

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających drewno i produkty z drewna na rynek

COM(2008) 644 wersja ostateczna – 2008/0198 (COD)

(2009/C 318/17)

Sprawozdawca: **Valerio SALVATORE**

Współsprawozdawca: **Brendan BURNS**

Dnia 14 listopada 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających drewno i produkty z drewna na rynek”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 września 2009 r. Sprawozdawcą był Valerio SALVATORE, a współsprawozdawcą – Brendan BURNS.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września i 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 87 do 7 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny całkowicie zgadza się z celem rozporządzenia zaproponowanego przez Komisję, jakim jest zminimalizowanie ryzyka wprowadzania na rynek europejski drewna i produktów z drewna pochodzących z nielegalnych źródeł. Wylesianie, oprócz tego, że jest przyczyną ok. 20 % światowych emisji gazów cieplarnianych i utraty różnorodności biologicznej, powoduje bowiem również istotne problemy gospodarcze i, przede wszystkim, społeczne. Jednak aby osiągnąć założony cel, potrzebna jest odwaga i bardziej zdecydowane działania, z wykorzystaniem prawnie wiążących środków i krótkich terminów realizacji.

1.2 Wniosek w sprawie rozporządzenia, wraz z dobrowolnymi umowami partnerskimi FLEGT⁽¹⁾, rozwijaniem programów współpracy związanych z certyfikacją i zrównoważonym wykorzystaniem zasobów leśnych i z umowami z krajami będącymi głównymi importerami drewna stanowi niezbędny element nie tylko zwalczania nielegalnego wycięcia drewna, lecz również wprowadzania go do obrotu.

1.3 Koncepcja zrównoważonego rozwoju nie skupia się wyłącznie na zdolności do wytwarzania drewna, lecz obejmuje również kryteria społeczne (akceptowalne warunki pracy, przestrzeganie praw pracowników) w oparciu o definicje MOP⁽²⁾, gospodarcze (unikanie zakłóceń rynku poprzez nieuczciwą konkurencję) i ochrony środowiska (wpływ nielegalnego wylesiania na środowisko i na zmniejszenie różnorodności biologicznej).

1.4 W omawianym wniosku Komisja stwierdza, że system należytej staranności jest instrumentem, który pozwoli na

zminimalizowanie ryzyka wprowadzania na rynek europejski drewna i produktów z drewna pochodzących z nielegalnych źródeł. Wariant ten w swoim obecnym brzmieniu wymaga pewnej korekty.

1.5 Przede wszystkim mówi się tu jedynie o podmiotach, które wprowadzają na rynek drewno i produkty z drewna po raz pierwszy. Zdaniem Komitetu system ten powinien zostać rozszerzony, z użyciem różnych procedur i przepisów, na wszystkie podmioty działające w sektorze drewna. Identyfikowalność powinna mieć zastosowanie dla wszystkich podmiotów, które muszą dysponować informacjami o pochodzeniu i właściwościach produktu (kraj pochodzenia, las, gatunek, wiek i dostawca). Małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP), jak również mali producenci, powinni mieć możliwość elastycznego i stopniowego dostosowania się do nowego systemu, nie ponosząc nadmiernych obciążeń.

1.6 Należy jednak unikać powielania zadań wynikających z już istniejących systemów identyfikowalności, przy jednoczesnym uznaniu ustawodawstw krajowych, wraz z ich narzędziami kontroli, systemami certyfikacji lasów i modelami organizacyjnymi, jeżeli spełniają one kryteria zrównoważonej gospodarki leśnej. Zwłaszcza w przypadkach, w których stosują się już zasady należytej staranności, zbyteczne jest nakładanie dodatkowych obciążeń administracyjnych. Unia Europejska powinna ustanowić standardy dotyczące przepisów i wspólnych strategii postępowania w procedurach zarządzania ryzykiem, które będą bardziej surowe w strefach, gdzie występuje wysokie zagrożenie nielegalnego handlu drewnem⁽³⁾. W razie potrzeby należy skorzystać z usług niezależnych, zewnętrznych ekspertów o uznanym doświadczeniu.

⁽¹⁾ Plan działań UE w zakresie przepisów prawa leśnego, zarządzania i wymiany handlowej (Action plan for Forest Law Enforcement Governance and Trade) (FLEGT).

⁽²⁾ Międzynarodowa Organizacja Pracy.

⁽³⁾ Ruhong Li, J. Buongiorno, J.A. Turner, S. Zhu, J. Prestemon „Long-term effects of eliminating illegal logging on the world forest industries, trade and inventory. Forest policy and economics”, 10 (2008) 480-490.

