



Brüsszel, 2016.2.18.
COM(2016) 74 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A fát és fatermékeket piaci forgalomba bocsátó piaci szereplők kötelezettségeinek meghatározásáról szóló, 2010. október 20-i 995/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (uniós fa- és fatermékpiaci rendelet)

{SWD(2016) 33 final}
{SWD(2016) 34 final}

A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak

1. Bevezetés

Az Európai Unió (EU) az erdészeti jogszabályok végrehajtására, az erdészeti irányításra és az erdészeti termékek kereskedelmére vonatkozó uniós cselekvési terv (FLEGT cselekvési terv) végrehajtásának keretében 2010-ben elfogadta a fát és fatermékeket piaci forgalomba bocsátó piaci szereplők kötelezettségeinek meghatározásáról szóló, 995/2010/EU rendeletet¹ (uniós fa- és fatermékpiaci rendelet, a továbbiakban: „EUTR” vagy „a rendelet”). A FLEGT cselekvési terv az EU szakpolitikai eszköze a világ erdőiben folytatott illegális fakitermelés elleni küzdelemben, az EUTR pedig olyan kulcsfontosságú eszköz, amely a keresleti oldalról közelíti meg a problémát. A rendelet 2013 márciusától alkalmazandó

Az EUTR 20. cikkének (3) bekezdése előírja a Bizottság számára, hogy a tagállami jelentések és a rendelet alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok alapján „felülvizsgálja a rendelet működését és hatékonyságát, többek között az illegálisan kitermelt fa és az ilyen fából készült fatermékek piaci forgalomba hozatalának megelőzése terén”. E követelményeknek megfelelően ez a jelentés ismerteti a rendelet első bizottsági felülvizsgálatát.

A Bizottság által elvégzett felülvizsgálat a „minőségi jogalkotással”² kapcsolatos uniós iránymutatások szerint végrehajtott értékelés formájában valósult meg. A felülvizsgálat öt értékelési szempontot vizsgált: relevancia, eredményesség, hatékonyság, koherencia és uniós hozzáadott érték. Az értékelés az EUTR alkalmazásának első két évére terjed ki. Megállapításai a rendelet alkalmazásával kapcsolatban a Bizottsághoz benyújtott tagállami jelentéseken, átfogó konzultáción, a vonatkozó tudományos cikkek elemzésén, a kereskedelmi forgalom elemzésén és egy külső tanácsadó által készített értékelő jelentésen alapulnak.

Ez a jelentés összefoglalja az értékelés fő eredményeit, következtetéseket von le és nyomon követési intézkedéseket javasol. A jelentést egy szolgálati munkadokumentum egészíti ki, amely részletesebben bemutatja az értékelést. Meg kell jegyezni, hogy a rendelet alkalmazására eddig csupán két év állt rendelkezésre, ami korlátozó tényezőként jelentkezett az értékelés során.

2. Háttér-információk

Az illegális fakitermelés nagy nemzetközi jelentőséggel bír, általános probléma. Pusztító hatást gyakorol a világ legértékesebb, még meglévő erdőire, valamint a bennük lakó és az erdő által biztosított erőforrásokra támaszkodó emberekre. Hozzájárul a trópusi esőerdők irtásához és az erdőpusztuláshoz, amely az emberi tevékenységből származó teljes széndioxid-kibocsátás 7–14 %-áért felelhet³; veszélyezteti a biológiai sokféleséget és gátolja a fenntartható erdőgazdálkodást, a szegénység elleni küzdelmet, a fenntartható és inkluzív

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32010R0995>

² A Bizottság közleménye a Célravezető és hatáson szabályozás programról (REFIT) – [COM\(2014\)368 final](#).

³ <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/reporting-greenhouse-gas-emissions-deforestation-and-forest-degradation-pan-tropical-biomass-maps>.

gazdasági növekedést és a fenntartható fejlődést, beleértve az alkalmazandó jogszabályoknak megfelelően eljáró piaci szereplők gazdasági életképességét is.

A 2003. évi FLEGT cselekvési terv olyan eljárásokat és intézkedéseket határoz meg, amelyekkel megelőzhető az illegálisan kitermelt fa forgalmazása az EU-ban, javítható a jogszerűen kitermelt fa kínálata és növelhető a felelősségteljes erdőgazdálkodásból eredő fa kereslete. A FLEGT cselekvési terv felismerte az illegális fakitermelés keresleti oldalával kapcsolatos új jogszabályok kidolgozásának lehetőségét, ami az EUTR elfogadását eredményezte.

Az EUTR az alábbi három fő kötelezettséget határozza meg:

1. a rendelet tiltja az illegális kitermelésből származó fának és a belőle készült termékeknek a piacon való forgalomba hozatalát;
2. a rendelet ezenkívül megköveteli, hogy a piaci szereplők „kellő gondossággal” járjanak el, amikor az uniós piacon első alkalommal bocsátanak forgalomba fatermékeket;
3. a rendelet előírja, hogy a fát és fatermékeket forgalmazó kereskedők az első alkalommal történő forgalmazást követően nyilvántartást vezessenek beszállítóikról és ügyfeleikről.

A rendelet hatálya alá tartozó termékek köre a rendelet mellékletében található.

