



Bruksela, dnia 18.2.2016 r.
COM(2016) 74 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (rozporządzenie UE w sprawie drewna)

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

Sprawozdanie Komisji dla PE i Rady

1. Wprowadzenie

W 2010 r. Unia Europejska (UE) przyjęła rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna¹ (rozporządzenie w sprawie drewna, zwane dalej „EUTR” lub „rozporządzeniem”) w ramach czynności podejmowanych na rzecz realizacji planu działań na rzecz egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (plan działania FLEGT). Plan działania FLEGT to instrument polityki UE służący przeciwdziałaniu nielegalnemu pozyskiwaniu drewna w lasach na całym świecie, a EUTR stanowi kluczowy akt prawny zapewniający możliwość odniesienia się do tego problemu od strony popytowej. Rozporządzenie weszło w życie w marcu 2013 r.

Zgodnie z art. 20 ust. 3 EUTR Komisja – w oparciu o sprawozdania państw członkowskich i doświadczenia zdobyte podczas stosowania rozporządzenia – jest zobowiązana do przeprowadzania przeglądu „funkcjonowania i skuteczności [rozporządzenia], w tym również w zapobieganiu wprowadzaniu do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna lub pochodzących z niego produktów”. Zgodnie z tymi wymogami w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono wyniki pierwszego przeglądu rozporządzenia przeprowadzonego przez Komisję.

Komisja dokonała przeglądu w formie oceny przeprowadzonej zgodnie z wytycznymi UE w zakresie „lepszego stanowienia prawa”². W ramach przeglądu udzielono odpowiedzi na pięć pytań dotyczących: istotności, skuteczności, efektywności, spójności i europejskiej wartości dodanej. Zakres oceny obejmuje pierwsze dwa lata stosowania przepisów EUTR. Ustalenia z oceny sporządzono w oparciu o przekazane Komisji sprawozdania państw członkowskich dotyczące stosowania przepisów rozporządzenia, wyniki kompleksowych konsultacji, rezultaty analizy istotnych artykułów w prasie naukowej i analizy przepływów handlowych oraz ustalenia sprawozdania oceniającego sporządzonego przez konsultanta zewnętrznego.

W niniejszym sprawozdaniu podsumowano najistotniejsze ustalenia z oceny, wyciągnięto stosowne wnioski i przedstawiono zalecenia dotyczące działań następczych. Sprawozdanie uzupełnia dokument roboczy służb Komisji, w którym zawarto bardziej szczegółowe omówienie wyników oceny. Należy podkreślić, że fakt, iż doświadczenia związane ze stosowaniem rozporządzenia były gromadzone przez zaledwie dwa lata, stanowił czynnik ograniczający zakres oceny.

2. Kontekst

Nielegalne pozyskiwanie drewna jest powszechnym problemem o międzynarodowym znaczeniu. Proceder ten wywiera niszczycielski wpływ na niektóre z najcenniejszych pozostałych na świecie lasów, a także na społeczności żyjące w tych lasach oraz osoby

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

² Komunikat Komisji dotyczący programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) – COM(2014) 368.

utrzymujące się z zasobów, których źródło stanowią te lasy. Nielegalne pozyskiwanie drewna przyczynia się do ubytku powierzchni lasów tropikalnych oraz do degradacji lasów, która może stanowić źródło 7–14 %³ łącznej wartości emisji CO₂ spowodowanej działalnością człowieka. Proceder ten stanowi zagrożenie dla różnorodności biologicznej, utrudnia prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej oraz wywiera niekorzystny wpływ na działania w obszarze ograniczania ubóstwa i dążenia do zapewnienia trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, w tym również poprzez zmniejszanie rentowności ekonomicznej podmiotów działających zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W planie działania FLEGT z 2003 r. określono procedury i środki mające na celu przeciwdziałanie wprowadzaniu nielegalnie pozyskanego drewna do obrotu w UE, zwiększenie podaży drewna pochodzącego z legalnych źródeł oraz zwiększenie popytu na drewno pochodzące z odpowiedzialnie zarządzanych lasów. W przedmiotowym planie działania zwrócono uwagę na możliwość opracowania nowego prawodawstwa w celu odniesienia się do strony popytowej problemu nielegalnego pozyskiwania drewna, co doprowadziło ostatecznie do przyjęcia rozporządzenia EUTR.

W rozporządzeniu EUTR przewidziano następujące trzy kluczowe zobowiązania:

1. ustanowiono zakaz wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna lub produktów z takiego drewna;
2. zobowiązano podmioty wprowadzające produkty z drewna do obrotu w UE po raz pierwszy do zachowania „należytej staranności”;
3. zobowiązano podmioty handlowe zajmujące się obrotem produktami z drewna po ich pierwszym wprowadzeniu do obrotu do prowadzenia ewidencji swoich dostawców i klientów.

Zakres produktów objętych rozporządzeniem został ustalony w załączniku do rozporządzenia.

W rozporządzeniu EUTR ustanowiono zobowiązanie do zachowania należytej staranności przez podmioty oraz zwrócono się do nich o opracowanie i stosowanie systemu zasad należytej staranności lub o stosowanie systemu zasad należytej staranności opracowanego przez organizację monitorującą.

Choć rozporządzenie EUTR zostało przyjęte w grudniu 2010 r., stosuje się je dopiero od dnia 3 marca 2013 r. Ustanowienie takiego okresu przejściowego miało na celu zapewnienie właściwym organom w państwach członkowskich oraz w sektorze prywatnym wystarczającej ilości czasu na przygotowanie się do dnia, od którego rozporządzenie będzie miało

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

zastosowanie. W tym okresie Komisja przyjęła akt delegowany i akt wykonawczy, aby usprawnić proces wdrażania rozporządzenia⁴.

