



Брюксел, 18.2.2016 г.
COM(2016) 74 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 г. за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал (Регламентът на ЕС относно дървения материал)

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

Доклад на Комисията до ЕП и до Съвета

1. Въведение

През 2010 г. Европейският съюз (ЕС) прие Регламент (ЕС) № 995/2010 за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал¹ (Регламентът относно дървения материал, наричан по-долу EUTR или „Регламентът“), като част от изпълнението на Плана за действие за прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията (План за действие за FLEGT). Планът за действие за FLEGT е инструментът на политиката на ЕС за борба с незаконната сеч на горите в световен мащаб, а EUTR е ключовият инструмент за справяне с проблема от гледна точка на търсенето. Регламентът започна да се прилага през март 2013 г.

Член 20, параграф 3 от EUTR изисква от Комисията, въз основа на докладите и опита на държавите членки, свързани с прилагането на Регламента, да прави преглед на „неговото действие и ефективност, включително по отношение предотвратяването на пускането на вътрешния пазар на незаконно добит дървен материал или на изделия, получени от такъв дървен материал“. В съответствие с тези изисквания настоящият доклад представя първия преглед на Регламента, извършен от Комисията.

Извършеният от Комисията преглед е под формата на оценка, направена в съответствие с насоките на ЕС за „по-добро регулиране“². В него се представят отговорите на пет въпроса за оценка: значение, ефективност, ефикасност, съгласуваност и добавена стойност за ЕС. Оценката обхваща първите две години от прилагането на EUTR. Констатациите от нея се основават на предоставените на Комисията доклади на държавите членки относно прилагането на Регламента, широкообхватен процес на консултации, анализ на съответни научни статии, анализ на търговския поток и доклад за оценка, изготвен от външен консултант.

В настоящия доклад се обобщават основните резултати от оценката, правят се заключения и се отправят препоръки за последващи действия. Той е допълнен от работен документ на службите на Комисията, представящ в по-подробен вид резултатите от оценката. Следва да се отбележи, че едва двугодишният опит, свързан с прилагането, е фактор, който ограничава извършването на оценката.

2. Контекст

Незаконната сеч е повсеместен проблем, който буди загриженост в международен план. Тя има опустошително въздействие върху някои от най-ценните останали гори в света, както и върху хората, които живеят в тях и разчитат на ресурсите, които горите им осигуряват. Незаконната сеч допринася за обезлесяването на тропическите гори и на

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

² Съобщение на Комисията относно програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) — [COM\(2014\)368](#).

влошаване на състоянието на горите, на което може би се дължат от 7 % до 14 %³ от общите емисии на CO₂ от човешки дейности; тя застрашава биологичното разнообразие и пречи на устойчивото управление на горите и оказва отрицателно въздействие върху намаляването на бедността, устойчивия и приобщаващ икономически растеж и устойчивото развитие, включително като подронва търговската жизнеспособност на операторите, действащи в съответствие с приложимото законодателство.

В Плана за действие за FLEGT от 2003 г. се определят процедури и мерки за предотвратяване на предлагането на пазара на ЕС на незаконно добит дървен материал, подобряване на доставянето на законно добит дървен материал и повишаване на търсенето на дървен материал с произход от отговорно управлявани гори. В Плана за действие за FLEGT се признава възможността за изготвяне на ново законодателство, насочено към проблемите по отношение на търсенето на незаконно добит дървен материал, което доведе до приемането на EUTR.

EUTR установява следните три ключови задължения:

1. забранява пускането на пазара на незаконно добит дървен материал или на изделия, получени от такъв дървен материал;
2. изисква от операторите, които пускат за пръв път на пазара на ЕС изделия от дървен материал, да извършват „надлежна проверка“ (НП);
3. изисква от търговците на дървен материал и на изделия от дървен материал след първото пускане на пазара да съхраняват данни за своите доставчици и клиенти.

Изделията, попадащи в приложното поле на Регламента, са изброени в приложението към него.