Az EUTR megköveteli a kellő gondosságot, és arra kéri a piaci szereplőket, hogy dolgozzanak ki és alkalmazzanak a kellő gondosság elvén alapuló rendszert, vagy használják valamely ellenőrző szervezetnek a kellő gondosság elvén alapuló rendszerét.

Az EUTR-t 2010 decemberében fogadták el, de csak 2013. március 3-ától alkalmazandó. A köztes időszakot arra szánták, hogy a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok és a magánszektor felkészülhessenek a rendelet alkalmazására. Ezalatt a Bizottság a végrehajtás elősegítésére elfogadott egy felhatalmazáson alapuló és egy végrehajtási jogi aktust⁴.

3. Módszertan

Az EUTR értékelése 2015 áprilisában kezdődött és a 2013 márciusa és 2015 márciusa közötti időszakra terjed ki.

Az EUTR 20. cikke (2) bekezdésének értelmében e jelentés kidolgozásának fő információforrásai a rendelet alkalmazásáról szóló, a Bizottsághoz 2015. április 30-ig beérkező tagállami jelentések voltak. Emellett a Bizottság nyilvános konzultációt indított az erre a célra létrehozott „Az Ön hangja Európában” elnevezésű weboldalon (2015. április 15-től július 3-ig). Felhasználták továbbá az érdekelt felek körében végzett felméréseket és az érdekelt felek spontán észrevételeit is.

Az értékelés bizonyítékok tág körén alapul, azonban nagy kihívásnak bizonyult, hogy egy ilyen innovatív jogalkotási eszközt az alkalmazása kezdetét követő mindössze két év

⁴ A Bizottság 363/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (HL L 115., 2012.4.27., 12–16. o.) és a Bizottság 607/2012/EU végrehajtási rendelete (HL L 177., 2012.7.7., 16–18. o.)

elmúltával kellett értékelni. A jogszabály hatásairól kevés információ áll rendelkezésre, ezért nem lehetséges az elemzés során megállapított hatásokat és tendenciákat egyértelműen az EUTR alkalmazásának tulajdonítani.

4. A végrehajtás aktuális állása

A rendelet arra kötelezi⁵ a tagállamokat, hogy jelöljenek ki hatáskörrel rendelkező hatóságokat, hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat szabjanak ki a jogsértések esetére, dolgozzanak ki ellenőrzési terveket, és rendszeresen ellenőrizzék a piaci szereplőket és az ellenőrző szervezeteket. Emellett az EUTR a tagállamok által a piaci szereplőknek nyújtandó technikai segítségnyújtásról és útmutatásról is rendelkezik⁶, amelyeket a Bizottság is támogat, valamint az érdekelt felek közötti információcseréről is.

Az értékelésből kiderült, hogy a 2013 márciusa és 2015 márciusa közötti időszakban a végrehajtás uniós szinten eltéréseket mutatott. Néhány tagállam csupán a jelentéstételi időszak végén kezdte el az EUTR végrehajtását. A Bizottság nyolc tagállammal folytatott kétoldalú megbeszélést, amely sikeresnek bizonyult, mivel hatására többségük gyorsan elérte a végrehajtás megfelelő szintjét. A Bizottság ennek ellenére 2015-ben a szabályokat nem betartó négy tagállam ellen jogi úton eljárást indított⁷.

4.1. A hatáskörrel rendelkező hatóságok kijelölése

Spanyolország kivételével az összes tagállam arról számolt be, hogy kijelölt egy hatáskörrel rendelkező hatóságot annak ellenőrzésére, hogy a piaci szereplők betartják-e az EUTR követelményeit⁸. Az egyes tagállamokban ezen intézmények szerkezeti felépítése, hatásköre és státusza eltér, ami a jogi és intézményi rendszerek eltéréseit tükrözi. A beszámolók szerint az EUTR alkalmazásához és végrehajtásához sokféle emberi és pénzügyi erőforrás áll rendelkezésre. A rendelkezésre álló emberi erőforrások megközelítőleg havi 1-től 200 főig terjednek⁹.

4.2. Az EUTR megsértése esetén kiszabott szankciók

24 tagállam a rendeletben meghatározott kötelezettségek megsértésével kapcsolatban a nemzeti jogszabályaikban bevezetett szankciókról számolt be (tiltás, kellő gondosság és nyomonkövethetőség). Görögország, Magyarország, Románia és Spanyolország esetében a megfelelő szankciók kidolgozása még folyamatban van.

A szankciók nagyban eltérnek a különböző tagállamok esetében: előfordulnak korrekciós intézkedések, bírságok, a fa lefoglalása, a kereskedelmi tevékenységre vonatkozó engedély felfüggesztése és szabadságvesztés is. Néhány tagállam csupán közigazgatási szankciókat vezetett be, míg mások bizonyos kötelezettségek megszegését büncselekménynek tekintik. A tilalom megszegéséért kiszabott szankciók általában szigorúbbak, mint a kellő gondossággal és a nyomonkövethetőséggel kapcsolatos kötelezettségek megszegése esetében kiszabott büntetések. A tagállamok a szankciók mértékének megállapítása során figyelembe vették például a nemzeti gazdasági körülményeket és más hasonló kötelezettségek, például a vadon élő állatok és növények kereskedelmére vonatkozó uniós rendelkezések megszegése esetén

⁵ Az EUTR 7. cikkének (1) bekezdése, 10. cikkének (1) bekezdése és 19. cikke.