3. Metodyka

Ocena rozporządzenia EUTR rozpoczęła się w kwietniu 2015 r. i obejmowała okres od marca 2013 r. do marca 2015 r.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 rozporządzenia EUTR sprawozdania państw członkowskich ze stosowania rozporządzenia przedłożone Komisji do dnia 30 kwietnia 2015 r. stanowiły główne źródło informacji, w oparciu o które sporządzono niniejsze sprawozdanie. Ponadto od 15 kwietnia do 3 lipca 2015 r. Komisja przeprowadziła otwarte konsultacje społeczne pt. „Twój głos w Europie” na specjalnej stronie internetowej. W sprawozdaniu uwzględniono również inne ankiety adresowane do zainteresowanych stron oraz spontaniczne uwagi otrzymane od zainteresowanych stron.

Ocenę przeprowadzono w oparciu o szeroką bazę dowodową; ocenienie skuteczności innowacyjnego narzędzia legislacyjnego zaledwie dwa lata po rozpoczęciu jego stosowania okazało się jednak wyzwaniem. Informacje na temat wpływu obowiązujących przepisów na aktualną sytuację są ograniczone, a niektórych skutków i tendencji zidentyfikowanych w ramach przeprowadzonej analizy nie można jednoznacznie uznać za wynik stosowania przepisów rozporządzenia EUTR.

⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 363/2012, Dz.U. L 115 z 27.4.2012, s. 12 oraz rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 607/2012, Dz.U. L 177 z 7.7.2012, s. 16.

4. Postępy we wdrażaniu rozporządzenia

Zgodnie z przepisami rozporządzenia państwa członkowskie są zobowiązane⁵ do wyznaczenia właściwych organów; ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji z tytułu naruszenia przepisów rozporządzenia; opracowania planów kontroli oraz przeprowadzania regularnych kontroli podmiotów i organizacji monitorujących. Ponadto zgodnie z rozporządzeniem EUTR⁶ państwa członkowskie powinny udzielać podmiotom – we współpracy z Komisją – pomocy technicznej oraz zapewniać wytyczne, a także ułatwiać wymianę informacji między odpowiednimi zainteresowanymi stronami.

Ocena wykazała, że w okresie od marca 2013 r. do marca 2015 r. proces wdrażania przepisów rozporządzenia w UE przebiegał w niejednolity sposób. Niektóre państwa członkowskie przystąpiły do wdrażania EUTR dopiero pod koniec okresu sprawozdawczego. Komisja nawiązała dialog dwustronny z ośmioma państwami członkowskimi – dzięki temu większość państw członkowskich była w stanie szybko dostosować się do obowiązujących wymogów. Mimo to w 2015 r. Komisja podjęła kroki prawne przeciwko czterem państwom członkowskim, które nie przestrzegały przepisów rozporządzenia⁷.

4.1. Wyznaczanie właściwych organów

Wszystkie państwa członkowskie poza Hiszpanią poinformowały, że wyznaczyły właściwy organ odpowiedzialny za monitorowanie zgodności podmiotów z wymogami rozporządzenia EUTR⁸. Struktura instytucjonalna, kompetencje prawne i status właściwych organów różni się w poszczególnych państwach członkowskich, co odzwierciedla różnice w ramach prawnych i instytucjonalnych obowiązujących w tych państwach. Z informacji przekazanych przez państwa członkowskie wynika, że ilość zasobów ludzkich i finansowych udostępnianych do celów stosowania i egzekwowania przepisów EUTR była bardzo zróżnicowana. Wielkość udostępnianych zasobów ludzkich waha się od ok. 1 do 200 osób/miesiąc⁹.

4.2. Sankcje z tytułu naruszenia przepisów EUTR

Dwadzieścia cztery państwa członkowskie przekazały sprawozdania dotyczące przewidzianych w ich ustawodawstwie krajowym sankcji z tytułu naruszenia zobowiązań ustanowionych w rozporządzeniu (zakaz wprowadzania do obrotu, należyta staranność i identyfikowalność). Grecja, Węgry, Rumunia i Hiszpania nadal opracowują stosowne przepisy dotyczące sankcji.

⁵ Art. 7 ust. 1, art. 10 ust. 1 i art 19 EUTR.

⁶ Art. 13 EUTR.

⁷ Wspomniane państwa to Węgry, Grecja, Hiszpania i Rumunia.

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

⁹ Sprawozdania półroczne państw członkowskich.

Zakres stosowanych sankcji różni się znacząco w poszczególnych państwach członkowskich, od wezwania do podjęcia działań zaradczych, przez nałożenie grzywny, zajęcie drewna i zawieszenie zezwolenia na prowadzenie działalności handlowej, aż po karę pozbawienia wolności. Niektóre państwa członkowskie stosują wyłącznie sankcje administracyjne, podczas gdy inne uznają naruszenie niektórych przepisów rozporządzenia za przestępstwo. Sankcje z tytułu naruszenia zakazu wprowadzania do obrotu są zazwyczaj bardziej surowe niż sankcje z tytułu naruszenia zobowiązania do zachowania należytej staranności i zapewnienia identyfikowalności. Wśród czynników branych pod uwagę przez państwa członkowskie przy ustalaniu surowości sankcji należy wymienić krajową sytuację gospodarczą oraz surowość sankcji nakładanych z tytułu naruszenia innych podobnych zobowiązań, np. zobowiązań przewidzianych w unijnych przepisach dotyczących handlu gatunkami dzikiej fauny i flory¹⁰. Choć państwa członkowskie są uprawnione do samodzielnego ustanawiania sankcji, zbyt duże zróżnicowanie poziomu ich surowości może doprowadzić do sytuacji, w której warunki działania podmiotów w UE nie będą równe.

