



Bruxelles, 18.2.2016.
COM(2016) 74 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Uredba EU/995/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o utvrđivanju obveza gospodarskih subjekata koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drva (Uredba EU-a o drvu)

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

Izješće komisije Europskom parlamentu i Vijeću

1. Uvod

Europska unija (EU) donijela je 2010. Uredbu (EU) br. 995/2010 o utvrđivanju obveza gospodarskih subjekata koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drva¹ (Uredba o drvu, dalje u tekstu EUTR ili Uredba), kao dio provedbe Akcijskog plana za provedbu zakonodavstva, upravljanje i trgovinu u području šumarstva (FLEGT). Akcijski plan za provedbu zakonodavstva, upravljanje i trgovinu u području šumarstva instrument je politike EU-a za borbu protiv nezakonite sječe stabala u svjetskim šumama, a Uredba o drvu ključni je instrument za rješavanje problema na strani potražnje. Uredba se počela primjenjivati u ožujku 2013.

Člankom 20. stavkom 3. EUTR-a zahtijeva se da Komisija, na temelju izvješća i iskustava država članica s primjenom Uredbe, preispituje „funkcioniranje i učinkovitost ove Uredbe, također u odnosu na sprečavanje stavljanja u promet nezakonito posječenog drva i proizvoda od drva dobivenih iz takvog drva”. U skladu s takvim zahtjevima u ovom se izvješću predstavlja prvo preispitivanje Uredbe koje je provela Komisija.

Preispitivanje koje je provela Komisija ima oblik procjene provedene u skladu sa smjericama EU-a „Bolja regulativa”². Njome se pružaju odgovori na pet evaluacijskih pitanja: važnost, djelotvornost, učinkovitost, usklađenost i dodana vrijednost EU-a. Tom su procjenom obuhvaćene prve dvije godine primjene EUTR-a. Njezini se nalazi temelje na izvješćima o primjeni Uredbe koja je Komisija primila od država članica, na sveobuhvatnom savjetovanju, analizi važnih znanstvenih članaka, analizi trgovinskih tokova i izvješću o procjeni koje je sastavio vanjski savjetnik.

U ovom se izvješću sažeto navode glavni rezultati te procjene, donose se zaključci i daju preporuke za daljnje mjere. U potpunosti je radnim dokumentom službi Komisije u kojem se opširnije prikazuju rezultati procjene. Potrebno je napomenuti da se kao ograničavajući čimbenik procjene pokazalo kratko razdoblje iskustva u provedbi od samo dvije godine.

2. Kontekst

Nezakonita sječa stabala sveprisutan je problem od velike međunarodne važnosti. Ona ima razoran učinak na neke od najvrjednijih preostalih svjetskih šuma kao i na narode koji u njima žive i koji se oslanjaju na izvore koje im te šume pružaju. Njome se pridonosi krčenju i propadanju tropskih šuma, što može biti odgovorno za 7 – 14 %³ ukupnih emisija CO₂ iz ljudskih aktivnosti. Njome se ugrožava bioraznolikost i dovodi se u pitanje održivo gospodarenje šumama te ima negativan učinak na smanjivanje siromaštva, održivi i uključivi gospodarski rast i održivi razvoj, između ostalog dovodeći u pitanje gospodarsku održivost subjekata koji postupaju u skladu s primjenjivim zakonodavstvom.

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

² Komunikacija Komisije o Programu za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT) [COM\(2014\)368](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip14_113).

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

Akcijским planom FLEGT iz 2003. utvrđuju se postupci i mjere za sprečavanje stavljanja nezakonitog drva na tržište u EU-u, za poboljšavanje opskrbe zakonitim drvom te za povećavanje potražnje za drvom iz šuma kojima se gospodari odgovorno. U njemu se prepoznaje mogućnost razvoja novog zakonodavstva kojim bi se riješilo pitanje potražnje povezane s nezakonitom sječom stabala, što je dovelo do donošenja EUTR-a.

EUTR-om se utvrđuju sljedeće tri ključne obveze:

1. zabranjuje se stavljanje u promet nezakonito posječenog drva i proizvoda od drva dobivenih iz takvog drva;
2. od subjekata koji proizvode od drva stavljaju u promet u EU-u po prvi puta zahtijeva se da primjenjuju „dužnu pažnju”;
3. od trgovaca drvom i proizvodima od drva zahtijeva se da nakon prvog stavljanja u promet vode evidenciju svojih dobavljača i kupaca.

Opseg proizvoda obuhvaćenih Uredbom utvrđen je u Prilogu Uredbi.

EUTR-om se definira obveza dužne pažnje i zahtijeva od gospodarskih subjekata da razviju i primjenjuju sustav dužne pažnje ili da se koriste sustavom dužne pažnje neke nadzorne organizacije.