1.7 Porozumienia z krajami trzecimi powinny przewidywać współpracę organizacyjną i współpracę w zakresie zarządzania oraz systemy zachęt socjalnych, w związku ze stwierdzeniem występowania odwrotnej korelacji pomiędzy skalą nielegalnego wyrębu a dochodem na głowę mieszkańca w danym kraju.

1.8 Rozszerzenie systemu należytej staranności na wszystkie podmioty ułatwiłoby wprowadzenie na rynek wyłącznie drewna ze źródeł legalnych, które spotyka się z większą aprobatą nie tyle z racji skutków gospodarczych w ścisłym tego słowa znaczeniu, co swego dużego wpływu społecznego. W istocie długofalowe zarządzanie zasobami leśnymi i wykorzystywanie produktów o poświadczonej jakości dają społecznościom lokalnym, które pracują w sektorze drewna, możliwość „zrównoważonego” rozwoju, a europejskiemu przemysłowi drzewnemu – gwarancję na przyszłość.

1.9 Wniosek powinien być rozszerzony również na drewno i produkty z drewna przeznaczone do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych.

1.10 Sankcje przewidziane za niespełnienie wymogów związanych z handlem drewnem i produktami z drewna powinny być jednakowe w poszczególnych państwach i proporcjonalne w stosunku do stopnia odpowiedzialności. W wypadku szczególnie ciężkich wykroczeń powinny obejmować również zawieszenie działalności handlowej.

1.11 Komitet zdecydowanie popiera pomysł utworzenia grupy doradczej ds. handlu drewnem, która obejmie różne zainteresowane podmioty i będzie wspierać Komisję w zapewnianiu prawidłowego funkcjonowania systemu.

1.12 Po dwóch latach od wejścia w życie rozporządzenia Komisja powinna dokonać oceny skutków dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego produktów z drewna. W wypadku negatywnych wyników powinna zapewnić korektę niedoskonałości rozporządzenia.

2. Wstęp

2.1 Celem omawianego wniosku w sprawie rozporządzenia jest zwalczanie nielegalnego wyrębu drewna poprzez wspieranie zaopatrzenia w drewno w krajach stosujących legalne praktyki gospodarki leśnej. Jest to jedna z odpowiedzi UE na problem nielegalnego wyrębu drewna, który jest jedną z przyczyn wylesiania. Wylesianie odpowiada za blisko 20 % światowych emisji gazów cieplarnianych i jest główną przyczyną utraty różnorodności biologicznej na świecie. Ponadto nielegalne wylesianie prowadzi do zjawiska dumpingu gospodarczego, społecznego i ekologicznego, co stanowi zagrożenie dla konkurencyjności przedsiębiorstw, które zajmują się legalnym wykorzystywaniem zasobów leśnych.

2.2 Jeśli chodzi o dumping socjalny, Unia Europejska wielokrotnie próbowała, począwszy od 1996 r., włączyć do umów w ramach Światowej Organizacji Handlu zapisy dotyczące ochrony podstawowych praw pracowniczych. Propozycje takie napotykały silny opór ze strony krajów rozwijających się, które

oskarżają kraje uprzemysłowione o wykorzystywanie takich inicjatyw do tworzenia nowych form protekcjonizmu wobec eksportu z krajów rozwijających się. Tematyka ta jest obecnie przedmiotem ożywionej debaty w samej Unii Europejskiej.

2.3 Komisja opracowała więc szereg rozwiązań w celu zagwarantowania, że na rynek Unii Europejskiej będzie dostawać się wyłącznie drewno pochodzące z legalnego wyrębu. Rozwiązania te zostały poddane analizie skutków i razem złożyły się na wypracowanie systemu „należytej staranności”. Na pewno ostrzejsze kontrole graniczne byłyby wskazane i efektywne, lecz niestety nie byłyby one zgodne z zasadami wolnego handlu. Z tego względu rozwiązania takiego nie należy brać pod uwagę.

2.4 Legalność źródła pochodzenia jest ustalana na podstawie ustawodawstwa kraju, z którego pochodzi drewno. W krajach partnerskich FLEGT można ją zweryfikować na podstawie licencji FLEGT UE, ustanowionych na podstawie dwustronnych dobrowolnych umów o partnerstwie między Komisją Europejską a poszczególnymi krajami eksportującymi lub na podstawie zezwoleń CITES (!). W innych krajach legalność pochodzenia drewna można zweryfikować innymi środkami. Podmioty mogą w tym celu wykorzystywać systemy odpowiadające w pełni kryteriom systemów należytej staranności.

