EU-regels met betrekking tot de handel van ingevolge Cites beschermde diersoorten te verbeteren, heeft de Commissie in 2007 een EU-handhavingsplan aangenomen in de vorm van een aanbeveling.¹⁶ In dit plan is een reeks stappen uiteengezet, zoals nationale actieplannen, afschrikwekkende straffen voor strafbare feiten op dit vlak en gebruik van risicobeoordelingen en analyses van inlichtingen. Deze niet-bindende aanbevelingen zijn echter niet overal in de EU op dezelfde wijze uitgevoerd en zijn niet gericht op het aspect georganiseerde misdaad in de handel in wilde dieren en planten.

Een effectieve handhaving wordt verder belemmerd door factoren als beperkte middelen, een gebrek aan gespecialiseerde eenheden bij de politie en het openbaar ministerie, en een wisselende mate van samenwerking tussen handhavingsinstanties voor wilde dieren en planten en overige handhavingsinstanties. Wetgeving inzake bindende criteria voor effectieve inspecties en toezicht door de lidstaten, waarop wordt aangedrongen in het 7^e EU-milieuactieprogramma 2014-2020¹⁷, zou kunnen bijdragen aan een betere handhaving van de EU-regels ter bestrijding van de handel in wilde dieren en planten. Dan moet de kwestie echter wel meer prioriteit krijgen.

Richtlijn 2008/99/EG inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht vereist van alle lidstaten dat zij ervoor zorgen dat de illegale handel in wilde dieren en planten op grond van de nationale wetgeving als strafbaar feit wordt aangemerkt, zodat effectieve, evenredige en ontmoedigende strafrechtelijke sancties kunnen worden opgelegd. Uit een eerste beoordeling van de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving blijkt echter dat er in diverse lidstaten nog altijd tekortkomingen zijn. Deze zullen moeten worden aangepakt.

¹⁵ www.ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/docs/Roadmap%20illegal%20killing.pdf

¹⁶ PB L 159/45 van 20.6.2007.

¹⁷ PBL 354/171 van 28.12.2013.

De hoogte van de strafrechtelijke sancties die in de EU gelden voor de handel in wilde dieren en planten, verschilt aanzienlijk. In sommige lidstaten is de maximale strafmaat minder dan één jaar hechtenis. Dit doet niet alleen afbreuk aan het afschrikwekkende effect, maar sluit ook vaak het gebruik uit van potentieel belangrijke middelen voor grensoverschrijdende of nationale onderzoeken, evenals voor gerechtelijke samenwerking tussen de lidstaten, in het bijzonder het Europees arrestatiebevel.

3.3 Opleiding en capaciteitsopbouw

Voor een effectieve handhaving zijn technische vaardigheden en kennis van de materie vereist. Aan de hand van opleiding en capaciteitsopbouw moet de gehele handhavingsketen worden aangepakt, met inbegrip van het openbaar ministerie en justitie. Zo kan worden voorkomen dat een groot aantal zaken wel wordt onderzocht, maar dat vervolging uiteindelijk uitblijft. Ook kan zo worden gezorgd dat de ernst van het feit door rechters wordt erkend. Op Europees niveau zijn reeds bepaalde initiatieven genomen, bijvoorbeeld door de Europese Politieacademie Cefpol. De programmering van relevante financiële instrumenten voor de volgende financieringsperiode biedt gelegenheid om rekening te houden met de bestaande hiaten in de strijd tegen handel in wilde dieren en planten.

De EU-netwerken van betrokkenen bij de milieuhandhaving¹⁸, douaneautoriteiten¹⁹, openbare aanklagers en rechters²⁰ spelen eveneens een belangrijke rol bij de opbouw van een handhavingsklimaat ter bestrijding van de handel in wilde dieren en planten. Hulpmiddelen zoals EU-TWIX, een begrensde database ter bevordering van de samenwerking en de uitwisselingen van inlichtingen tussen de EU-handhavingsinstanties op het vlak van wilde dieren en planten, bieden continu ondersteuning. De toestand en de financiering van de netwerk kunnen echter alleen op de korte termijn worden gewaarborgd en de onderlinge samenwerking is tot dusver beperkt.