EUTR je donesen u prosincu 2010., ali je stupio na snagu tek 3. ožujka 2013. Tim se međurazdobljem namjeravalo omogućiti da se nadležna tijela u državama članicama i privatni sektor pripreme za njegovu primjenu. U tom razdoblju Komisija je radi olakšavanja provedbe donijela delegirani i provedbeni akt⁴.

3. Metodologija

Ocjenjivanje EUTR-a započelo je u travnju 2015., a njime je obuhvaćeno razdoblje od ožujka 2013. do ožujka 2015.

U skladu s člankom 20. stavkom 2. EUTR-a glavni izvor informacija za izradu ovog izvješća bila su izvješća država članica o primjeni Uredbe koja je Komisija primila do 30. travnja 2015. Osim toga, Komisija je pokrenula otvoreno javno savjetovanje na posebnoj internetskoj stranici „Vaš glas u Europi” (15. travnja – 3. srpnja 2015.). Upotrijebljena su i istraživanja drugih dionika i spontane primjedbe primljene od zainteresiranih strana.

Ocjena se temelji na širokoj dokaznoj bazi. Međutim, pokazalo se da je procjena djelovanja inovativnog zakonodavnog alata samo dvije godine nakon njegova stupanja na snagu zahtjevna. Dostupnost informacija o učincima tog zakonodavnog akta ograničena je, a i neke od učinaka i trendova koji proizlaze iz analize nije moguće bezuvjetno pripisati primjeni EUTR-a.

⁴ Delegirana uredba Komisije (EU) 363/2012, SL L 115, 27.4.2012., str. 12. – 16. i Provedbena uredba Komisije (EU) 607/2012, SL L 177, 7.7.2012., str. 16. – 18.

4. Trenutačno stanje provedbe

Uredbom se od država članica zahtijeva⁵ da imenuju nadležna tijela, da donesu djelotvorne, razmjerne i odvraćajuće kazne za kršenje propisa, da detaljno razrade planove za provjere te da provedu dosljedne provjere gospodarskih subjekata i nadzornih organizacija. Osim toga, EUTR-om se predviđaju⁶ tehnička pomoć i smjernice koje gospodarskim subjektima trebaju pružiti države članice uz pomoć Komisije, kao i razmjena informacija među relevantnim dionicima.

Procjenom za razdoblje od ožujka 2013 do ožujka 2015. pokazalo se da je u EU-u opći tijek provedbe neujednačen. Neke su države članice počele provoditi EUTR tek kasnije u tom izvještajnom razdoblju. Komisija se uključila u bilateralni dijalog s osam država članica, što se pokazalo uspješnim za brzo postizanje usklađenosti većine njih. Komisija je usprkos tome tijekom 2015. pokrenula pravne radnje protiv četiri države članice koje nisu postigle sukladnost s propisima⁷.

4.1. Imenovanje nadležnih tijela

Sve su države članice, osim Španjolske, izvijestile da su imenovale tijelo nadležno za praćenje usklađivanja gospodarskih subjekata sa zahtjevima EUTR-a⁸. Institucionalne strukture, pravne ovlasti i status tih institucija razlikuju se među državama članicama i odražavaju njihove različite pravne i institucionalne okvire. Primljeni podaci govore o velikim varijacijama u ljudskim resursima i financijskim sredstvima dostupnima za primjenu i izvršenje EUTR-a. Dostupni ljudski resursi kreću se od približno jedne do 200 osoba mjesečno⁹.

4.2. Kazne za kršenje propisa EUTR-a

Dvadeset i četiri države članice izvijestile su o kaznama koje su u njihovom nacionalnom zakonodavstvu utvrđene za kršenja obveza iz Uredbe (zabrana, dužna pažnja i sljedivost). Grčka, Mađarska, Rumunjska i Španjolska još uvijek su u postupku razrade primjerenih odredbi o kaznama.

Među državama članicama te kazne znatno variraju, od korektivnih mjera i novčanih kazna preko zapljene drva i suspenzije dozvole za obavljanje trgovine pa sve do zatvorske kazne. Neke su države članice donijele samo administrativne sankcije, dok su druge proglasile povrede nekih obveza kaznenim djelom. Kazne za povredu zabrane u pravilu su više od onih za kršenje obveza dužne pažnje i sljedivosti. Čimbenici koje su države članice uzele u obzir kod određivanja težine kazni uključuju nacionalnu gospodarsku situaciju i težinu kazni nametnutih za kršenje drugih sličnih obveza, npr. iz uredbi EU-a o trgovini divljom faunom i

⁵ Članak 7. stavak 1., članak 10. stavak 1. i članak 19. EUTR-a.

⁶ Članak 13. EUTR-a.

⁷ Mađarska, Grčka, Španjolska, Rumunjska.

