

Projekt rozporządzenia ograniczającego wylesianie

Porównanie z rozporządzeniem UE
w sprawie drewna (EUTR)

Spis rzeczy

Wstęp.....	2
Zakres Projektu rozporządzenia ograniczającego wylesianie	3
Obowiązki przedsiębiorstw w ramach Projektu rozporządzenia ograniczającego wylesianie.....	4
Egzekwowanie Projektu rozporządzenia ograniczającego wylesianie	7
Zwiększona skuteczność uzasadnionych zastrzeżeń	11

Wstęp

Na początku 2020 r. Komisja Europejska rozpoczęła kontrolę efektywności unijnych przepisów dotyczących nielegalnego pozyskiwania drewna – rozporządzenia UE w sprawie drewna (**EUTR**) oraz rozporządzenia w sprawie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (**FLEGT**), a we wrześniu 2020 r. rozpoczęły się konsultacje społeczne na ten temat. Celem tych działań – prowadzonych z udziałem czynnika społecznego i biznesowego – była ocena funkcjonowania i skutków tych rozporządzeń, która pomogłaby Komisji w podjęciu decyzji, czy rozporządzenia te nadal spełniają swoją funkcję. 17 listopada 2021 r., rok po zakończeniu konsultacji społecznych, Komisja opublikowała wyniki kontroli efektywności wraz z propozycją projektu nowego rozporządzenia UE ograniczającego wylesianie i degradację lasów („**Projekt**”), które ma zastąpić i uchylić obowiązujące obecnie EUTR.

Wyniki kontroli efektywności są niejednoznaczne. EUTR jest bez wątpienia uważane za ważne narzędzie przeciwko nielegalnej wycince i związanym z nią handlem drewnem w UE: w okresie swojego obowiązywania doprowadziło do zmniejszenia przywozu nielegalnego drewna o 12-29%¹. Jednocześnie Komisja zwraca uwagę na kilka systemowych luk, które osłabiły oddziaływanie tego rozporządzenia: wzrost importu drewna ze znanych źródeł wysokiego ryzyka (np. z Ukrainy i Mjanmy) wyraźnie pokazuje, że w kwestii nielegalnego handlu drewnem wciąż pozostaje wiele do zrobienia².

ClientEarth podkreśla, że niedociągnięcia zidentyfikowane podczas kontroli efektywności **nie oznaczają, że procedura należytej staranności jest nieskutecznym narzędziem w walce z nielegalnym handlem drewnem**, wskazuje jednak, że należy zaadresować pewne wyzwania w zakresie wdrażania i egzekwowania tej procedury. Zbliżający się proces legislacyjny UE w sprawie Projektu daje ogromną szansę na zajęcie się tymi wyzwaniami, jak również zidentyfikowanymi lukami w obecnym EUTR.

Jednocześnie propozycja połączenia obecnych przepisów dotyczących nielegalnego pozyskiwania drewna z nowym rozporządzeniem rodzi ryzyko, że istniejące normy i postępy poczynione w ramach stosowania rozporządzeń EUTR i FLEGT zostaną osłabione. Dlatego też ważne jest, **aby w ramach nadchodzącego procesu legislacyjnego wyciągnąć odpowiednie wnioski i wzmocnić systemy z powodzeniem działające na podstawie obecnego prawa**, zamiast z nich rezygnować. Jeżeli w ramach tego procesu uda się usunąć wady obecnych przepisów UE dotyczących nielegalnego pozyskiwania drewna, zarówno Komisja, jak i władze krajowe, a także społeczeństwo obywatelskie, zyskają silne narzędzie wsparcia do walki z wylesianiem i degradacją lasów na całym świecie. Skorzystają na tym również przedsiębiorstwa działające zgodnie z prawem, ponieważ rozporządzenie będzie chronić rynek UE przed firmami, które w nieuczciwy sposób czerpią zyski z nielegalnych działań.

Niniejsze opracowanie zawiera przegląd postanowień Projektu w odniesieniu do obecnego EUTR³ oraz ocenę ich praktycznego wpływu na handel drewnem. **Opracowanie zawiera omówienie rozwiązań przyjętych w Projekcie, które powinny nienaruszone przetrwać procedurę legislacyjną**, a także inne propozycje, których obecnie w Projekcie brakuje, a które mogłyby wzmocnić brzmienie finalnego rozporządzenia.

¹ Komisja Europejska (2021), Dokument roboczy – Kontrola efektywności EUTR i FLEGT, s. 21, dostępny na stronie https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_en.

² Tamże.

³ Dogłębna analiza konsekwencji Projektu dla rozporządzenia FLEGT, dobrowolnych umów o partnerstwie (VPA) i stosunków z krajami trzecimi zostanie opublikowana wiosną 2022 r.

Więcej informacji na temat kluczowych elementów i luk Projektu można znaleźć w naszym opracowaniu *Projekt rozporządzenia ograniczającego wylesianie. Co zawiera projekt Komisji Europejskiej, a czego w nim brakuje?*⁴.

Zakres Projektu rozporządzenia ograniczającego wylesianie

Szerszy zakres produktów

Zgodnie z EUTR, podmioty wprowadzające na rynek UE drewno lub produkty z drewna muszą zweryfikować, czy zostały one pozyskane zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem kraju pozyskania. Zakres EUTR nie rozwiązuje szerszego problemu handlu towarami związanymi z wylesianiem innymi niż drewno, na które popyt wciąż rośnie⁵.

