



Brüssel, 18.2.2016  
COM(2016) 74 final

## **KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**

**Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 995/2010, 20. oktoober 2010, milles sätestatakse puitu ja puittooteid turule laskvate ettevõtjate kohustused (ELi puidumäärus)**

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

## **Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule**

### **1. Sissejuhatus**

Euroopa Liit (EL) võttis 2010. aastal metsaõigusnormide täitmise järelevalve, metsahalduse ja puidukaubanduse (FLEGT) tegevuskava rakendamise osana vastu määruse (EL) nr 995/2010, milles sätestatakse puitu ja puittooteid turule laskvate ettevõtjate kohustused<sup>1</sup> (edaspidi „ELi puidumäärus” või „määrus”). FLEGTi tegevuskava on ELi poliitiline vahend maailma metsades toimuva ebaseadusliku raie vastu võitlemiseks ja ELi puidumäärus on peamine meede probleemi lahendamiseks nõudluse poolelt. Määrust hakati kohaldama 2013. aasta märtsis.

Puidumääruse artikli 20 lõike 3 kohaselt peab komisjon liikmesriikide aruannete ning määruse kohaldamisel saadud kogemuste põhjal vaatama läbi „käesoleva määruse toimimise ja tulemuslikkuse, sealhulgas ebaseaduslikult üles töötatud puidu ja sellest valmistatud puittoodete turulelaskmise vältimisel”. Nende nõuete kohaselt esitab komisjon käesolevas aruandes määruse esimesel läbivaatamisel saadud tulemused.

Komisjoni läbivaatamine toimus hindamisena, mis tehti kooskõlas ELi parema õigusloome<sup>2</sup> suunistega. Vastati viiele hindamisküsimusele: asjakohasus, tulemuslikkus, tõhusus, sidusus ja ELi lisaväärtus. Hindamine hõlmas ELi puidumääruse kohaldamise kaht esimest aastat. Hindamise järeldused põhinevad liikmesriikide poolt komisjonile esitanud aruannetel määruse kohaldamise kohta, põhjalikul konsultatsioonil, asjakohaste teaduslike artiklite analüüsil, kaubavoogude analüüsil ja väliskonsultandi koostatud hindamisaruandel.

Käesolevas aruandes võetakse kokku hindamise peamised tulemused, tehakse järeldusi ja antakse soovitusi järeelmeetmete võtmiseks. Aruandele on lisatud komisjoni talituste töödokument, milles esitatakse hindamise tulemused üksikasjalikumalt. Tuleks märkida, et vaid kahe aasta jooksul saadud kogemused määruse rakendamisel olid hindamisel piiravaks teguriks.

### **2. Taust**

Ebaseaduslik metsaraie on suure rahvusvahelise tähtsusega ulatuslik probleem. Sellel on laastav mõju mitmele maailma väärtuslikemale allesjäänud metsale ja neis elavatele inimestele, kes sõltuvad neist ressurssidest, mida metsad neile annavad. Ebaseaduslik metsaraie aitab kaasa troopiliste metsade raadamisele ja metsade seisundi halvenemisele, millest võib olla põhjustatud 7–14 %<sup>3</sup> kogu CO<sub>2</sub>-heitest. Samuti ohustab see bioloogilist mitmekesisust ja kahjustab säästvat metsamajandamist ning avaldab negatiivset mõju vaesuse vähendamisele, jätkusuutlikule ja kaasavale majanduskasvule ja säästvale arengule muu hulgas seeläbi, et kahjustab kehtivaid õigusakte järgivate ettevõtjate majanduslikku jätkusuutlikkust.

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

<sup>2</sup> Komisjoni teatis „Õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programm” (REFIT) – [COM\(2014\)368](http://ec.europa.eu/com2014/368).

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

2003. aasta FLEGTi tegevuskavas on sätestatud menetlused ja meetmed ebaseadusliku puidu turustamise ärahoidmiseks ELis, seadusliku puidu tarnimise parandamiseks ning nõudluse suurendamiseks vastutustundlikult majandatud metsadest pärit puidu järgi. Tegevuskavas tunnistati võimalust töötada välja uus õigusakt, et tegeleda ebaseadusliku metsaraie nõudluse poolega, ning selle tulemusena võeti vastu ELi puidumäärus.

ELi puidumääruses on sätestatud kolm peamist kohustust.

1. Sellega on keelatud ebaseaduslikult ülestöötatud puidu ja sellest saadud puittoodete laskmine turule.
2. Sellega nõutakse, et esmakordselt ELis puitu turule laskvad ettevõtjad peavad rakendama nõuetekohast hoolsust.
3. Sellega kohustatakse puidu- ja puittoodete ettevõtjaid pärast esmakordset turule laskmist pidama arvestust oma tarnijate ja klientide üle.

Määruse kohaldamisalasse kuuluvad tooted on sätestatud määruse lisas.

ELi puidumääruses on antud ülevaade nõuetekohasest hoolsusest ja on nõutud, et ettevõtjad töötaksid välja nõuetekohase hoolsuse süsteemi ja rakendaksid seda või kasutaksid järelevalveorganisatsiooni poolt loodud nõuetekohase hoolsuse süsteemi.