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

⁹ Dvogodišnja izvješća država članica.

florom¹⁰. Iako države članice imaju ovlasti za utvrđivanje kazni, prevelike razlike u težini kazni znače da gospodarski subjekti u EU-u nemaju jednake uvjete poslovanja.

Nakon provjera u 19 država članica provedene su korektivne mjere ili su određene kazne za kršenja obveza iz EUTR-a. Neke su istrage pokrenute na temelju potkrijepljenih sumnji trećih osoba. Budući da je do sada primijenjen ograničen broj kazni, još se uvijek ne može utvrditi jesu li one „djelotvorne, razmjerne i odvraćajuće”.

4.3. Provjere gospodarskih subjekata i nadzornih organizacija

Dvadeset i šest država članica¹¹ izvijestilo je da su njihova nadležna tijela donijela planove za provjeru gospodarskih subjekata, kako je propisano člankom 10. stavkom 2. EUTR-a. Sva nadležna tijela u pripremi i preispitivanju svojih planova primjenjuju pristup temeljen na riziku. Čimbenici rizika uključuju karakteristike dobavljača i njihovih proizvoda, vrstu gospodarskih subjekata kao i informacije primljene od trećih osoba (tj. „potkrijepljene sumnje”).

Nisu sve države članice izvijestile da su provele provjere. U nekoliko su zemalja provjere započele kasno zbog odgađanja donošenja relevantnog nacionalnog zakonodavstva, a iako su s vremenom postale sustavnije i strože, u početku su bile sporadične.

Komisija je nadzorne organizacije počela priznavati u kolovozu 2013., kad su priznate prve dvije nadzorne organizacije. Do trenutka procjene Komisija je priznala devet nadzornih organizacija¹². Budući da nadležna tijela imaju obvezu¹³ provoditi provjere nadzornih organizacija najmanje jednom svake dvije godine, provjere prvih priznatih nadzornih organizacija provedene su u drugoj polovini 2015., odnosno nakon razdoblja procjene obuhvaćenog izvješćem.

4.4. Komunikacija, suradnja, širenje i razmjena informacija

Komisija je 2012. provela komunikacijsku kampanju o EUTR-u¹⁴, a i države članice izvijestile su da su provele nacionalne kampanje podizanja razine svijesti. U cilju postizanja usklađenog tumačenja ključnih odredbi Uredbe kako bi se postigla ujednačena primjena u čitavom EU-u, Komisija je u bliskoj suradnji s državama članicama sastavila smjernice o EUTR-u¹⁵. Međutim, smjernice i pomoć koje su države članice, uz pomoć Komisije, namijenile malim i srednjim poduzećima (MSP) bile su prilično ograničene.

Suradnja između Komisije i država članica bila je opsežna i uključivala je sastanke stručnjaka s temom provedbe te sastanke s temom izvršenja, kao i kontakte s više zemalja proizvođača i potrošača drva koje nisu članice EU-a. U siječnju 2015. Komisija je osnovala elektroničku komunikacijsku platformu za razmjenu informacija među nadležnim tijelima država članica.

¹⁰ Uredba Vijeća (EZ) br. 338/97 i Uredba Komisije (EZ) br. 865/2006.

¹¹ Grčka i Mađarska nisu dostavile podatke o primijenjenim čimbenicima rizika.

¹² Nakon razdoblja procjene Komisija je priznala još tri nadzorne organizacije: <http://ec.europa.eu/environment/forests/mos.htm>.

¹³ Članak 6. stavak 1. Uredbe (EU) 607/2012.

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

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

5. Procjena

5.1. Relevantnost

Unija se obvezala na borbu protiv nezakonite sječe stabala i s tim povezane trgovine, što je i dalje diljem svijeta stalan problem koji donosi negativne ekološke, društvene i gospodarske posljedice. EUTR je dio Akcijskog plana za provedbu zakonodavstva, upravljanje i trgovinu u području šumarstva te je donesen kao glavni instrument kojim se osigurava da se u EU-u u promet stavljaju samo proizvodi od zakonito posječenog drva. Dokazi pokazuju da je od stupanja na snagu Uredba potaknula odgovornije politike nabave i tako pokazala svoj potencijal mijenjanja tržišnog ponašanja gospodarskih subjekata i uspostavljanja lanca opskrbe bez nezakonito posječenog drva, čime doprinosi postizanju općih ciljeva Akcijskog plana za provedbu zakonodavstva, upravljanje i trgovinu u području šumarstva.

Relevantnost Uredbe potvrđena je u Sedmom programu djelovanja za okoliš (2013. – 2020.), kojim se izričito upućuje na EUTR „kao na pravnu osnovu Unije za rješavanje svjetskog problema nezakonite sječe stabla u okviru svoje potražnje za drvom i proizvodima od drva”¹⁶.

