



Bruselas, 18.2.2016
COM(2016) 74 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Reglamento (UE) n° 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera (el Reglamento de la UE sobre la madera)

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

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo

1. Introducción

En 2010, la Unión Europea (UE) adoptó el Reglamento (UE) n° 995/2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera¹ (el Reglamento sobre la madera, en lo sucesivo denominado «EUTR» o «el Reglamento»), como parte de la ejecución del Plan de Acción de la UE sobre la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (PA FLEGT). El PA FLEGT es el instrumento político de la UE para luchar contra la tala ilegal de los bosques a nivel mundial, y el EUTR es el instrumento fundamental para abordar el problema desde el lado de la demanda. El Reglamento entró en vigor en marzo de 2013.

El artículo 20, apartado 3, del EUTR exige a la Comisión que, sobre la base de los informes de los Estados miembros y de la experiencia adquirida en la aplicación del Reglamento, proceda a la revisión del funcionamiento y la efectividad del Reglamento, incluso en lo que se refiere a la prevención de la comercialización de madera aprovechada ilegalmente o de productos derivados de esa madera. De acuerdo con esos requisitos, el presente informe presenta la primera revisión del Reglamento llevada a cabo por la Comisión.

La revisión de la Comisión reviste la forma de una evaluación efectuada de conformidad con las directrices de la UE «Legislar mejor»². Responde a cinco preguntas: pertinencia, eficacia, eficiencia, coherencia y valor añadido de la UE. La evaluación abarca los dos primeros años de aplicación del EUTR. Sus conclusiones se basan en los informes presentados por los Estados miembros a la Comisión sobre la aplicación del Reglamento, en una amplia consulta, en el examen de artículos científicos pertinentes, en el análisis de los flujos comerciales y en un informe de evaluación elaborado por un consultor externo.

El presente informe resume los principales resultados de la evaluación, extrae conclusiones y formula recomendaciones para acciones de seguimiento. Se completa con un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que presenta con mayor detalle los resultados de la evaluación. Cabe señalar que una experiencia de aplicación de solo dos años ha demostrado ser un factor limitante de la evaluación.

2. Contexto

La tala ilegal es un problema generalizado que suscita una gran preocupación a nivel internacional. Tiene consecuencias devastadoras para algunos de los bosques más valiosos que aún quedan en el mundo, así como para las personas que viven en ellos y dependen de los recursos que estos prestan. Contribuye a la deforestación tropical y a la degradación forestal, que puede ser responsable del 7 al 14 %³ de las emisiones totales de CO₂ procedentes de actividades humanas; representa una amenaza para la biodiversidad, debilita la gestión

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

² Comunicación de la Comisión sobre el programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) - [COM\(2014\) 368](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/com(2014)368).

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

sostenible de los bosques y tiene un impacto negativo en la reducción de la pobreza, en el crecimiento económico sostenible e integrador y en el desarrollo sostenible, afectando en particular a la viabilidad comercial de los agentes que ejercen su actividad ateniéndose a la legislación aplicable.

El PA FLEGT de 2003 establece procedimientos y medidas para prevenir la comercialización de madera ilegal en la UE, mejorar el suministro de madera legal y aumentar la demanda de madera procedente de bosques gestionados de forma responsable. El plan de acción reconocía la posibilidad de elaborar nueva legislación para luchar contra la tala ilegal desde la perspectiva de la demanda, lo que dio lugar a la adopción del EUTR.

El EUTR establece las tres obligaciones siguientes:

1. Prohíbe la comercialización de madera aprovechada ilegalmente o de productos derivados de esa madera.
2. Exige que los agentes que comercialicen en la UE productos de la madera por primera vez ejerzan la «diligencia debida» (DD).
3. Exige que los comerciantes de madera y productos de la madera lleven registros de sus proveedores y clientes después de la primera comercialización.

La gama de productos amparados por el Reglamento figura en su anexo.

El EUTR describe la obligación de DD y exige que los agentes elaboren y apliquen un sistema de diligencia debida (SDD) o utilicen el SDD de una entidad de supervisión (ES).

El EUTR se adoptó en diciembre de 2010, pero no entró en vigor hasta el 3 de marzo de 2013. El objetivo del periodo intermedio era permitir que las autoridades competentes (AC) de los Estados miembros y el sector privado se prepararan para su aplicación. Durante ese periodo, la Comisión adoptó un acto delegado y un acto de ejecución a fin de facilitar su aplicación⁴.