Kontrole przeprowadzone w 19 państwach członkowskich doprowadziły do podjęcia działań zaradczych lub nałożenia sankcji z tytułu naruszenia zobowiązań przewidzianych w EUTR. Niektóre postępowania wyjaśniające zostały wszczęte na podstawie uzasadnionych zastrzeżeń zgłoszonych przez osoby trzecie. Z uwagi na niewielką liczbę nałożonych do tej pory sankcji nie można jeszcze stwierdzić, czy są one „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”.

4.3. Kontrole podmiotów i organizacji monitorujących

Dwadzieścia sześć państw członkowskich¹¹ poinformowało, że ich właściwe organy opracowały plany kontroli podmiotów zgodnie z art. 10 ust. 2 EUTR. Wszystkie właściwe organy stosują podejście oparte na ryzyku przy opracowywaniu planów i dokonywaniu ich przeglądu. Do czynników ryzyka zalicza się właściwości dostawców i ich produktów, rodzaje podmiotów, a także informacje uzyskane od osób trzecich (tj. „uzasadnione zastrzeżenia”).

Nie wszystkie państwa członkowskie poinformowały o przeprowadzeniu kontroli. W niektórych państwach kontrole rozpoczęto później niż w innych z uwagi na opóźnienia w przyjmowaniu stosowanego ustawodawstwa krajowego; kontrole te były z początku przeprowadzane sporadycznie, choć z czasem stawały się one coraz bardziej systematyczne i rygorystyczne.

Proces uznawania organizacji monitorujących przez Komisję rozpoczął się w sierpniu 2013 r., kiedy to uznano pierwsze dwie takie organizacje. Do chwili przeprowadzenia oceny Komisja uznała dziewięć organizacji monitorujących¹². Ponieważ właściwe organy są

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 865/2006.

¹¹ Grecja i Węgry nie przedstawiły informacji na temat stosowanych czynników ryzyka.

¹² Po zakończeniu okresu objętego oceną Komisja uznała 3 kolejne organizacje monitorujące: <http://ec.europa.eu/environment/forests/mos.htm>

zobowiązane¹³ do kontrolowania organizacji monitorujących co najmniej raz na dwa lata, kontrole pierwszych uznanych organizacji monitorujących przeprowadzono w drugiej połowie 2015 r., tj. po upływie okresu oceny stanowiącego przedmiot niniejszego sprawozdania.

4.4. Komunikacja, upowszechnianie informacji, współpraca i wymiana informacji

W 2012 r. Komisja przeprowadziła kampanię informacyjną poświęconą EUTR¹⁴. Państwa członkowskie poinformowały, że również organizowały kampanie mające na celu podnoszenie poziomu świadomości na szczeblu krajowym. Aby ułatwić dostosowanie wykładni kluczowych przepisów rozporządzenia w sposób zapewniający możliwość ich jednolitego stosowania w UE, Komisja opracowała wytyczne w sprawie EUTR w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi¹⁵. Liczba opracowanych przez państwa członkowskie przy wsparciu Komisji wytycznych i porad skierowanych do małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) była jednak stosunkowo niewielka.

Komisja i państwa członkowskie prowadziły szeroko zakrojoną współpracę, w ramach której organizowały posiedzenia ekspertów poświęcone wdrażaniu rozporządzenia oraz posiedzenia poświęcone egzekwowaniu przepisów rozporządzenia, jak również nawiązały kontakty z szeregiem państw spoza UE będących producentami i konsumentami drewna. W styczniu 2015 r. Komisja stworzyła elektroniczną platformę wymiany informacji między właściwymi organami w państwach członkowskich.

5. Ocena

5.1. Istotność

Unia zobowiązała się do zwalczania nielegalnego pozyskiwania drewna i powiązanej z nim wymiany handlowej, ponieważ proceder ten stanowi nierozwiązany problem globalny wywierający wysoce niekorzystne skutki środowiskowe, społeczne i gospodarcze. Rozporządzenie EUTR, stanowiące jeden z elementów planu działania FLEGT, zostało przyjęte jako nadrzędny instrument służący zapewnieniu, aby do obrotu w UE dopuszczane były wyłącznie produkty wytworzone z legalnie pozyskanego drewna. Zebrane dowody wskazują, że od chwili rozpoczęcia stosowania rozporządzenia przyczyniło się ono do zwiększenia liczby strategii sprzyjających bardziej odpowiedzialnemu pozyskiwaniu, dowodząc tym samym, że posiada potencjał do tego, by zmienić nawyki rynkowe podmiotów i doprowadzić do powstania łańcuchów dostaw wolnych od nielegalnie pozyskanego drewna, przyczyniając się do realizacji ogólnych celów planu działania FLEGT.

Znaczenie rozporządzenia potwierdzono w siódmym programie działań w zakresie środowiska (2013–2020), w którym bezpośrednio odniesiono się do EUTR jako „podstawy

¹³ Art. 6 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 607/2012.

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

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

prawnej zajęcia się globalnym problemem nielegalnego wyrębu za sprawą popytu na drewno i wyroby drewniane”¹⁶.

Ocena wykazała, że w opinii wielu zainteresowanych stron rozporządzenie wnosi istotną wartość dodaną do podejmowanych na szczeblu międzynarodowym wysiłków na rzecz powstrzymania procesu wylesiania i degradacji lasów, zachowania różnorodności biologicznej oraz działań w obszarze zmiany klimatu (poprzez ograniczanie poziomu emisji generowanych w rezultacie wylesiania, zwiększanie roli lasów w kontekście ochrony środowiska, dążenie do zapewnienia zrównoważonej gospodarki leśnej oraz zwiększanie zasobów węgla w ekosystemach leśnych w krajach rozwijających się zgodnie z Warszawskimi Ramami Mechanizmu REDD+)¹⁷, ułatwiając tym samym UE wywiązywanie się ze spoczywających na niej zobowiązań międzynarodowych.