Celem Projektu jest zminimalizowanie konsumpcji produktów pochodzących z łańcuchów dostaw związanych z wylesianiem lub degradacją lasów poprzez dodanie do listy towarów objętych rozporządzeniem bydła, kakao, kawy, oleju palmowego, soi i drewna⁶.

Wobec faktu, że Projekt obejmuje także drewno, ma on na celu zintegrowanie i ulepszenie ram prawnych opracowanych na gruncie EUTR, oraz zawiera przepis uchylający EUTR ze skutkiem 12 miesięcy od daty wejścia w życie rozporządzenia (art. 35 Projektu).

Zakres produktów z drewna wymienionych w Załączniku I do EUTR

Obecny Załącznik do EUTR nie obejmuje wielu produktów, które zawierają drewno w połączeniu z innymi materiałami, czego niefortunnym skutkiem jest to, że produkty złożone, wykonane m.in. z wykorzystaniem nielegalnego drewna, nie wchodzą w zakres EUTR i nadal mogą być wprowadzane na rynek UE.

Biorąc pod uwagę, że jest to powszechnie uznany słaby punkt EUTR (co potwierdziła sama Komisja), oraz że zmiana Załącznika do EUTR była już przedmiotem analizy oceny skutków⁷ w 2019 r., zaskakuje i rozczarowuje fakt, że **Załącznik I do Projektu nie obejmuje rozszerzenia zakresu produktów z drewna objętych EUTR.**

Eksport drewna objęty zakresem Projektu

Obecnie EUTR ma zastosowanie do drewna i produktów z drewna znajdujących się w obrocie na rynku UE, bez rozróżnienia pomiędzy produktami pozyskanymi (wyprodukowanymi) w krajach członkowskich

⁴ Dostępny na stronie <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/>.

⁵ Komisja Europejska (2021), Dokument roboczy – ocena skutków „Ograniczenie do minimum ryzyka wylesiania i degradacji lasów związanego z produktami wprowadzanymi do obrotu w UE”, część 1, SWD(2021) 326 wersja ostateczna, s. 18, dostępna na stronie https://ec.europa.eu/environment/document/download/7ab29a87-09a1-45f9-b83b-cd80765de10f_en.

⁶ Więcej szczegółów na temat luk w proponowanym przez Komisję zakresie produktów znajduje się na stronie 7 naszego uzupełniającego opracowania – *Projekt rozporządzenia ograniczającego wylesianie. Co zawiera projekt Komisji Europejskiej, a czego w nim brakuje?*, dostępnego na stronie <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/>.

⁷ Komisja Europejska (2019), Ocena skutków zmiany zakresu produktów objętych rozporządzeniem UE w sprawie drewna, dostępna na stronie <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fd26ad03-9895-11e9-b2f2-01aa75ed71a1>.

a produktami importowanymi do UE. Ma również zastosowanie do wszystkich osób i przedsiębiorstw, które po raz pierwszy wprowadzają drewno na rynek UE – podmiotów, które udostępniają produkty z drewna na rynku UE w celu ich dystrybucji lub wykorzystania w ramach działalności handlowej. Drewno pozyskane na terenie UE i wywożone do krajów trzecich – bez uprzedniego wprowadzenia tych produktów na rynek UE – **nie jest objęte** stosowaniem EUTR.

Projekt uwzględnia tę lukę, przewidując **zastosowanie rozporządzenia zarówno do produktów wprowadzanych na rynek UE, jak i wywożonych z UE** (art. 1 Projektu). Obejmuje on zatem produkty przywożone do UE, produkowane i konsumowane w UE oraz wywożone z UE. Zmiana ta w znacznym stopniu przyczyni się do rozwiązania problemu nielegalnego pozyskiwania drewna, które ma miejsce w niektórych państwach członkowskich (np. w Rumunii⁸), importowanego do państw trzecich.

Duże podmioty handlujące drewnem z obowiązkiem należytej staranności

EUTR rozróżnia obowiązki podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw, które po raz pierwszy wprowadzają drewno na rynek UE) i handlowców (przedsiębiorstw handlujących drewnem na terenie UE, które zostało wprowadzone na rynek UE przez inny podmiot). Obecnie jedynym obowiązkiem przedsiębiorstw handlowych jest prowadzenie przez pięć lat ewidencji zakupów i sprzedaży drewna oraz udostępnianie jej na żądanie właściwym organom. Jedynie podmiot, który jako pierwszy wprowadza drewno na rynek UE, jest zobowiązany do zbadania legalności swojego łańcucha dostaw. Wyłączenie handlowców z wymogu zachowania należytej staranności na mocy EUTR ogranicza ogólną skuteczność procesu należytej staranności i może nawet ułatwiać obrót nielegalnym drewnem na rynku UE: niektóre podmioty wykorzystują tę lukę prawną w celu uniknięcia bardziej rygorystycznych zobowiązań poprzez tworzenie firm-krzaków w celu wprowadzania na rynek UE drewna, którym następnie mogą handlować bez konieczności sprawdzania legalności swojego łańcucha dostaw⁹.