3. Metodología

La evaluación del EUTR comenzó en abril de 2015 y abarca el periodo comprendido entre marzo de 2013 y marzo de 2015.

De conformidad con el artículo 20, apartado 2, del EUTR, los informes de los Estados miembros sobre la aplicación del Reglamento, presentados a la Comisión a más tardar el 30 de abril de 2015, han sido la principal fuente de información para elaborar el presente informe. Además, la Comisión lanzó una consulta pública abierta en el sitio web «Tu voz en Europa» (15 de abril - 3 de julio de 2015). También se han utilizado otras encuestas específicas y las observaciones espontáneas de partes interesadas.

La evaluación se basa en un amplio conjunto de datos objetivos; no obstante, ha resultado difícil evaluar la eficacia de un instrumento legislativo innovador solo dos años después de su

⁴Reglamento Delegado (UE) n° 363/2012 de la Comisión, DO L 115 de 27.4.2012, pp. 12–16, y Reglamento de Ejecución (UE) n° 607/2012 de la Comisión, DO L 177 de 7.7.2012, pp. 16–18.

entrada en vigor. La información disponible sobre el impacto de la legislación es limitada, y no es posible atribuir incondicionalmente a la aplicación del Reglamento algunos de los efectos y tendencias que se desprenden del análisis.

4. Situación actual de la aplicación

El Reglamento exige⁵ que los Estados miembros designen autoridades competentes, adopten sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de infracción, elaboren planes de control y realicen controles coherentes de los agentes y entidades de supervisión (ES). Además, el EUTR prevé⁶ que los Estados miembros, asistidos por la Comisión, presten asistencia y orientación técnicas a los agentes y faciliten el intercambio de información entre las partes interesadas pertinentes.

La evaluación ha puesto de manifiesto que, en el periodo comprendido entre marzo de 2013 y marzo de 2015, el estado general de aplicación mostraba discrepancias a lo largo de la UE. Algunos Estados miembros no habían empezado a aplicar el EUTR hasta bien avanzado el periodo de referencia. La Comisión entabló un diálogo bilateral con ocho Estados miembros, tras el cual la mayoría de ellos cumplió rápidamente con su obligación. No obstante, la Comisión emprendió acciones legales por incumplimiento contra cuatro Estados miembros en el transcurso de 2015⁷.

4.1. Designación de las autoridades competentes

Con la excepción de España, todos los Estados miembros comunicaron la designación de una autoridad competente (AC) encargada de controlar el cumplimiento de los requisitos del EUTR⁸ por parte de los agentes. Las estructuras institucionales y los poderes y el estatuto jurídicos de esas entidades varían de un Estado miembro a otro, debido a sus diferentes marcos jurídicos e institucionales. Se observaron grandes diferencias en los recursos humanos y financieros disponibles para la aplicación y ejecución del EUTR. Los recursos humanos disponibles oscilan entre 1 y 200 personas/mes aproximadamente⁹.

4.2. Sanciones por infracciones del EUTR

Veinticuatro Estados miembros informaron de la existencia, en su legislación nacional, de sanciones por infracción de las obligaciones del Reglamento (prohibición, DD y trazabilidad). España, Grecia, Hungría y Rumanía están aún en proceso de elaboración de disposiciones adecuadas en materia de sanciones.

Las sanciones varían considerablemente entre Estados miembros, desde la notificación de medidas correctoras hasta multas, incautación de la madera, suspensión de la autorización de actividad comercial o penas de prisión. Algunos Estados miembros solo han adoptado sanciones administrativas, mientras que otros consideran delito penal el incumplimiento de

⁵ Artículo 7, apartado 1; artículo 10, apartado 1, y artículo 19 del EUTR.

⁶ Artículo 13 del EUTR.

⁷ Hungría, Grecia, España y Rumanía.