⁶ Az EUTR 13. cikke.

⁷ Magyarország, Görögország, Spanyolország, Románia.

⁸ <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>.

⁹ A tagállamok féléves jelentései.

kiszabott szankciók mértékét¹⁰. A tagállamok által kiszabott szankciók közötti jelentős eltérés azt jelenti, hogy a piaci szereplők nem egyenlő versenyfeltételek között végzik tevékenységüket.

Az ellenőrzések nyomán az EUTR által előírt kötelezettségek megsértéséért 19 tagállamban korrekciós intézkedésekre volt szükség vagy szankciókat szabtak ki. Néhány vizsgálatot harmadik felek által felvetett, indokolással alátámasztott aggályok alapján indítottak meg. Mivel mostanáig kevés szankciót alkalmaztak, még nem állapítható meg, hogy ezek „hatékony, arányos és visszatartó erejű” szankciók-e.

4.3. A piaci szereplők és az ellenőrző szervezetek ellenőrzése

26 tagállam¹¹ arról számolt be, hogy hatáskörrel rendelkező hatóságai az EUTR 10. cikke (2) bekezdése értelmében terveket dolgoztak ki a piaci szereplők ellenőrzésére. Minden hatáskörrel rendelkező hatóság kockázatalapú megközelítést alkalmaz a tervei előkészítése és felülvizsgálata során. A kockázati tényezők közé tartoznak a beszállítók és termékeik tulajdonságai, a piaci szereplők típusa, valamint a harmadik felektől kapott információk (vagyis „indokolással alátámasztott aggályok”).

Nem minden tagállam számolt be ellenőrzések elvégzéséről. Az idevágó nemzeti jogszabályok késői elfogadása miatt több országban később kezdtek el az ellenőrzéseket, amelyek kezdetben szórványosak voltak, majd idővel rendszeresebbé és szigorúbbá váltak.

Az ellenőrző szervezetek Bizottság általi elismerése az első két ellenőrző szervezet elismerésével 2013 augusztusában kezdődött. Az értékelés kezdetéig a Bizottság kilenc ellenőrző szervezetet ismert el¹². Mivel a hatáskörrel rendelkező hatóságok két évente kötelesek¹³ legalább egyszer ellenőrizni az ellenőrző szervezeteket, az első elismert ellenőrző szervezetek ellenőrzésére 2015 második felében került sor, vagyis a jelentésben figyelembe vett értékelési időszak után.

4.4. Kommunikáció, az információk terjesztése, együttműködés és információcsere

A Bizottság 2012-ben kommunikációs kampányt indított az EUTR-rel kapcsolatban¹⁴, és a tagállamok arról számoltak be, hogy nemzeti tájékoztató kampányokat is lefolytattak. A rendelet legfontosabb rendelkezéseinek egységes értelmezése és ezáltal EU-szerte történő egységes alkalmazása érdekében a Bizottság a tagállamokkal szoros együttműködésben kidolgozott egy EUTR útmutató dokumentumot¹⁵. A háttérbe szorult azonban a kis- és középvállalkozásoknak (kkv-k) a tagállamok által a Bizottság támogatásával nyújtott útmutatás és segítségnyújtás.

¹⁰ A Tanács 338/97/EK rendelete és a Bizottság 865/2006/EK rendelete.

¹¹ Görögország és Magyarország az alkalmazott kockázati tényezőkről nem nyújtott be információt.

¹² Az értékelési időszak után a Bizottság három további ellenőrző szervezetet ismert el: <http://ec.europa.eu/environment/forests/mos.htm>.

¹³ A 607/2012/EU rendelet 6. cikkének (1) bekezdése.

¹⁴ http://ec.europa.eu/environment/eutr2013/index_hu.htm.

¹⁵ http://ec.europa.eu/environment/eutr2013/_static/files/guidance/guidance-document-5-feb-13_hu.pdf

A Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés átfogó volt, és részét képezték a végrehajtással és az alkalmazással kapcsolatos szakértői értekezletek is, továbbá számos nem uniós, fakitermelő és fatermékeket felhasználó országgal való kapcsolatfelvételre is kiterjedt. A Bizottság a tagállami hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti információcserére 2015 januárjában létrehozott egy elektronikus kommunikációs platformot.

5. Értékelés

5.1. Relevancia

Az EU elkötelezett az illegális fakitermelés és a hozzá kapcsolódó kereskedelem elleni küzdelem iránt, amely továbbra is komoly problémát jelent világszerte, mert negatív környezeti, társadalmi és gazdasági hatásokkal jár. A FLEGT cselekvési terv részeként az EUTR-t olyan átfogó eszköznek szánták, amely biztosítja, hogy csak jogszerűen kitermelt fából származó termékeket forgalmazzanak az EU-ban. A rendelet az alkalmazásának kezdete óta egyértelműen ösztönözte a felelősségteljesebb beszerzési gyakorlatot, és ezáltal bizonyította, hogy képes megváltoztatni a piaci szereplők magatartását, és illegálisan kitermelt fától mentes ellátási láncot létrehozni, így pedig hozzájárul a FLEGT cselekvési terv átfogó célkitűzéseinek eléréséhez.