5.2. Europejska wartość dodana

Walka z nielegalnym pozyskiwaniem drewna i wymianą handlową powiązaną z tym procederem stanowi wyzwanie o zasięgu globalnym, któremu poszczególne państwa członkowskie nie będą w stanie samodzielnie stawić czoła. Dzięki ustanowieniu jednolitych przepisów na szczeblu UE EUTR zapewnia Unii i jej państwom członkowskim możliwość czerpania pełnych korzyści z faktu wywierania wspólnej presji na rynek, aby zapewnić popyt na drewno pochodzące z legalnego wyrębu oraz uniknąć zakłóceń na rynku UE, do których mogłoby dojść w przypadku stosowania rozbieżnych przepisów przez poszczególne państwa członkowskie.

Celem EUTR jest zapewnienie równych warunków działania dzięki ustanowieniu jednolitych wymogów dotyczących zarówno drewna pozyskiwanego na szczeblu krajowym, jak i przywożonych produktów z drewna, a także dzięki wprowadzeniu dodatkowego poziomu kontroli przeprowadzanych w odniesieniu do wszystkich podmiotów z całej UE. Jeżeli nie przyjęto by EUTR, proces ustanawiania równych warunków działania dla podmiotów gospodarczych zostałby zahamowany, a podmioty, które spełniają już wymagania w zakresie należytej staranności, znalazłyby się w mniej korzystnej sytuacji, w szczególności w kontekście swobodnego napływu tańszego, nielegalnie pozyskanego drewna na rynek UE. Ponadto nieprzyjęcie EUTR poważnie ograniczyłoby postępy osiągnięte w innych obszarach planu działania FLEGT, np. w obszarze dobrowolnych umów o partnerstwie, jak również możliwość zaciągnięcia przez UE zobowiązań w zakresie zwalczania nielegalnego pozyskiwania drewna w zawartych niedawno dwustronnych umowach handlowych.

5.3. Efektywność

¹⁶ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 171.

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

Wdrażanie EUTR wiąże się z koniecznością poniesienia kosztów przestrzegania przepisów przez państwa członkowskie. Koszty te wynikają m.in. z konieczności przeprowadzania kontroli w odniesieniu do podmiotów i organizacji monitorujących. W wielu przypadkach zasoby ludzkie i finansowe przeznaczane na cele związane z kontrolą podmiotów są niewspółmiernie niskie w stosunku do liczby podmiotów w danym państwie, co sprawia, że tego rodzaju działania wywierają stosunkowo nieznaczny wpływ zniechęcający. Ocena wykazała, że ilość zasobów finansowych przekazywanych właściwym organom różni się istotnie w poszczególnych państwach członkowskich. W tym kontekście należy wspomnieć, że niektóre państwa członkowskie nie przeznaczyły żadnych dodatkowych zasobów finansowych na wdrażanie i egzekwowanie przepisów EUTR.

Wdrażanie EUTR wiąże się również z koniecznością poniesienia kosztów przestrzegania przepisów przez podmioty sektora prywatnego. Wysokość tych kosztów zależy od wcześniejszego stosowania odpowiedzialnych strategii pozyskiwania, rodzaju i stopnia złożoności produktów będących przedmiotem obrotu, liczby i położenia geograficznego dostawców oraz złożoności łańcuchów dostaw. Koszty prowadzenia działalności mogą obejmować koszty inwestycji w systemy informacyjne, koszty wypracowywania wewnętrznej wiedzy specjalistycznej i koszty organizowania szkoleń dla pracowników. Wyniki przedmiotowej oceny są zasadniczo zgodne z wynikami oceny skutków¹⁸ przeprowadzonej w 2008 r., kiedy Komisja przedstawiła swój wniosek dotyczący rozporządzenia. Oczekiwano, że koszty przestrzegania przepisów dotyczących zakazu wprowadzania do obrotu będą neutralne, natomiast zgodnie ze sporządzonymi szacunkami koszty przestrzegania przepisów dotyczących obowiązku zachowania należytej staranności miały zależeć od wcześniejszego stosowania systemów kontroli w ramach polityki dostaw przedsiębiorstw oraz od jakości tych systemów.

Zasadniczo uznaje się, że koszty przestrzegania przepisów przez podmioty sektora prywatnego nie są nadmierne, o ile dane przedsiębiorstwa stosowały już wcześniej odpowiedzialną politykę w zakresie pozyskiwania. To samo może dotyczyć również przedsiębiorstw stosujących racjonalne pod względem kosztów praktyki (zob. poniżej) lub przedsiębiorstw prowadzących obrót produktami z drewna, które korzystają ze stosunkowo prostych łańcuchów dostaw.

Skutki administracyjne dla MŚP

Ustanowione w EUTR zobowiązanie do zachowania należytej staranności ma zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw, niezależnie od ich wielkości. Wydaje się, że duże przedsiębiorstwa przystosowały się do nowych wymogów lepiej i szybciej niż MŚP. Można

¹⁸ Badanie mające na celu ocenienie wpływu potencjalnych dalszych środków na rzecz przeciwdziałania przywózowi i wprowadzaniu do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna lub produktów pochodzących z takiego drewna. Zob. http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/ia_report.pdf. Zob. również dokument roboczy służb Komisji towarzyszący wnioskowi w sprawie rozporządzenia nakładającego określone zobowiązania na podmioty wprowadzające drewno i produkty z drewna do obrotu dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/impact_assessment.pdf

odnieść wrażenie, że MŚP znajdują się w tym przypadku w mniej korzystnej sytuacji z uwagi na niski poziom uzyskiwanych przez nie korzyści skali oraz z uwagi na fakt, że muszą one pokryć koszty związane z systemem zasad należytej staranności przy niższym poziomie obrotów. Nie stwierdzono jednak żadnych wyraźnych przesłanek świadczących o tym, że mniejsze przedsiębiorstwa napotykały trudności w stosowaniu skutecznych systemów zasad należytej staranności¹⁹.