2.5 System należytej staranności opiera się na odpowiedzialności podmiotów w zakresie minimalizowania ryzyka wprowadzenia na rynek Wspólnoty drewna pochodzącego z nielegalnych źródeł poprzez system identyfikowalności oparty na dostępności informacji o pochodzeniu i cechach drewna, odpowiadających wymogom prawnym ustalonym w ustawodawstwie krajowym. Celem tego systemu jest również zapewnienie konsumentom dostępu do informacji przy zakupie, dzięki którym mogą oni uniknąć przyczyniania się do nielegalnego wyrębu drewna.

2.6 Aby ułatwić wdrażanie omawianego wniosku, podmioty mogą skorzystać z systemów opracowanych przez organy nadzoru, jeśli takowe istnieją. W każdym razie właściwe organy powołane przez państwa członkowskie muszą wskazać organy monitorujące, zachowując jednocześnie prawo do regularnego kontrolowania, czy spełniają one odpowiednie wymogi.

2.7 Organy nadzoru, opracowawszy uprzednio przepisy dotyczące wdrażania systemu należytej staranności, udzielają podmiotom wprowadzającym drewno na rynek autoryzacji poprzez odpowiednie systemy. Właściwe organy przeprowadzają niezbędne kontrole i stosują odpowiednie środki dyscyplinarne wobec tych certyfikowanych podmiotów, które nie respektują systemu należytej staranności.

2.8 Państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące kar stosowanych w przypadku naruszenia przepisów i podejmują wszelkie środki niezbędne do wdrożenia omawianego rozporządzenia. Przepisy rozporządzenia, ustanowione na podstawie umów w ramach WTO, będą stosowane jednolicie do produktów importowanych oraz do produktów z UE.

(!) Konwencja o Międzynarodowym Handlu Dzikimi Zwierzętami i Roślinami Gatunków Zagrożonych Wyginieciem.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet całkowicie popiera cel zagwarantowania, że drewno obecne na rynku europejskim pochodzi z lasów zarządzanych w sposób legalny i zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju, i ma nadzieję, że rozporządzenie zostanie wkrótce przyjęte i będzie mocnym wyrazem zaangażowania Unii Europejskiej w walkę z nielegalnym wyrębem drewna.

3.2 Z pewnością pożądane jest wzmocnienie podejścia dwustronnego poprzez dobrowolne partnerstwo FLEGT, podobnie jak umowy z głównymi krajami importującymi drewno (USA, Rosja, Chiny, Japonia) w celu uzgodnienia przepisów międzynarodowych z myślą nie tylko o nielegalnym wyrębie, lecz również o wprowadzaniu na rynek drewna z nielegalnych źródeł. Pożądane jest także rozwijanie współpracy z krajami będącymi producentami drewna, której celem jest zrównoważone wykorzystywanie zasobów leśnych, przestrzeganie przepisów w krajach będących producentami drewna i rozszerzenie systemów certyfikacji. Bardziej ogólnie rzecz ujmując, pożądana jest realizacja projektów, które – poprzez rozwój odpowiednich systemów kontroli – wspierałyby zastosowanie w terenie zasad dobrego sprawowania rządów.

3.3 System zasad należytej staranności ma jednak kilka słabych punktów. Przede wszystkim uwzględnia on tylko te podmioty, które po raz pierwszy wprowadzają na rynek drewno i produkty z drewna (właściciele lasów, posiadacze uprawnień do wyrębu, importerzy drewna). Sprawia to, że oczekiwany efekt kontrolowania ryzyka wprowadzenia na rynek nielegalnych produktów będzie się stopniowo zmniejszał wraz ze zbliżaniem się kolejnych podmiotów z branży do konsumenta końcowego. Zdaniem Komitetu system ten powinien zostać rozszerzony, z użyciem różnych procedur i przepisów, na wszystkie podmioty działające w sektorze drewna w UE.

3.3.1 Wszystkie podmioty działające w tym sektorze muszą upewniać się co do legalności drewna pozostającego w ich posiadaniu, na podstawie kluczowych informacji na temat pochodzenia produktu (kraj pochodzenia, las, dostawca, gatunek, wiek, objętość). Może to zapewnić przyjęcie systemu identyfikowalności, który przewiduje różne poziomy odpowiedzialności. W przypadku drobnych właścicieli lasów, którzy działają na rynkach krajowych, gdzie już istnieją skuteczne przepisy w sprawie systemów kontroli zgodnych z systemem zasad należytej staranności, nie jest wskazane wprowadzanie dodatkowych obciążeń biurokratycznych. Z drugiej zaś strony wielkie podmioty nabywające i wprowadzające na rynek drewno w UE, lub sprowadzające je z krajów trzecich są zobowiązane do stosowania systemu przewidzianego w rozporządzeniu.