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

⁹ Informes bienales de los Estados miembros.

determinadas obligaciones. Las sanciones en caso de incumplimiento de la prohibición son, en general, superiores a las de incumplimiento de las obligaciones de DD y trazabilidad. Entre los factores considerados por los Estados miembros para determinar el nivel de las sanciones figuran las condiciones económicas nacionales y los niveles de las sanciones impuestas por incumplimiento de otras obligaciones comparables, por ejemplo en la reglamentación de la UE sobre el comercio de especies de fauna y flora silvestres¹⁰. Aunque los Estados miembros tengan el poder de imponer sanciones, una variación excesiva en los niveles de las mismas significa que los agentes de la UE no operan en igualdad de condiciones.

En diecinueve Estados miembros los controles dieron lugar a la aplicación de medidas correctoras o de sanciones por incumplimiento de las obligaciones del EUTR. Se iniciaron algunas investigaciones sobre la base de preocupaciones justificadas comunicadas por terceros. Dado que hasta ahora se ha aplicado un número limitado de sanciones, aún no puede determinarse si estas son «efectivas, proporcionadas y disuasorias».

4.3. Controles de los agentes y de las entidades de supervisión

Veintiséis Estados miembros¹¹ comunicaron que sus AC disponían de planes para el control de los agentes, como establece el artículo 10, apartado 2, del EUTR. Todas las autoridades competentes aplican criterios basados en el riesgo para la preparación y revisión de sus planes. Entre los factores de riesgo se incluyen las características de los proveedores y de sus productos, el tipo de agentes, así como la información recibida de terceros (es decir, «preocupaciones justificadas»).

No todos los Estados miembros notificaron haber efectuado controles. En varios países, los controles, que empezaron tardíamente debido a los retrasos registrados en la adopción de la legislación nacional pertinente, fueron esporádicos al principio y pasaron a ser más sistemáticos y rigurosos con el tiempo.

El reconocimiento de las ES por parte de la Comisión empezó en agosto de 2013, cuando se reconocieron las dos primeras ES. En el momento de la evaluación, la Comisión había reconocido nueve ES¹². Dado que las AC están obligadas¹³ a efectuar controles a una ES al menos una vez cada dos años, los controles de la primera ES reconocida se han llevado a cabo en la segunda mitad del año 2015, es decir, después del periodo de evaluación que abarca el informe.

4.4. Comunicación, difusión, cooperación e intercambio de información

En 2012, la Comisión llevó a cabo una campaña de comunicación sobre el EUTR¹⁴, y los Estados miembros indicaron haber realizado asimismo campañas nacionales de sensibilización. La Comisión Europea, en estrecha colaboración con los Estados miembros,

¹⁰ Reglamento (CE) n° 338/97 del Consejo y Reglamento (CE) n° 865/2006 de la Comisión.

¹¹ Grecia y Hungría no proporcionaron información sobre los factores de riesgo aplicados.

¹² Después del periodo de evaluación, la Comisión reconoció otras tres ES: <http://ec.europa.eu/environment/forests/mos.htm>.

¹³ Artículo 6, apartado 1, del Reglamento (UE) n° 607/2012.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/environment/eutr2013/>.

elaboró un documento de orientación sobre el EUTR para contribuir a una interpretación armoniosa de las principales disposiciones del Reglamento y lograr así una aplicación uniforme en toda la UE¹⁵. No obstante, los Estados miembros, asistidos por la Comisión, han proporcionado muy poca orientación y asistencia a las pequeñas y medianas empresas (pymes).

La cooperación entre la Comisión y los Estados miembros ha sido extensa, y en ella se incluyen reuniones de expertos sobre la aplicación y reuniones centradas en la ejecución, así como contactos con diversos países terceros productores y consumidores de madera. En enero de 2015, la Comisión estableció una plataforma de comunicación electrónica para el intercambio de información entre las AC de los Estados miembros.

5. Evaluación

5.1. Pertinencia

La Unión se ha comprometido a luchar contra la tala ilegal y el comercio asociado a esa práctica, que siguen siendo un problema persistente en el mundo con consecuencias ambientales, sociales y económicas muy negativas. El EUTR, que forma parte del PA FLEGT, se adoptó como un instrumento global para garantizar que en la UE solo se comercializaran productos fabricados con madera aprovechada legalmente. Los datos recabados muestran que, desde su entrada en vigor, el Reglamento ha fomentado políticas para un abastecimiento más responsable y, por tanto, ha demostrado que puede cambiar el comportamiento de los agentes en el mercado y establecer cadenas de suministro exentas de madera aprovechada de manera ilegal, contribuyendo así a la consecución de los objetivos generales del PA FLEGT.