Ocena została przeprowadzona na bardzo małej próbie składającej się z podmiotów, które wzięły udział w internetowych konsultacjach społecznych. Ocena wykazała, że dla niektórych MŚP konieczność zapewnienia zgodności z przepisami EUTR stanowi wyzwanie z uwagi na trudności w zrozumieniu wymogów technicznych systemu zasad należytej staranności, niedobór personelu dysponującego wiedzą i doświadczeniem niezbędnym do zachowania należytej staranności lub ograniczoną ilość zasobów finansowych, które można przeznaczyć na aktualizację istniejących systemów kontroli.

Zebrane dowody wskazują, że koszty przestrzegania przepisów EUTR przez MŚP mogłyby zostać obniżone, gdyby przedsiębiorstwa stosowały racjonalne pod względem kosztów praktyki (zob. poniżej), unikały drogich rozwiązań w zakresie IT oraz korzystały z zewnętrznego wsparcia technicznego przy opracowywaniu i stosowaniu odpowiednich systemów zasad należytej staranności.

Praktyki racjonalne pod względem kosztów

W trakcie wdrażania EUTR zidentyfikowano szereg racjonalnych pod względem kosztów praktyk: (i) współpracę między organami państw członkowskich, a także między organami państw członkowskich a odpowiednimi organami państw trzecich; (ii) wykorzystywanie przez właściwe organy uzasadnionych zastrzeżeń otrzymanych od osób trzecich dotyczących zgodności z przepisami rozporządzenia; (iii) opracowywanie przez podmioty systemów zasad należytej staranności, które są zgodne nie tylko z wymogami EUTR, ale również z przepisami innych aktów prawnych (tj. z obowiązującymi w USA przepisami Lacey Act oraz z australijską ustawą ustanawiającą zakaz nielegalnego pozyskiwania drewna); (iv) korzystanie przez podmioty z dobrowolnych systemów zweryfikowanych przez osoby trzecie (tj. dobrowolna certyfikacja lasów) w ramach procesu oceny i ograniczania ryzyka; (v) wykorzystywanie ustaleń przyjętych w trakcie negocjacji dotyczących definicji legalności i kontaktów z organami krajowymi między UE a państwami, z którymi UE zawarła dobrowolne umowy o partnerstwie, do celów związanych z dążeniem do zachowania należytej staranności.

Od wejścia EUTR w życie główne systemy certyfikacji drewna dostosowały swoje normy w taki sposób, by należycie uwzględnić zakres definicji legalności ustanowionej w rozporządzeniu, dzięki czemu podmioty w UE mogą obecnie wykorzystywać je w praktyce,

¹⁹ Zob. badanie dotyczące podejścia małych i średnich przedsiębiorstw do zasady należytej staranności przeprowadzone przez Global Timber Forum (GTF) w 2015 r.: <http://www.illegal-logging.info/content/gtf-supplier-and-consumer-due-diligence-analysis>

aby usprawnić proces oceny i ograniczania ryzyka. Rola systemów zweryfikowanych przez osoby trzecie w procesie wdrażania prawodawstwa mogłaby zostać dodatkowo wyjaśniona w wytycznych dotyczących EUTR.

5.4. Skuteczność

Przy przeprowadzaniu oceny zidentyfikowano następujące istotne wyzwania utrudniające skuteczne stosowanie przepisów EUTR: niedobór zasobów ludzkich i finansowych przydzielonych właściwym organom, różne rodzaje i różny stopień surowości sankcji nakładanych w poszczególnych państwach członkowskich oraz brak jednolitego sposobu rozumienia i stosowania przepisów rozporządzenia w UE. Wyzwania te przełożyły się na niejednolity sposób egzekwowania przepisów, co doprowadziło do powstania nierównych warunków działania dla podmiotów gospodarczych.

Ocena wykazała jednak, że rozporządzenie oraz kampanie informacyjne przeprowadzone przez Komisję i państwa członkowskie przyczyniły się do zwiększenia poziomu świadomości na temat problemu nielegalnego pozyskiwania drewna. Rozporządzenie, które jest tekstem mającym znaczenie dla EOG, zostało włączone do Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) i jest obecnie wdrażane również przez Norwegię, Islandię i Liechtenstein. Rozporządzenie stworzyło zachętę dla krajów będących producentami do opracowania systemów zapewniających możliwość zweryfikowania i wykazania zgodności z obowiązującymi wymogami prawnymi oraz zachęciło niektóre państwa trzecie do zawarcia umów o dobrowolnym partnerstwie dotyczących egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa z UE²⁰. Ponadto rozporządzenie – wraz z obowiązującym w Stanach Zjednoczonych Lacey Act – zachęciło inne kraje będące konsumentami do uzupełnienia swojego ustawodawstwa krajowego o podobne akty prawne (Australia, Szwajcaria) lub do rozważenia możliwości ustanowienia środków służących realizacji podobnych celów (Chiny, Japonia, Korea). Rozporządzenie EUTR doprowadziło również do wprowadzenia zmian w unijnych przepisach dotyczących handlu gatunkami dzikiej fauny i flory²¹, za sprawą których doszło do wzmocnienia rozporządzenia Komisji dzięki ustanowieniu podstawy prawnej uprawniającej instytucje zarządzające w państwach członkowskich do odmowy wydania pozwolenia na przywóz w przypadku wystąpienia poważnych wątpliwości co do legalności dostawy gatunków objętych CITES.

