



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.2.2014 r.
COM(2014) 64 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie podejścia UE do nielegalnego handlu dziką fauną i florą

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie podejścia UE do nielegalnego handlu dziką fauną i florą

1. NOWE OBLCZYE NIELEGALNEGO HANDLU DZIKĄ FAUNĄ I FLORĄ: RADYKALNA ZMIANA CHARAKTERU, SKALI I WPŁYWU

Świat stoi obecnie w obliczu znacznego wzrostu nielegalnego transgranicznego handlu dzikimi zwierzętami i roślinami (nielegalny handel dziką fauną i florą). Handel ten stał się jedną z najbardziej lukratywnych działalności przestępczych na świecie. Nielegalny handel dziką fauną i florą nie jest zjawiskiem nowym, ale jego skala, charakter i skutki zmieniły się w ciągu ostatnich lat. W niedawno wydanej rezolucji ONZ¹ nielegalny handel dziką fauną i florą określono mianem „poważnej przestępczości zorganizowanej” prowadzonej przez takie same rodzaje światowych zorganizowanych grup przestępczych, jak te odpowiedzialne za handel ludźmi, narkotykami i bronią palną. Sekretarz Generalny ONZ i Rada Bezpieczeństwa uznały, że – ze względu na prowadzenie nielegalnego handlu w celu finansowania działań niektórych bojówek – kłusownictwo i nielegalny handel dziką fauną i florą są jednym z czynników przyczyniających się do niestabilnej sytuacji w Afryce Środkowej i zagrażających pokojowi i bezpieczeństwu w tym regionie.²

Wybrane dane liczbowe dotyczące skali i wartości nielegalnego handlu dziką fauną i florą³

- Zgodnie z szacunkami w ciągu ostatnich 10 lat liczba nielegalnie zabitych słoń afrykańskich podwoiła się, a ilość skonfiskowanej kości słoniowej zwiększyła się trzykrotnie. W 2012 r. z rąk kłusowników zginęło około 22 000 słoń. W 2013 r. skonfiskowano ponad 40 ton nielegalnie pozyskanej kości słoniowej. Populacja słoń afrykańskich, szacowana na około 500 000 osobników, będzie się obecnie prawdopodobnie zmniejszać we wszystkich regionach Afryki.
- W Republice Południowej Afryki gwałtownie nasiliły się nielegalne polowania na nosorożca. Dotychczas w 2013 r. z rąk kłusowników zginęło ponad 1000 tych zwierząt, w porównaniu do 13 w 2007 r. W sumie od 2010 r. w Republice Południowej Afryki, w której żyje 80 % całej populacji afrykańskich nosorożców, ofiarą kłusownictwa padło ponad 2500 osobników. Jeżeli działalność kłusowników w tym kraju będzie zwiększać się w takim tempie, populacja nosorożca w tym kraju zacznie się zmniejszać jeszcze przed 2016 r.
- Światowa populacja tygrysa zmniejszyła się ze 100 000 osobników przed stu laty do obecnie 3500 sztuk. Przyczyną 78 % zgonów w populacji tygrysa sumatrzeńskiego jest kłusownictwo.

¹ Przyjęta przez Komisję ONZ ds. Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru Sprawiedliwości oraz zatwierdzona przez Radę Gospodarczo-Społeczną ONZ.

² Sprawozdanie Sekretarza Generalnego ONZ z dnia 20 maja 2013 r., S/2013/297, rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2121 (2013).

³ Podobnie jak w przypadku wszystkich innych nielegalnych działań, oszacowanie skali i wartości nielegalnego handlu dziką fauną i florą jest bardzo trudne. Środki dostępne obecnie w większości krajów w celu zwalczania tego przestępstwa są ograniczone, co oznacza, że rzeczywiste dane liczbowe mogą być znacznie wyższe.

- Wartość odsprzedaży rogu nosorożca szacowana jest na około 40 000 EUR za kilogram (obecna cena 1 kg złota wynosi około 31 000 EUR), zaś ceny surowej kości słoniowej osiągają na czarnym rynku 620 EUR za kilogram. Cena sprzedaży kości tygrysa sięga 900 EUR za kilogram.
- Szacuje się, że udział nielegalnie pozyskanego drewna w światowym handlu drewnem wynosi do 30 %. Nielegalne pozyskiwanie drewna przyczynia się w ponad 50 % do deforestacji lasów tropikalnych w Afryce Środkowej, Amazonii i Azji Południowo-Wschodniej.
- Z kolei szacuje się, że wartość nielegalnych połowów na świecie wynosi około 10 mld EUR rocznie, co stanowi 19 % odnotowanej wartości połowów.