EUTR подчертава задължението за извършване на НП и изисква от операторите да разработят и прилагат система за надлежна проверка (СНП) или да използват СНП на организация за мониторинг (ОМ).

EUTR беше приет през декември 2010 г., но започна да се прилага едва на 3 март 2013 г. Преходният период имаше за цел да даде възможност на компетентните органи (КО) в държавите членки и на частния сектор да се подготвят за неговото прилагане. С цел улесняване на изпълнението Комисията прие през този период делегиран акт и акт за изпълнение⁴.

3. Методология

Оценката на EUTR започна през април 2015 г. и обхваща периода март 2013—март 2015 г.

В съответствие с член 20, параграф 2 от EUTR основният източник на информация за изготвяне на настоящия доклад бяха докладите на държавите членки относно

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

⁴ Делегиран регламент (ЕС) № 363/2012 на Комисията, ОВ L 115, 27.4.2012 г., стр. 12—16, и Регламент за изпълнение (ЕС) № 607/2012 на Комисията, ОВ L 177, 7.7.2012 г., стр. 16—18.

прилагането на Регламента, предоставени на Комисията до 30 април 2015 г. Освен това Комисията предприе открита обществена консултация на специалния уебсайт „Вашият глас в Европа“ (Your Voice in Europe) (15 април—3 юли 2015 г.). Бяха използвани и други целенасочени проучвания сред заинтересованите страни, както и спонтанни коментари, подадени от заинтересовани страни.

Оценката се основава на широка база от доказателства; при все това оценяването на ефективността на един новаторски законодателен инструмент само две години след началото на неговото прилагане се оказва трудна задача. Наличната информация относно въздействието на законодателството е ограничена и някои от последиците и тенденциите, произтичащи от анализа, не могат да се припишат безусловно на прилагането на EUTR.

4. Настоящо състояние на изпълнението

Регламентът изисква⁵ държавите членки да определят КО; да приемат ефективни, съразмерни и възпиращи санкции за нарушения; да изготвят планове за проверки и да извършват последователни проверки на оператори и организации за мониторинг (ОМ). Освен това в EUTR се предвижда⁶ предоставянето на техническа помощ и насоки на операторите от държавите членки, подпомагани от Комисията, както и обмен на информация между съответните заинтересовани страни.

От оценката е видно, че в периода март 2013—март 2015 г. общият напредък по изпълнението не е бил еднакъв в рамките на ЕС. Някои държави членки са започнали да прилагат EUTR едва на късен етап от отчетния период. Комисията проведе двустранни разговори с осем държави членки, които завършиха с успех, тъй като повечето от държавите членки своевременно постигнаха съответствие с разпоредбите на Регламента. Въпреки това през 2015 г. Комисията предприе правни действия срещу четири държави членки, които не спазваха изискванията⁷.

4.1 Определяне на компетентни органи

Всички държави членки с изключение на Испания посочиха в своите доклади, че са определили компетентен орган (КО), който да следи за спазването на изискванията на EUTR от операторите⁸. Институционалните структури, законовите правомощия и статутът на тези институции показват различия между държавите членки, което е отражение на техните различни правни уредби и институционални рамки. Големи различия бяха отчетени и по отношение на наличните човешки и финансови ресурси за прилагането и изпълнението на EUTR. Наличните човешки ресурси варират от приблизително 1 до 200 лица месечно⁹.

4.2 Санкции за нарушаване на EUTR

24 държави членки съобщиха за санкции, определени в тяхното национално законодателство, за нарушаване на задълженията по Регламента (за забрана, за НП и за проследяване). Гърция, Унгария, Румъния и Испания все още са в процес на изготвяне на разпоредби за подходящи санкции.