ELi puidumäärus võeti vastu 2010. aasta detsembris, kuid seda hakati kohaldama alles 3. märtsil 2013. Vahepealne aeg oli ette nähtud selleks, et liikmesriikide pädevad asutused ja erasektor saaksid teha ettevalmistusi määruse kohaldamiseks. Selle aja jooksul võttis komisjon määruse rakendamise lihtsustamiseks vastu ühe delegeeritud õigusakti ja ühe rakendusakti<sup>4</sup>.

### **3. Metoodika**

ELi puidumääruse hindamine algas aprillis 2015 ning see hõlmab ajavahemikku 2013. aasta märtsist kuni 2015. aasta märtsini.

Kooskõlas määruse artikli 20 lõikega 2 on käesoleva aruande koostamisel peamiseks teabeallikaks liikmesriikide aruanded määruse kohaldamise kohta, mis esitati komisjonile 30. aprilliks 2015. Lisaks algatas komisjon avaliku konsultatsiooni selleks ettenähtud veebilehel „Sinu hääl Euroopas” (15. aprill – 3. juuli 2015). Kasutati ka muid konkreetsete sidusrühmade küsitlusi ja huvitatud isikutelt saadud spontaanseid märkusi.

Hindamine põhineb laial tõenditebaasil, kuid siiski oli uudse õigusakti toime hindamine vaid kaks aastat pärast selle kohaldamise algust üsna raske. Õigusakti mõju kohta on vähe teavet ning seega ei saa mõne analüüsist järelduva tulemuse ja suundumuse puhul tingimusteta väita, et see tuleneb määruse kohaldamisest.

---

<sup>4</sup> Komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 363/2012 (ELT L 115, 27.4.2012, lk 12–16) ja komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 607/2012 (ELT L 177, 7.7.2012, lk 16–18).

#### 4. Rakendamise hetkeseis

Määrusega nähakse ette,<sup>5</sup> et liikmesriigid määravad pädevad asutused, kes kehtestavad tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused rikkumiste eest, töötavad välja kontrollikavad ning kontrollivad pidevalt ettevõtjaid ja järelevalveorganisatsioone. Lisaks on määruses sätestatud,<sup>6</sup> et liikmesriigid võivad komisjoni toel pakkuda ettevõtjatele tehnilist abi ja suuniseid ning soodustada teabe jagamist asjaomaste sidusrühmade vahel.

Hindamine näitas, et ajavahemikul märts 2013 – märts 2015 oli määruse üldine rakendamine ELis ebahütlane. Mõned liikmesriigid hakkasid määrust rakendama alles aruandeperioodi lõpus. Komisjon pidas kaheksa liikmesriigiga kahepoolset dialoogi, mis osutusid edukaks, ning suurem osa neist riikidest viisid end kiiresti nõuetega kooskõlla. Siiski algatas komisjon 2015. aastal õiguslikud meetmed nelja nõudeid mittetäitva liikmesriigi suhtes<sup>7</sup>.

##### 4.1. Pädevate asutuste määramine

Kõik liikmesriigid peale Hispaania on teatanud, et nad on määranud pädeva asutuse, kelle ülesandeks on jälgida, kas ettevõtjad täidavad puidumääruse nõudeid<sup>8</sup>. Nende asutuste institutsiooniline struktuur, õiguslikud volitused ja staatus erinevad liikmesriigiti, mis peegeldab liikmesriikide erinevat õiguslikku ja institutsioonilist raamistikku. Aruannetest selgus, et määruse kohaldamiseks ja selle nõuete täitmise tagamiseks kasutatud inim- ja finantsressurssides olid liikmesriigiti suured erinevused. Olemasolevad inimressursid olid vahemikus umbes 1–200 inimest kuus<sup>9</sup>.

##### 4.2. Karistused ELi puidumääruse rikkumise eest

24 liikmesriiki teatasid, et neil on riiklike õigusaktidega ette nähtud karistused järgmiste määrusest tulenevate kohustuste täitmata jätmise eest: turulelaskmiskeeld, nõuetekohane hoolsus ja jälgitavus. Kreekas, Ungaris, Rumeenias ja Hispaanias piisavate karistuste väljatöötamine alles käib.

Karistuste ulatus on liikmesriigiti väga erinev, alates teatest parandusmeetmete võtmise kohta, trahvidest, puidu arestimisest, tegevusloa peatamisest kuni vangistuseni. Mõned liikmesriigid on kehtestanud ainult halduskaristused, samas kui teistes on mõne kohustuse täitmata jätmise kuritegu. Turulelaskmiskeelu rikkumise eest määratavad karistused on üldiselt suuremad kui nõuetekohase hoolsuse ja jälgitavusega seotud kohustuste täitmata jätmise puhul. Tegurid, mida liikmesriigid karistuste suuruse määramisel arvesse võtavad, hõlmavad riigi majandustingimusi ja muude sarnaste kohustuste täitmata jätmise eest määratud karistuste taset, nt karistused looduslike liikidega kauplemist käsitlevates ELi määrustes<sup>10</sup>. Kuigi liikmesriikidel on õigus kehtestada karistusi, tähendab liigne erinevus karistustes, et ELi ettevõtjad ei tegutse võrdsetel alustel.

<sup>5</sup> Puidumääruse artikli 7 lõige 1; artikli 10 lõige 1 ja artikkel 19.