Wzrost nielegalnego handlu dziką fauną i florą spowodowany jest przede wszystkim wysokim i rosnącym popytem na produkty z dzikiej flory i fauny, w szczególności w niektórych częściach Azji⁴, a także ubóstwem, nieudolnym zarządzaniem oraz niestabilnymi i kryzysowymi sytuacjami w kluczowych regionach pochodzenia tych produktów. Przyczyniają się do niego także niedomogi w egzekwowaniu przepisów i niedostatecznie odstraszające sankcje.

Nielegalny handel dziką fauną i florą stanowi poważne zagrożenie dla różnorodności biologicznej i zrównoważonego rozwoju. Typowe gatunki, takie jak słoń, nosorożec, małpy człekokształtne, tygrys lub rekin są szczególnie narażone na skutki nielegalnego handlu dziką fauną i florą. W niektórych przypadkach dochodzi nawet do sytuacji, w której pewnym z tych gatunków grozi wyginięcie w środowisku naturalnym. Polowania kłusowników na słonie i nosorożce osiągnęły w ostatnich latach najwyższy poziom, niszcząc postęp osiągnięty w odbudowie tych populacji w ostatnich trzech dekadach. Nielegalny handel dziką fauną i florą dotyczy jednak większej liczby gatunków roślin i zwierząt (np. koralowców, gadów, łuskowców, roślin i zwierząt wykorzystywanych do celów medycznych) oraz produktów (np. drewna, węgla drzewnego i mięsa z buszu). Zagrożone jest również zdrowie publiczne poprzez rozprzestrzenianie się chorób, gdyż zwierzęta przemycane są poza jakąkolwiek kontrolą sanitarną.

Nielegalny handel dziką fauną i florą pozbawia najbardziej zmarginalizowane grupy osób, w tym ludność autochtoniczną, istotnych możliwości trwałego utrzymania. Produkty otrzymywane z gatunków dzikich roślin i zwierząt stanowią znaczną część sektora gospodarki w wielu krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się, bezpośrednio lub pośrednio, np. poprzez turystykę. Z powodu nielegalnego handlu dziką fauną i florą państwa tracą ważne źródło dochodu, a międzynarodowe sieci przestępcze czerpią z niego korzyści. Nielegalny handel dziką fauną i florą jest ściśle powiązany z korupcją i nielegalnym przepływem pieniędzy, np. poprzez pranie pieniędzy, i wywiera negatywny wpływ na rządy prawa i dobre rządzenie. Z jego powodu giną również ludzie: Szacuje się, że w ciągu ostatnich dziesięciu lat podczas operacji skierowanych przeciwko kłusownikom życie straciło 1000 strażników natury.

⁴ Przykładowo głównym użytkownikiem końcowym kości słoniowej są Chiny, zaś rogu nosorożca - Wietnam.

UE pozostaje ważnym docelowym rynkiem zbytu dla nielegalnych produktów z dzikiej fauny i flory, przy czym na gatunki, które osiągają wysokie ceny na czarnym rynku jest szczególnie duży popyt. Jednocześnie duże porty i lotniska w UE są ważnymi punktami przetrzutu w handlu dziką fauną i florą, w szczególności pomiędzy Afryką i Azją. Co roku w UE odnotowuje się około 2500 przypadków przechwyceń produktów wytwarzanych z gatunków dzikiej fauny i flory.⁵ Niektóre rzadkie gatunki ptaków, koralowców, ryb i żółwi są również przemywane z państw członkowskich UE, pomiędzy państwami członkowskimi lub do państw trzecich.

Według Europolu rola zorganizowanych grup przestępczych w handlu dziką fauną i florą w UE rośnie ze względu na wysoką rentowność i niski poziom ryzyka wykrycia oraz niskie wymiary sankcji.⁶

Nowa skala i wymiar handlu dziką fauną i florą przyczyniły się do skierowania większej uwagi politycznej na ten problem, w tym poprzez inicjatywy podejmowane przez szereg państw członkowskich UE.⁷ Parlament Europejski wezwał do opracowania specjalnego planu działania UE.⁸ W grudniu 2012 r. głębokie zaniepokojenie istniejącą sytuacją wyraziło Zgromadzenie Ogólne ONZ. Przywódcy państw grupy G 8, a także przywódcy afrykańskich ministrów finansów oraz Forum Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku (APEC) zobowiązali się w 2013 r. do podjęcia działań w celu rozwiązania problemu nielegalnego handlu dziką fauną i florą.

Celem niniejszego komunikatu jest zwrócenie uwagi na pilną potrzebę rozwiązania globalnego problemu nielegalnego handlu dziką fauną i florą w bardziej skuteczny sposób. Podsumowano w nim i oceniono obowiązujące środki UE mające na celu wspieranie walki z nielegalnym handlem dziką fauną i florą na szczeblu światowym (część 2) i w UE (część 3). Zainicjowano również debatę na temat przyszłego podejścia UE do kwestii nielegalnego handlu dziką fauną i florą.