Procjenom se pokazalo da mnogi dionici smatraju da Uredba dodaje znatnu vrijednost međunarodnim naporima za zaustavljanje krčenja i propadanja šuma, za očuvanje bioraznolikosti i rješavanje problema klimatskih promjena (smanjivanjem emisija iz krčenja šuma, jačanjem zaštitne uloge šuma, održivim gospodarenjem šumama i povećanjem šumskih zaliha ugljika u zemljama u razvoju, na temelju varšavskog okvira za REDD-plus)¹⁷, čime doprinosi usklađenosti s međunarodnim obvezama EU-a.

5.2. Dodana vrijednost EU-a

Borba protiv nezakonite sječe stabala i s tim povezane trgovine globalni je izazov na koji države članice ne mogu učinkovito odgovoriti djeluju li pojedinačno. Uspostavljanjem ujednačenih pravila na razini EU-a, EUTR omogućuje Uniji i njezinim državama članicama da sve prednosti njihova zajedničkog tržišta iskoriste za osiguravanje potražnje za zakonito posječenim drvom i za izbjegavanje narušavanja tržišta EU-a do čega bi došlo kada bi pojedinačne države članice donijele različita pravila.

Cilj je EUTR-a osiguravanje jednakih uvjeta poslovanja utvrđivanjem jednakih zahtjeva za zakonitost za domaće drvo i za uvezene proizvode od drva, a njime se uvodi i dodatna razina kontrole koja se može primijeniti na sve gospodarske subjekte u čitavom EU-u. Bez EUTR-a postupak osiguravanja jednakih uvjeta poslovanja gospodarskih subjekata bio bi prekinut pa bi se gospodarski subjekti koji već primjenjuju zahtjeve dužne pažnje našli u nepovoljnijem položaju, posebno zato što bi na tržište EU-a slobodno ulazilo jeftinije nezakonito drvo. Bez EUTR-a bio bi ozbiljno doveden u pitanje napredak postignut kod ostalih elemenata

¹⁶ Odluka br. 1386/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. o Općem programu djelovanja Unije za okoliš do 2020. „Živjeti dobro unutar granica našeg planeta”, SL L 354/171, 28.12.2013., str. 177. – 200.

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

Akcijskog plana za provedbu zakonodavstva, upravljanje i trgovinu u području šumarstva, kao što su dobrovoljni sporazumi o partnerstvu, kao i mogućnost da se EU u novijim bilateralnim trgovinskim sporazumima obveže na borbu protiv nezakonite sječe.

5.3. Učinkovitost

EUTR povlači za sobom troškove usklađivanja za države članice. Jedan od tih troškova odnosi se na provođenje provjera gospodarskih subjekata i nadzornih organizacija. U mnogim se slučajevima pokazalo da su ljudski resursi i financijska sredstva namijenjena provjerama gospodarskih subjekata nerazmjerno oskudni s obzirom na broj gospodarskih subjekata u tim zemljama, zbog čega su odvrćajući učinci provedbenih mjera prilično ograničeni. Procjena je pokazala da financijska sredstva dodijeljena nadležnim tijelima među državama članicama znatno variraju. U tom je pogledu potrebno napomenuti da neke države članice nisu za provedbu i izvršenje EUTR-a dodijelile nikakva dodatna financijska sredstva.

EUTR povlači za sobom i troškove usklađivanja za privatni sektor. Ti troškovi ovise o prethodnom postojanju odgovornih politika nabave, vrsti i složenosti proizvoda kojima se trguje, broju i geografskom smještaju dobavljača te, konačno, složenosti lanaca opskrbe. Poslovni troškovi mogu uključivati ulaganja u informacijske sustave, razvoj stručnosti u samim poduzećima i osposobljavanje osoblja. Ocjena uglavnom odgovara predviđenim troškovima iz procjene učinka¹⁸ provedene 2008. kad je Komisija predstavila svoj prijedlog Uredbe. Očekivalo se da će troškovi usklađivanja s obvezom zabrane biti neutralni, a za troškove usklađivanja s obvezom dužne pažnje smatralo se da ovise o prethodnom postojanju i kvaliteti sustava kontrole u politici nabave trgovačkih društava.

Troškovi usklađivanja za privatni sektor uglavnom se smatraju podnošljivima za trgovačka društva u kojima se odgovorne politike nabave već primjenjuju. Tako može biti i kod onih koja su odabrala troškovno učinkovite prakse (vidi u nastavku) ili koja trguju proizvodima od drva iz relativno jednostavnih lanaca opskrbe.

Administrativne posljedice za mala i srednja poduzeća

Obveza dužne pažnje iz EUTR-a primjenjuje se na trgovačka društava svih veličina. Čini se da se velika trgovačka društva mogu bolje i brže prilagoditi novim zahtjevima nego mala i srednja poduzeća. Može se činiti da su mala i srednja poduzeća zbog svojih slabijih ekonomija razmjera u nepovoljnom položaju jer se troškovi sustava dužne pažnje moraju pokriti iz manjeg prometa. Međutim, nema jasnih pokazatelja da bi manja veličina nekog poduzeća bila prepreka za primjenu učinkovitog sustava dužne pažnje¹⁹.