A rendelet fontosságát a hetedik környezetvédelmi cselekvési program (2013–2020) is megerősítette, amely az EUTR-rel kapcsolatban kimondja, hogy „jogi alapul szolgál az Unió számára az illegális kitermelés globális problémájának a fa és fatermékek iránti kereslete révén való kezeléséhez”¹⁶.

Az értékelésből kiderült, hogy számos érdekelt fél szerint a rendelet jelentős értéket ad hozzá az erdőirtás és erdőpusztulás megfékezésére, a biológiai sokféleség megőrzésére és az éghajlatváltozás kezelésére irányuló nemzetközi erőfeszítésekhez (az erdőirtásból származó kibocsátások csökkentésével, az erdők védelmi szerepének javításával, a fenntartható erdőgazdálkodással és az erdők szénkészletének fokozásával a fejlődő országokban, a REDD-plus varsói keretrendszer alapján)¹⁷, ezáltal hozzájárul az EU nemzetközi kötelezettségeinek betartásához.

5.2. Uniós hozzáadott érték

Az illegális fakitermelés és a hozzá kapcsolódó kereskedelem elleni küzdelem világszintű kihívás, amellyel a tagállamok egyedül nem tudnak hatékonyan megbirkózni. Egységes uniós szintű szabályok létrehozásával az EUTR lehetővé teszi az EU és a tagállamok számára, hogy kiaknázzák közös piaci erejüket, ezzel biztosítva a legális kitermelésből származó fa iránti keresletet és elkerülve az uniós piac torzulását, amelyre sor került volna, ha az egyes tagállamok eltérő szabályokat vezettek volna be.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. november 20-i 1386/2013/EU határozata a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról (HL L 354/171., 2013.12.28., 177–200. o.)

¹⁷ http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd/items/8180.php.

Az EUTR célja, hogy a belföldi fakitermeléssel és az importált fatermékekkel szemben támasztott jogi követelmények révén egyenlő versenyfeltételeket biztosítson, továbbá az EU összes piaci szereplőjére vonatkozó további ellenőrzési réteget vezet be. Az EUTR nélkül nem alakulnának ki egyenlő versenyfeltételek a gazdasági szereplők számára, és így a kellő gondossággal kapcsolatos követelményeket már betartó piaci szereplők hátrányos helyzetbe kerülnének, különösen mivel az olcsóbb, illegálisan kitermelt fa szabadon beáramolhatna az uniós piacra. Az EUTR hiánya jelentősen visszavetné a FLEGT cselekvési terv egyéb elemeivel, például az önkéntes partnerségi megállapodásokkal (ÖPM-ek) kapcsolatban elért haladást, valamint az EU-nak kevesebb lehetősége lenne arra, hogy az illegális fakitermelés leküzdésére a közelmúltbeli kétoldalú megállapodásokban tett ígéretét betartsa.

5.3. Hatékonyság

Az EUTR végrehajtása megfelelési költségekkel jár a tagállamok számára. Ilyen költséget keletkezett például a piaci szereplők és az ellenőrző szervezetek ellenőrzése. A piaci szereplők ellenőrzésére szánt emberi és pénzügyi erőforrások számos esetben aránytalanul alacsonyak az adott országban tevékenykedő piaci szereplők számához képest, ami jelentősen korlátozza a végrehajtási tevékenységek visszatartó hatását. Az értékelés kimutatta, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára elkülönített pénzügyi források az egyes tagállamok között nagy eltéréseket mutatnak. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy egyes tagállamok nem különítettek el pénzügyi forrásokat az EUTR végrehajtására és alkalmazására.

Az EUTR a magánszektor számára is jogszabály-megfelelési költségekkel jár. Ezek a költségek a korábbi felelősségteljes beszerzési politikák létezésétől, az értékesített termékek típusától és összetettségétől, a beszállítók számától és földrajzi elhelyezkedésétől, és végül az ellátási láncok összetettségétől függenek. Az üzleti költségek közé tartozhatnak az informatikai rendszerekbe való beruházások, a belső szakértői csoportok létrehozása, és a személyzet képzése. Ez az értékelés nagyrészt egybeesik az abban a hatásvizsgálatban¹⁸ szereplő költség-előrejelzésekkel, amely 2008-ban, a Bizottság által közzétett rendeletjavaslat évében készült. Ebben a tilalom betartásához kapcsolódó megfelelési költségeket semlegesnek jelezték előre, míg a kellő gondossággal kapcsolatos megfelelési költségeket a vállalkozások ellátási politikájának részét képező ellenőrzési rendszerek korábbi meglététől és minőségétől függőnek tekintették.

A magánszektor jogszabály-megfelelési költségei általában kezelhetők azon vállalkozások számára, amelyek már korábban is felelősségteljes beszerzési politikát alkalmaztak. Ugyanez

¹⁸ Study for Assessment of the Impact of Potential Further Measures to Prevent the Importation or Placing on the Market of Illegally Harvested Timber or Products Derived from Such Timber („Tanulmány az illegálisan kitermelt fa vagy az abból származó termékek behozatalának vagy forgalomba hozatalának megelőzésére irányuló további potenciális intézkedések hatásainak vizsgálatáról”). Lásd: http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/ia_report.pdf. Lásd még: A bizottsági szolgálatok munkadokumentuma, amely a következő dokumentumot kíséri: Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a fát és fatermékeket piaci forgalomba bocsátó piaci szereplők kötelezettségeinek meghatározásáról: http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/impact_assessment.pdf.

vonatkozhat azokra is, amelyek költséghatékony gyakorlatot alkalmaznak (lásd alább) vagy viszonylag egyszerű ellátási láncban kereskednek fatermékekkel.