2. ŚWIATOWE DZIAŁANIA PRZECIWKO NIELEGALNEMU HANDLOWI DZIKĄ FAUNĄ I FLORĄ

UE udziela finansowego wsparcia różnorodnym inicjatywom mającym na celu zwiększenie międzynarodowych wysiłków na rzecz walki z nielegalnym handlem dziką fauną i florą.

⁵ *Illegal Wildlife Trade and the European Union: an analysis of EU-TWIX seizure data for the period 2007-2011. (Nielegalny handel dziką fauną i florą w Unii Europejskiej: analiza danych z bazy EU-TWIX na temat przechwyceń w okresie 2007-2011)* Sprawozdanie sporządzone dla Komisji Europejskiej.

⁶ Europol, Serious and Organized Threat Assessments 2011, 2012, 2013. (Europol, Oceny zagrożenia przestępczością zorganizowaną w latach 2011, 2012, 2013.)

⁷ We wrześniu 2013 r. Niemcy, wspólnie z Gabonem, zorganizowały w ramach tygodnia ministerialnego Zgromadzenia Ogólnego spotkanie towarzyszące wysokiego szczebla. Dnia 5 grudnia 2013 r., przy okazji szczytu szefów państw i rządów w sprawie pokoju i bezpieczeństwa w Afryce, Francja przewodniczyła spotkaniu przy okrągłym stole. Z kolei Zjednoczone Królestwo będzie gospodarzem konferencji na wysokim szczeblu w sprawie nielegalnego handlu dzikimi gatunkami, która odbędzie się 13 lutego 2014 r.

⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2014 r. (2013/2747(RSP)).

2.1. Regulacja handlu

Celem konwencji o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES) jest zagwarantowanie, by międzynarodowy handel obejmujący około 35 000 chronionych gatunków zwierząt i roślin nie zagrażał ich przetrwaniu. W marcu 2013 r. strony konwencji CITES uzgodniły szereg konkretnych działań skierowanych przeciwko kłusownictwu i nielegalnemu handlowi wielu zagrożonych gatunków (np. słoni, nosorożców, tygrysów, drewna tropikalnego). UE zdecydowanie wspiera konwencję i odegrała kluczową rolę we wdrażaniu tych działań.

W dziedzinie nielegalnego handlu drewnem UE zawarła dwustronne dobrowolne umowy o partnerstwie, za pośrednictwem których wspiera ona kraje partnerskie we wzmacnianiu zarządzania sektorem leśnym i w tworzeniu krajowego systemu monitorowania i weryfikacji legalności. Plan działań UE na rzecz egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT) uzupełniono rozporządzeniem w sprawie nielegalnie pozyskiwanego drewna, tak aby zapewnić, że drewno i produkty z drewna wprowadzane na rynek UE, pochodzą z legalnych źródeł.

UE odgrywa również wiodącą rolę w walce z nielegalnymi, nieraportowanymi i nieuregulowanymi połowami (połowy NNN) na szczeblu międzynarodowym, wspierając przyjęcie wszechstronnych środków rynkowych oraz środków kontroli, a także podjęcie konkretnych działań w ramach regionalnych organizacji ds. zarządzania rybołówstwem, FAO, ONZ i Interpolu. UE dostarczyła pomoc techniczną ponad 50 państwom trzecim w celu wspierania realizowania przez nie międzynarodowych zobowiązań w zakresie zwalczania połowów NNN. Jako środek ostateczny, jeżeli państwa trzecie odmawiają współpracy, UE może wpisać je na „czarną listę”, a w konsekwencji zablokować ich handel produktami rybołówstwa z UE.

We wszystkich niedawno zawartych umowach o wolnym handlu z państwami trzecimi (np. państwami Ameryki Centralnej, Kolumbią i Peru, Singapurem) UE zawarła postanowienia mające na celu skuteczne wdrażanie wielostronnych umów środowiskowych oraz postanowień dotyczących handlu w sektorach takich jak leśnictwo i rybołówstwo. UE przyjęła takie samo podejście w przypadku trwających negocjacji w sprawie umów o wolnym handlu, prowadzonych np. z Kanadą, Japonią, Tajlandią, USA i Wietnamem. Ponadto UE zapewnia dodatkowe preferencje handlowe w ramach specjalnego ogólnego systemu preferencji (GSP +) dla podatnych na zagrożenia krajów rozwijających się, które ratyfikowały i wdrożyły międzynarodowe konwencje dotyczące zrównoważonego rozwoju i dobrego rządzenia, w tym konwencję CITES.

2.2. Egzekwowanie przepisów

W wielu krajach pochodzenia, tranzytu lub rynku końcowego dotkniętych problemem kłusownictwa oraz nielegalnego handlu dziką fauną i florą zasoby krajowych organów ścigania i ich zaangażowanie w skuteczne wdrażanie obowiązujących przepisów nie są wystarczające. Skuteczne egzekwowanie przepisów pozostaje kluczowym wyzwaniem, a nielegalne szlaki handlowe mogą być łatwo zmienione, by wykorzystywać słabe ogniwa w światowym systemie egzekwowania prawa.