<sup>6</sup> Puidumääruse artikkel 13.

<sup>7</sup> Ungari, Kreeka, Hispaania, Rumeenia.

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

<sup>9</sup> Liikmesriikide poolaastaruanded.

<sup>10</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 338/97 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 865/2006.

19 liikmesriigis määrati kontrolli tulemusel parandusmeetmed või karistused puidumääruse kohustuste täitmata jätmise eest. Mõned juurdlused algatati kolmandate osapoolte põhjendatud kahtluste alusel. Kuna seni on karistusi kohaldatud vähe, siis ei ole veel võimalik kindlaks teha, kas need on „tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad”.

### **4.3. Ettevõtjate ja järelevalveorganisatsioonide kontrollimine**

26 liikmesriiki<sup>11</sup> teatasid, et nende pädevatel asutustel on olemas määruse artikli 10 lõikega 2 nõutud kavad ettevõtjate kontrollimiseks. Kõik pädevad asutused kohaldavad kavade koostamisel ja läbivaatamisel riskipõhist lähenemisviisi. Riskitegurite hulka kuuluvad tarnijate ja nende toodete omadused, ettevõtjate tüübid ning ka kolmandatelt isikutelt saadud teave (s.t „põhjendatud kahtlused”).

Mitte kõik liikmesriigid ei teatanud, et nad on viinud läbi kontrole. Mitmes riigis alustati kontrole hilja, kuna viivitati vastavate riiklike õigusaktide vastuvõtmisega, ning kontrollimine toimus algul juhuslikult, kuigi see muutus aja jooksul süsteemsemaks ja karmimaks.

Komisjon alustas järelevalveorganisatsioonide tunnustamist 2013. aasta augustis, kui tunnustati kaks esimest järelevalveorganisatsiooni. Hindamise ajaks oli komisjon tunnustanud üheksa järelevalveorganisatsiooni<sup>12</sup>. Kuna pädevad asutused peavad kontrollima<sup>13</sup> järelevalveorganisatsiooni vähemalt kord kahe aasta jooksul, toimusid esimesed tunnustatud järelevalveorganisatsioonide kontrollimised 2015. aasta teises pooles, s.o pärast aruandega hõlmatud hindamisperioodi.

### **4.4. Teavitamine, levitamine, koostöö ja teabevahetus**

2012. aastal korraldas komisjon teavituskampaania ELi puidumääruse kohta<sup>14</sup> ning liikmesriigid teatasid, et nad on samuti läbi viinud teadlikkuse suurendamise kampaaniaid. Komisjon töötas tihedas koostöös liikmesriikidega välja ELi puidumääruse juhenddokumendi, eesmärgiga aidata tõlgendada määruse peamisi sätteid, et saavutada määruse ühetaoline kohaldamine kogu ELis<sup>15</sup>. Siiski on liikmesriikide poolt komisjoni toetusel väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele (VKEed) suunatud juhised ja abi olnud üsna piiratud.

Komisjoni ja liikmesriikide koostöö on olnud laialdane. Selle raames on toimunud rakendamiselaseid ekspertide kohtumisi ja täitmisele keskenduvaid kohtumisi ning samuti on võetud ühendust mitmete ELi mittekuuluvate puitu tootvate ja tarbivate riikidega. 2015 aasta jaanuaris rajas komisjon elektroonilise platvormi teabe vahetamiseks liikmesriikide pädevate asutuste vahel.

## **5. Hindamine**

---

<sup>11</sup> Kreeka ja Ungari ei esitanud teavet kohaldatavate riskitegurite kohta.

<sup>12</sup> Komisjon on pärast hindamisperioodi tunnustanud veel kolme järelevalveorganisatsiooni: <http://ec.europa.eu/environment/forests/mos.htm>.

<sup>13</sup> Määruse (EL) nr 607/2012 artikli 6 lõige 1.

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

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

## 5.1. Asjakohasus

Euroopa Liit on pühendunud võitlusele ebaseadusliku metsaraie ja sellega seotud kaubanduse vastu, mis on jätkuvalt kogu maailmas püsiv probleem, millel on kaugeleulatuvad negatiivsed keskkonnavalased, sotsiaalsed ja majanduslikud tagajärjed. FLEGTi tegevuskava raames vastuvõetud ELi puidumäärus on üldmeede, millega soovitakse tagada, et ELis turustatakse üksnes seaduslikult ülestöötatud puidust tooteid. Tõendid näitavad, et alates kõnealuse määruse kohaldamisest on hankepoliitika muutunud vastutustundlikumaks ning see näitab, et määrusega on võimalik muuta ettevõtjate turukäitumist ja luua tarneahelaid, milles ei liiguks ebaseaduslikult raiutud puitu, aidates sellega kaasa FLEGTi tegevuskava üldiste eesmärkide saavutamisele.

Määruse asjakohasust kinnitati seitsmenda keskkonnavalase tegevusprogrammiga (2013–2020), milles viidatakse selgesõnaliselt, et ELi puidumäärus „on õiguslik alus, mille abil saab liit oma puidu ja puidutoodete nõudluse kaudu reageerida ülemaailmsele ebaseaduslike raiete probleemile”<sup>16</sup>.