Skuteczność zakazu wprowadzania do obrotu (art. 4 ust. 1)

²⁰ Istnieją dowody świadczące o tym, że wielkość wywozu z Indonezji do UE zwiększyła się w 2014 r. i 2015 r., co może wynikać również z faktu, że obecnie łatwiej jest wykazać zgodność drewna objętego certyfikatem wydanym w ramach Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK), tj. w ramach indonezyjskiego systemu weryfikacji legalności drewna, z przepisami EUTR.

²¹ Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/870 z dnia 5 czerwca 2015 r. zmieniające – w odniesieniu do handlu gatunkami dzikiej fauny i flory – rozporządzenie (WE) nr 865/2006 ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97, Dz.U. L 142 z 6.6.2015, s. 3.

Państwa członkowskie nie zgłosiły żadnych zakończonych postępowań wyjaśniających w sprawie naruszenia zakazu wprowadzania do obrotu²². Z uwagi na ograniczenia czasowe i niedostateczny poziom doświadczenia związanego z egzekwowaniem tego zakazu trudno jest wyciągnąć jednoznaczne wnioski w kwestii jego skuteczności.

Dokonanie ilościowej oceny wpływu EUTR na handel nielegalnie pozyskanym drewnem stanowi wyzwanie z uwagi na niejawny charakter działalności w tym zakresie. Przeanalizowane dane statystyczne na temat handlu nie wykazały istotnej zmiany w poziomie przywozu drewna i produktów z drewna w ciągu ostatnich dwóch lat, która mogłaby zostać jednoznacznie przypisana stosowaniu przepisów EUTR.

Korzystanie z systemów zasad należytej staranności (art. 6)

Podmioty w poszczególnych państwach UE nie wdrażały wymogów dotyczących należytej staranności w spójny sposób przez pierwsze dwa lata obowiązywania rozporządzenia. Choć zgromadzone dowody wskazują, że sytuacja w tym obszarze stopniowo się poprawia, ogólny poziom przestrzegania przepisów przez podmioty sektora prywatnego w dalszym ciągu pozostaje niejednolity i niewystarczający.

Kontrole przeprowadzone przez właściwe organy wykazały, że choć wiele podmiotów stosuje pewnego rodzaju systemy zasad należytej staranności, nie zawsze są one zgodne z wymogami EUTR, co doprowadziło do konieczności nałożenia na te podmioty obowiązku podjęcia działań zaradczych. Niektóre zainteresowane strony stwierdziły, że zapewnienie zgodności z obowiązkiem zachowania należytej staranności stanowi istotne wyzwanie w kontekście wdrażania przepisów rozporządzenia z uwagi na fakt, że rozwiązanie to zostało wprowadzone niedawno oraz że nie opracowano odpowiednich wytycznych w tym zakresie.

Wśród najistotniejszych przeszkód utrudniających zapewnienie w pełni funkcjonalnych systemów zasad należytej staranności należy wymienić trudności w zrozumieniu wszystkich elementów niezbędnych do ustanowienia solidnego systemu zasad należytej staranności, trudności w gromadzeniu informacji na temat ustawodawstwa obowiązującego w krajach będących producentami, brak współpracy z dostawcami oraz brak odpowiedniej oceny ryzyka i środków zmniejszających ryzyko.

Podmioty mogą skorzystać z systemu zasad należytej staranności opracowanego przez uznane organizacje monitorujące, jeżeli nie posiadają wystarczających zdolności, aby samodzielnie opracować taki system. Zainteresowanie podmiotów usługami świadczonymi przez organizację monitorującą utrzymywało się na bardzo niskim poziomie, dlatego też obecnie zaledwie ułamek z nich korzysta z systemów zasad należytej staranności opracowanych przez organizacje monitorujące oraz ze świadczonych przez nie usług w zakresie weryfikacji. Niski poziom egzekwowania ze strony właściwych organów nie sprzyja przyjmowaniu systemów zasad należytej staranności, a podmioty niechętnie korzystają z usług organizacji monitorującej, ponieważ zgodnie z przepisami EUTR organizacje te są

²² W kilku indywidualnych przypadkach postępowania wyjaśniające w sprawie legalności przywożonych produktów z drewna przeprowadzono w oparciu o uzasadnione zastrzeżenia.

zobowiązane do zgłaszania właściwym organom wszelkich wykrytych przez siebie przypadków wystąpienia poważnych uchybień.

Pomimo niewielkich postępów w dążeniu do zapewnienia zgodności z przepisami dotyczącymi zobowiązania do zachowania należytej staranności istnieją dowody wskazujące, że podmioty stopniowo wdrażają systemy zasad należytej staranności, zwracając się do swoich dostawców o udzielenie dodatkowych informacji i przeprowadzenie weryfikacji legalności. Świadczy to o tym, że obowiązek zachowania należytej staranności może potencjalnie zmienić praktyki rynkowe podmiotów, przyczyniając się do stworzenia łańcuchów dostaw wolnych od nielegalnie pozyskanego drewna. Przeprowadzenie wiążącej oceny w tym zakresie wymaga jednak więcej czasu.

5.5. Spójność

Przepisy EUTR są spójne z przepisami innych istotnych aktów prawnych obowiązujących w sektorze leśnym i w innych sektorach, a w szczególności z systemami zezwoleń ustanowionymi zgodnie z umowami o dobrowolnym partnerstwie dotyczącymi egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa oraz z unijnymi przepisami dotyczącymi handlu gatunkami dzikiej fauny i flory.