Jako główny darczyńca (1,73 mln EUR) Międzynarodowego Konsorcjum ds. Zwalczania Przestępczości Przeciwko Dzikiej Przyrodzie⁹ (*International Consortium on combating Wildlife Crime – ICCWC*), Komisja dąży do rozwiązania niektórych z tych problemów. Działalność konsorcjum koncentruje się na międzynarodowej wymianie informacji i danych wywiadowczych, koordynacji wysiłków zmierzających do egzekwowania prawa, jak również na wzmacnianiu możliwości w zakresie egzekwowania przepisów i zapewniania zgodności z nimi, np. poprzez zachęcanie krajów do korzystania ze specjalnego zestawu analitycznych narzędzi na rzecz zwalczania przestępczości związanej z lasami i dziką przyrodą.

2.3. Wsparcie dla międzynarodowej współpracy i działań

UE i wszystkie państwa członkowskie są stronami Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (UNTOC), która może odegrać ważną rolę w zwalczaniu nielegalnego handlu dziką fauną i florą. Handel ten jest bowiem uznawany za „poważną przestępczość zorganizowaną”, podlegającą maksymalnej karze pozbawienia wolności na co najmniej 4 lata. Obecnie próg tej sankcji nie został osiągnięty we wszystkich państwach członkowskich w odniesieniu do nielegalnego handlu dziką fauną i florą. Kolejnym istotnym instrumentem jest Konwencja ONZ przeciwko korupcji, która nie została jeszcze ratyfikowana przez jedno państwo członkowskie¹⁰. Konkretnie i specjalne działania dotyczące nielegalnego handlu dziką fauną i florą podejmowane w ramach obydwu konwencji były jak dotąd ograniczone. Zalety specjalnych narzędzi, takich jak np. protokół dodatkowy do konwencji UNTOC, mogą zostać poddane dalszej analizie.

W 2012 r. Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF), która ustanawia normy i ocenia wdrażanie środków służących przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, wpisała „przestępstwa przeciwko środowisku” na listę przestępstw, które należy uznać za istotne dla środków służących przeciwdziałaniu praniu pieniędzy¹¹. Narzędzia (np. wytyczne) służące sprawniejszemu wdrażaniu tego nowego zalecenia mogłyby okazać się użyteczne w walce z nielegalnym handlem dziką fauną i florą.

Na szczeblu dyplomatycznym UE podjęła kwestię nielegalnego handlu dziką fauną i florą bezpośrednio z najważniejszymi państwami źródłowymi i docelowymi, w tym za pośrednictwem delegatur Unii. Do tej pory międzynarodowe działania koncentrowały się na Afryce. Dyplomatyczna strategia UE mogłaby czerpać korzyści z większego zaangażowania najważniejszych państw docelowych oraz innych regionów, w których kwitnie nielegalny handel dziką fauną i florą, ale również z prowadzonych na wysokim szczeblu dialogów i partnerstw na poziomie regionalnym, jak miało to miejsce w przypadku walki z połowami NNN.¹² W tym kontekście pojawił się szereg innych pomysłów, takich jak wzmożenie działań informacyjnych skierowanych do społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego oraz

⁹ ICCW obejmuje CITES, Interpol, Biuro NZ ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC), Bank Światowy i Światową Organizację Celną.

¹⁰ Niemcy.

¹¹ Międzynarodowe normy FATF w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu i proliferacji, 2012 r.
http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

¹² Zilustrowaniem takiego podejścia jest niedawne porozumienie podpisane przez komisarza Potočnika i chińskiego ministra ochrony środowiska Zhou Sengxian'a w sprawie wspólnych wysiłków na rzecz zwalczania nielegalnego handlu dziką fauną i florą.

możliwość wprowadzenia specjalnego przedstawiciela lub wysłannika ONZ, który integrowałby i monitorował poszczególne aspekty światowych działań.

Ponadto UE zawarła szereg umów o partnerstwie i współpracy z partnerami trzecimi, np. z Indonezją, Filipinami, Wietnamem, Tajlandią i Singapurem, w których strony zobowiązują się do podjęcia wszelkich starań na rzecz prowadzenia współpracy w zakresie ochrony środowiska, w tym poprzez budowanie potencjału w zakresie uczestnictwa w wielostronnych umowach środowiskowych i ich wdrażania. Umowy te obejmują również postanowienia dotyczące współpracy w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną.