La pertinencia del Reglamento quedó confirmada en el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (2013-2020), que hace referencia explícita al EUTR «como fundamento jurídico para que la Unión aborde el problema mundial de la tala ilegal a través de su demanda de madera y productos de la madera»¹⁶.

La evaluación ha puesto de manifiesto que muchos interesados consideran que el Reglamento aporta un valor añadido significativo a los esfuerzos internacionales para detener la deforestación y la degradación forestal, conservar la biodiversidad y luchar contra el cambio climático (mediante la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación, el incremento de la función de conservación de los bosques, la gestión sostenible de los bosques y el refuerzo de las reservas de carbono forestales en los países en vías de desarrollo, sobre la base del marco de Varsovia para REDD+)¹⁷, contribuyendo así al cumplimiento de las obligaciones internacionales de la UE.

5.2. Valor añadido de la UE

¹⁵ <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/Final%20Guidance%20document.pdf>.

¹⁶ Decisión nº 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», DO L 354 de 28.12.2013, pp. 177-200.

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

La lucha contra la tala ilegal y el comercio asociado constituye un desafío mundial que no puede abordarse de manera eficaz mediante la acción individual de los Estados miembros. Al establecer normas uniformes a nivel de la UE, el EUTR permite que la Unión y sus Estados miembros aprovechen plenamente su influencia combinada en el mercado para garantizar la demanda de madera aprovechada legalmente y evitar distorsiones del mercado de la UE, que se hubieran producido si cada Estado miembro hubiera aplicado reglas diferentes.

El EUTR tiene por objeto crear condiciones equitativas mediante el establecimiento de requisitos idénticos de legalidad para la madera aprovechada a nivel nacional y para los productos de la madera importados e introduce un nivel de control adicional aplicable a todos los agentes de la UE. Sin el EUTR, el proceso de establecimiento de unas condiciones equitativas para los agentes económicos sería discontinuo, de manera que los que ya aplican requisitos de DD se encontrarían en una posición de desventaja, especialmente debido a la entrada libre en el mercado de la UE de madera ilegal más barata. Sin el EUTR, los progresos alcanzados en otros aspectos del PA FLEGT, como los acuerdos de asociación voluntaria (AAV), así como la posibilidad para la UE de asumir compromisos a fin de luchar contra la tala ilegal en recientes acuerdos comerciales bilaterales, quedarían gravemente comprometidos.

5.3. Eficiencia

El EUTR implica costes de cumplimiento para los Estados miembros. Uno de esos costes se debe a la realización de controles de los agentes y las ES. En muchos casos, los recursos humanos y financieros destinados a los controles de los agentes parecen desproporcionadamente bajos en comparación con el número de agentes en esos países, lo que limita bastante el efecto disuasorio de las actividades de control de la ejecución del Reglamento. La evaluación ha puesto de manifiesto que los recursos financieros asignados a las AC varían considerablemente de un Estado miembro a otro. En este sentido, cabe señalar que algunos Estados miembros no han asignado recursos financieros suplementarios para la aplicación y ejecución del EUTR.

El EUTR implica también costes de cumplimiento para el sector privado. Esos costes dependen de la existencia de anteriores políticas de abastecimiento responsable, del tipo y complejidad de los productos comercializados, del número de proveedores y de su ubicación geográfica y, por último, de la complejidad de las cadenas de suministro. Los costes para las empresas pueden incluir inversiones en sistemas de información, desarrollo de competencias internas y formación del personal. Esta apreciación coincide en gran parte con la estimación de costes que figura en la evaluación de impacto¹⁸ realizada en 2008, cuando la Comisión presentó su propuesta de Reglamento. Se esperaba que los costes del cumplimiento de la

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.* Véase en: http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/ia_report.pdf. Véase también el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Propuesta de Reglamento por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera: http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/impact_assessment.pdf.

obligación de prohibición fueran neutros, mientras que se consideraba que los costes del cumplimiento de la obligación de DD debían depender de la existencia previa de sistemas de control en la política de abastecimiento de las empresas y de su calidad.