Hindamine on näidanud, et mitmete sidusrühmade jaoks lisab määrus olulist väärtust rahvusvahelistele jõupingutustele raadamise ja metsade seisundi halvenemise peatamiseks, bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks ja kliimamuutuste probleemiga tegelemiseks (vähendades metsade hävitamisest tulenevaid heitkoguseid, parandades metsade säilitavat rolli ning metsade säästvat majandamist ja metsade süsinikuvarude suurendamist arengumaades, tuginedes REDD+ Varssavi raamistikule)<sup>17</sup> ning aitab seega kaasa ELi rahvusvaheliste kohustuste täitmisele.

## 5.2. ELi lisaväärtus

Võitlus ebaseadusliku metsaraie ja sellega seotud kaubandusega on ülemaailmne probleem, mida üksinda tegutsevad liikmesriigid ei suuda tõhusalt lahendada. Ühtsete eeskirjade kehtestamisega ELi tasandil võimaldab ELi puidumäärus liidul ja selle liikmesriikidel täielikult ära kasutada ühist jõudu turu mõjutamiseks, et tagada turu nõudlus seaduslikult ülestöötatud puidu järele ja vältida konkurentsimoonutusi ELi turul, mis oleksid tekkinud juhul, kui liikmesriigid oleksid kehtestanud erinevaid eeskirju.

ELi puidumääruse eesmärk on luua võrdsed tingimused, kehtestades võrdsed seaduslikkuse nõuded nii oma riigis ülestöötatud puidule kui ka imporditud puittoodetele; samuti kehtestatakse puidumäärusega täiendav kontrollimistasand, mida kohaldatakse kõigile ettevõtjatele kogu ELis. Ilma puidumääruseta lõpeks ettevõtjatele võrdsete tingimuste loomine ja nõuetekohast hoolsust juba kohaldavad ettevõtjad jääksid ebasoodsamasse olukorda, eriti seetõttu, et odavam ebaseaduslik puit saaks vabalt ELi turule siseneda. Ilma ELi puidumääruseta oleks tõsiselt kahjustatud muudes FLEGTi tegevuskava osades

---

<sup>16</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. novembri 2013. aasta otsus nr 1386/2013/EL, milles käsitletakse liidu üldist keskkonnavalast tegevusprogrammi aastani 2020 „Hea elu maakera võimaluste piires” (ELT L 354/171, 28.12.2013, lk 177–200).

<sup>17</sup> [http://unfccc.int/land\\_use\\_and\\_climate\\_change/redd/items/8180.php](http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd/items/8180.php).

saavutatud edusammud, näiteks vabatahtlikud partnerluslepingud, samuti ELi võimalus võtta hiljutistes kahepoolsetes kaubanduslepingutes kohustusi võidelda ebaseadusliku raie vastu.

### 5.3. Tõhusus

ELi puidumäärus toob liikmesriikide jaoks kaasa nõuete täitmisega kaasnevaid kulusid. Üks neist kuludest on seotud ettevõtjate ja järelevalveorganisatsioonide kontrollimisega. Paljudel juhtudel on ettevõtjate kontrollimisele eraldatud inimressursid ja rahalised vahendid ebaseaduslikult väikesed võrreldes ettevõtjate arvuga asjaomastes riikides, mille tõttu jääb kontrollimise hoiatav mõju üsna piiratuks. Hindamine näitas, et pädevatele asutustele eraldatud rahalised vahendid erinevad liikmesriigiti märkimisväärselt. Sellega seoses tuleks märkida, et mõned liikmesriigid ei ole puidumääruse rakendamiseks ja selle nõuete täitmise tagamiseks üldse täiendavaid rahalisi vahendeid eraldanud.

ELi puidumäärus toob nõuete täitmisega kaasnevaid kulusid kaasa ka erasektori jaoks. Need kulud sõltuvad sellest, kas varem on rakendatud vastutustundlikku hankepoliitikat, kaubeldavate toodete laadist ja keerukusest, tarnijate hulgast ja nende geograafilisest asukohast ning, lõpuks, tarneahelate keerukusest. Ettevõtjate ärikulud võivad hõlmata investeeringuid teabesüsteemidesse, töökohasiseste eksporditeadmiste arendamisse ja töötajate koolitamisse. Käesolev hinnang ühtib suurel määral komisjoni määruseettepaneku esitamise ajal 2008. aastal tehtud mõjuhinnangus<sup>18</sup> antud kuluproгноosiga. Eeldati, et turulelaskmiskeeluga seotud kohustuse täitmisega seotud kulud on neutraalsed, aga nõuetekohase hoolsuse nõude täitmisega seotud kulud sõltuvad sellest, kas ettevõtte tarnepoliitikas oli kvaliteedikontrolli süsteem juba varem olemas.

Üldiselt peetakse selliste eraettevõtjate kulusid jõukohasteks, kes juba kasutavad vastutustundliku hanke põhimõtteid. Sama olukord võib kehtida ka nende ettevõtjate suhtes, kes valivad kulutõhusad tavad (vt allpool) või kauplevad puittoodetega suhteliselt lihtsas tarneahelas.