Projekt częściowo eliminuje tę lukę, **nakładając na duże przedsiębiorstwa handlowe (tj. przedsiębiorstwa handlowe, które nie są MŚP) te same wymogi dotyczące należytej staranności, co na podmioty po raz pierwszy wprowadzające drewno na rynek UE** (art. 6 ust. 5 Projektu). Duże przedsiębiorstwa handlowe nie będą już mogły obracać nielegalnym drewnem bez ponoszenia odpowiedzialności. Ponadto wszyscy handlowcy, w tym MŚP, muszą gromadzić i przechowywać szereg informacji dotyczących podmiotów, którzy dostarczyli im produkty z drewna, jak również podmiotów, którym sami dostarczają produkty (art. 6 ust. 1 i 2 Projektu).

Obowiązki przedsiębiorstw w ramach Projektu rozporządzenia ograniczającego wylesianie

Nowy wymóg „niepowodowania wylesiania”

EUTR opiera się na kryterium legalności działań związanych z pozyskiwaniem drewna: podmioty gospodarcze z UE muszą zagwarantować, że produkty, które chcą wprowadzić na rynek UE, zostały pozyskane zgodnie z obowiązującymi przepisami kraju pozyskania. Chociaż wprowadzenie tego wymogu do prawa UE zostało początkowo uznane za przełomowe, po ponad ośmiu latach stosowania

⁸ W lutym 2020 r. Komisja wszczęła przeciwko Rumunii postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące m.in. nielegalnego wycięcia na obszarach chronionych w ramach sieci NATURA 2000. Więcej na stronie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_202.

⁹ Environmental Investigation Agency (2021), State of Corruption, dostępne na stronie <https://reports.eia-international.org/stateofcorruption/>.

i egzekwowania EUTR okazało się, że jest on niewystarczający. Co najważniejsze, podejście skupione na legalności nie ma zastosowania do działań związanych z pozyskiwaniem drewna, które – mimo że spełniają wymogi legalności obowiązujące w kraju będącym producentem – prowadzą do wylesiania lub degradacji lasów na dużą skalę.

Projekt podejmuje próbę uzupełnienia tej luki poprzez wprowadzenie **nowego kryterium „niepowodowania wylesiania”** (art. 3 lit. a) Projektu), który zobowiązuje podmioty gospodarcze do zagwarantowania, po pierwsze – że produkty wprowadzane przez nie na rynek UE zostały wyprodukowane zgodnie z odpowiednimi przepisami kraju produkcji, oraz po drugie – że nie były one związane z wylesianiem¹⁰ lub degradacją lasów, które miały miejsce po określonej dacie granicznej (proponowanej jako 31 grudnia 2020 r.).

Chociaż podejście to jest pożądanym krokiem naprzód, w Projekcie brakuje jasnych definicji (w tym „lasu”, „niepowodowania wylesiania”, „degradacji lasów” i „wylesiania”); są one sformułowane w sposób mylący i mogą powodować poważne trudności przy wdrażaniu nowego prawa. Przykładowo, zasady dotyczące produktów z drewna różnią się od tych, które mają zastosowanie do produktów rolnych, a przekształcenie lasu naturalnego w plantację leśną nie wchodzi w zakres obecnej definicji „wylesiania”, mimo że w rzeczywistości jest to wylesianie. Problem ten można rozwiązać poprzez wyraźne rozróżnienie między lasami a plantacjami leśnymi oraz wyjaśnienie, że przekształcenie lasu w plantację leśną stanowi wylesianie. Aby Projekt mógł w pełni zrealizować swoje założenia, konieczne jest sformułowanie definicji w sposób jak najbardziej przejrzysty i dokładniejszy przeanalizowanie ich pod kątem wszelkich możliwych luk prawnych¹¹.

Definicja „znikomego ryzyka”

Zgodnie z EUTR, jeżeli ocena ryzyka przeprowadzona w ramach procedury należytej staranności wskazuje, że istnieje znaczne ryzyko wprowadzenia na rynek UE nielegalnego drewna, należy podjąć wszelkie środki konieczne do obniżenia tego ryzyka do znikomego poziomu. Mimo zasadniczej roli tego pojęcia dla prawidłowego przeprowadzenia oceny ryzyka, „znikome ryzyko” nie jest zdefiniowane w EUTR.

Brak definicji utrudnia zarówno podmiotom, jak i właściwym organom ocenę, czy ryzyko zidentyfikowane w procesie należytej staranności nie przekracza wymaganego znikomego poziomu lub zostało do tego poziomu ograniczone, a w konsekwencji, czy dane produkty z drewna mogą zostać wprowadzone na rynek UE. Ma to poważne konsekwencje na poziomie egzekwowania przepisów – trudno jest stwierdzić przypadek niezgodności z prawem bez jasnych wskaźników określających, co dokładnie stanowi brak należytej staranności, a to z kolei powoduje, że właściwe organy wahają się przed wszczęciem postępowania w sprawie nieodpowiednich systemów należytej staranności stosowanych przez niektóre podmioty¹².