Közigazgatási következmények a kis- és középvállalkozások számára

Az EUTR-ben megfogalmazott kellő gondosság követelménye minden vállalkozásméretre vonatkozik. A tapasztalatok szerint a nagyvállalatok jobban és gyorsabban tudtak alkalmazkodni az új követelményekhez, mint a kkv-k. A kkv-k hátrányosabb helyzetben lehetnek a kisebb méretgazdaságosságuk miatt, mivel a kellő gondosságon alapuló rendszer költségeit alacsonyabb bevételből kell fedezniük. Nincsenek azonban egyértelműen arra utaló jelek, hogy a kisebb vállalkozások nem tudnak hatékony kellő gondosságon alapuló rendszert alkalmazni¹⁹.

Az értékelés nyilvános online konzultáció nyomán, kis minta alapján készült. Az eredmény kimutatta, hogy néhány kkv számára az EUTR-nek való megfelelés kihívást jelent, amelynek okai például a kellő gondosságon alapuló rendszer technikai feltételeinek megértésével kapcsolatos problémák, a kellő gondosság alkalmazásához szükséges tudással és tapasztalattal rendelkező személyzet hiánya, valamint a meglévő ellenőrző rendszerek frissítéséhez szükséges pénzügyi források korlátozottsága.

Az adatok szerint a kkv-k EUTR-nek való jogszabály-megfelelési költségei csökkenthetők, ha a vállalkozások költséghatékony gyakorlatokat alkalmaznak (lásd alább), elkerülik a drága informatikai megoldásokat és külső technikai támogatást vesznek igénybe a megfelelő kellő gondosságon alapuló rendszer kidolgozásához és alkalmazásához.

Költséghatékony gyakorlatok

Az EUTR végrehajtása során több költséghatékony gyakorlatot is sikerült meghatározni: i. együttműködés a tagállami hatóságok, valamint a tagállami és harmadik országbeli hatóságok között; ii. a hatáskörrel rendelkező hatóságok felhasználják a rendeletnek való megfeleléssel kapcsolatban harmadik felek által benyújtott, indokolással alátámasztott aggályokat és iii. a piaci szereplők olyan kellő gondosságon alapuló rendszert dolgoznak ki, amely nem csupán az EUTR követelményeinek felel meg, hanem más jogszabályoknak is (például az egyesült államokbeli „Lacey” törvény és az illegális fakitermelést tiltó ausztrál törvény); iv. a piaci szereplők a kockázatértékelési és kockázatcsökkentési eljárások során önkéntes harmadik felek által ellenőrzött rendszereket használnak (vagyis önkéntes erdészeti tanúsítás); v. az EU és az ÖPM-mel rendelkező országok között a jogszerűség meghatározásai és a nemzeti hatóságokkal való kapcsolat tekintetében folytatott egyeztetések eredményeinek használata a kellő gondosság céljából.

A fő fatanúsítási rendszerek az EUTR hatályba lépése óta a rendeletben előírtak alapján módosították előírásaikat, és ezáltal az uniós piaci szereplők számára a rendszerek a kockázatok értékelésére és mérséklésére szolgáló hasznos eszközzé váltak. A harmadik felek

¹⁹ Lásd a Global Timber Forum (GTF) 2015-ben készített felmérését a kis- és középvállalkozások hozzáállásáról a kellő gondossághoz: <http://www.illegal-logging.info/content/gtf-supplier-and-consumer-due-diligence-analysis>.

által ellenőrzött rendszereknek a jogszabály végrehajtásában betöltött szerepét tisztázhatja az EUTR-rel kapcsolatos útmutató dokumentum.

5.4. Eredményesség

Az értékelés során az EUTR hatékony alkalmazásával kapcsolatban az alábbi fő kihívásokat azonosították: a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára elégtelen emberi és pénzügyi erőforrást különítettek el, a tagállamok eltérő típusú és mértékű szankciókat alkalmaznak, továbbá az EU-ban nem egységesen értelmezik és alkalmazzák a rendeletet. Ezek a kihívások a jogszabály eltérő végrehajtásához vezettek, ami egyenlőtlen versenyfeltételeket teremtett a gazdasági szereplők számára.