#### *Haldusalased tagajärjed väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete jaoks*

ELi puidumääruses sätestatud nõuetekohase hoolsuse nõue kehtib igas suuruses ettevõtetele. Tundub, et suured ettevõtted on uute nõuetega paremini ja kiiremini kohanenud kui VKEd. VKEd võivad olla ebasoodsas olukorras vähese mastaabisäästu tõttu, kuna kulud nõuetekohase hoolsuse süsteemile tuleb katta väiksemast käibest. Siiski puuduvad selged tõendid selle kohta, et ettevõtte väiksus takistaks tõhusa nõuetekohase hoolsuse süsteemi rakendamist<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> 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. Vt [http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/ia\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/ia_report.pdf). Vt ka komisjoni talituste töödokument, mis on lisatud ettepanekule võtta vastu määrus, millega määratakse kindlaks kohustused ettevõtjatele, kes teevad puitu ja sellest saadud tooteid turul kättesaadavaks: [http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/impact\\_assessment.pdf](http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/impact_assessment.pdf).

<sup>19</sup> Vt „Survey of Small and Medium size Enterprises’ approach to due diligence carried out by Global Timber Forum (GTF)”, 2015: <http://www.illegal-logging.info/content/gtf-supplier-and-consumer-due-diligence-analysis>.

Hinnang põhineb väga väikesel valimil, kes vastasid internetipõhisele avalikule konsultatsioonile. Konsultatsioonist ilmselt, et mõned VKEd peavad ELi puidumääruse nõuete täitmist raskeks, kuna nõuetekohase hoolsuse süsteemi tehnilisi nõudeid on raske mõista, puuduvad nõuetekohase hoolsuse täitmiseks vajalike piisavate teadmiste ja kogemustega töötajad ning/või kuna rahalised vahendid olemasolevate kontrollisüsteemide uuendamiseks on piiratud.

Tõendid näitavad, et VKEd saavad vähendada puidumääruse nõuete täitmisega seotud kulusid, kui ettevõtjad kasutavad kulutõhusaid tavasid (vt allpool), väldivad kulukaid IT lahendusi ja kasutavad piisava nõuetekohase hoolsuse süsteemi väljatöötamiseks ja rakendamiseks välist tehnilist abi.

#### *Kulutõhusad tavad*

ELi puidumääruse rakendamisel on kindlaks tehtud mitmeid kulutõhusaid tavasid: i) liikmesriikide ametiasutuste vaheline koostöö ning samuti liikmesriikide ametiasutuste ja analoogsete kolmandate riikide asutuste vaheline koostöö; ii) pädevad asutused kasutavad kolmandatelt osapooltelt saadud põhjendatud kahtlusi määruse nõuete täitmise kohta; iii) ettevõtjad töötavad välja sellised nõuetekohase hoolsuse süsteemid, mis vastavad lisaks puidumäärusele ka muudele õigusaktidele (nt USAs kehtiv õigusakt Lacey Act ja Austraalias kehtiv ebaseadusliku metsaraie keelustamise seadus); iv) ettevõtjad kasutavad riskihindamisel ja -maandamisel vabatahtlikult kolmandate osapoolte kontrollitud süsteeme (nt vabatahtlik metsa sertifitseerimine); v) nõuetekohase hoolsuse eesmärgil kasutatakse ELi läbirääkimistel vabatahtlike partnerluslepingute riikidega saadud tulemusi, eelkõige seaduspärasuse mõistete ning riigiasutuste kontaktide osas.

Puidumääruse jõustumisest saadik on puidu sertifitseerimise peamiste süsteemide norme kohandatud vastavaks määruses esitatud seaduslikkuse mõiste ulatusele ning need süsteemid on muutunud praktiliseks võimaluseks, mida ELi ettevõtjad saavad kasutada riskihindamise ja -maandamise protsessis. ELi puidumääruse juhenddokumendis võiks rohkem täpsustada kolmandate osapoolte kontrollitavate süsteemide osa määruse rakendamisel.

#### **5.4. Tulemuslikkus**

Hindamise käigus on kindlaks tehtud, et määruse tulemuslikku kohaldamist takistavad järgmised peamised probleemid: pädevatele asutustele eraldatud ebapiisavad inimressursid ja rahalised vahendid, karistuste erinevus ja nende erinev tase liikmesriikides ning määruse ühesuguse mõistmise ja selle ühesuguse kohaldamise puudumine kogu ELis. Neist probleemidest tulenevalt tagatakse määruse nõuete täitmist ebaühtlaselt, mille tõttu ei ole ettevõtjate tingimused võrdsed.

Hindamine näitas siiski, et määrus ning komisjoni ja liikmesriikide korraldatud teabekampaaniad on suurendanud teadlikkust ebaseadusliku raie probleemi kohta. See Euroopa Majanduspiirkonnas (EMP) kohaldatav määrus on lisatud Euroopa Majanduspiirkonna lepingusse ning seda rakendatakse praegu ka Norras, Islandil ja Liechtensteinis. Määrusega on loodud stiimulid tootjariikidele töötada välja süsteemid, et



kontrollida ja tõendada vastavust õiguslike nõuetega, ning samuti on see julgustanud mõnd kolmandat riiki sõlmima ELiga FLEGTi vabatahtlikku partnerluslepingut<sup>20</sup>. Lisaks on kõnealune määrus koos USA *Lacey Act*iga julgustanud teisi tarbijariike võtma vastu sarnaseid õigusakte (Austraalia, Šveits) või on pannud neid kaaluma sarnaste eesmärkidega meetmete võtmist (Hiina, Jaapan, Korea). ELi puidumäärus on mõjutanud ka ELi looduslike liikidega kauplemist käsitlevate õigusaktide muudatusi:<sup>21</sup> tugevdati komisjoni määrust, andes liimesriikide ametiasutustele õigusliku aluse keelduda impordiloo väljaandmisest, kui on tõsiseid kahtlusi ohustatud looduslike looma- ja taimeliikidega rahvusvahelise kauplemise konventsiooniga (CITES) hõlmatud isendite saadetise seaduslikkuses.