3.4 Nie wydaje się, aby system zasad należytej staranności, nawet z zaproponowanymi zmianami, był w stanie osiągnąć w krótkim okresie założone cele, także z uwagi na powagę i złożoność problemu nielegalnego wyrębu drewna. Należy w szczególności skoncentrować środki oraz instrumenty kontroli na pochodzeniu drewna oraz na tych fazach łańcucha podaży, które są w wysokim stopniu narażone na nielegalne działania, co stanowi sedno problemu. W takich przypadkach należałoby także monitorować zarządy lasów za pośrednictwem niezależnych jednostek certyfikujących o uznanym doświadczeniu.

3.5 Należy przyjąć na szczeblu UE wspólne ramy w celu ustanowienia standardów, których trzeba będzie przestrzegać w procedurach zarządzania ryzykiem, wykorzystując w możliwie najlepszy sposób już istniejące w UE systemy kontroli i identyfikowalności drewna, unikając zbędnych powieleń, przede wszystkim takich, które obciążałyby małe i średnie przedsiębiorstwa leśne, i koncentrując się na harmonizacji nowego systemu z najbardziej skutecznymi systemami, które już zostały przyjęte w różnych państwach członkowskich. Należy zatem zachęcać do stosowania wszystkich tych systemów, które odpowiadają już wymogom związanym z zasadami należytej staranności, w oparciu o ustawodawstwo krajowe i odpowiednie systemy kontroli, takie jak certyfikacja lasów.

3.6 Omawiany wniosek powinien również zostać rozszerzony na drewno i produkty z drewna przeznaczone do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Wszystkie produkty i uboczne produkty z drewna, w tym wykazujące zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju, jak ma to miejsce w przypadku biomasy przeznaczonej do produkcji energii, muszą być pozyskane legalnie. Legalność powinna być w istocie niezbędnym warunkiem wstępnym trwałości wszelkich działań.

3.7 Należy wreszcie określić w sposób jasny i jednolity we wszystkich państwach członkowskich system kar stosowanych wobec podmiotów naruszających obowiązek legalnego obrotu drewnem i produktami z drewna. W tym celu należy zapewnić, że sankcje będą skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, a w wypadku szczególnie ciężkich wykroczeń powinny one obejmować również zawieszenie działalności handlowej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Aby osiągnąć wskazane cele, należy ustanowić odpowiednie instrumenty pozwalające na określenie legalności drewna i produktów z drewna wprowadzanych do obrotu w UE. Obok przepisów krajowych i instrumentów przewidzianych we wniosku dotyczącym rozporządzenia należy uwzględnić różne systemy, które spełniają już kryteria należytej staranności, w tym kryteria certyfikacji lasów. Należy ponadto określić odpowiednie mechanizmy uznawania podmiotów, które wprowadzają na rynek drewno i produkty z drewna, działając w sposób właściwy, oraz kary dla tych, które naruszają ustanowione przepisy. Przepisy, których nie można przyjąć na poziomie europejskim powinny zostać ustanowione przez państwa członkowskie zgodnie z jednolitymi kryteriami.

4.2 Nielegalny wyręb stanowi w istocie zagrożenie dla wszelkich projektów zrównoważonej gospodarki leśnej. Porozumienia z krajami trzecimi powinny zatem przewidywać współpracę organizacyjną i współpracę w zakresie zarządzania oraz systemy zachęt socjalnych, w związku ze stwierdzeniem występowania odwrotnej korelacji pomiędzy skalą nielegalnego wyrębu a dochodem na głowę mieszkańca w danym kraju. Kraje strefy tropikalnej o dużej presji demograficznej i najbardziej rozpowszechnionym ubóstwie przodują w wylesianiu⁽¹⁾. Podobnie, kraje afrykańskie eksportujące drewno znajdują się wśród pięćdziesięciu najuboższych krajów świata i wśród krajów o najniższym wskaźniku rozwoju społecznego, a ich dochód na mieszkańca należy do najniższych⁽²⁾.

(1) Iftekhar M.S., Hoque A.F.K. „Causes of forest encroachment: An analysis of Bangladesh”, *Geo Journal* 62 (2005), s. 95-106.