¹⁰ Biorąc pod uwagę definicje proponowane w art. 2 Projektu, nie wydaje się, aby działania związane z pozyskiwaniem drewna miały zostać bezpośrednio objęte definicją „wylesiania”. Będą one jednak podlegać wymogom dotyczącym „degradacji lasów”, które w praktyce obejmowałyby wylesianie w celu założenia plantacji leśnej. Proponowana definicja terminu „niepowodowania wylesiania” ma dwa elementy: wymaga, aby produkty rolne nie powodowały wylesiania, a produkty drzewne nie powodowały degradacji lasów.

¹¹ Więcej szczegółów na temat zagadnień związanych z definicjami znajduje się na stronie 9 naszego uzupełniającego opracowania – *Projekt rozporządzenia ograniczającego wylesianie. Co zawiera projekt Komisji Europejskiej, a czego w nim brakuje?*, dostępnego na stronie <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/>.

¹² Komisja Europejska (2021), Dokument roboczy - Kontrola efektywności EUTR i FLEGT, s. 22,

W Projekcie podjęto próbę rozwiązania tego problemu poprzez **zdefiniowanie „znikomego ryzyka”** jako „pełnej oceny zarówno specyficznych dla danego produktu, jak i ogólnych informacji na temat zgodności (...), która nie wskazuje powodu do obaw” (art. 2 ust. 16 Projektu). Wyraźnie oznacza to, że znikome ryzyko nie może być stwierdzone bez uprzedniego dokładnego dochodzenia. Dzięki temu obowiązki podmiotów gospodarczych staną się bardziej przejrzyste, a właściwe organy będą miały solidniejsze podstawy do egzekwowania prawa wobec przedsiębiorstw nieprzestrzegających prawa.

Przejrzystość obowiązków w zakresie należytej staranności

Chociaż art. 6 EUTR zawiera pewne szczegóły dotyczące stosowanego systemu należytej staranności, nie określa on kolejnych kroków, które podmiot powinien podjąć w przypadku zidentyfikowania ryzyka innego niż znikome (tj. nie określa jak powinna wyglądać procedura skutecznego ograniczania ryzyka¹³).

Projekt ulepsza wymogi w zakresie systemu zasad należytej staranności poprzez ustanowienie między innymi:

- **pozytywnego zobowiązania podmiotów gospodarczych do zapewnienia, że dany produkt jest zgodny z prawem** (art. 3 Projektu), **oraz wyraźnego zakazu wprowadzania produktów na rynek UE (lub ich wywozu z tego rynku), jeśli nie spełniają one wymogów rozporządzenia lub podmiot gospodarczy nie jest w stanie tego ocenić** (art. 4 ust. 5 i art. 10 ust. 1 Projektu);
- **obowiązku przedłożenia przez podmioty oświadczenia o zachowaniu należytej staranności** (oświadczenie podmiotu, że w wyniku przeprowadzenia procedury należytej staranności nie stwierdzono ryzyka lub stwierdzono jedynie znikome ryzyko) właściwym organom przed wprowadzeniem produktów na rynek UE (art. 4 ust. 2 Projektu), poprzez które podmiot przyjmuje odpowiedzialność za zgodność tych produktów z rozporządzeniem (art. 4 ust. 3 Projektu);
- **rozszerzonego zestawu kryteriów oceny ryzyka, zgodnie z którymi podmioty muszą analizować informacje zebrane na temat ich łańcuchów dostaw** dotyczące m.in. poziomu ryzyka określonego zgodnie z nowo zaproponowanym systemem analizy porównawczej krajów¹⁴, informacji na temat wskaźników wylesiania oraz niektórych aspektów praworządności w kraju pochodzenia, w tym poziomu korupcji i jakości egzekwowania prawa (art. 10 ust. 2 Projektu);
- **obowiązku wykazania przez podmioty gospodarcze sposobu, w jaki zebrane informacje zostały sprawdzone pod kątem kryteriów oceny ryzyka, w jaki sposób podjęto decyzję o środkach ograniczających ryzyko** oraz w jaki sposób podmiot gospodarczy **określił stopień ryzyka** (art. 10 ust. 5 Projektu); oraz
- **zestawu obowiązkowych elementów, które podmioty gospodarcze muszą uwzględnić w ramach procedury należytej staranności w celu złagodzenia ryzyka niezgodności**

dostępny na stronie https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_en.

¹³ W 2016 r. Komisja wydała Wytyczne w sprawie środków ograniczających ryzyko, które miały na celu pomoc w oszacowaniu poziomu ryzyka i procedury ograniczania go do poziomu znikomego, jednak nie są one prawnie wiążące i – jak wyraźnie stwierdzono – „nie mogą być w żadnym wypadku traktowane jako wyrażające oficjalne stanowisko Komisji Europejskiej” (s. 1), dostępne pod adresem

<https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/Guidance%20-%20Risk%20mitigation%20measures.pdf>.

¹⁴ System analizy porównawczej ustanowiony w art. 27 Projektu jest narzędziem, za pomocą którego Komisja oceni ryzyko, że kraje lub ich części produkują towary, których produkcja powoduje wylesianie. Każdemu krajowi (lub jego części) zostanie przypisany jeden z trzech możliwych poziomów ryzyka: niskie, standardowe i wysokie. Więcej informacji na temat systemu analizy porównawczej znajduje się w naszym dodatkowym opracowaniu – *Projekt rozporządzenia ograniczającego wylesianie. Co zawiera projekt Komisji Europejskiej, a czego w nim brakuje?*, dostępny na stronie <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/>.

produktów z prawem i skutecznego zarządzania nim (art. 10 ust. 6 Projektu).