#### *Turulelaskmiskeelu tõhusus (artikli 4 lõige 1)*

Liikmesriigid ei ole teatanud ühestki lõpetatud uurimisest, milles on käsitletud turulelaskmiskeelu rikkumist<sup>22</sup>. Kuna aeg on olnud lühike ja keelu täideviimise alased kogemused puuduvad, ei saa keelu tõhususe kohta järeldusi teha.

Raske on anda kvantitatiivset hinnangut ELi puidumääruse mõju kohta ebaseaduslikult ülestöötatud puiduga kauplemisele, kuna tegemist on varjatud iseloomuga tegevusega. Analüüsitud kaubandusstatistika ei näita puidu ja puittoodete impordis viimase kahe aasta jooksul selget muutust, mis võiks selgesõnaliselt tuleneda ELi puidumääruse kohaldamisest.

#### *Nõuetekohase hoolsuse süsteemide rakendamine (artikkel 6)*

Määruse kohaldamise kahe esimese aasta jooksul ei ole ELi ettevõtjad rakendanud nõuetekohase hoolsuse nõudeid järjepidevalt. Kuigi tõendid näitavad, et olukord paraneb järk-järgult, on erasektori vastavus neile nõuetele jätkuvalt ebapiisav ja ebapiisav.

Pädevate asutuste tehtud kontrollide käigus selgus, et kuigi paljudel ettevõtjatel on olemas mingit laadi nõuetekohase hoolsuse süsteemid, ei vasta need alati ELi puidumääruse nõuetele selles osas, mis nõuab parandusmeetmete kehtestamist. Mõned sidusrühmad väitsid, et nõuetekohase hoolsuse nõue tekitab olulisi rakendamisprobleeme, kuna see on uus ja juhised on ebapiisavad.

Peamised probleemid, mis takistavad täielikult toimiva nõuetekohase hoolsuse süsteemi saavutamist, on raskused arusaamisel, millised on kõik vajalikud elemendid usaldusväärse nõuetekohase hoolsuse süsteemi loomiseks, raskused teabe saamisel tootjariikides kohaldatavate õigusaktide kohta ning puudujäägid tarnijatevahelises koostöös ning asjakohastes hindamis- ja leevendusmeetmetes.

Tunnustatud järelevalveorganisatsioonid varustavad ettevõtjaid nõuetekohase hoolsuse süsteemidega juhul, kui neil ei ole ettevõttesisest suutlikkust selle arendamiseks. Ettevõtjate

---

<sup>20</sup> On tõendeid, et eksport Indoneesiast ELi aastatel 2014 ja 2015 suurenes, millele on aidanud kaasa ka see, et lihtsustati Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) sertifikaadiga – Indoneesia puidu seaduslikkuse tagamise süsteemiga – hõlmatud puidu vastavust ELi puidumäärusele.

<sup>21</sup> Komisjoni 5. juuni 2015. aasta määrus (EL) 2015/870, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 865/2006 (millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 338/97 üksikasjalikud rakenduseeskirjad) seoses looduslike looma- ja taimeliikidega kauplemisega (ELT L 142, 6.6.2015, lk 3–20).

<sup>22</sup> Mõnel üksikul juhul on põhjendatud kahtluse alusel viidud läbi uurimine imporditud puittoodete seaduslikkuse kohta.

huvi järelevalveorganisatsioonide teenuste vastu on olnud väga väike ja ainult murdosa ettevõtjaist kasutab praegu järelevalveorganisatsioonide nõuetekohase hoolsuse süsteemi ja nende kontrolliteenuseid. Pädevate asutuste poolne nõuete täitmise tagamise tase on madal ja see ei innusta nõuetekohase hoolsuse süsteemide kasutuselevõttu, samuti ei soovi ettevõtjad sõlmida lepingut järelevalveorganisatsiooniga, kuna viimastel on ELi puidumääruse alusel kohustus teatada pädevatele asutustele suurematest puudustest.

Kuigi nõuetekohase hoolsuse nõude rakendamine on olnud aeglane, on tõendeid selle kohta, et ettevõtjad järk-järgult rakendavad nõuetekohase hoolsuse süsteemi, nõudes oma tarnijatelt rohkem teavet ja õiguspärasuse kinnitamist. See näitab, et nõuetekohase hoolsuse nõudel on potentsiaali muuta ettevõtjate turukäitumist, luues seega tarneahelad, milles ei ole ebaseaduslikult ülestöötatud puitu. On siiski vaja rohkem aega enne lõpliku hinnangu andmist.