Обхватът на санкциите се различава значително в държавите членки: от искане за предприемане на коригиращи действия, глоби, изземване на дървен материал, спиране на действието на разрешението за търговия до лишаване от свобода. Някои държави членки са въвели само административни санкции, докато други са криминализирали нарушаването на някои от задълженията. Санкциите за нарушаване на забраната като цяло са по-високи от тези, свързани с нарушаване на задълженията за НП и за проследяване. Факторите, които държавите членки вземат под внимание при определяне на размера на санкциите, включват националните икономически условия и

⁵ Член 7, параграф 1, член 10, параграф 1 и член 19 от EUTR.

⁶ Член 13 от EUTR.

⁷ Унгария, Гърция, Испания и Румъния.

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

⁹ Двугодишни доклади на държавите членки.

размерите на санкциите, наложени за нарушаване на други съпоставими задължения, например тези в регламентите на ЕС, касаещи търговията с диви животински и растителни видове¹⁰. Въпреки че държавите членки имат правомощия да определят санкции, прекомерните различия в размерите на санкциите показват, че операторите в ЕС не действат при равни условия.

В 19 държави членки проверките доведоха до предприемане на коригиращи действия или санкции за нарушаване на задълженията по EUTR. Някои разследвания бяха предприети въз основа на изразена основателна загриженост от трети лица. Тъй като до настоящия момент са наложени само ограничен брой санкции, все още не може да се определи дали те са „ефективни, съразмерни и възпиращи“.

4.3 Проверки на операторите и организациите за мониторинг

26 държави членки¹¹ докладваха, че техните КО са въвели планове за проверки на операторите съгласно изискването на член 10, параграф 2 от EUTR. Всички КО прилагат основан на риска подход при изготвянето и преразглеждането на своите планове. Рисковите фактори включват характеристиките на доставчиците и техните изделия, вида оператори, както и информацията, получена от трети лица (т.е. „основателна загриженост“).

Не всички държави членки докладваха, че са извършили проверки. В няколко държави проверките са започнали по-късно поради забавяне при приемането на съответното национално законодателство и са били спорадични в началото, въпреки че с времето са станали по-системни и строги.

Признаването на ОМ от Комисията започна през август 2013 г., когато бяха признати първите две ОМ. Към момента на оценката Комисията е признала девет ОМ¹². Тъй като КО са задължени¹³ да извършват проверки на дадена ОМ поне веднъж на всеки две години, проверките на първите признати ОМ бяха извършени през втората половина на 2015 г., т.е. след обхванатия от доклада период на оценяване.

4.4 Комуникация, разпространение, сътрудничество и обмен на информация

През 2012 г. Комисията проведе комуникационна кампания относно EUTR¹⁴ и държавите членки докладваха, че те също са провели национални кампании за повишаване на осведомеността. За да подпомогне привеждането в съответствие с тълкуването на ключовите разпоредби на Регламента с оглед постигане на еднаквото му прилагане в ЕС, Комисията изготви документ с насоки относно EUTR в тясно сътрудничество с държавите членки¹⁵. Въпреки това предоставянето на насоки и

¹⁰ Регламент (ЕО) № 338/97 на Съвета и Регламент (ЕО) № 865/2006 на Комисията.

¹¹ Гърция и Унгария не предоставиха информация относно приложимите рискови фактори.

¹² След периода на оценяване още 3 ОМ бяха признати от Комисията: <http://ec.europa.eu/environment/forests/mos.htm>.

¹³ Член 6, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 607/2012.

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

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

помощ с акцент върху малките и средните предприятия (МСП) от страна на държавите членки, подпомагани от Комисията, беше по-скоро ограничено.

Сътрудничеството между Комисията и държавите членки беше широкообхватно и включваше свързани с прилагането срещи на експерти и срещи с акцент върху изпълнението, както и контакти с редица държави производителки и потребителки на дървен материал извън ЕС. През януари 2015 г. Комисията създаде електронна комуникационна платформа за обмен на информация между КО на държавите членки.