Los costes de cumplimiento para el sector privado se consideran en general asumibles, especialmente para las empresas que ya aplican políticas de abastecimiento responsable. Este puede ser también el caso para las empresas que opten por prácticas rentables (véase más adelante) o que comercialicen productos de la madera con cadenas de distribución relativamente simples.

Consecuencias administrativas para las pymes

La obligación de DD del EUTR se aplica a todas las empresas independientemente de su tamaño. Parece que las grandes empresas han podido adaptarse mejor y más rápidamente a los nuevos requisitos que las pymes. Estas últimas parecen estar en una posición de desventaja debido a que sus economías de escala son menores, ya que los costes del SDD deben cubrirse con un volumen de negocios inferior. Sin embargo, no hay indicaciones claras de que el hecho de ser una empresa más pequeña constituya un obstáculo para la aplicación de un SDD eficaz¹⁹.

La evaluación se basa en una muestra muy pequeña, constituida por las respuestas a la consulta pública en línea. En ella se pone de manifiesto que algunas pymes consideran un desafío el cumplimiento del EUTR, debido a dificultades de comprensión de los requisitos técnicos del SDD, a la falta de personal con los conocimientos y la experiencia necesarios para ejercer la DD y/o a recursos financieros limitados para actualizar los sistemas de control de que disponen.

Se ha demostrado que los costes de cumplimiento del EUTR para las pymes pueden reducirse si las empresas aplican prácticas rentables (véase más adelante), evitan soluciones informáticas costosas y se benefician de asistencia técnica externa para desarrollar y aplicar SDD adecuados.

Prácticas rentables

Durante la aplicación del EUTR, se han puesto de manifiesto varias prácticas rentables: i) la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros, así como entre esas autoridades y sus homólogos de países terceros; ii) la utilización por parte de las AC de las preocupaciones justificadas recibidas de terceros en relación con el cumplimiento del Reglamento, y iii) el establecimiento por los agentes de sistemas de DD que cumplen no solo los requisitos del EUTR sino también otros instrumentos jurídicos (p. ej., la *USA Lacey Act* y la *Australian Illegal Logging Prohibition Act*); iv) la utilización por los agentes de sistemas voluntarios de certificación por terceros (es decir, la certificación voluntaria de los bosques) en el proceso de evaluación y reducción del riesgo; v) la utilización, a efectos de la DD, de los resultados de

¹⁹ Véase una encuesta sobre el enfoque de las pequeñas y medianas empresas respecto a la diligencia debida, llevada a cabo por el *Global Timber Forum* (GTF), en 2015: <http://www.illegal-logging.info/content/gtf-supplier-and-consumer-due-diligence-analysis>.

las negociaciones de la UE con los países AAV en lo que respecta a las definiciones de legalidad y a los contactos con las autoridades nacionales.

Desde la entrada en vigor del EUTR, los principales sistemas de certificación han adaptado sus normas para reflejar el alcance de la definición de legalidad contenida en el Reglamento y se han convertido en una opción práctica que los agentes de la UE pueden utilizar en su proceso de evaluación y reducción del riesgo. El papel de los sistemas de verificación por terceros en la aplicación de la legislación podría aclararse aún más en el documento de orientación relativo al EUTR.

5.4. Eficacia

En el proceso de evaluación se han determinado importantes desafíos para la aplicación efectiva del EUTR. Estos son los siguientes: asignación insuficiente de recursos humanos y financieros a las AC, diferencias en los tipos y niveles de las sanciones entre Estados miembros y falta de uniformidad en la comprensión y aplicación del Reglamento en el conjunto de la UE. Esos desafíos se han traducido en una ejecución desigual, lo que genera desigualdad de condiciones para los agentes económicos.

No obstante, la evaluación ha puesto de manifiesto que el Reglamento y las campañas de comunicación llevadas a cabo por la Comisión y los Estados miembros han permitido cobrar mayor conciencia del problema de la tala ilegal. El Reglamento, texto pertinente a efectos del EEE, se ha incluido en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) y también se aplica actualmente en Noruega, Islandia y Liechtenstein. Constituye un incentivo para que los países productores desarrollen sistemas que permitan verificar y demostrar el cumplimiento de los requisitos de legalidad, y anima también a algunos terceros países a celebrar acuerdos de asociación voluntaria FLEGT con la UE²⁰. Además, junto con la Ley *Lacey* de los Estados Unidos, ha animado a otros países consumidores a ampliar su legislación nacional con actos legislativos similares (Australia y Suiza) o a empezar a considerar la adopción de medidas con objetivos similares (China, Japón y Corea). El EUTR ha dado lugar asimismo a modificaciones de la legislación de la UE sobre el comercio de la fauna y la flora silvestres²¹ que han permitido reforzar el Reglamento de la Comisión al proporcionar a los órganos de gestión de los Estados miembros una base jurídica para rechazar la expedición de un permiso de importación si existen dudas fundadas en cuanto a la legalidad de un transporte de especímenes CITES.