2.4. Współpraca na rzecz rozwoju

W ramach unijnej współpracy na rzecz rozwoju kwestię zagrożeń dla dzikiej przyrody podejmuje się poprzez wysiłki na rzecz jej ochrony, budowanie potencjału i udzielanie wsparcia w zakresie egzekwowania prawa. Zgodnie z ostatnimi zmianami w unijnej polityce rozwoju UE ma świadomość, że zajęcie się kwestią nielegalnego handlu dziką fauną i florą wymaga również podjęcia długoterminowych działań w celu zapewnienia społecznościom lokalnym trwałych źródeł dochodu. Paranie się nielegalnym handlem dziką fauną i florą może bowiem często wydawać się łatwym sposobem uzyskiwania dochodów.

W ciągu ostatnich 30 lat UE przeznaczyła ponad 500 mln EUR na rzecz ochrony różnorodności biologicznej w Afryce, przy czym wartość bieżących projektów realizowanych w tej dziedzinie wynosi około 160 mln EUR. Jednak potrzeby w zakresie właściwego zarządzania różnorodnością biologiczną i jej ochrony w krajach rozwijających są w dalszym ciągu znaczne.

Od 2001 r. UE jest podstawowym podmiotem finansującym program MIKE¹³. Jej wkład wyniósł 12 mln EUR i objął 71 miejsc w Afryce i Azji. W grudniu 2013 r. Komisja zatwierdziła finansowanie nowego programu MIKES¹⁴ za pośrednictwem dotacji w wysokości 12,3 mln EUR.

UE wspiera szereg projektów realizowanych na szczeblu lokalnym i krajowym, np. w ramach planu działań UE na rzecz egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT) oraz mechanizmu REDD+. Ponadto duża liczba finansowanych przez UE projektów mających na celu ograniczenie korupcji i poszerzanie możliwości służb ścigania i wymiaru sprawiedliwości wspiera zasadniczo praworządność, co ma istotne znaczenie dla skutecznego zwalczania nielegalnego handlu dziką fauną i florą.

Podczas gdy wszystkie te inicjatywy doprowadziły do osiągnięcia pewnych postępów, nie zawsze wystarczająco wykorzystywano synergie między ochroną przyrody, zdolnością do samodzielnego utrzymania miejscowej ludności, egzekwowaniem prawa i dobrymi rządami. W dodatku długoterminowa stabilność szeregu projektów nie jest zagwarantowana ze względu na brak odpowiedzialności i wsparcia ze strony władz krajowych i lokalnych (a czasami społeczności) oraz wysoki stopień zależności od finansowania zewnętrznego. Programowanie w dziedzinie unijnej współpracy na rzecz rozwoju na lata 2014-2020 stanowi okazję do usunięcia tych niedociągnięć i określenia kompleksowego podejścia do kwestii nielegalnego handlu dziką fauną i florą.

¹³ *Monitorowanie nielegalnego zabijania słoni.*

¹⁴ *Ograniczenie nielegalnego zabijania słoni i innych gatunków zagrożonych wyginięciem*

3. DZIAŁANIA UE PRZECIWKO NIELEGALNEMU HANDŁOWI DZIKĄ FAUNĄ I FLORĄ

3.1. Regulacja nielegalnego handlu dziką fauną i florą

Handel zasobami dzikiej przyrody, prowadzony zarówno z państwami trzecimi, jak i wewnątrz UE, jest regulowany za pomocą kompleksowego zbioru przepisów, takich jak rozporządzenie 338/97 w sprawie handlu dziką fauną i florą, które wdraża konwencję CITES w UE, rozporządzenie 995/2010 w sprawie drewna i rozporządzenie 1005/2008 w sprawie połowów NNN, na mocy których zakazuje się odpowiednio wprowadzania na rynek UE nielegalnie pozyskanego drewna i nielegalnie złowionych ryb.

UE dysponuje również przepisami zakazującymi nielegalnego zabijania gatunków zagrożonych wyginięciem. Są to: dyrektywa 147/09 w sprawie ochrony dzikiego ptactwa i dyrektywa 43/92 w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Komisja przyjęła plan działania na rzecz eliminacji nielegalnego zabijania i chwytania ptaków oraz handlu nimi, i uważnie śledzi jego realizację.¹⁵

Siatki przestępcze wykorzystują w niektórych przypadkach sytuację wynikającą ze złożoności przepisów dotyczących handlu dziką fauną i florą, a w szczególności fakt, że ten sam gatunek może podlegać różnym systemom handlu, w zależności od jego pochodzenia oraz rodzajów przedmiotowych produktów. Przykład stanowi handel trofeami myśliwskimi, które zostały zwolnione z niektórych ograniczeń w handlu. UE stale aktualizuje i, w razie potrzeby, zaostrza przepisy krajowe w celu zapewnienia ściślejszego monitorowania przez organy egzekwowania prawa.

3.2. Skuteczne egzekwowanie przepisów

Niezbędne jest skuteczne egzekwowanie przepisów w całej krajowej sieci organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa w państwach członkowskich, począwszy od organów ds. ochrony środowiska i organów ds. rybołówstwa, poprzez służby celne i policję, a skończywszy na organach ścigania i sądownictwa.