3.4 Bestrijding van de georganiseerde misdaad

De georganiseerde misdaad speelt een steeds belangrijkere rol bij de handel in wilde dieren en planten. Om dit soort misdrijven in het algemeen te bestrijden, zijn diverse horizontale instrumenten op EU-niveau ingevoerd, zoals de kaderbesluiten ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit²¹ en inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven.²² Deze instrumenten kunnen in beginsel nuttige hulpmiddelen zijn tegen de georganiseerde handel in wilde dieren en planten. Ze zijn echter alleen van toepassing als een bepaalde drempel voor de sanctie geldt; op het moment is dat voor de handel in wilde dieren en planten echter in geen van de lidstaten het geval.

Onderzoek naar illegale geldstromen in verband met de georganiseerde misdaad, bv. in de vorm van witwaspraktijken en belastingontduiking, is van groot belang in de strijd tegen de georganiseerde handel in wilde dieren en planten. Richtlijn 2005/60/EG²³ voorziet in preventieve maatregelen, met name door middel van "due diligence"-verplichtingen voor

¹⁸ Bijvoorbeeld de Wildlife Trade Enforcement Group en EnviCrimeNet.

¹⁹ Deskundigengroep inzake douaneactie ter bescherming van de gezondheid, het cultureel erfgoed, het milieu en de natuur (PARCS-deskundigengroep).

²⁰ Europees netwerk van openbare aanklagers voor het milieu; Europees forum van milieurechters.

²¹ Kaderbesluit 2008/841/JBZ ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

²² Kaderbesluit 2005/212/JBZ inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen, die thans wordt herzien.

²³ Richtlijn 2005/60/EG tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, die thans wordt herzien.

financiële instellingen om eventuele verdachte financiële transacties op te sporen. Het opsporen van witwasdelicten in deze specifieke context zou ten goede kunnen komen aan de ontwikkeling van specifieke richtsnoeren inzake de betekenis van "due diligence" in de context van milieucriminaliteit.

Europol heeft in oktober 2013 een speciale milieucriminaliteitsbeoordeling gepubliceerd, die onder andere gericht is op de handel in bedreigde soorten.²⁴ Europol heeft op het moment ten aanzien van de milieucriminaliteit echter geen specifiek aandachtspunt. Zowel Europol als Eurojust kan een belangrijke bijdrage leveren door nationale autoriteiten ten aanzien van grensoverschrijdende zaken van handel in wilde dieren en planten bijeen te brengen en door analytische en praktische ondersteuning te bieden. Hiervoor is het wel nodig dat de nationale handhavingsinstanties bij deze instellingen kwalitatieve gegevens en verzoeken om ondersteuning indienen. Tot op heden was dit voor de handel in wilde dieren en planten niet het geval.

De overeengekomen EU-prioriteiten 2014-2017 voor de strijd tegen ernstige en georganiseerde misdaad²⁵ omvatten geen enkel vlak van milieucriminaliteit. De tussentijdse beoordeling van 2015 biedt een goede gelegenheid om deze prioriteiten te heroverwegen, waarbij rekening wordt gehouden met de recente beoordeling door Europol van de milieucriminaliteit als opkomende dreiging in de EU. Aldus zouden ook aanvullende middelen beschikbaar kunnen worden gemaakt en kan meer gebruik worden gemaakt van grensoverschrijdende samenwerkingsmechanismen.

3.5. Betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld

Het maatschappelijk middenveld is een belangrijke partner voor de EU om te zorgen dat alle relevante belanghebbenden worden gemobiliseerd in de strijd tegen de handel in wilde dieren en planten. Sommige ngo's hebben aanzienlijke ervaring met activiteiten zoals bewustmakingscampagnes, onderzoeken naar vermeend illegaal gedrag of gespecialiseerde opleidingen, en hun inbreng is zeer waardevol gebleken bij de ondersteuning van overheidsinstellingen bij het afbakenen en uitvoeren van hun beleid. De EU werkt regelmatig met dergelijke ngo's samen ten aanzien van kwesties met betrekking tot de handel in wilde dieren en planten.

4. CONCLUSIE

Er bestaat uitgebreide mondiale en EU-brede regelgeving om de handel in wilde dieren en planten te reguleren. De EU heeft in grote mate haar steun verleend aan initiatieven ter bestrijding van dergelijke handel, bijvoorbeeld verbeterd beheer van beschermde gebieden, capaciteitsopbouw en internationale samenwerking ten aanzien van handhaving. De maatregelen die de afgelopen jaren door de internationale gemeenschap zijn genomen, zijn echter niet voldoende gebleken om de recente toename in handel in wilde dieren en planten te voorkomen. Deze opleving wordt gevoed door een toenemende vraag en door armoede en zwak bestuur in de landen van oorsprong.