Eficacia de la prohibición de comercialización (artículo 4, apartado 1)

²⁰ Existen pruebas del aumento de las exportaciones de Indonesia a la UE en 2014 y 2015, que puede atribuirse también a que se ha facilitado el cumplimiento del EUTR por la madera cubierta por un certificado del *Sistem Verifikasi Legalitas Kayu* (SVLK), el sistema indonesio de garantía de la legalidad de la madera.

²¹ Reglamento (UE) 2015/870 de la Comisión, de 5 de junio de 2015, por el que se modifica, en lo relativo al comercio de especies de fauna y flora silvestres, el Reglamento (CE) n° 865/2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 338/97 del Consejo, DO L 142 de 6.6.2015, p. 3.

Los Estados miembros no han notificado ningún caso de investigación cerrado por vulneración de la obligación de prohibición²². Habida cuenta del escaso tiempo transcurrido y de la experiencia insuficiente en la ejecución de la prohibición, no se puede extraer ninguna conclusión respecto a su eficacia.

Resulta difícil realizar una evaluación cuantitativa del impacto del EUTR en el comercio de madera aprovechada de manera ilegal debido a la naturaleza clandestina de las actividades. Las estadísticas comerciales analizadas no indican un cambio claro en las importaciones de madera y productos de la madera de los últimos dos años que pudiera atribuirse de forma inequívoca a la aplicación del EUTR.

Ejercicio de los sistemas de diligencia debida (artículo 6)

Los agentes de la UE no han aplicado de manera sistemática los requisitos de diligencia debida (DD) durante los dos primeros años de ejecución del Reglamento. Aunque los datos disponibles muestran que la situación está mejorando progresivamente, el cumplimiento general por parte del sector privado sigue siendo desigual e insuficiente.

Los controles efectuados por las AC pusieron de manifiesto que, si bien numerosos agentes disponían de algún tipo de SDD, estos no siempre cumplían los requisitos del EUTR, que exigen la imposición de medidas correctoras. Algunas partes interesadas han declarado que la obligación de DD plantea un desafío importante en términos de ejecución debido a su novedad y a la insuficiencia de orientaciones.

Entre los principales obstáculos para lograr que los sistemas de DD sean plenamente operativos figuran dificultades para comprender todos los elementos necesarios a fin de establecer un sistema de diligencia debida sólido, dificultades para recoger información sobre la legislación aplicable en los países productores y la falta de cooperación con los proveedores y de medidas de evaluación y mitigación del riesgo adecuadas.

Las ES reconocidas ofrecen a los agentes un sistema de DD si estos no disponen de capacidad interna para desarrollar su propio sistema. Los agentes manifiestan muy poco interés por los servicios de las ES, y solo unos pocos utilizan actualmente los sistemas de DD de las ES y sus servicios de verificación. El bajo nivel del control de la aplicación por las AC no estimula la adopción de un sistema de DD, y los agentes se muestran reticentes a la hora de firmar un contrato con una ES, ya que esta está obligada, en virtud del EUTR, a informar a las AC sobre los fallos más importantes.

Aunque la aplicación de la obligación de DD ha sido lenta, hay pruebas de que los agentes están introduciendo progresivamente el sistema de DD y solicitan más información y una garantía de legalidad a sus proveedores. Eso demuestra que la obligación de DD podría cambiar los comportamientos de mercado de los agentes, creando así cadenas de suministro exentas de madera aprovechada de manera ilegal. No obstante, se necesita más tiempo para poder realizar una evaluación definitiva.

²² En algunos casos concretos, las investigaciones de la legalidad de los productos de la madera importados se han llevado a cabo sobre la base de preocupaciones justificadas.