Aby zachęcić państwa członkowskie do lepszego egzekwowania unijnych przepisów dotyczących handlu gatunkami chronionymi na podstawie konwencji CITES, Komisja przyjęła w 2007 r., w formie zalecenia, plan na rzecz egzekwowania przepisów UE.¹⁶ Określa on szereg działań, takich jak opracowanie krajowych planów działania, wprowadzenie zniechęcających kar za przestępstwa związane z handlem dziką fauną i florą oraz korzystanie z ocen ryzyka i danych wywiadowczych. Te niewiążące zalecenia nie zostały jednak wdrożone w jednakowy sposób w całej UE i nie odnoszą się do kwestii przestępczości zorganizowanej w ramach nielegalnego handlu dziką fauną i florą.

Ograniczone zasoby, brak wyspecjalizowanych jednostek policji i ścigania oraz różny stopień współpracy między organami ds. ochrony dzikiej przyrody i innymi organami ścigania w dalszym ciągu utrudniają skuteczne egzekwowanie prawa. Przepisy dotyczące wiążących kryteriów dla skutecznej inspekcji i nadzoru przez państwa członkowskie, zgodnie z wezwaniem 7. unijnego programu działań w zakresie środowiska na lata 2014-2020¹⁷,

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

¹⁶ Dz.U. L 159 z 20.6.2007, s. 45.

¹⁷ Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 171.

mogłyby się przyczynić do poprawy w zakresie egzekwowania przepisów UE dotyczących nielegalnego handlu dziką fauną i florą, jeśli jednocześnie kwestii tej nadano by większe znaczenie.

Dyrektywa 2008/99 w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie do dopilnowania, by nielegalny handel dziką fauną i florą był uznawany za przestępstwo na mocy prawa krajowego. Państwa członkowskie muszą ponadto wprowadzić skuteczne, proporcjonalne i odstraszaające sankcje karne. Ze wstępnej oceny jej transpozycji do prawa krajowego wynika jednak, że w kilku państwach członkowskich nadal występują niedociągnięcia, którym trzeba będzie zaradzić.

Wymiar sankcji karnych mających zastosowanie w odniesieniu do przestępstw związanych z nielegalnym handlem dziką fauną i florą jest znacząco różny w poszczególnych państwach UE. W niektórych państwach członkowskich maksymalny wymiar kary wynosi mniej niż jeden rok pozbawienia wolności. Pomniejsza to nie tylko ich skutek odstraszaający, lecz często wyklucza zastosowanie potencjalnie ważnych narzędzi transgranicznych lub krajowych dochodzeń, jak również instrumentów współpracy sądowej między państwami członkowskimi, w szczególności europejskiego nakazu aresztowania.

3.3 Działania szkoleniowe i budowanie zdolności

Skuteczne egzekwowanie przepisów wymaga umiejętności technicznych i podniesienia świadomości. Działania związane ze szkoleniami i budowaniem potencjału muszą obejmować cały system egzekwowania prawa, w tym organy ścigania i organy sądowe, aby zapobiec sytuacji, w której duża liczba przypadków jest przedmiotem dochodzenia, ale nie zapadają żadne wyroki, a także by zagwarantować, że waga wykroczeń jest uznawana przez sądy. Na poziomie UE podjęto już pewne inicjatywy, na przykład przez Europejskie Kolegium Policyjne CEPOL. Programowanie odpowiednich instrumentów finansowych na następny okres finansowania stanowi okazję do uwzględnienia istniejących luk w walce z nielegalnym handlem dziką fauną i florą.

Równie ważną rolę w tworzeniu środowiska, w którym egzekwuje się przepisy związane z nielegalnym handlem dziką fauną i florą, odgrywają unijne sieci praktyków w zakresie egzekwowania prawa ochrony środowiska¹⁸, organy celne¹⁹, prokuratorzy i sędziowie²⁰. Narzędzia takie jak EU-TWIX - baza danych o ograniczonym dostępie mająca na celu ułatwienie współpracy i wymiany informacji wywiadowczych między unijnymi organami ścigania przestępstw przeciwko dzikiej przyrodzie - oferują ciągłe wsparcie w tym zakresie. Utrzymanie i finansowanie sieci można jednak zapewnić tylko krótkoterminowo, a ich wzajemna współpraca była dotychczas ograniczona.

3.4 Zwalczanie przestępczości zorganizowanej

Przestępczość zorganizowana jest coraz ważniejszym czynnikiem w nielegalnym handlu dziką fauną i florą. W UE istnieje szereg instrumentów horyzontalnych mających na celu

¹⁸ Np. grupa ds. egzekwowania przepisów w zakresie handlu dziką fauną i florą oraz sieć utworzona w celu zwalczania przestępstw przeciwko środowisku (EnviCrimeNet).