Bardziej rygorystyczne wymogi dotyczące identyfikowalności

Zbieranie informacji jest istotną częścią procesu należytej staranności, która determinuje dalsze kroki i ogólną skuteczność całego procesu. Obecne EUTR ogranicza ten wymóg do kilku podstawowych informacji, w tym danych dotyczących produktu (nazwa, ilość, pochodzenie), dostawcy i nabywcy oraz dodatkowych, nieokreślonych informacji potwierdzających zgodność produktu z obowiązującymi przepisami.

Projekt **częściowo** rozwiązuje ten problem, nakładając na podmioty **obowiązek podawania współrzędnych geolokalizacyjnych**, szerokości i długości geograficznej wszystkich działek, z których dany produkt (w tym drewno) został pozyskany, a także daty lub przedziału czasowego produkcji (art. 9 ust. 1 lit. d) Projektu), co może mieć duże praktyczne zastosowanie w dochodzeniach prowadzonych przez właściwe organy. Ułatwi to szersze wykorzystanie dostępnych narzędzi obrazowania satelitarne do sprawdzania historii użytkowania gruntów na danym obszarze pod kątem dowodów na wylesianie.

Ponadto informacje potwierdzające zgodność produktu z odpowiednim prawodawstwem i kryterium niepowodowania wylesiania powinny być „odpowiednie i możliwe do zweryfikowania” (art. 9 ust. 1 lit. g) i h) Projektu) oraz – w przypadku stwierdzenia zgodności z odpowiednim prawodawstwem – obejmować „wszelkie uzgodnienia przyznające prawo użytkowania danego obszaru do celów produkcji określonego produktu” (art. 9 ust. 1 lit. h) Projektu).

Podmioty muszą przechowywać wyżej wymienione dane przez co najmniej 5 lat (art. 9 ust. 1 Projektu) i udostępnić je na żądanie właściwych organów (art. 9 ust. 2 Projektu). Projekt przewiduje możliwość doprecyzowania obowiązków w tym zakresie poprzez przyznanie Komisji prawa do uzupełnienia zakresu wymaganych informacji w drodze aktów delegowanych (art. 9 ust. 3 Projektu).

Egzekwowanie Projektu rozporządzenia ograniczającego wylesianie

Kontrole zgodności – częstsze i skuteczniejsze

Skuteczne i zharmonizowane kontrole przedsiębiorstw drzewnych są kluczem do skutecznego egzekwowania prawa. Bez odpowiednio finansowanego i dobrze zorganizowanego systemu kontroli nielegalne drewno obecne na rynku UE nie zostanie wykryte. Na gruncie obecnego EUTR, krajowe przepisy proceduralne dotyczące kontroli różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, choć niska liczba inspekcji i wynikających z nich działań w zakresie egzekwowania przepisów jest powszechna w całej UE¹⁵.

Projekt uwzględnia tę lukę, określając **minimalne wymogi dotyczące kontroli zgodności przeprowadzanych przez właściwe organy w odniesieniu do podmiotów gospodarczych i handlowców** (art. 14 Projektu). Należą do nich:

¹⁵ W 2019 r. państwa członkowskie przeprowadziły łącznie 9300 kontroli podmiotów gospodarczych; dla porównania, zadeklarowana szacunkowa liczba podmiotów gospodarczych obecnych na rynku UE przekraczała wówczas 3 mln we wszystkich państwach członkowskich.

- **minimalna liczba kontroli, które właściwe organy muszą przeprowadzać corocznie**, powiązana zarówno z całkowitą liczbą podmiotów gospodarczych i dużych przedsiębiorstw handlowych działających w każdym państwie członkowskim, jak i z ilością określonych produktów wprowadzonych na rynek każdego państwa członkowskiego (art. 14 ust. 9 Projektu), z założeniem wyższej liczby kontroli w odniesieniu do produktów pochodzących z krajów określonych jako kraje wysokiego ryzyka w ramach systemu analizy porównawczej (art. 20 Projektu);
- **kryteria, które należy wziąć pod uwagę przy planowaniu kontroli**, takie jak ryzyko nielegalnego pozyskiwania oraz historia przestrzegania rozporządzenia przez dany podmiot (art. 14 ust. 3 Projektu);
- **zaostrzone obowiązki właściwych organów w zakresie wszczynania dochodzeń na podstawie dowodów przedstawionych przez strony trzecie (takich jak uzasadnione zastrzeżenia) dotyczących potencjalnej niezgodności** (art. 14 ust. 11 Projektu);
- **przyznanie właściwym organom prawa do przeprowadzania niezaplanowanych kontroli bez powiadamiania podmiotu gospodarczego** (art. 14 ust. 12 Projektu), co zwiększy efektywność prowadzonych kontroli, w tym usprawni gromadzenie dowodów na nieprzestrzeganie przepisów; oraz
- w przypadku stwierdzenia niezgodności, **zobowiązanie właściwych organów do zażądania od danego podmiotu gospodarczego podjęcia odpowiednich i proporcjonalnych działań naprawczych w celu usunięcia niezgodności** oraz dopilnowania, aby produkt objęty ryzykiem nie trafił na rynek UE (lub nie został z niego wywieziony) (art. 22 Projektu).