Az értékelés azonban kimutatta, hogy a rendelet, valamint a Bizottság és a tagállamok által végrehajtott kommunikációs kampányok felhívták a figyelmet az illegális fakitermelés problémájára. Az EGT-vonatkozású rendeletet belefoglalták az Európai Gazdasági Térségről (EGT) szóló megállapodásba, és jelenleg Norvégia, Izland és Liechtenstein is alkalmazza. A termelő országokat arra ösztönzi, hogy a jogszerűséggel kapcsolatos követelmények betartásának ellenőrzésére és bizonyítására szolgáló rendszereket dolgozzanak ki, és néhány harmadik országot is arra ösztönzött, hogy FLEGT ÖPM-eket kössön az EU-val²⁰. Továbbá az egyesült államokbeli „Lacey” törvénnyel együtt arra ösztönzött más fatermékeket piaci forgalomba bocsátó országokat, hogy hasonló jogszabályokkal bővítsék jogrendszerüket (Ausztrália, Svájc) vagy fontolják meg hasonló célú intézkedések bevezetését (Kína, Japán, Korea). Az EUTR emellett vadon élő állatok és növények kereskedelmére vonatkozó uniós rendelkezések módosításait is befolyásolta²¹, mivel a bizottsági rendelet módosítása nyomán a tagállamok irányító hatóságai jogalapot kaptak arra, hogy megtagadhassák egy behozatali engedély kibocsátását, amennyiben a CITES hatálya alá tartozó szállítmányok jogszerűségével kapcsolatban komoly kétségek merülnek fel.

A forgalomba hozatal tilalmának eredményessége (a 4. cikk (1) bekezdése)

A tagállamok a tilalmi kötelezettség megszegésével kapcsolatos lezárt vizsgálatokról nem számoltak be²². A rendelkezésre álló idő korlátozott jellege és a tilalom végrehajtásában szerzett kevés tapasztalat miatt az eredményességgel kapcsolatban nem lehetett következtetést levonni.

Az EUTR által az illegálisan kitermelt fa értékesítésére gyakorolt hatás mennyiségi értékelése a szóban forgó tevékenységek illegális jellege miatt nehéz. Az elemzett kereskedelmi

²⁰ Az Indonéziából az EU-ba irányuló export 2014-ben és 2015-ben bizonyíthatóan nőtt, ami a faanyagokra vonatkozó indonéz jogszerűség-igazolási rendszer (Sistem Verifikasi Legalitas Kayu) hatálya alá tartozó faanyag EUTR-nek való jobb megfelelésének is tulajdonítható.

²¹ A Bizottság 2015. június 5-i (EU) 2015/870 rendelete a 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 865/2006/EK rendeletnek a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmére vonatkozó bizonyos rendelkezések tekintetében történő módosításáról (HL L 142., 2015.6.6., 3–20. o.)

²² Néhány egyedi esetben az importált fatermékek jogszerűségét indokolással alátámasztott aggályok alapján vizsgálták.

statisztikák az elmúlt két évben nem mutatnak olyan egyértelmű változást a fa és fatermékek behozatalában, amely egyértelműen az EUTR alkalmazásának tulajdonítható.

A kellő gondosság elvén alapuló rendszerek alkalmazása (6. cikk)

A piaci szereplők a rendelet alkalmazásának első két évében a kellő gondosságra vonatkozó követelményeket az EU különböző részein nem egységesen hajtották végre. Habár az adatok szerint a helyzet fokozatosan javul, a magánszektor megfelelése összességében nem egységes, és hiányos.

A hatáskörrel rendelkező hatóságok által elvégzett ellenőrzésekből kiderült, hogy bár számos piaci szereplő alkalmazott egyfajta, kellő gondosság elvén alapuló rendszert, ezek nem mindig feleltek meg az EUTR követelményeinek, ezért korrekciós intézkedésekre volt szükség. Néhány érdekelt fél szerint a kellő gondossággal kapcsolatos kötelezettség teljesítése kihívást jelent újszerűsége és a hiányos útmutatás miatt.

A kellő gondosság elvén alapuló rendszerek működőképességének fő akadályai közé tartoznak a stabil rendszer létrehozásához szükséges összes elem megértésével kapcsolatos problémák, a termelő országokban hatályos jogszabályokkal kapcsolatos információgyűjtés nehézségei, a beszállítókkal való együttműködés hiányosságai és a megfelelő kockázatértékelési és -csökkentési intézkedések hiánya.

Az elismert ellenőrző szervezetek a piaci szereplők rendelkezésére bocsátanak egy kellő gondosság elvén alapuló rendszert, ha azoknak nincs kapacitásuk saját rendszer kidolgozására. Az ellenőrző szervezetek szolgáltatásai iránt nagyon kevés piaci szereplő mutatott érdeklődést, ezért az ellenőrző szervezetek által biztosított, a kellő gondosság elvén alapuló rendszereket és ellenőrzési szolgáltatásokat jelenleg csak néhányan alkalmazzák. A hatáskörrel rendelkező hatóságok általi végrehajtás alacsony szintje nem ösztönzi a kellő gondosság elvén alapuló rendszerek elterjedését, továbbá a piaci szereplők azért vonakodnak az ellenőrző szervezetekkel való szerződés kötéstől, mert az EUTR értelmében kötelesek bejelenteni a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak a jelentős hibákat.

Habár a kellő gondossággal kapcsolatos kötelezettség teljesítése lassan valósul meg, az adatok szerint a piaci szereplők fokozatosan bevezetik a kellő gondosság elvén alapuló rendszereket, amelyek alkalmazásával több információt rögzítenek, és a jogszerűség igazolását kérik a beszállítóiktól. Ez jól mutatja, hogy a kellő gondossággal kapcsolatos kötelezettségben benne rejlik annak lehetősége, hogy megváltoztassa a piaci szereplők piaci magatartását, ezáltal pedig illegálisan kitermelt fától mentes ellátási láncok jöhetnek létre. Több időnek kell azonban eltelnie ahhoz, hogy végleges értékelést lehessen végezni.