5.5. Coherencia

El EUTR es coherente con otros actos legislativos pertinentes en el sector forestal y en otros sectores y, en particular, con los sistemas de concesión de licencias AAV FLEGT y con la reglamentación de la UE sobre el comercio de la fauna y la flora silvestres.

Progresos relacionados con los AAV FLEGT

Los AAV constituyen un elemento fundamental del PA FLEGT. Se trata de acuerdos bilaterales entre la UE y terceros países productores y exportadores de madera, negociados a petición de esos países. Los AAV prevén el establecimiento de un sistema de licencias FLEGT, con vistas a garantizar la legalidad de las importaciones en la UE de productos de la madera procedentes de esos países. El EUTR prevé una presunción de legalidad respecto de los productos de la madera cubiertos por una licencia FLEGT²³.

Hasta ahora, se han firmado seis²⁴ AAV, y otros nueve²⁵ están en curso de negociación. Los dos países más avanzados son Indonesia y Ghana, y los primeros productos de la madera amparados por licencias FLEGT de uno de esos países (o de ambos) deberían importarse en la UE en 2016.

A pesar de los progresos alcanzados en una serie de países AAV FLEGT, en ausencia de madera con licencia FLEGT en el mercado de la UE, no hay pruebas claras de que los AAV hayan contribuido a minimizar la presencia en el mercado interior de madera aprovechada ilegalmente y de productos derivados de esa madera.

6. Cobertura de productos

Los productos a los que se aplica el EUTR se definen en su anexo, utilizando una combinación de referencias a los códigos de la nomenclatura combinada (NC) de la UE y de la descripción de los productos. El EUTR abarca un número significativo de productos de la madera, pero no todos están incluidos en su ámbito de aplicación. Existen excepciones en el texto del Reglamento²⁶ y en su anexo. Algunos productos de la madera, como los instrumentos musicales (NC 92), los ataúdes de madera (NC 4421) o los asientos de madera (NC 94), no están incluidos en el Reglamento.

Las consultas con las partes interesadas han puesto de manifiesto que muchas de ellas consideran que la gama de productos actual a la que se aplica el EUTR no es la mejor y estiman que esta debería incluir más productos de la madera, como los ya mencionados, y el papel impreso (véase más adelante). No obstante, otras consideran que la cobertura de productos no debería ampliarse en tanto el Reglamento no se ejecute plenamente y se aplique efectivamente.

²³ Artículo 3, apartado 1, del EUTR.

²⁴ Camerún, República Centroafricana, Ghana, Indonesia, Liberia, República del Congo.

²⁵ Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Gabón, Guyana, Honduras, Laos, Malasia, Tailandia, Vietnam.

²⁶ Artículo 2, letras a) y b); y artículo 3 del EUTR.

En términos de cuota de mercado, un importante grupo de productos actualmente exentos es el de «productos editoriales, de la prensa y de las demás industrias gráficas; textos manuscritos o mecanografiados y planos». Contrariamente a la prensa escrita nacional, donde se controla la legalidad de la pasta y el papel importados, la prensa escrita importada no está sujeta a la DD ni a controles de la legalidad de las fibras de madera que la integran. Por tanto, hay un riesgo mayor de que proceda de madera aprovechada ilegalmente. La diferencia de trato entre los productos impresos producidos a nivel nacional y los importados se superaría si en la gama de productos se incluyera el papel impreso. La variedad y complejidad de los productos de imprenta debería tenerse en cuenta al considerar la ampliación de la gama de productos actual.

7. Conclusiones

La evaluación del EUTR se produce tan solo dos años después de su aplicación, lo que no es suficiente para evaluar sus resultados, especialmente dada la novedad del requisito obligatorio de la DD.

La aplicación y la ejecución del EUTR han sido lentas y desiguales en los dos primeros años, y siguen siendo incompletas. Recientemente, se han realizado progresos significativos, a pesar de que, en el momento de la evaluación, no todos los Estados miembros habían cumplido todas sus obligaciones con arreglo al Reglamento. Los datos recabados demuestran que los agentes van asumiendo progresivamente la obligación de DD. No obstante, la aplicación desigual y la ejecución irregular durante los dos primeros años no han facilitado el establecimiento de condiciones equitativas, que protegerían a los agentes de una competencia desleal frente a productos fabricados a partir de madera talada ilegalmente.