Zasoby dla właściwych organów

EUTR nie nakłada na państwa członkowskie żadnych wymogów w zakresie personelu dedykowanemu stosowaniu EUTR czy zapewnienia innych zasobów (np. finansowych) na cele wykrywania nielegalnego drewna. Większość państw członkowskich zaraportowała, że w 2019 r. nad wdrożeniem i egzekwowaniem EUTR pracowało mniej niż 20 osób, a w wielu przypadkach był to jedynie personel zatrudniony w niepełnym wymiarze czasu pracy. Dane wskazują także na niewystarczające wsparcie finansowe przeznaczone na potrzeby wdrażania i egzekwowania EUTR, przy czym co najmniej 10 państw członkowskich nie dysponuje żadnym specjalnym budżetem na te cele¹⁶.

Projekt wymaga od państw członkowskich dopilnowania, by właściwe organy miały odpowiednie uprawnienia i zasoby do wykonywania swoich obowiązków określonych w rozporządzeniu (art. 13 ust. 4 Projektu). Chociaż stanowi to nowy obowiązek dla państw członkowskich i zwiększa ich odpowiedzialność za zapewnienie niezbędnego wsparcia finansowego i kadrowego na egzekwowanie nowego rozporządzenia, przepis ten nie rozwiąże automatycznie bieżących problemów związanych z niedofinansowaniem i brakiem personelu we właściwych organach stosujących EUTR.

W tym kontekście warto również podkreślić potencjał art. 17 Projektu, który daje właściwym organom możliwość odzyskania kosztów egzekwowania przepisów od przedsiębiorstw nieprzestrzegających prawa. Ponadto art. 24 ust. 10 Projektu umożliwia organom celnym odzyskanie od naruszających kosztów zniszczenia produktów niezgodnych z wymogami rozporządzenia.

Stosowanie metod technicznych i naukowych do weryfikacji pochodzenia drewna

Rozwój narzędzi naukowych, takich jak śledzenie drewna, metody kryminalistyczne, zdjęcia satelitarne, badania genetyczne lub fotopułapki, pozwala wykorzystać je do stworzenia lepszej bazy dowodowej

¹⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady (2020), dostępne na stronie <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601880684249&uri=COM:2020:629:FIN>.

w celu wsparcia działań państw członkowskich w zakresie monitorowania i egzekwowania prawa. Jednak pomimo tego potencjału w 2020 r. tylko 8 państw członkowskich stosowało metody naukowe przy kontroli przywozu drewna na teren UE, a tylko 5 z nich zastosowało je więcej niż raz¹⁷. Ponadto żadne z państw członkowskich nie przedstawiło danych dotyczących stosowania metod naukowych do wsparcia monitorowania i egzekwowania przepisów w odniesieniu do drewna krajowego.

Projekt zawiera pewne pożądane wskazówki dotyczące tego, w jaki sposób narzędzia naukowe mogą pomagać w kontrolach przeprowadzanych przez właściwe organy przy określaniu dokładnej lokalizacji produkcji danego produktu i ich zgodności z wymogiem niepowodowania wylesiania (art. 15 lit. e)-h) Projektu). Projekt bezpośrednio odnosi się w tym względzie do badań izotopowych i narzędzi monitorowania satelitarne (takich jak Copernicus). Obowiązek podawania przez podmioty współrzędnych geolokalizacyjnych (art. 9 ust. 1 lit. d) Projektu), który opisano w sekcji dotyczącej wymogów w zakresie identyfikowalności powyżej, zachęci do dalszego rozwoju metod technicznych i naukowych.

Ulepszone systemy kar

Przestrzeganie prawa musi być bardziej atrakcyjne ekonomicznie niż jego łamanie. Na gruncie EUTR istnieją zasadnicze różnice w systemach kar przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich zarówno w odniesieniu do rodzajów sankcji (administracyjne, karne lub mieszane), jak i ich wysokości. Ponadto kary są nakładane rzadko, a te stosowane są raczej niskie w porównaniu z górnymi widełkami¹⁸. W rezultacie **kary nie stanowią obecnie wystarczającego zagrożenia dla przedsiębiorstw, które mogłyby skutecznie zniechęcić je do nieprzestrzegania przepisów – zarówno pod względem dotkliwości kar, jak i prawdopodobieństwa nałożenia**. Dodatkowo, kary nie zawsze przewidują konfiskatę nielegalnego drewna, które nierzadko pozostaje przedmiotem swobodnego obrotu na rynku UE.

Ta luka została **częściowo** uzupełniona w Projekcie, który **przewiduje zaostrzone wymogi dotyczące krajowych systemów kar** (art. 23 Projektu). Ustanawia on zestaw obiektywnych kryteriów, które gwarantują, że kara przyjęta przez dane państwo członkowskie jest odpowiednia i spełnia funkcję odstraszącą (czyli jest proporcjonalna do szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu oraz wartości nielegalnych produktów), jak również zapewnia skuteczne środki ochronne, które faktycznie powstrzymają dalsze wprowadzanie nielegalnych produktów na rynek UE oraz pozbawiają odpowiedzialne przedsiębiorstwo (przyszłych) zysków z działalności niezgodnej z przepisami (np. obowiązkowa konfiskata nielegalnych produktów i dochodów oraz czasowe wykluczenie z postępowań w sprawie zamówień publicznych).