¹⁸ Studija radi procjene učinka mogućih daljnjih mjera za sprječavanje uvoza i stavljanja u promet nezakonito posječenog drva ili proizvoda dobivenih od takvog drva. Vidjeti na http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/ia_report.pdf. Vidjeti i radni dokument službi Komisije uz Prijedlog uredbe o utvrđivanju obveza gospodarskih subjekata koji stavlja u promet drvo i proizvode od drva na: http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/impact_assessment.pdf.

¹⁹ Vidjeti Istraživanje pristupa malih i srednjih poduzeća dužnoj pažnji koje je 2015. proveo Globalni forum za drvo (GTF): <http://www.illegal-logging.info/content/gtf-supplier-and-consumer-due-diligence-analysis>.

Procjena se temelji na vrlo malom uzorku odgovora na internetsko javno savjetovanje. Pokazalo se da neka mala i srednja poduzeća smatraju usklađivanje s EUTR-om izazovom zbog poteškoća u razumijevanju tehničkih zahtjeva sustava dužne pažnje, manjka osoblja s odgovarajućim znanjem i iskustvom potrebnim za provedbu sustava dužne pažnje i/ili ograničenih financijskih sredstava za ažuriranje njihovih postojećih sustava kontrole.

Dokazi pokazuju da se troškovi usklađivanja s EUTR-om za mala i srednja poduzeća mogu smanjiti ako trgovačka društva primijene troškovno učinkovite prakse (vidjeti u nastavku), ako izbjegnu skupa informatička rješenja, te ako za razvoj i primjenu odgovarajućih DDS-a iskoriste vanjsku tehničku podršku.

Troškovno učinkovite prakse

Tijekom provedbe EUTR-a utvrđeno je nekoliko troškovno učinkovitih praksi: i. suradnja među nadležnim tijelima država članica kao i između njih i odgovarajućih tijela trećih zemalja; ii. praksa da nadležna tijela iskorištavaju potkrijepljene sumnje primljene od trećih osoba u pogledu usklađenosti s Uredbom; iii. praksa da gospodarski subjekti razvijaju sustave dužne pažnje kojima se ne usklađuje samo sa zahtjevima iz EUTR-a, nego i s ostalim pravnim instrumentima (tj. zakonom poznatim kao *Lacey act*, u SAD-u, te australskim Zakonom o zabrani nezakonite sječe drva); iv. praksa da gospodarski subjekti u postupcima procjenjivanja i ublažavanja rizika dobrovoljno koriste sustave koje su verificirale treće osobe (tj. dobrovoljno certificiranje šuma); v. u svrhu dužne pažnje, iskorištavanje rezultata pregovora EU-a sa zemljama potpisnicama dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu u pogledu definicija zakonitosti i kontakata s nacionalnim tijelima.

Od stupanja EUTR-a na snagu standardi glavnih sustava certificiranja drva prilagođeni su kako bi se njima odražavalo područje definicije zakonitosti iz Uredbe te su se pokazali kao praktična mogućnost koju gospodarski subjekti iz EU-a mogu iskoristiti u svojim postupcima procjene i ublažavanja rizika. Uloga sustava koje su verificirale treće osobe u provedbi tog zakonodavstva može se dodatno razjasniti u smjernicama o EUTR-u.

5.4. Djelotvornost

U postupku ocjenjivanja utvrđeni su sljedeći veći izazovi za djelotvornu primjenu EUTR-a: nedostatni ljudski resursi i financijska sredstva dodijeljeni nadležnim tijelima, različite vrste i težine kazni među državama članicama i nepostojanje ujednačenog tumačenja i primjene Uredbe u čitavom EU-u. Ti su izazovi doveli do neujednačenog izvršenja, što rezultira nejednakim položajem gospodarskih subjekata.

Međutim, iz procjene je vidljivo da se Uredbom i komunikacijskim kampanjama koje su provele Komisija i države članice povisila razina svijesti o problemu nezakonite sječe stabala. Uredba je, kao tekst značajan za EGP, uključena u Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru (EGP) i sada je provode i Norveška, Island i Lihtenštajn. Njome se zemljama proizvođačima dao poticaj za razvoj sustava provjere i dokazivanja usklađenosti sa zahtjevima zakonitosti, a ujedno se i neke treće zemlje potaknulo da s EU-om sklope

dobrovoljne sporazume o partnerstvu u području FLEGT-a²⁰. Nadalje, njome se, zajedno s američkim zakonom *Lacey Act*, potaknulo druge zemlje potrošače da prošire svoje nacionalno zakonodavstvo sličnim zakonodavnim aktima (Australija, Švicarska) ili da počnu razmatrati mjere sličnih ciljeva (Kina, Japan, Koreja). EUTR je ujedno utjecao na izmjene zakonodavstva EU-a o trgovini divljom faunom i florom²¹, pri čemu je ta uredba Komisije bila nadopunjena odredbom o pravnoj osnovi na temelju koje upravljačka tijela država članica mogu odbiti izdati uvoznú dozvolu u slučaju ozbiljnih sumnji u zakonitost pošiljke uzoraka u skladu s konvencijom CITES.