5. Оценка

5.1. Значение

Съюзът е ангажиран в борбата срещу незаконната сеч и свързаната с нея търговия, която продължава да бъде неизменен проблем в световен мащаб с големи екологични, социални и икономически последици. Като част от Плана за действие за FLEGT EUTR бе приет като всеобхватен инструмент, който да гарантира, че на пазара на ЕС се предлагат само изделия, произведени от законно добит дървен материал. Данните показват, че след влизането си в действие Регламентът е насърчил провеждането на повече политики на отговорно набавяне на материали и съответно е доказал потенциала си за промяна в пазарното поведение на операторите и създаване на вериги на доставка, свободни от незаконно добит дървен материал, като по този начин е допринесъл за постигането на общите цели на Плана за действие за FLEGT.

Значението на Регламента беше потвърдено в Седмата програма за действие в областта на околната среда (2013—2020 г.), в която EUTR изрично се посочва „като правно основание за Съюза да предприеме мерки относно глобалния проблем на незаконната сеч посредством търсенето си на дървен материал и продукти от него“¹⁶.

Оценката показва, че много от заинтересованите страни считат, че Регламентът добавя значителна стойност към международните усилия за спиране на процеса на обезлесяване и на влошаване на състоянието на горите, опазване на биологичното разнообразие и справяне с изменението на климата (чрез намаляване на емисиите от обезлесяване, засилване на опазващата роля на горите, устойчиво управление на горите и увеличаване на запасите от въглерод в горите в развиващите се държави, основавайки се на Варшавската рамка за намаляване на емисиите от обезлесяване и деградация на горите — REDD-плюс)¹⁷, като по този начин допринася за спазването на международните задължения на ЕС.

5.2. Добавена стойност за ЕС

¹⁶ Решение № 1386/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г. относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 година „Да живеем добре в пределите на нашата планета“, ОВ L 354/171, 28.12.2013 г., стр. 177—200.

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

Борбата с незаконната сеч и свързаната с нея търговия е предизвикателство в световен мащаб, с което държавите членки не могат да се справят ефективно, ако действат поотделно. Чрез въвеждането на еднакви правила на ниво ЕС EUTR предоставя възможност на Съюза и неговите държави членки да се възползват напълно от своя комбиниран ефект на пазарен лост, за да се осигури търсене на законно добит дървен материал и да се избегнат нарушения на функционирането на пазара в ЕС, които биха възникнали при установяване на различни правила от отделните държави членки.

EUTR има за цел да създаде равнопоставеност чрез определяне на еднакви изисквания относно законността както на добития на вътрешния пазар дървен материал, така и на вноса на изделия от дървен материал, и въвежда допълнително ниво на контрол, приложимо за всички оператори в ЕС. Без EUTR процесът на създаване на равни условия за икономическите оператори би бил преустановен, поставяйки операторите, които вече прилагат изискванията за НП, в неблагоприятно положение, особено с оглед на по-евтината незаконно добита дървесина, която би навлязла свободно на пазара на ЕС. Без EUTR постигнатият напредък по отношение на други елементи от Плана за действие за FLEGT, като например споразуменията за доброволно партньорство (СДП), както и възможността за поемане на ангажименти от ЕС в борбата с незаконната сеч в рамките на неотдавнашните двустранни търговски споразумения, биха били сериозно подкопани.

5.3. Ефикасност

EUTR води до разходи за постигане на съответствие за държавите членки. Част от тези разходи са свързани с извършването на проверки на операторите и ОМ. В много случаи човешките и финансовите ресурси, използвани при проверките на операторите, изглеждат несъразмерно малки в сравнение с броя на операторите в тези държави, поради което възпиращият ефект на дейностите по изпълнение се оказва по-скоро ограничен. Оценката показва, че предоставените на КО финансови ресурси се различават значително сред държавите членки. Във връзка с това следва да се отбележи, че някои държави членки не са отпусkali каквито и да било допълнителни финансови ресурси за прилагането и изпълнението на EUTR.