5.5. Koherencia

Az EUTR összhangban van az erdőgazdálkodási és egyéb ágazatokra vonatkozó többi hatályos jogi aktussal, különösen a FLEGT ÖPM engedélyezési rendszerekkel és a vadon élő állatok és növények kereskedelmére vonatkozó uniós rendelkezésekkel.

A FLEGT ÖPM-ekkel kapcsolatos előrelépés

A FLEGT cselekvési terv kulcsfontosságú elemei az ÖPM-ek. Ezek az EU, illetve a fatermelő és -exportáló harmadik országok közötti kétoldalú megállapodások, amelyeket ezen országok kérésére kötöttek. Az ÖPM-ek egy FLEGT engedélyezési rendszer létrehozásáról rendelkeznek annak érdekében, hogy az ezen országokból az EU-ba érkező fatermékek importjának jogszerűsége biztosított legyen. Az EUTR tartalmazza a FLEGT-engedéllyel rendelkező fatermékek jogszerűségének védelmét²³.

Eddig hat²⁴ ÖPM megkötésére került sor, további kilenc²⁵ kidolgozása pedig folyamatban van. A két legelőrehaladottabb ország Indonézia és Ghána, és ezen országok egyikéből (vagy mindkettőből) az első FLEGT-engedéllyel rendelkező fatermékek uniós importja 2016-ra várható.

A számos FLEGT ÖPM-mel rendelkező országban elért haladás ellenére – mivel az uniós piacon nincs jelen FLEGT-engedéllyel rendelkező faanyag – nincs egyértelmű bizonyíték arra, hogy az ÖPM-ek hozzájárultak az illegálisan kitermelt fa vagy ilyen fából származó fatermékek belső piacon való jelenlétének minimálisra csökkentéséhez.

6. A megállapodás hatálya alá tartozó termékek

Az EUTR hatálya alá tartozó termékeket az Európai Unió Kombinált Nomenklatúrájában szereplő kódok és a termékek leírásával együtt a rendelet melléklete tartalmazza. Az EUTR hatálya a fatermékek széles körére kiterjed, de nem fedi le mindegyiket. A kivételek a rendelet szövegében²⁶ és mellékletében kerültek meghatározásra. Bizonyos fatermékek, például a hangszerek (KN 92), a fakoporsók (KN 4421), illetve a fa ülőbútorok (KN 94) nem tartoznak a rendelet hatálya alá.

Az érdekelt felekkel folytatott konzultációkból kiderült, hogy sokan nem tartják optimálisnak az EUTR hatálya alá tartozó termékek körét, és úgy vélik, hogy több fatermékre kellene kiterjednie, például a fent említett termékekre és a nyomtatott papírra is (lásd alább). Mások azonban úgy vélik, hogy az EUTR teljes végrehajtása és hatékonyan alkalmazása előtt a termékkört nem szabad bővíteni.

A piaci részesedés tekintetében egy jelenleg kivételnek számító fontos termékcsoporthoz a „Könyvek, újságok, képek és más nyomdaipari termékek; kéziratok, gépírási szövegek és tervek rajzok”. A belföldön nyomtatott sajtóval szemben, amely esetében ellenőrzik az importált papíripari rostanyag és papír jogszerűségét, az importált nyomtatott sajtó esetében nem alkalmaznak kellő gondosságot, és nem ellenőrzik a bennük található farostok jogszerűségét. Ezért esetükben nagyobb kockázat áll fenn az illegálisan kitermelt fa előfordulására. A belföldön előállított és az importált nyomtatott termékek eltérő kezelése akkor szűnne meg, ha a nyomtatott papír a termékkör része lenne. A jelenlegi termékkör

²³ Az EUTR 3. cikkének (1) bekezdése.

²⁴ Kamerun, Közép-afrikai Köztársaság, Ghána, Indonézia, Libéria, Kongó.

²⁵ Elefántcsontpart, Kongói Demokratikus Köztársaság, Gabon, Guyana, Honduras, Laosz, Malajzia, Thaiföld, Vietnam.

²⁶ Az EUTR 2. cikkének a) és b) pontja és 3. cikke.

bővítése esetén figyelembe kellene venni a nyomtatott termékek sokféleségét és összetettségét.

7. Következtetések

Az EUTR értékelésére csupán két évi alkalmazás után került sor, ami a teljesítménye értékelésére nem elegendő idő, különösen a kellő gondossággal kapcsolatos követelmény újszerűsége miatt.

Az EUTR végrehajtása és alkalmazása az első két évben lassú és egyenetlen volt, és még most is hiányos. A közelmúltban jelentős haladást sikerült elérni, még úgy is, hogy az értékelés időpontjában nem minden tagállam teljesítette a rendelet szerinti összes kötelezettségét. Az adatok szerint a piaci szereplők fokozatosan teljesítik a kellő gondossággal kapcsolatos kötelezettségüket. Az első két évre jellemző egyenetlen végrehajtás és szórványos alkalmazás azonban nem alakított ki egyenlő versenyfeltételeket, amely megóvná a piaci szereplőket az illegálisan kitermelt fából előállított termékek tisztességtelen versenytől.