Niestety, Projekt **nie wymaga od państw członkowskich uznania poważnych naruszeń rozporządzenia za przestępstwa** zgodnie z dyrektywą w sprawie przestępczości przeciwko środowisku (dyrektywa 2008/99/WE), co zostało zaproponowane w poprzednim projekcie¹⁹. Wycofanie się z tej propozycji należy postrzegać w kategoriach zmarnowanej szansy: możliwość pociągnięcia do

¹⁷ Komisja Europejska (2021), EUTR: Ogólnounijny przegląd na rok 2020, dostępny na stronie https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20Overview%202020_alternative.pdf. W momencie powstania niniejszego sprawozdania nie są dostępne żadne dane dotyczące stosowania przez państwa członkowskie metod naukowych do wspierania monitorowania i egzekwowania przepisów w odniesieniu do drewna krajowego.

¹⁸ Wiele państw członkowskich nie ustaliło minimalnych widełek lub ustaliło je na bardzo niskim, czasem wręcz symbolicznym poziomie (zaczynając od kilkudziesięciu lub kilkuset euro).

¹⁹ Art. 18 ust. 3 poprzedniego projektu rozporządzenia dotyczącego niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów, dostępnego pod adresem https://www.contexte.com/article/environnement/info-contextecomment-la-commission-europeenne-envisage-de-freiner-la-deforestation-importee_139115.html.

odpowiedzialności karnej za poważne naruszenia doprowadziłaby do wzmocnienia działań przeciwko nielegalnemu drewnu podejmowanych przez państwa członkowskie poprzez zaangażowanie organów ścigania i innych organów egzekwowania prawa – należy zdecydowanie rozważyć uwzględnienie tej propozycji w finalnym rozporządzeniu.

Zwiększona rola służb celnych i współpraca między organami

Obecnie EUTR nie jest w pełni zintegrowane z innymi przepisami UE, takimi jak polityka dotycząca podatków i cła. Nie przewiduje bowiem żadnych zasad organizacyjnych dotyczących współpracy pomiędzy różnymi organami stosowania prawa. Ogranicza to potencjał synergii, którą można by osiągnąć dzięki połączonym wysiłkom różnych organów publicznych w zakresie analizy schematów działania przedsiębiorstw drzewnych, zarówno w odniesieniu do całej UE, jak i na poziomach krajowych.

Aby zaradzić tej luce, Projekt wyznacza organom celnym strukturalną rolę w odniesieniu do produktów wprowadzanych do UE i wywożonych z UE (art. 24-26 Projektu). Projekt wymaga, aby organy celne sprawdzały otrzymanie oświadczenia o dołożeniu należytej staranności w odniesieniu do przywozu i wywozu produktów objętych rozporządzeniem oraz, w razie konieczności, zawieszały dopuszczenie do swobodnego obrotu lub wywozu produktów wysokiego ryzyka (art. 24 ust. 5 i art. 24 ust. 6 Projektu). Komisja, właściwe organy i organy celne są zobowiązane do „ściślej współpracy i wymiany informacji” (art. 25 ust. 1 Projektu), między innymi za pomocą środków elektronicznych, w tym nowego systemu informacyjnego opisanego poniżej.

Większa przejrzystość

W EUTR brakuje przepisów usprawniających przepływ informacji pomiędzy właściwymi organami a Komisją. **Wymogi nakładane na państwa członkowskie w zakresie przedkładania Komisji rocznych sprawozdań dotyczących stosowania EUTR nie są wystarczające do zapewnienia dostarczania jakościowych informacji.** W wielu sprawozdaniach przedstawionych przez państwa członkowskie brakuje danych na temat szacowanego średniego czasu poświęconego na różne rodzaje kontroli, co utrudnia ocenę ich jakości i dokładności²⁰, zwłaszcza w odniesieniu do kontroli opartych na przeglądzie dokumentacji. Ze względu na te luki istnieje stosunkowo niewiele publicznie dostępnych informacji na temat egzekwowania EUTR.

Ta luka została **częściowo** uzupełniona w Projekcie, w którym proponuje się utworzenie **centralnego systemu informacyjnego do przyjmowania i rejestrowania oświadczeń podmiotów gospodarczych dotyczących należytej staranności** (art. 31 Projektu). System ten – który będzie dostępny publicznie w zanonimizowanej formie – będzie również zawierał podstawowe informacje o podmiotach i przedsiębiorstwach handlowych działających w UE oraz wyniki monitorowania i przeglądu oświadczeń o zachowaniu należytej staranności. Ponadto największe podmioty będą zobowiązane do corocznego publikowania jak najszerszych sprawozdań, również w Internecie, na temat swoich systemów należytej staranności oraz działań podjętych w celu zapewnienia zgodności z rozporządzeniem (art. 11 ust. 2 Projektu).