EUTR води до разходи за постигане на съответствие и за частния сектор. Тези разходи зависят от съществуването на предходни политики на отговорно набавяне на материали, вида и сложността на търгуваните изделия, броя и географското местоположение на доставчиците, и накрая, от сложността на веригите на доставка. Икономическите разходи могат да включват инвестиции в информационни системи, развитие на експертни умения в рамките на организацията и обучение на персонала. В настоящата оценка до голяма степен се изразява съгласие с прогнозата за разходите, посочена в оценката на въздействието¹⁸, проведена през 2008 г., когато Комисията

¹⁸ Проучване за оценка на въздействието на потенциални допълнителни мерки за предотвратяване вноса или пускането на пазара на незаконно добит дървен материал или на изделия, получени от такъв дървен материал. Вж. http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/ia_report.pdf. Вж. също работния документ на службите на Комисията, придружаващ предложението за регламент за определяне на задълженията на

направи своето предложение за регламент. Очакваше се разходите за постигане на съответствие, свързани със задължението за забрана, да бъдат неутрални, докато за разходите за постигане на съответствие относно задължението за НП се приемаше, че ще зависят от предишния опит и качеството на системите за контрол в политиката за доставки на предприятията.

Разходите за постигане на съответствие за частния сектор като цяло се считат за подлежащи на управление в случаите на предприятия, които вече прилагат политики на отговорно набавяне на материали. Това може да се отнася и за онези от тях, които избират да прилагат разходоефективни практики (вж. по-долу) или търгуват с изделия от дървен материал с относително прости вериги на доставка.

Административни последици за МСП

Задължението за НП съгласно EUTR се прилага за дружества с всякакъв размер. Големите дружества изглежда са в състояние да се приспособят по-добре и по-бързо към новите изисквания в сравнение с МСП. Може да изглежда, че МСП са в неблагоприятно положение поради по-малките си икономии от мащаба, тъй като разходите за СНП следва да бъдат покрити от по-малък оборот. Не съществуват обаче ясни признаци, че статутът на по-малко предприятие представлява пречка за прилагане на ефективна СНП¹⁹.

Оценката се основава на много малка извадка, включваща отговорите на обществената консултация онлайн. Тя показва, че за някои МСП спазването на EUTR е предизвикателство поради трудностите при разбирането на техническите изисквания на СНП, липсата на персонал с подходящи знания и опит, необходими за осъществяването на НП, и/или ограничените финансови ресурси за актуализиране на техните съществуващи системи за контрол.

Данните сочат, че разходите на МСП за спазването на EUTR могат да бъдат намалени, ако предприятията прилагат разходоефективни практики (вж. по-долу), ако се въздържат от скъпо струващи ИТ решения и се възползват от външна техническа помощ при разработването и прилагането на подходящи СНП.

Разходоефективни практики

В хода на прилагането на EUTR бяха установени няколко разходоефективни практики: i) сътрудничество между органите на държавите членки, както и между тях и техните партньори в трети държави; ii) вземане под внимание от страна на КО на изразената основателна загриженост от трети лица относно спазването на Регламента и iii) оператори, които разработват СНП, отговарящи на изискванията не само на EUTR, но

операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал, на адрес: http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/impact_assessment.pdf.

¹⁹ Вж. „Проучване относно подхода на малките и средните предприятия към надлежните проверки“, проведено от Глобалния форум по въпросите на дървесината [Global Timber Forum (GTF)] през 2015 г.: <http://www.illegal-logging.info/content/gtf-supplier-and-consumer-due-diligence-analysis>.

и на други правни инструменти (т.е. Закона Lacey в САЩ и Закона за забрана на незаконната сеч в Австралия); iv) оператори, които използват доброволни проверени системи на трети лица (т.е. доброволно сертифициране на горите) в процеса на оценка и на ограничаване на риска; v) използване за целите на НП на резултатите от преговорите между ЕС и държавите със СДП относно определенията за законност и контактите с националните органи.