Djelotvornost zabrane stavljanja u promet (članak 4. stavak 1.)

Države članice nisu izvijestile ni o jednoj dovršenoj istrazi povrede obveze zabrane²². Zbog ograničenog vremena i s obzirom na nedovoljno iskustvo s izvršenjem te zabrane, ne može se donijeti nikakav zaključak u pogledu njezine djelotvornosti zbog nedostatka iskustva s njezinim izvršenjem.

Kvantitativna ocjena učinka EUTR-a na trgovinu nezakonito posjećenim drvom zahtjevna je zbog tajnovitosti tih radnji. Analizirani statistički podaci o trgovini u posljednje dvije godine ne pokazuju jasnu promjenu uvoza drva i proizvoda od drva koja bi se mogla nedvosmisleno pripisati primjeni EUTR-a.

Provedba sustava dužne pažnje (članak 6.)

Tijekom prve dvije godine primjene Uredbe gospodarski subjekti iz cijelog EU-a nisu dosljedno provodili zahtjeve dužne pažnje. Iako dokazi pokazuju da se ta situacija postupno poboljšava, sveukupna usklađenost privatnog sektora i dalje je neujednačena i nedovoljna.

Provjerama koje su provela nadležna tijela otkrilo se da, dok mnogi gospodarski subjekti imaju uvedenu neku vrstu sustava dužne pažnje, njima se ne ispunjavaju uvijek zahtjevi iz EUTR-a, zbog čega su bile potrebne korektivne mjere. Neki su dionici naveli da provedba obveza dužne pažnje predstavlja znatan izazov zbog toga što su nove i zbog toga što ne postoji dovoljno smjernica.

Glavne prepreke u postizanju potpunog funkcioniranja sustava dužne pažnje uključuju poteškoće s razumijevanjem svih elemenata potrebnih za uspostavljanje stabilnog sustava dužne pažnje, poteškoće kod prikupljanja informacija o nadležnom zakonodavstvu u zemljama proizvodnje, te nedostatak suradnje s dobavljačima i odgovarajućih mjera procjene i ublažavanja rizika.

Priznate nadzorne organizacije gospodarskim subjektima pružaju sustave dužne pažnje kad oni sami nemaju dovoljan kapacitet za razvoj svojeg vlastitog. Interes gospodarskih subjekata

²⁰ Postoje dokazi da se izvoz iz Indonezije u EU povećao 2014. i 2015., što se može pripisati i činjenici da se drvo koje ima certifikat indonezijskog sustava za osiguravanje zakonitosti drva (Sistem Verifikasi Legalitas Kayu – SVLK), lakše usklađuje s EUTR-om.

²¹ Uredba Komisije (EU) 2015/870 od 5. lipnja 2015. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 865/2006 o utvrđivanju detaljnih pravila o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 338/97 u odnosu na trgovinu vrstama divlje faune i flore, SL L 142, 6.6.2015., str. 3. – 20.

²² U nekoliko pojedinačnih slučajeva ispitivanje zakonitosti uvezenih proizvoda od drva provedeno je na temelju potkrijepljenih sumnji.

za usluge nadzornih organizacija bio je vrlo malen i samo se dio njih sada koristi sustavom dužne pažnje nadzornih organizacija i njihovim uslugama verifikacije. Niskom razinom izvršenja koju ostvaruju nadležna tijela ne potiče se na prihvaćanje sustava dužne pažnje, a među gospodarskim subjektima postoji nesklonost za angažiranje neke nadzorne organizacije jer one, u skladu s EUTR-om, imaju obvezu da nadležnim tijelima prijave veće propuste.

Iako je prihvaćanje obveze dužne pažnje bilo sporo, postoje dokazi da gospodarski subjekti postupno provode sustav dužne pažnje, zahtijevajući od svojih dobavljača više podataka i jamstvo zakonitosti. To pokazuje da obveza dužne pažnje može promijeniti tržišno ponašanje gospodarskih subjekata i tako stvoriti lance opskrbe bez nezakonito posječenog drva. Međutim, potrebno je još vremena da bi se mogla dati konačna procjena.