Postępy związane z realizacją umów o dobrowolnym partnerstwie dotyczących egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa

Dobrowolne umowy o partnerstwie stanowią kluczowy element planu działania FLEGT. Dobrowolne umowy o partnerstwie to umowy dwustronne między UE a państwami trzecimi produkującymi i wywożącymi drewno, zawarte po przeprowadzeniu negocjacji na wniosek tych państw. W dobrowolnych umowach o partnerstwie przewidziano możliwość utworzenia systemu licencjonowania FLEGT, aby zapewnić legalność produktów z drewna przywożonych z tych państw do UE. Zgodnie z przepisami EUTR w odniesieniu do produktów z drewna objętych licencją FLEGT stosuje się domniemanie legalności²³.

Do tej pory podpisano sześć²⁴ dobrowolnych umów o partnerstwie, a w odniesieniu do dziewięciu²⁵ kolejnych uruchomione zostały stosowne procedury. Największe postępy w tym obszarze zaobserwowano w przypadku Indonezji i Ghany – oczekuje się, że pierwsze produkty z drewna objęte licencją FLEGT z jednego (lub z obydwu) tych państw zostaną przywiezione do UE w 2016 r.

Niezależnie od postępów poczynionych w szeregu państw, z którymi zawarto umowy o dobrowolnym partnerstwie dotyczące egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w

²³ Art. 3 ust. 1 EUTR.

²⁴ Kamerun, Republika Środkowoafrykańska, Ghana, Indonezja, Liberia, Republika Konga.

²⁵ Wybrzeże Kości Słoniowej, Demokratyczna Republika Konga, Gabon, Gujana, Honduras, Laos, Malezja, Tajlandia, Wietnam.

dziejnie leśnictwa, w sytuacji nieobecności drewna objętego licencją FLEGT na rynku UE brak jest jednoznacznych dowodów potwierdzających, że dobrowolne umowy o partnerstwie przyczyniły się do ograniczenia obecności nielegalnie pozyskiwanego drewna i produktów z drewna na rynku wewnętrznym do minimum.

6. Zakres produktów

Zakres produktów został określony w załączniku do EUTR przy pomocy odniesień do kodów Nomenklatury scalonej (CN) oraz opisu produktów. Choć EUTR ma zastosowanie do znacznej liczby produktów z drewna, nie wszystkie tego rodzaju produkty są objęte jego zakresem. W tekście rozporządzenia²⁶ oraz w załączniku do rozporządzenia przewidziano stosowne wyjątki. Niektóre produkty z drewna, np. instrumenty muzyczne (CN 92), trumny drewniane (CN 4421) lub drewniany sprzęt do siedzenia (CN 94), nie są objęte zakresem rozporządzenia.

Konsultacje z zainteresowanymi stronami wykazały, że wiele z nich nie uważa obecnego zakresu produktów objętych EUTR za optymalny – w ich opinii przepisy EUTR powinny mieć zastosowanie do większej liczby produktów z drewna, takich jak produkty przywołane powyżej i papier zadrukowany. Z kolei inne zainteresowane strony uważają, że zakres produktów nie powinien zostać rozszerzony przed pełnym wdrożeniem EUTR i zapewnieniem skutecznego stosowania jego przepisów.

Jeżeli chodzi o udział w rynku, za istotną grupę produktów, które nie są obecnie objęte zakresem rozporządzenia, należy uznać „książki, gazety, obrazki i pozostałe wyroby przemysłu poligraficznego, drukowane; manuskrypty, maszynopisy i plany”. W odróżnieniu od materiałów drukowych wytwarzanych w kraju, w przypadku których przywożony ścier z drewna i materiał papierniczy jest poddawany kontroli legalności, przywożone materiały drukowe nie podlegają obowiązkowi zachowania należytej staranności, a włókna drzewne, z których składają się te materiały, nie są poddawane kontroli legalności. Dlatego też istnieje poważne ryzyko, że tego rodzaju materiały mogły zostać wytworzone z nielegalnie pozyskanego drewna. Gdyby papier drukarski został włączony do zakresu produktów objętych rozporządzeniem, różnica w sposobie postępowania z materiałami drukowanymi wytwarzanymi w kraju a przywożonymi materiałami drukowanymi zostałaby zlikwidowana. Rozważając możliwość poszerzenia aktualnego zakresu produktów, należy wziąć pod uwagę różnorodność i złożoność wyrobów drukowych.

7. Wnioski

Ocena EUTR została przeprowadzona zaledwie po dwóch latach od dnia, w którym rozporządzenie zaczęło obowiązywać – okres ten jest zbyt krótki, aby ocenić skuteczność

²⁶ Art. 2 lit. a) i b) oraz art. 3 EUTR.

tego rozporządzenia, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że wprowadzono w nim nowy, obowiązkowy wymóg zachowania należytej staranności.

W ciągu pierwszych dwóch lat obowiązywania rozporządzenia proces wdrażania i egzekwowania jego przepisów postępował powoli i nierównomiernie i w dalszym ciągu nie został zakończony. Choć w czasie przeprowadzania oceny nie wszystkie państwa członkowskie wywiązywały się ze wszystkich zobowiązań spoczywających na nich zgodnie z rozporządzeniem, w ostatnim okresie poczyniono znaczące postępy w tym obszarze. Zgromadzone dowody wskazują, że podmioty stopniowo zaczynają wywiązywać się z obowiązku zachowania należytej staranności. Niespójny proces wdrażania rozporządzenia oraz niejednolite działania na rzecz egzekwowania jego przepisów w ciągu pierwszych dwóch lat obowiązywania EUTR nie przyczyniły się jednak do ustanowienia równych warunków działania, które zapewniłyby podmiotom ochronę przed nieuczciwą konkurencją ze strony produktów wytworzonych z nielegalnie pozyskanego drewna.