²⁰ Niektóre z państw członkowskich, pomimo stosunkowo dużej liczby przeprowadzonych kontroli, nie zgłosiły żadnych naruszeń lub zgłosiły bardzo niewiele (np. Grecja – 620 kontroli i 0 naruszeń; Austria – 932 kontrole i 34 naruszenia; Rumunia – 1984 kontrole i 49 naruszeń), podczas gdy inne zgłosiły naruszenia w przypadku ponad 75% przeprowadzonych kontroli (np. Finlandia – 60 kontroli i 49 naruszeń; Malta – 28 kontroli i 26 naruszeń; Wielka Brytania – 90 kontroli i 68 naruszeń). Zob. sprawozdania krajowe za lata 2017-2019 (sekcje „Kontrole krajowych podmiotów gospodarczych (dot. art. 10 EUTR)” i „Kontrole importujących podmiotów gospodarczych (dot. art. 10 EUTR)”), dostępne pod adresem https://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm.

Niestety, Projekt **nie uwzględnia żadnego mechanizmu umożliwiającego jednostkom dostęp do dokumentacji dotyczącej kontroli zgodności** zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska. Możliwość uzyskania takich informacji jest dostępna na mocy art. 11 ust. 2 EUTR. Ponadto w Projekcie **zrezygnowano z pomysłu stworzenia listy podmiotów naruszających rozporządzenie**, co było zawarte we wcześniejszym projekcie²¹. Taki wykaz stanowiłby dla biznesu silną motywację do przestrzegania prawa i pomagałby konsumentom w dokonywaniu bardziej świadomych wyborów.

Zwiększona skuteczność uzasadnionych zastrzeżeń

Uzasadnione zastrzeżenia są quasi-skargowym mechanizmem kontroli wprowadzonym na mocy art. 10 ust. 2 EUTR. Umożliwia on stronom trzecim przedstawienie właściwemu organowi krajowemu dowodów nielegalnego postępowania przy wprowadzaniu drewna na rynek UE. Chociaż dostępne dane wyraźnie wskazują, że uzasadnione zastrzeżenia są skutecznym narzędziem identyfikacji przedsiębiorstw naruszających EUTR²², mechanizm ten nie osiągnął jeszcze swojego pełnego potencjału. Wynika to głównie z braku szczegółowych przepisów i wytycznych dotyczących procedury składania i rozpatrywania uzasadnionych zastrzeżeń.

Projekt uwzględnia tę lukę, wprowadzając **wyraźny wymóg, aby państwa członkowskie przyjęły ramy prawne ułatwiające wykorzystywanie mechanizmu uzasadnionych zastrzeżeń przez osoby fizyczne i prawne bez ograniczeń** (art. 29 Projektu). Nakłada on na właściwe organy obowiązek poinformowania każdego wnioskodawcy o wynikach weryfikacji uzasadnionych zastrzeżeń oraz o powodach podjęcia przez władze decyzji o kontynuowaniu lub odmowie dalszego postępowania. Ponadto art. 30 Projektu zapewnia **osobom trzecim prawo do zwrócenia się do sądu lub innego bezstronnego organu ustanowionego na mocy prawa o dokonanie przeglądu działań lub zaniechań właściwego organu**, w tym w zakresie rozpatrzenia uzasadnionych zastrzeżeń. Osoby zgłaszające uzasadnione zastrzeżenia będą mogły skorzystać z tego przepisu, aby zakwestionować zarówno aspekty proceduralne postępowania właściwego organu w sprawie ich uzasadnionych zastrzeżeń, jak i materialną zgodność z prawem decyzji, działań lub zaniechań właściwego organu.

Eksperci

Ranja Łuszczek

Filippo Mattioli

Jody Quirke

Prawniczka w zespole Lasy

Prawnik w zespole Lasy

Starszy prawnik w zespole Lasy

ruszczek@clientearth.orgfmattioli@clientearth.orgjquirke@clientearth.orgwww.clientearth.org

²¹ Art. 29 projektu rozporządzenia dotyczącego niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów, dostępnego pod adresem https://www.contexte.com/article/environnement/info-contextecomment-la-commission-europeenne-envisage-de-freiner-la-deforestation-importee_139115.html.

²² Z łącznej liczby 480 uzasadnionych zastrzeżeń otrzymanych w latach 2017-2019 większość poskutkowała przeprowadzeniem kontroli zgodności, co doprowadziło do ponad 600 działań egzekucyjnych (w tym wezwań do podjęcia działań naprawczych i kar). Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady (2020), dostępne na stronie <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1601880684249&uri=COM:2020:629:FIN>.

Nothing in this document constitutes legal advice and nothing stated in this document should be treated as an authoritative statement of the law on any particular aspect or in any specific case. The contents of this document are for general information purposes only. Action should not be taken on the basis of this document alone. ClientEarth endeavours to ensure that the information it provides is correct, but no warranty, express or implied, is given as to its accuracy and ClientEarth does not accept any responsibility for any decisions made in reliance on this document.

Beijing Berlin Brussels London Los Angeles Luxembourg Madrid Warsaw

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues.

Beijing Berlin Brussels London Los Angeles Luxembourg Madrid Warsaw

ClientEarth is a charity registered in England and Wales, number 1053988, company number 02863827. EU Transparency register 96645517357-19. ClientEarth US is a registered 501(c)(3) organization - EIN 81-0722756. KRS 0000364218.