(2) Greenpeace „L'industria del legno in Africa. Impatti ambientali, sociali e economici” (2001).

4.3 Rozszerzenie systemu należytej staranności na wszystkie podmioty, a nie tylko te, które po raz pierwszy wprowadzają na rynek drewno i produkty z drewna, pociąga za sobą dodatkowe obciążenia administracyjne. Jednakże oczekiwane korzyści staną się oczywiste dzięki temu, że na rynek UE wprowadzane będzie wyłącznie legalnie pozyskane drewno, identyfikowalne w łańcuchu podaży. Przyniesie to wiele korzyści, nie tylko gospodarczych w ścisłym tego słowa znaczeniu⁽¹⁾, lecz przede wszystkim społecznych. W tym kontekście środowisko uznaje się za integralną część sił gospodarczych i społecznych, a motywacją do działania są tu nie tylko względy ekonomiczne, lecz również względy innego typu (ekologiczne, społeczne i kulturowe).

4.4 Uzyskane w ten sposób produkty będą nie tylko lepiej dostosowane do wymogów rynku, który w coraz większym stopniu uwzględnia kwestie ochrony środowiska naturalnego, ale ich wartość także powinna wzrosnąć, co może przyczynić się do wystąpienia efektu naśladownictwa w krajach trzecich, mającego niemałe znaczenie. Dlatego też długofalowe zarządzanie zasobami leśnymi i wykorzystywanie produktów o legalnym pochodzeniu dają lokalnym pracownikom sektora drewna możliwość rozwoju, a europejskiemu przemysłowi drzewnemu gwarancję na przyszłość.

4.5 Właściwe byłoby jednak dostosowanie skali obowiązków do wielkości przedsiębiorstwa, co zapewniłoby małym i średnim przedsiębiorstwom większą elastyczność i pozwoliłoby im na stopniowe przyswojenie systemu zasad należytej staranności. W szczególności podmioty, które po raz pierwszy nabywają drewno, powinny minimalizować ryzyko wprowadzenia na rynek nielegalnie pozyskanych produktów poprzez udokumentowaną identyfikowalność pochodzenia i właściwości produktu (kraj pochodzenia, las, gatunek, wiek, objętość). Natomiast podmioty działające w tym sektorze na kolejnych etapach obróbki drewna będą musiały wykazać, od kogo nabyły surowiec.

4.6 Wydaje się, że celowe byłoby podkreślenie w tekście rozporządzenia pełnego uznania krajowych przepisów i modeli organizacyjnych, które najlepiej spełniają kryteria zrównoważonej gospodarki leśnej, bez niepotrzebnego wprowadzania nowych rozwiązań. W tym kontekście należałoby poszerzyć koncepcję zrównoważonego rozwoju, aby nie ograniczała się ona wyłącznie do zdolności do wytwarzania drewna, lecz obejmowała również kryteria społeczne (akceptowalne warunki pracy, przestrzeganie praw pracowników), gospodarcze (unikanie zakłóceń rynku poprzez nieuczciwą konkurencję) i ochrony środowiska (wpływ działalności na środowisko i na różnorodność biologiczną).

4.7 Należy stworzyć pozytywny klimat dla podmiotów, które postępują we właściwy sposób i informują nabywców o legalnym pochodzeniu drewna i produktów z niego. Właściwe byłoby także przeprowadzenie kampanii informacyjnej w celu uwrażliwienia konsumentów na znaczenie ustalenia i zweryfikowania za pośrednictwem identyfikowalności, legalnego pochodzenia drewna i produktów z drewna w momencie ich nabywania.

4.8 Można wspierać używanie pozyskanego legalnie drewna w budownictwie, produkcji mebli i innych wyrobów przemysłowych poprzez wspólne działania i rozpowszechnianie materiałów reklamowych i informacyjnych. Ich celem byłoby promowanie drewna pochodzącego z lasów zarządzanych w sposób zrównoważony, jako jedyne surowca, który jest w stanie odtwarzać się w sposób naturalny oraz magazynować dwutlenek węgla podczas całego swojego cyklu życia, która to cecha odróżnia go od wszystkich innych surowców.

4.9 Komitet zdecydowanie popiera pomysł utworzenia grupy doradczej ds. handlu drewnem, która obejmie różne zainteresowane podmioty i będzie wspierać Komisję w zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania systemu.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁾ Shashi S. Kant „Economics of sustainable forest management. Editorial”, „Forest Policy and Economics”, 6 (2004) s. 197-203.