От влизането в сила на EUTR стандартите на основните схеми за сертифициране на дървен материал бяха адаптирани по такъв начин, че да отразяват обхвата на определението за законност, залегнало в Регламента, и се превърнаха в практическо решение, което може да бъде използвано от операторите в ЕС, за да се подпомогне техният процес на оценка и на ограничаване на риска. Ролята на проверените системи на трети лица при прилагането на законодателството би могла да бъде допълнително разяснена в документа с насоки относно EUTR.

5.4. Ефективност

В процеса на оценяване бяха установени следните основни предизвикателства пред ефективното прилагане на EUTR: недостатъчните човешки и финансови ресурси, предоставени на КО, различните видове и размери на санкциите в държавите членки и липсата на еднакво разбиране и прилагане на Регламента в ЕС. Тези предизвикателства са довели до различия в прилагането, които създават неравнопоставеност между икономическите оператори.

Въпреки това оценката показва, че Регламентът и комуникационните кампании, проведени от Комисията и държавите членки, са повишили осведомеността относно проблема с незаконната сеч. Регламентът, като текст от значение за ЕИП, беше включен в Споразумението за Европейското икономическо пространство (ЕИП) и понастоящем се прилага и от Норвегия, Исландия и Лихтенщайн. Той е създал стимул за държавите производителки да разработят системи за проверка и доказване на спазването на изискванията за законност и също така насърчи някои трети държави да сключат СДП за FLEGT с ЕС²⁰. Освен това, наред със Закона Lacey в САЩ, той е подтикнал други държави потребителки да разширят своите национални законодателства чрез приемане на сходни законодателни актове (Австралия, Швейцария) или да започнат да обмислят мерки, насочени към подобни цели (Китай, Япония, Корея). EUTR е оказал влияние и върху внасянето на изменения в законодателството на ЕС в областта на търговията с видове от дивата флора и фауна²¹, като регламентът на Комисията в тази област беше подсилен чрез създаване на правно

²⁰ Налице са данни, че износьт от Индонезия за ЕС се е увеличил през 2014 и 2015 г., което може да се обясни и с улесненото спазване на EUTR за дървен материал, обхванат от сертификата по Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) — индонезийската система за проверка на законността на дървения материал.

²¹ Регламент (ЕС) 2015/870 на Комисията от 5 юни 2015 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 865/2006 за установяване на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 338/97 по отношение на търговията с видове от дивата флора и фауна (ОВ L 142, 6.6.2015 г., стр. 3–20).

основание за управляващите органи в държавите членки да отказват издаването на разрешение за внос в случай на сериозни съмнения относно законността на пратка от екземпляри, предмет на Конвенцията по международната търговия със застрашени видове от дивата фауна и флора (CITES).

Ефективност на забраната за пускане на пазара (член 4, параграф 1)

Държавите членки не са докладвали за каквито и да било приключени случаи на разследвания във връзка с нарушаване на задължението за забрана²². Поради ограниченото време и предвид недостатъчния опит при прилагането на забраната не би могло да се направи заключение относно нейната ефективност.

Трудно е да се направи количествена оценка на въздействието на EUTR върху търговията с незаконно добит дървен материал поради прикрития характер на тези дейности. Анализиранияте статистически данни за търговията не показват ясна промяна във вноса на дървен материал и изделия от дървен материал през последните две години, която би могла еднозначно да се обясни с прилагането на EUTR.

Използване на системите за надлежна проверка (НП) (член 6)

Операторите в ЕС не са въвели по последователен начин изискванията за НП през първите две години на прилагане на Регламента. Въпреки че според данните ситуацията постепенно се подобрява, спазването на изискванията в частния сектор като цяло остава неравномерно и недостатъчно.

Извършените от КО проверки показаха, че докато много от операторите са използвали някакъв вид СНП, те невинаги са отговаряли на изискванията на EUTR, което е довело до предприемането на коригиращи действия. Някои заинтересовани страни заявиха, че прилагането на задължението за НП е сериозно предизвикателство поради новаторското му естество и недостатъчните насоки.