Debido al periodo relativamente corto transcurrido desde la entrada en vigor del Reglamento, la evaluación no ha podido cuantificar su impacto sobre el comercio de madera ilegal y de productos derivados de esa madera en el mercado interior, por lo que resulta difícil determinar si el Reglamento ha cumplido su objetivo de evitar la comercialización de madera ilegal y de productos derivados de esa madera.

El EUTR se percibe en general como un instrumento legislativo importante para combatir y reducir la tala ilegal y el comercio de madera ilegal y de productos derivados de esa madera. El Reglamento ha inspirado a otros países consumidores a elaborar actos legislativos similares. Representa, además, el complemento necesario desde el lado de la demanda respecto al instrumento principal desde el de la oferta: los AAV FLEGT. Sin el EUTR, habría muchos menos incentivos para aplicar los AAV, ya que no se exigiría la garantía de legalidad en la UE.

El Reglamento ha sensibilizado a la industria y a los consumidores sobre el problema de la tala ilegal y su impacto en el medio ambiente y en el clima. Ha influido en las modificaciones destinadas a reforzar la reglamentación sobre el comercio de la fauna y la flora silvestres.

Por lo que se refiere a los puntos de examen específicos enumerados en el artículo 20 del EUTR, la evaluación ha puesto de manifiesto lo siguiente:

- I. **Las consecuencias administrativas para las pymes** dependen en gran medida de la complejidad del contexto empresarial y de la existencia de anteriores políticas de abastecimiento responsable. Podría parecer que las pymes están en una posición de desventaja en relación con la aplicación de un SDD eficaz debido a sus menores economías de escala; no obstante, nada indica que el hecho de ser una empresa más pequeña constituya un obstáculo para la aplicación de un SDD eficaz.
- II. En cuanto a la **cobertura de los productos**, algunas partes interesadas la consideran incompleta y sugieren ampliarla a los instrumentos musicales, los ataúdes, los asientos y/o el papel impreso. Algunas partes interesadas han sugerido incluso la posibilidad de invertir el enfoque de la gama de productos e incluir todos los productos que contengan madera con posibles excepciones, mientras que otras consideran que la gama de productos no debería ampliarse hasta que el EUTR se aplique de manera uniforme en toda la UE. La Comisión podrá considerar la posibilidad de ampliar la gama de productos, a reserva de una evaluación de impacto de las opciones.
- III. Con respecto a la **eficacia de la prohibición** de comercialización, no se puede extraer ninguna conclusión debido a la falta de experiencia en la ejecución de dicha prohibición. En cuanto a la eficacia del **SDD**, aunque sea difícil de entender y de aplicar, esta obligación parece tener cierto impacto sobre las prácticas de los agentes.

8. Recomendaciones y próximos pasos

A fin de subsanar las deficiencias detectadas, los Estados miembros deben redoblar de manera significativa sus esfuerzos de aplicación y ejecución. El nivel actual de capacidad técnica y de recursos (tanto humanos como financieros) asignados a las AC no coincide con las necesidades y debe reforzarse en la mayor parte de los Estados miembros a fin de aumentar el número y la calidad de los controles de conformidad. Esto, a su vez, animará a la industria a utilizar un SDD fiable y viable. Las AC deben realizar asimismo esfuerzos adicionales para informar a los agentes, en particular las pymes, sobre los requisitos del EUTR. En particular, deben seguir promoviéndose las prácticas rentables señaladas para aplicar la obligación de DD.

La Comisión continuará proporcionando orientación a los Estados miembros y a los agentes y completará el documento de orientación sobre el EUTR, en su caso, con vistas a lograr una aplicación uniforme del Reglamento en toda la UE. La Comisión seguirá facilitando la comunicación y contribuyendo en las reuniones del grupo de expertos a aproximar los enfoques entre las AC en materia de control de la aplicación.

Sobre la base de lo anterior, la Comisión considera que no es necesario proponer modificaciones de las disposiciones sustantivas del EUTR, ya que la evaluación no ha puesto de manifiesto la existencia de una necesidad clara de modificar los elementos esenciales de la legislación. No obstante, la Comisión podrá considerar la ampliación de la gama de productos, que figura en el anexo del EUTR, mediante un acto delegado, a reserva de una evaluación de impacto de las opciones.