Een van de voornaamste problemen is dat er nog altijd aanzienlijke hiaten zijn in de effectieve handhaving van de bestaande regels, zowel in de EU als wereldwijd. Dit houdt vaak verband met de lage prioriteit die door de politiek aan het probleem wordt gegeven, de ontoereikende middelen op nationaal niveau en een gebrek aan bewustzijn over de ernst van het probleem.

²⁴ Dreigingsevaluatie milieucriminaliteit door Europol 2013.

²⁵ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/137401.pdf

Een andere belangrijke zwakte binnen het bestaande beleid is dat niet voldoende rekening wordt gehouden met het feit dat de bestrijding van de georganiseerde misdaad de betrokkenheid van verschillende partijen en instrumenten vereist. Evenzo geldt dat de vredes- en veiligheidsaspecten van de handel in wilde dieren en planten pas recentelijk zijn doorgedrongen. Tot op heden hebben deze dan ook nauwelijks een rol gespeeld binnen het antwoord op de crisis en het preventieve buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU.

De laatste tijd wordt het belang om de vraagzijde van het probleem aan te pakken wel degelijk erkend door de internationale gemeenschap, met name in het kader van Cites. Er zijn in dit opzicht echter nog weinig concrete stappen ondernomen.

Kortom, wat tot nu toe ontbreekt, is een gecoördineerde en alomvattende aanpak van het probleem van de handel in wilde dieren en planten – een aanpak die zowel de vraag- als de aanbodzijde betreft en die alle relevante partijen op de verschillende beleidsvraagstukken omvat.

De Commissie roept daarom alle belanghebbenden op bij te dragen aan het debat over hoe de belangrijkste problemen beter kunnen worden aangepakt, en over de rol van de EU binnen deze toekomstige benadering voor de strijd tegen de handel in wilde dieren en planten. De Commissie is in het bijzonder geïnteresseerd in schriftelijke bijdragen²⁶ over de volgende vragen:

1. Is het huidige beleid en wettelijke kader van de EU tegen de handel in wilde dieren en planten toereikend?
2. Moet de EU haar aanpak van de handel in wilde dieren en planten verbeteren middels de ontwikkeling van een nieuw EU-actieplan, zoals het Europees Parlement heeft gevraagd?
3. Hoe zou de EU op alle niveaus de politieke betrokkenheid ten aanzien van de handel in wilde dieren en planten kunnen vergroten? Welke diplomatieke middelen zijn het meest geschikt om te zorgen voor samenhang tussen de verschillende internationale initiatieven?
4. Op welke middelen op internationaal niveau zou de EU zich moeten richten om de handhaving ten aanzien van de handel in wilde dieren en planten te verbeteren en de governance extra kracht bij te zetten?
5. Welke hulpmiddelen zijn het meest geschikt voor de EU om de internationale vraag en de vraag binnen de Unie naar illegale producten op basis van wilde flora en fauna aan te pakken? Welke rol zouden het maatschappelijk middenveld en de privésector in dit opzicht kunnen spelen?
6. Hoe kan de EU zorgen voor de grootste meerwaarde binnen de aanpak van de vredes- en veiligheidsimplicaties ten aanzien van de handel in wilde dieren en planten?
7. Hoe kunnen de samenwerkingsinstrumenten van de EU beter bijdragen aan verbetering van de capaciteiten van de ontwikkelingslanden voor het behoud van wilde dieren en planten en actie tegen de handel daarvan?
8. Welke maatregelen moeten worden genomen om de gegevens over milieucriminaliteit binnen de EU te verbeteren, teneinde te zorgen dat de beleidsvoering effectiever wordt toegespitst?

²⁶ Deze kunnen tot 10 april 2014 worden ingediend bij env-eu-against-wildlife-trafficking@ec.europa.eu

9. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de handhaving op het gebied van handel in wilde dieren en planten door de milieuautoriteiten, de politie, de douane en het openbaar ministerie in de lidstaten te verbeteren, alsmede de samenwerking tussen die autoriteiten te verbeteren? Hoe kan het bewustzijn bij justitie worden vergroot?
10. Hoe kunnen bestaande middelen tegen de georganiseerde misdaad op EU- en lidstaatniveau beter worden ingezet om het probleem van de handel in wilde dieren en planten aan te pakken? Welke aanvullende maatregelen zouden kunnen worden genomen, bijvoorbeeld ten aanzien van sancties? Welke bijdrage zouden Europol en Eurojust in dit opzicht kunnen leveren?