Основните пречки за постигане на напълно функциониращи системи за НП са свързани с трудности при разбирането на всички елементи, необходими за създаване на стабилна СНП, трудности при събирането на информация относно приложимото законодателство в държавите производителки, липса на сътрудничество с доставчиците и на подходящи мерки за оценка и за ограничаване на риска.

Признатите ОМ предоставят СНП на операторите, в случай че последните не притежават вътрешен капацитет за разработване на собствени системи за надлежна проверка. Интересът сред операторите към услугите на ОМ е много малък и само част от тях използват понастоящем СНП и услугите за извършване на проверки на ОМ. Ниското равнище на правоприлагане от страна на КО не насърчава използването на СНП и сред операторите се наблюдава нежелание за сключване на договори с ОМ, тъй като съгласно EUTR ОМ са задължени да докладват на КО за основни пропуски.

²² В няколко отделни случая бяха проведени разследвания относно законността на вносни изделия от дървен материал въз основа на изразена основателна загриженост.

Въпреки че възприемането на задължението за НП протича бавно, налице са данни, че операторите постепенно въвеждат СНП, като изискват повече информация и удостоверяване на законността от своите доставчици. Това показва, че задължението за НП има потенциала да промени пазарното поведение на операторите, като по този начин създаде вериги на доставка без наличие на незаконно добит дървен материал. Въпреки това е необходимо повече време, преди да бъде извършена окончателна оценка.

5.5. Съгласуваност

EUTR е съгласуван с други съответни законодателни актове в областта на горите и в други сектори, и по-специално със схемите на разрешителни съгласно СДП за FLEGT и с регламентите на ЕС, касаещи търговията с диви животински и растителни видове.

Напредък по отношение на СДП за FLEGT

СДП са ключов елемент от Плана за действие за FLEGT. Това са двустранни споразумения между ЕС и трети държави производителки и износителки на дървен материал, договорени по искане от страна на тези държави. СДП уреждат установяването на схема на разрешителни по FLEGT с оглед гарантиране на законността на вноса на изделия от дървен материал от тези държави в ЕС. EUTR предвижда презумпция за законност за изделия от дървен материал, обхванати от схемата на разрешителни по FLEGT²³.

Досега са подписани шест²⁴ СДП, а девет²⁵ други са в процес на подписване. Двете държави, постигнали най-голям напредък, са Индонезия и Гана, и първите изделия от дървен материал с разрешителни по FLEGT от едната (или двете) от тези държави се очаква да бъдат внесени в ЕС през 2016 г.

Независимо от постигнатия в някои държави напредък във връзка със СДП за FLEGT, при липсата на пазара на ЕС на дървен материал, обхванат от схемата на разрешителни по FLEGT, няма ясни доказателства, че СДП са допринесли за намаляване на наличието на незаконно добит дървен материал и на изделия от такъв дървен материал на вътрешния пазар.

6. Продуктов обхват

Продуктовият обхват на EUTR е представен в приложението към него чрез комбинация от кодове по Комбинираната номенклатура (КН) на ЕС и описание на изделията. EUTR включва значителен брой изделия от дървен материал, но не всички изделия попадат в неговия обхват. Изключенията са посочени в текста на Регламента²⁶ и в приложението към него. Някои изделия от дървен материал, като например

²³ Член 3, параграф 1 от EUTR.

²⁴ Камерун, Централноафриканска република, Гана, Индонезия, Либерия, Република Конго.

²⁵ Кот д'Ивоар, Демократична република Конго, Габон, Гвиана, Хондурас, Лаос, Малайзия, Тайланд, Виетнам.

²⁶ Член 2, букви а) и б) и член 3 от EUTR.

музикални инструменти (КН 92), дървени ковчези (КН 4421) или дървени седалки (КН 94), не са обхванати от Регламента.

Консултациите със заинтересованите страни показаха, че много от тях не считат настоящия продуктов обхват на EUTR за оптимален и смятат, че той следва да включва повече изделия от дървен материал, като например посочените по-горе, както и печатни изделия (вж. по-долу). Други обаче смятат, че продуктивният обхват не следва да се разширява преди постигането на пълно изпълнение и ефективно прилагане на EUTR.