## 5.5. Sidusus

ELi puidumäärus on kooskõlas teiste metsasektoris ja muudes sektorites kohaldatavate asjakohaste õigusaktidega, eelkõige FLEGTi vabatahtliku partnerluslepingu litsentsimissüsteemidega ja ELi looduslike liikidega kauplemise määrustega.

### *FLEGTi vabatahtlike partnerluslepingutega seotud arengusuunad*

Vabatahtlikud partnerluslepingud on FLEGTi tegevuskava peamine element. Need on kahepoolsed lepingud ELi ning puitu tootvate ja eksportivate kolmandate riikide vahel, mille üle peetakse läbirääkimisi nende riikide taotlusel. Vabatahtlike partnerluslepingutega on ette nähtud FLEGT-litsentsimissüsteemi loomine, eesmärgiga kindlustada puittoodete seaduslik import nendest riikidest liitu. ELi puidumääruses on sätestatud seaduslikkuse eeldus FLEGT-litsentsiga<sup>23</sup> puittoodetele.

Seni on sõlmitud kuus<sup>24</sup> vabatahtlikku partnerluslepingut ja töö käib üheksa<sup>25</sup> järgmise lepingu sõlmimisega. Kaks kõige enam edasijõudnud riiki on Indoneesia ja Ghana ning esimesed FLEGT-litsentsiga puittooted ühest (või mõlemast) neist riikidest imporditakse ELi eeldatavalt 2016. aastal.

Olenemata tehtud edusammudest mitmes FLEGTi vabatahtlike partnerluslepingutega liitunud riikides, ei ole praegu ELi turul FLEGT-litsentsiga puitu, ning seega puuduvad selged tõendid selle kohta, et vabatahtlike partnerluslepingute olemasolu on aidanud vähendada ebaseaduslikult ülestöötatud puidu ja sellest valmistatud puittoodete esinemist siseturul.

## 6. Hõlmatud tooted

ELi puidumääruse kohaldamisala on määratletud selle lisas, kasutades ELi kombineeritud nomenklatuuri (CN) koodide viiteid ja tootekirjeldusi. Puidumäärus hõlmab suurt hulka puidul põhinevaid tooteid, kuid mitte kõik sellised tooted ei kuulu määruse

<sup>23</sup> ELi puidumääruse artikli 3 lõige 1.

<sup>24</sup> Kamerun, Kesk-Aafrika Vabariik, Ghana, Indoneesia, Libeeria, Kongo Vabariik.

<sup>25</sup> Côte d'Ivoire, Kongo Demokraatlik Vabariik, Gabon, Guyana, Honduras, Laos, Malaisia, Tai, Vietnam.

kohaldamisalasse. Erandeid esineb määruse tekstis<sup>26</sup> ja selle lisas. Mõned puidul põhinevad tooted, nagu muusikariistad (CN-kood 92); puidust kirstud (CN-kood 4421) või puitistmed (CN-kood 94) ei kuulu määruse kohaldamisalasse.

Sidusrühmadega peetud konsultatsioonidest on selgunud, et paljud ei pea praegust ELi puidumääruse kohaldamisalasse kuuluvat tootevalikut optimaalseks ja on seisukohal, et see peaks hõlmama rohkem puittooteid, näiteks nagu eespool nimetatud tooted ja trükitud paber (vt allpool). Teised aga arvavad, et tootevalikut ei tohiks laiendada enne kui määrus on täielikult rakendatud ja tõhusalt kohaldatud.

Turuosa seisukohalt on praegu välja jäetud oluline tooterühm „raamatud, ajalehed, pildid ja muud trükitooted; käsikirjad, masinakirjatekstitid ning plaanid ja joonised”. Erinevalt riigisisest trükitud meediast, mille puhul imporditud puitmassi ja pabermaterjali seaduslikkust kontrollitakse, ei kohaldata imporditud trükimeedia puhul nõuetekohase hoolsuse nõuet ega kontrollita kasutatud puidukiudude seaduslikkust. Seetõttu võib nende puhul olla suurem risk, et need on valmistatud ebaseaduslikult ülestõttatud puidust. Riigisisest trükitud toodete ja imporditud trükitoodete erinevat kohtlemist saaks vältida, kui trükitud paber oleks kaasatud tootevalikusse. Kui kaalutakse laiendada kehtivat kohaldamisala, tuleb arvesse võtta trükitoodete mitmekesisust ja keerukust.

## **7. Kokkuvõte**

ELi puidumääruse hindamine toimus ainult kaks aastat pärast selle kohaldamise algust ning see aeg on ebapiisav määruse toimimise hindamiseks, võttes eelkõige arvesse nõuetekohase hoolsuse nõude uudsust.

Määruse rakendamine ja jõustamine on kahe esimese aasta jooksul kulgenud aeglaselt ja ebahõltselt ning ikka veel esineb puudusi. Hiljuti on tehtud märkimisväärseid edusamme, kuigi hindamise ajal ei olnud kõik liikmesriigid täitnud kõiki määrusest tulenevaid kohustusi. On tõendeid, et ettevõtjad hakkavad järk-järgult rakendama nõuetekohast hoolsust. Määruse ebahõltslane rakendamine ja selle nõuete täitmise erisugune tagamine kahel esimesel kohaldamisaastal ei soodustanud võrdsete võimaluste loomist, mis kaitseks ettevõtjaid ebaseaduslikult raiitud puidust valmistatud toodetest tuleneva ebaausa konkurentsi eest.