A rendelet alkalmazásának kezdete óta eltelt idő viszonylagos rövidegsége miatt az értékelés nem tudta mennyiségileg meghatározni a rendelet által a belső piacon az illegális fa és fatermékek kereskedelmére gyakorolt hatást, emiatt nehéz volt megállapítani, hogy a rendelet elérte-e célját az illegálisan kitermelt fa vagy ilyen fából származó fatermékek forgalomba hozatalának megelőzése terén.

Az EUTR-t világszerte fontos jogalkotási eszköznek tartják az illegális fakitermelés és az illegálisan kitermelt fa vagy ilyen fából származó fatermékek kereskedelme elleni küzdelem, illetve az ilyen fakitermelés és kereskedelem csökkentése terén. A rendelet arra ösztönzött más fatermékeket forgalmazó országokat, hogy hasonló jogszabályokat dolgozzanak ki. Biztosítja továbbá a fő kínálati oldali eszköz, a FLEGT ÖPM-ek keresleti oldali kiegészítését. Az EUTR nélkül sokkal kevesebb ösztönzés valósulna meg az ÖPM-ek végrehajtására, mivel a jogszerűség igazolása nem lenne követelmény az EU-ban.

A rendelet felhívta az ágazat és a fogyasztók figyelmét az illegális fakitermelés problémájára, valamint annak a környezetre és az éghajlatra gyakorolt hatásaira. Hatására megerősítették a vadon élő állatok és növények kereskedelmére vonatkozó uniós rendelkezéseket.

Az EUTR 20. cikkében felsorolt felülvizsgálati pontokkal kapcsolatban az értékelés az alábbiakat mutatta ki:

- I. **A kkv-kat érintő közigazgatási következmények** nagyban függenek az üzleti környezet összetettségétől és a felelősségteljes beszerzési politikák korábbi helyzetétől. Úgy tűnhet, hogy a kkv-k a kisebb méretgazdaságosságuk miatt hátrányos helyzetben vannak a kellő gondosság elvén alapuló rendszerek alkalmazása terén, nincsenek azonban egyértelműen arra utaló jelek, hogy a kisebb

vállalkozások ne tudnák hatékonyan alkalmazni a kellő gondosság elvén alapuló rendszert.

- II. A **termékkört** bizonyos érdekelt felek hiányosnak tartják, és azt javasolják, hogy terjesszék ki a hangszerekre, koporsókra, székekre, illetve a nyomtatott papírra. Bizonyos érdekelt felek azt is javasolták, hogy a termékkör tekintetében az ellentétes megközelítést alkalmazzák, és az – néhány kivétellel – terjedjen ki az összes fát tartalmazó termékre, mások szerint azonban addig nem szabad kiterjeszteni a termékkört, amíg az EUTR-t nem alkalmazzák egységesen az EU-ban. A Bizottság a lehetőségek hatásainak vizsgálata után megfontolhatja a termékkör kiterjesztését.
- III. A forgalomba hozatal **tilalmának eredményessége** tekintetében nem lehet következtetést levonni, mivel a tilalom végrehajtásával kapcsolatban nem áll rendelkezésre elegendő tapasztalat. A **kellő gondosság elvén alapuló rendszerek** hatékonyságával kapcsolatban megállapítható, hogy bár nehezen érthetők és alkalmazhatók, az ilyen rendszerek alkalmazásának kötelezettsége a jelek szerint hatást gyakorolt a piaci szereplők által követett gyakorlatokra.

8. Ajánlások és következő lépések

A feltárt hiányosságok kezelése érdekében a tagállamoknak jelentős erőfeszítéseket kell tenniük a végrehajtás és alkalmazás terén. A jelenleg a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára elkülönített technikai kapacitás és (emberi és pénzügyi) erőforrások nem felelnek meg az igényeknek, ezért a legtöbb tagállamban ezeket fejleszteni kell, így növelve a megfelelési ellenőrzések számát és javítva minőségét. Ez pedig arra ösztönzi majd az ágazatot, hogy megbízható és működőképes, a kellő gondosság elvén alapuló rendszereket alkalmazzanak. Emellett a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak további erőfeszítéseket kell tenniük annak érdekében, hogy tájékoztassák a piaci szereplőket, különösen a kkv-kat az EUTR követelményeiről. Különösen a kellő gondossággal kapcsolatos költséghatékony gyakorlatokat kell ösztönözni.

A Bizottság továbbra is útmutatást nyújt a tagállamoknak és piaci szereplőknek, szükség esetén az EUTR-hez kapcsolódó útmutató dokumentum kiegészítésével, ezáltal pedig az egész EU-ban egységesen alkalmazhatóvá válik a rendelet. A Bizottság továbbra is elősegíti a kommunikációt és támogatja a hatáskörrel rendelkező hatóságok végrehajtási eszközeinek közelítését a szakértői megbeszéléseken.

A fentiek alapján a Bizottság nem tartja szükségesnek az EUTR lényegi rendelkezéseinek módosítását, mivel az értékelés nem állapította meg egyértelműen, hogy meg kellene változtatni a jogszabály központi elemeit. A Bizottság azonban megfontolhatja, hogy a lehetőségek hatásainak vizsgálata alapján kidolgozandó, felhatalmazáson alapuló jogi aktus útján kiterjessze az EUTR mellékletében foglalt termékkört.