¹⁹ Grupa ekspertów ds. działań organów celnych mających na celu ochronę zdrowia, dziedzictwa kulturowego, środowiska i przyrody (grupa ekspertów PARCS).

²⁰ Europejska sieć prokuratorów ds. przestępczości przeciwko środowisku; Europejskie forum sędziów ds. przestępczości przeciwko środowisku.

ogólne zwalczanie tego rodzaju przestępczości, takich jak decyzje ramowe w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej²¹ oraz w sprawie konfiskaty i odzyskiwania mienia²². Instrumenty te mogą być zasadniczo użytecznymi narzędziami w walce przeciwko zorganizowanemu nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą. Mają one zastosowanie jednak tylko wówczas, gdy osiągnięto określony próg wymiaru kary, co obecnie nie ma miejsca w przypadku nielegalnego handlu dziką fauną i florą we wszystkich państwach członkowskich.

Istotne znaczenie w walce ze zorganizowanym nielegalnym handlem dziką fauną i florą mają dochodzenia dotyczące nielegalnych przepływów finansowych związanych z przestępczością zorganizowaną, m.in. poprzez pranie pieniędzy i uchylanie się od płacenia podatków. W dyrektywie 2005/60²³ przewiduje się środki zapobiegawcze, zwłaszcza wymogi w zakresie należytej staranności dla instytucji finansowych w celu wykrycia podejrzanych transakcji finansowych. Opracowanie szczegółowych wytycznych dotyczących pojęcia „należytej staranności” w kontekście przestępczości przeciwko środowisku mogłyby pomóc w wykrywaniu przypadków prania pieniędzy w tym konkretnym kontekście.

W październiku 2013 r. Europol opublikował ocenę dotyczącą konkretnych przestępstw przeciwko środowisku, w której skupiono się m.in. na kwestii handlu gatunkami zagrożonymi wyginięciem²⁴. Europol nie dysponuje jednak obecnie żadnym specjalnym punktem koordynacji prac w zakresie przestępczości przeciwko środowisku. Zarówno Europol, jak i Eurojust mogłyby świadczyć istotną pomoc w koordynacji prac organów w poszczególnych krajach w sprawach dotyczących transgranicznego handlu dziką fauną i florą oraz w zapewnianiu analitycznego i praktycznego wsparcia. Wymaga to zapewnienia im przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa wysokiej jakości danych. Organy te powinny również zwracać się do nich o pomoc, co do tej pory nie miało często miejsca w odniesieniu do nielegalnego handlu dziką fauną i florą.

Uzgodnione priorytety UE na lata 2014-2017 dotyczące poważnej przestępczości zorganizowanej²⁵ nie zawierają żadnych elementów związanych z przestępstwami przeciwko środowisku. Przegląd śródkresowy w 2015 r. będzie okazją do ponownego rozważenia tych priorytetów, biorąc pod uwagę najnowszą ocenę Europol dotyczącą przestępczości przeciwko środowisku jako nowego zagrożenia w UE, do udostępnienia dodatkowych zasobów oraz do coraz intensywniejszego korzystania z mechanizmów współpracy transgranicznej.

3.5. Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego

Spółeczeństwo obywatelskie jest dla UE ważnym partnerem w zapewnianiu, by mobilizacja przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą stała się udziałem wszystkich zainteresowanych stron. Niektóre organizacje pozarządowe mają duże doświadczenie w działaniach takich jak kampanie podnoszące świadomość, dochodzenia w sprawie domniemanych nielegalnych działań lub specjalistyczne szkolenia, a ich wkład we wspieranie organów publicznych w procesie kształtowania polityki i jej realizacji okazał się bardzo

²¹ Decyzja ramowa 2008/841/WSiSW w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej.

²² Decyzja ramowa 2005/212/WSiSW w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa, obecnie w trakcie przeglądu.

²³ Dyrektywa 2005/60/WE w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, obecnie w trakcie przeglądu.

²⁴ Ocena zagrożenia przestępstwami przeciwko środowisku, Europol, 2013 r. (*Europol Environmental Crime Threat Assessment 2013*).

²⁵ www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/137401.pdf.

cenny. UE współpracuje regularnie z tymi organizacjami pozarządowymi w kwestiach związanych z nielegalnym handlem dziką fauną i florą.

4. PODSUMOWANIE

Regulacja handlu dziką fauną i florą jest możliwa dzięki istnieniu kompleksowych światowych i unijnych przepisów w tym zakresie. UE zapewnia znaczne wsparcie dla inicjatyw przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą, takich jak poprawa zarządzania obszarami chronionymi, budowanie potencjału i międzynarodowa współpraca w zakresie egzekwowania prawa. Środki podejmowane w ostatnich latach przez społeczność międzynarodową nie były jednak wystarczające do zapobieżenia ostatnio obserwowanemu gwałtownemu wzrostowi nielegalnego handlu dziką fauną i florą, który wynika z rosnącego popytu oraz z ubóstwa i nieudolności w sprawowaniu rządów w krajach źródłowych.