Kuna määruse kohaldamise algusest on möödunud suhteliselt vähe aega, ei ole hinnangus võimalik öelda, kui palju on määrus avaldanud mõju ebaseadusliku puidu ja sellest tehtud toodetega kauplemisele siseturul, ning seega on raske otsustada, kas määrus on täitnud oma eesmärgi hoida ära ebaseadusliku puidu ja sellest tehtud toodete turulelaskmine.

ELi puidumäärust peetakse kogu maailmas oluliseks õigusaktiks, et võidelda ebaseadusliku metsaraie ning ebaseadusliku puidu ja sellest tehtud toodetega kauplemise vastu. Määrus on inspireerinud teisi tarbijariike välja töötama samalaadseid õigusakte. Lisaks on see

---

<sup>26</sup> ELi puidumääruse artikli 2 punktid a ja b ning artikkel 3.

nõudlusepoolne vajalik täiend peamisele tarnijapoolsele vahendile – FLEGTi vabatahtlikele partnerluslepingutele. Ilma ELi puidumääruseta oleks palju vähem stiimulit vabatahtlike partnerluslepingute rakendamiseks, kuna EL ei nõuaks seaduslikkuse kinnitamist.

Määrus on suurendanud tööstusharu ja tarbijate teadlikkust ebaseadusliku metsaraie probleemist ning selle mõjust keskkonnale ja kliimale. Lisaks avaldas määrus mõju ELi looduslike liikidega kauplemise määruseid tugevdavate muudatuste tegemiseks.

Seoses määruse artiklis 20 nimetatud konkreetsete läbivaatuspunktidega näitas hindamine järgmist.

- I. **Haldusalased tagajärjed VKEdele** sõltuvad väga palju ärikonteksti keerukusest ja sellest, kas varem on kasutatud vastutustundlikku hankepoliitikat. Võib näida, et VKEde olukord on tõhusate nõuetekohase hoolsuse süsteemide kohaldamisel ebasoodne, kuna nende mastaabisääst on väike, kuid puuduvad selged tõendid selle kohta, et ettevõtte väiksus takistaks tõhusa nõuetekohase hoolsuse süsteemi rakendamist.
- II. Mis puutub **määrusega hõlmatud tootevalikusse**, siis peavad mõned sidusrühmad seda puudulikuks ja soovivad laiendada kohaldamisala muusikariistadele, kirstudele, toolidele ja/või trükitud paberile. Mõned sidusrühmad on teinud isegi ettepaneku muuta lähenemisviisi tootevalikusse, hõlmates sellesse kõik puitu sisaldavad tooted koos võimalike eranditega, samas kui teised leiavad, et tootevalikut ei tohiks laiendada seni, kuni puidumäärust kohaldatakse ühetaoliselt kogu ELis. Komisjon võib kaaluda tootevaliku laiendamist, olenevalt eri võimaluste mõju hindamise tulemustest.
- III. **Turulelaskmiskeelu tõhususe** kohta ei ole võimalik järeldusi teha, kuna keelu täideviimise kohta on ebapiisavalt kogemusi. **Nõuetekohase hoolsuse süsteemi** on raske mõista ja rakendada, kuid võib öelda, et see kohustus on avaldanud mõju ettevõtjate käitumisele.

## 8. Soovitused ja edasised sammud

Selleks et kõrvaldada kindlakstehtud puudused, peaksid liikmesriigid kiirendama jõupingutusi määruse rakendamiseks ja selle nõuete täitmise tagamiseks. Praegune tehniline suutlikkus ning pädevatele asutustele eraldatud ressursid (inim- ja rahalised ressursid) ei vasta vajadustele ning neid tuleb tugevdada enamikus liikmesriikides, eesmärgiga suurendada vastavuskontrollide arvu ja kvaliteeti. See omakorda annab tööstusele tõuke, et kasutada usaldusväärset ja toimivat nõuetekohase hoolsuse süsteemi. Ka pädevad asutused peaksid tegema täiendavaid jõupingutusi, et teavitada ettevõtjaid, eelkõige VKEsid, ELi puidumääruse nõuetest. Eelkõige tuleks veelgi edendada kindlakstehtud kulutõhusaid tavaid nõuetekohase hoolsuse rakendamisel.

Komisjon jätkab suuniste andmist liikmesriikidele ja ettevõtjatele, täiendades ELi puidumääruse juhenddokumenti, kui see osutub vajalikuks, eesmärgiga saavutada määruse ühetaoline kohaldamine kogu ELis. Komisjon jätkab eksperdirühma koosolekutel teabedastamise lihtsustamist ning aitab ühtlustada nõuete täitmise tagamise viise pädevate asutuste vahel.

Eespool toodu põhjal ei pea komisjon vajalikuks esitada muudatusettepanekuid ELi puidumääruse sisuliste sätete kohta, kuna hindamisel ei ilmnenud selget vajadust muuta õigusakti keskseid elemente. Komisjon võib aga kaaluda puidumääruse lisas esitatud tootevaliku laiendamist delegeeritud õigusaktiga, olenevalt eri võimaluste mõju hindamise tulemustest.