Z uwagi na stosunkowo krótki czas, jaki upłynął od dnia, w którym rozporządzenie zaczęło obowiązywać, ilościowe ocenienie wpływu rozporządzenia na handel nielegalnie pozyskanym drewnem i produktami z drewna na rynku wewnętrznym nie było możliwe, co utrudniło ustalenie, czy rozporządzenie spełniło swój cel polegający na zapobieganiu wprowadzania nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna do obrotu.

Rozporządzenie EUTR jest postrzegane na całym świecie jako ważny akt prawny przyczyniający się do zwalczania i ograniczania skali zjawiska nielegalnego pozyskiwania drewna i handlu nielegalnie pozyskanym drewnem i produktami z drewna. Rozporządzenie zainspirowało inne kraje będące konsumentami do opracowania podobnych aktów prawnych. Ponadto rozporządzenie stanowi niezbędny akt prawny koncentrujący się na stronie popytowej, który uzupełnia główny instrument koncentrujący się na kwestiach związanych z podażą: umowy o dobrowolnym partnerstwie dotyczące egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa. Gdyby nie przyjęto EUTR, poziom zachęt do wdrażania dobrowolnych umów o partnerstwie byłby zdecydowanie niższy, ponieważ w UE nie obowiązywałby wymóg przeprowadzania weryfikacji legalności.

Dzięki przyjęciu rozporządzenia zwiększono wiedzę przedstawicieli przemysłu i konsumentów na temat problemu nielegalnego pozyskiwania drewna oraz wpływu tego procederu na środowisko i klimat. Rozporządzenie przyczyniło się do wprowadzenia zmian w unijnych przepisach dotyczących handlu gatunkami dzikiej fauny i flory.

Jeżeli chodzi o poszczególne punkty przeglądu wymienione w art. 20 EUTR, w wyniku oceny sformułowano następujące wnioski.

- I. **Konsekwencje administracyjne dla MŚP** są w znacznym stopniu zależne od złożoności otoczenia biznesowego oraz od tego, czy MŚP stosowały wcześniej odpowiedzialną politykę w zakresie pozyskiwania. Można odnieść wrażenie, że w

kontekście stosowania skutecznych systemów zasad należytej staranności MŚP znajdują się w mniej korzystnej sytuacji z uwagi na niski poziom uzyskiwanych przez nie korzyści skali; nie stwierdzono jednak żadnych wyraźnych przesłanek świadczących o tym, że mniejsze przedsiębiorstwa napotykają trudności w stosowaniu skutecznych systemów zasad należytej staranności.

- II. Jeżeli chodzi o **zakres produktów**, niektóre zainteresowane strony uznają go za niekompletny i sugerują jego poszerzenie o instrumenty muzyczne, trumny, sprzęt do siedzenia lub papier zadrukowany. Część zainteresowanych stron zaproponowała wręcz, aby zastosować odwrotne podejście do zakresu produktów i włączyć do niego wszystkie produkty zawierające drewno wraz z potencjalnymi wyjątkami, podczas gdy inne stwierdziły, aby wstrzymać się z rozszerzaniem zakresu produktów do chwili zapewnienia jednolitego stosowania przepisów EUTR w całej UE. Komisja może rozważyć możliwość rozszerzenia zakresu produktów po przeprowadzeniu oceny skutków w odniesieniu do poszczególnych wariantów.
- III. Z uwagi na zbyt małą ilość doświadczeń związanych z egzekwowaniem zakazu wprowadzania do obrotu nie przedstawiono żadnych jednoznacznych ustaleń, jeżeli chodzi o **skuteczność** tego **zakazu**. Jeżeli chodzi o skuteczność **systemu zasad należytej staranności**, wydaje się, że wymóg stosowania tego systemu – pomimo trudności w jego zrozumieniu i stosowaniu – wywiera pewien wpływ na praktyki podmiotów.

8. Zalecenia i dalsze działania

Aby wyeliminować zidentyfikowane niedociągnięcia, państwa członkowskie powinny znacznie zintensyfikować działania podejmowane w zakresie wdrażania rozporządzenia i egzekwowania jego przepisów. Obecny poziom zdolności technicznej i zasobów (zarówno ludzkich, jak i finansowych) przydzielanych właściwym organom nie jest wystarczający do zaspokojenia ich potrzeb, dlatego też w przypadku większości państw członkowskich powinien on zostać zwiększony, aby zapewnić możliwość przeprowadzania większej liczby kontroli zgodności i poprawić jakość tych kontroli. To z kolei zachęci przemysł do korzystania z niezawodnych i funkcjonalnych systemów zasad należytej staranności. Właściwe organy powinny również zwiększyć wysiłki w zakresie udzielania podmiotom – w szczególności MŚP – informacji na temat wymogów EUTR. Należy w szczególności nadal promować zidentyfikowane racjonalne pod względem kosztów praktyki zapewniające możliwość wywiązania się z obowiązku zachowania należytej staranności.

W stosownych przypadkach Komisja będzie w dalszym ciągu udzielała odpowiednich wskazówek państwom członkowskim i podmiotom, uzupełniając wytyczne w sprawie EUTR, aby zapewnić jednolity sposób stosowania rozporządzenia w całej UE. Komisja będzie

również nadal pośredniczyła w kontaktach między właściwymi organami w trakcie posiedzeń grupy ekspertów i udzielała wsparcia w procesie zbliżania podejść stosowanych przez poszczególne właściwe organy.

W związku z powyższym Komisja stwierdza, że wprowadzenie zmian w zasadniczych przepisach EUTR nie jest konieczne, ponieważ w ocenie nie stwierdzono wyraźnej potrzeby zmiany kluczowych elementów obowiązującego prawodawstwa. Komisja może jednak rozważyć możliwość rozszerzenia zakresu produktów ustanowionego w załączniku do EUTR za pomocą aktu delegowanego po przeprowadzeniu oceny skutków w odniesieniu do poszczególnych wariantów.