5.5. Usklađenost

EUTR je usklađen s drugim mjerodavnim zakonodavnim aktima u šumarskom i drugim sektorima, a posebno sa sustavima izdavanja dozvola iz dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu u području FLEGT-a i uredbama EU-a o trgovini divljom faunom i florom.

Napredak povezan s dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu u području FLEGT-a

Dobrovoljni sporazumi o partnerstvu ključni su element Akcijskog plana za provedbu zakonodavstva, upravljanje i trgovinu u području šumarstva. To su bilateralni sporazumi između EU-a i trećih zemalja koje proizvode i izvoze drvo, sklopljeni na zahtjev tih zemalja. Tim se dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu predviđa uspostavljanje sustava izdavanja dozvola u skladu s FLEGT-om u cilju osiguravanja zakonitosti uvoza proizvoda od drva iz tih zemalja u EU. EUTR-om je utvrđena pretpostavka zakonitosti za proizvode od drva obuhvaćene dozvolom u skladu s FLEGT-om²³.

Do sada je potpisano šest²⁴ dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu, a još ih je devet²⁵ u postupku. Postupci s Indonezijom i Ganom najviše je odmakao i upravo se u 2016. očekuje uvoz prvih proizvoda od drva s dozvolom u skladu s FLEGT-om iz jedne od njih (ili obje) u EU.

Neovisno o napretku postignutom u nizu zemalja potpisnica dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu u području FLEGT-a, bez prisutnosti na tržištu EU-a drva s dozvolom u skladu s FLEGT-om nema jasnih dokaza da dobrovoljni sporazumi o partnerstvu doprinose minimiziranju prisutnosti nezakonito posječenog drva i drvnih proizvoda na unutarnjem tržištu.

6. Obuhvaćeni proizvodi

Obuhvaćenost proizvoda EUTR-om definirana je u Prilogu EUTR-u kombinacijom upućivanja na oznake kombinirane nomenklature (KN) EU-a i opisa proizvoda. EUTR-om je

²³ Članak 3. stavak 1. EUTR-a.

²⁴ Kamerun, Srednjoafrička Republika, Gana, Indonezija, Liberija, Republika Kongo.

²⁵ Côte d'Ivoire, Demokratska Republika Kongo, Gabon, Gvajana, Honduras, Laos, Malezija, Tajland, Vijetnam.

obuhvaćen znatan broj proizvoda na bazi drva, ali nisu svi oni uključeni u njegovo područje primjene. U tekstu Uredbe²⁶ i Priloga Uredbi navode se izuzeća. Neki proizvodi na bazi drva, kao što su glazbala (KN 92), drveni lijesovi (KN 4421) i drvena sjedala (KN 94), nisu obuhvaćeni Uredbom.

Savjetovanjima s dionicima pokazalo se da mnogi smatraju kako sadašnji opseg proizvoda iz EUTR-a nije optimalan i da se njime mora obuhvatiti više proizvoda od drva, kao što su prethodno spomenuti te tiskani papir (vidi u nastavku). Međutim, drugi smatraju da se opseg proizvoda ne bi smio širiti prije no što se EUTR u potpunosti provede i učinkovito primijeni.

U smislu tržišnog udjela, važna je skupina proizvoda koja je trenutno izuzeta – „tiskane knjige, novine, slike i ostali proizvodi grafičke industrije; rukopisi, tipkani tekstovi i nacrti”. Za razliku od medija tiskanih unutar EU-a, za koje se kontrolira zakonitost uvezene pulpe i papirnato materijala, uvozni tiskani mediji nisu podvrgnuti dužnoj pažnji ni provjerama zakonitosti drvnih vlakana od kojih se sastoje. Stoga bi rizik da oni potječu od nezakonito posječenog drva mogao biti veći. Kad bi u opseg proizvoda bio uključen tiskani papir, ta bi se razlika u postupanju prema proizvodima tiskanima unutar EU-a i uvezenim proizvodima tiskanima izvan EU-a neutralizirala. Pri razmatranju proširenja trenutnog opsega proizvoda morala bi se uzeti u obzir raznolikost i složenost tiskane robe.

7. Zaključci

Procjena EUTR-a provedena je nakon samo dvije godine njegove primjene, što je nedostavno razdoblje za ocjenu njegove uspješnosti, posebno s obzirom na činjenicu da je zahtjev obvezne provedbe dužne pažnje nov.

Provedba i izvršenje EUTR-a bili su tijekom prve dvije godine spori i neujednačeni i još su uvijek nepotpuni. Nedavno je postignut znatan napredak, iako u vrijeme provođenja procjene nisu sve države članice ispunile sve svoje obveze u skladu s Uredbom. Dokazi pokazuju da gospodarski subjekti postupno prihvaćaju obveze dužne pažnje. Međutim, neujednačena provedba i fragmentarno izvršenje tijekom prve dvije godine primjene nisu omogućili jednak poslovni položaj kojim bi se gospodarski subjekti zaštitili od nepoštenog tržišnog natjecanja proizvoda od nezakonito posječenog drva.