Głównym problemem jest istnienie znacznych niedostatków w zakresie skutecznego egzekwowania obowiązujących przepisów, zarówno w UE, jak i na całym świecie. Wynika to często z faktu, że przedmiotowej kwestii nadaje się niewielkie znaczenie wśród priorytetów politycznych, zasoby na poziomie krajowym są niewystarczające oraz brakuje wiedzy na temat wagi problemu.

Inną kluczową słabą stroną istniejących strategii politycznych jest nieuznawanie w wystarczającym stopniu faktu, że przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej wymaga zaangażowania różnych podmiotów i instrumentów. Podobnie, ze względu na to, że dopiero niedawno zauważono związek między nielegalnym handlem dziką fauną i florą a zapewnianiem pokoju i bezpieczeństwa, do chwili obecnej nie były one prawie uwzględniane w polityce UE w zakresie reagowania na sytuacje kryzysowe ani w prewencyjnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa.

Znaczenie podejmowania działań zmierzających do rozwiązania problemu popytu zostało niedawno uznane przez społeczność międzynarodową, zwłaszcza w ramach CITES, ale dotychczas podjęto jeszcze niewiele konkretnych działań w tym zakresie.

Podsumowując, wciąż brakuje skoordynowanego i kompleksowego podejścia do nielegalnego handlu dziką fauną i florą, obejmującego zarówno podaż, jak i popyt, i angażującego wszystkie istotne podmioty w różnych obszarach polityki.

W związku z tym Komisja zachęca wszystkie zainteresowane strony do udziału w debacie na temat lepszych sposobów radzenia sobie z kluczowymi wyzwaniami oraz na temat roli UE w podejściu do nielegalnego handlu dziką fauną i florą w przyszłości. W szczególności Komisja prosi o pisemne uwagi²⁶ odnoszące się do następujących kwestii:

1. Czy realizowana polityka oraz ramy prawne obowiązujące obecnie w UE w odniesieniu do nielegalnego handlu dziką fauną i florą są odpowiednie?
2. Czy UE powinna wzmocnić swoje podejście do nielegalnego handlu dziką fauną i florą poprzez opracowanie nowego planu działania UE, do czego wzywał Parlament Europejski?

²⁶

Należy wysłać do dnia 10 kwietnia 2014 r. na adres env-eu-against-wildlife-trafficking@ec.europa.eu.

3. W jaki sposób UE mogłaby zwiększyć zaangażowanie polityczne na wszystkich szczeblach w zwalczanie nielegalnego handlu dziką fauną i florą? Jakie instrumenty dyplomatyczne byłyby najbardziej odpowiednie dla zapewnienia spójności między różnymi inicjatywami międzynarodowymi?
4. Na jakich instrumentach międzynarodowych powinna skoncentrować się UE, mając na względzie poprawę w zakresie egzekwowania środków stosowanych w walce z nielegalnym handlem dziką fauną i florą oraz wzmocnienie zarządzania?
5. Jakie instrumenty są najbardziej odpowiednie dla działań UE zmierzających do zmniejszenia w UE i na świecie popytu na nielegalne produkty z dzikiej fauny i flory? Jaką rolę mogłyby odegrać w tym względzie społeczeństwo obywatelskie i sektor prywatny?
6. W jaki sposób UE może najlepiej zapewnić wartość dodaną w zakresie radzenia sobie z wyzwaniami dotyczącymi zapewniania pokoju i bezpieczeństwa związanymi z nielegalnym handlem dziką fauną i florą?
7. W jaki sposób unijne instrumenty współpracy mogłyby bardziej wzmocniać potencjał krajów rozwijających się w zakresie działań na rzecz ochrony dzikiej fauny i flory oraz nielegalnego handlu jej gatunkami?
8. Jakie środki można by podjąć w celu udoskonalenia danych dotyczących przestępstw przeciwko dzikiej przyrodzie w UE, tak by zapewnić bardziej docelowe podejście do procesu kształtowania polityki?
9. Jakie środki można by podjąć w celu wzmocnienia egzekwowania środków podejmowanych w walce z nielegalnym handlem dziką fauną i florą przez organy ds. ochrony środowiska, policję, służby celne i prokuratorskie w państwach członkowskich oraz w celu wzmocnienia współpracy między tymi organami? W jaki sposób można by podnieść świadomość przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości?
10. W jaki sposób istniejące narzędzia przeciwko zorganizowanej przestępczości na szczeblu UE i państw członkowskich mogłyby być lepiej wykorzystywane w walce z nielegalnym handlem dziką fauną i florą? Jakie dodatkowe środki należy przewidzieć, np. w odniesieniu do sankcji? Jaki wkład w tym zakresie mogłyby wnieść Europol i Eurojust?