Zbog relativno kratkog vremenskog razdoblja proteklog od stupanja Uredbe na snagu ovom se procjenom nije mogao kvantificirati učinak Uredbe na trgovinu nezakonitim drvom i proizvodima od drva na unutarnjem tržištu, zbog čega je bilo zahtjevno odrediti jesu li se Uredbom ispunili njezini ciljevi sprječavanja stavljanja u promet nezakonitog drva i proizvoda od drva.

EUTR se općenito smatra važnim zakonodavnim instrumentom za borbu protiv nezakonite sječe drva i trgovine nezakonitim drvom i proizvodima od drva i za njihovo smanjenje.

²⁶ Članak 2. točke (a) i (b); i članak 3. EUTR-a.

Uredba je potaknula druge zemlje potrošače na izradu sličnih zakonodavnih akata. Nadalje, ona je nužna dopuna sa strane potražnje glavnom instrumentu sa strane ponude: dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu u području FLEGT-a. Bez EUTR-a bilo bi daleko manje poticaja za provedbu dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu jer se u EU-u ne bi zahtijevalo jamstvo zakonitosti.

Uredbom se u industriji i kod kupaca povisila razina osviještenosti o problemu nezakonite sječe drva i njegovim učincima na okoliš i klimu. Utjecala je i na izmjene kojima su ojačani propisi EU-a o trgovini divljom faunom i florom.

S obzirom na posebne stavke za preispitivanje navedene u članku 20. EUTR-a, ocjenom se pokazalo sljedeće:

- I. **Administrativne posljedice za mala i srednja poduzeća** znatno ovise o složenosti poslovnog konteksta i o postojanju prijašnjih politika odgovorne nabave. Može se činiti da su mala i srednja poduzeća zbog svojih slabijih ekonomija razmjera u nepovoljnom položaju pri primjeni učinkovitih sustava dužne pažnje. Međutim, nema jasnih pokazatelja da bi manja veličina nekog poduzeća bila prepreka za primjenu učinkovitog sustava dužne pažnje.
- II. S obzirom na **obuhvaćenost proizvoda**, neki je dionici smatraju nepotpunom i predlažu njezino proširenje na glazbala, lijesove, stolce i/ili tiskani papir. Neki su dionici čak predložili obrnuti pristup opsegu proizvoda tako da se uključe svi proizvodi od drva uz moguće iznimke, dok drugi smatraju da opseg proizvoda ne bi trebalo širiti sve dok se EUTR ne primijeni ujednačeno u čitavom EU-u. Komisija može razmotriti širenje opsega proizvoda na temelju procjene učinka različitih mogućnosti.
- III. U pogledu **djelotvornosti zabrane** stavljanja u promet ne može se donijeti nikakav zaključak zbog nedovoljnog iskustva s izvršenjem te zabrane. U pogledu učinkovitosti **sustava dužne pažnje**, iako su razumijevanje i primjena te obveze složeni, izgleda da ona ima određeni učinak na prakse gospodarskih subjekata.

8. Preporuke i sljedeći koraci

Kako bi se riješili utvrđeni nedostaci, države članice moraju znatno pojačati svoje napore u provedbi i izvršenju. Trenutačna razina tehničke sposobnosti te ljudskih resursa i financijskih sredstava dodijeljenih nadležnim tijelima ne odgovara potrebama i mora se u većini država članica povećati kako bi se povećali broj i kvaliteta provjera usklađenosti. Tako će se nadalje industrija potaknuti na korištenje pouzdanih i funkcionalnih sustava dužne pažnje. Dodatne napore moraju poduzeti i nadležna tijela kako bi gospodarske subjekte, posebno mala i srednja poduzeća, obavijestila o zahtjevima iz EUTR-a. Posebno se moraju dodatno promicati utvrđene troškovno učinkovite prakse za provedbu obveza dužne pažnje.

Komisija će i dalje pružati smjernice državama članicama i gospodarskim subjektima dopunjavajući, prema potrebi, smjernice o EUTR-u s ciljem postizanja ujednačene primjene Uredbe u čitavom EU-u. Komisija će i dalje poticati komunikaciju i pomagati u usklađivanju pristupa izvršenju među nadležnim tijelima na sastancima stručnih skupina.

Na temelju prethodno navedenoga Komisija ne smatra nužnim predložiti izmjene bitnih odredbi EUTR-a jer se procjenom nije utvrdila jasna potreba za promjenama u temeljnim elementima tog zakonodavnog akta. Međutim, Komisija može razmotriti proširenje opsega proizvoda utvrđenog u Prilogu EUTR-u delegiranim aktom na temelju procjene učinka raznih mogućnosti.