Що се отнася до пазарния дял, важна група изделия, които понастоящем са изключени, са „печатни книги, вестници, картини и други печатни произведения на издателства, на пресата или на останалата графична промишленост, ръкописни или машинописни текстове и чертежи“. За разлика от печатните произведения, отпечатани на вътрешния пазар, при които вносните хартиена маса и хартиен материал подлежат на контрол на законността, по отношение на вносните печатни произведения не се извършва НП и те не подлежат на проверки за законността на използваните в тях дървесни влакна. Поради това рискът те да произхождат от незаконно добит дървен материал може да бъде по-голям. Различията в третирането на произведенията на вътрешния пазар и вносните печатни произведения биха могли да се преодолеят, ако печатните изделия бъдат включени в продуктивния обхват. Разнообразието и сложността на печатните произведения следва да бъдат взети под внимание при обмисляне на възможностите за разширяване на настоящия продуктов обхват.

7. Заключение

Оценката на EUTR е изготвена само две години след началото на неговото прилагане, което е недостатъчно време за оценяване на неговата ефективност, особено като се има предвид новаторската същност на изискването за задължителна НП.

През първите две години прилагането и изпълнението на разпоредбите на EUTR бяха бавни процеси, осъществени в различна степен и все още незавършени. Напоследък бе отбелязан значителен напредък, дори при условие че към момента на извършване на оценката не всички държави членки бяха изпълнили всички свои задължения по Регламента. Данните показват, че операторите постепенно започват да изпълняват задължението за НП. Прилагането в различна степен и непълното изпълнение през първите две години на прилагане обаче не улесниха установяването на равнопоставеност, която би защитила операторите от нелоялната конкуренция на изделия, произведени от незаконно добит дървен материал.

Поради относително краткия период от време от влизането в сила на Регламента оценката не би могла да изрази количествено въздействието на Регламента върху търговията с незаконно добит дървен материал и изделия от такъв дървен материал на вътрешния пазар, което затрудни преценката относно това дали Регламентът е

постигнал целта си за предотвратяване на пускането на пазара на незаконно добит дървен материал и изделия от такъв дървен материал.

В световен план EUTR се възприема като важен законодателен инструмент за борба с незаконната сеч и с търговията с незаконно добит дървен материал и изделия от такъв дървен материал и за тяхното намаляване. Регламентът подтикна други държави потребители да разработят сходни законодателни актове. Освен това той представлява необходимото допълнение от страна на търсенето към основния инструмент от страна на предлагането: СДП за FLEGT. Без EUTR би имало много по-малко стимули за прилагане на СДП, тъй като не би се изисквало удостоверяване на законността в ЕС.

Регламентът повиши осведомеността относно проблема с незаконната сеч и нейните въздействия върху околната среда и климата в отрасъла и сред потребителите. Той оказва влияние върху утвърждаването на изменения в регламенти на ЕС, касаещи търговията с диви животински и растителни видове.

Що се отнася до конкретните въпроси за преглед, изброени в член 20 от EUTR, оценката показва следното:

- I. **Административните последици за МСП** са силно зависими от сложността на икономическия контекст и от съществуването на предходни политики на отговорно набавяне на материали. Може да изглежда, че МСП са в неблагоприятно положение при прилагането на ефективни СНП поради по-малките си икономии от мащаба; не съществуват обаче ясни признаци, че статутът на по-малко предприятие представлява пречка за прилагане на ефективна СНП.
- II. Що се отнася до **продуктовия обхват**, някои заинтересовани страни го считат за непълен и предлагат той да бъде разширен чрез включване на музикални инструменти, ковчези, столове и/или печатни изделия. Някои заинтересовани страни дори предложиха радикална промяна на подхода спрямо продуктовия обхват чрез включване на всички продукти от дървен материал с възможни изключения, докато други считат, че продуктивният обхват не следва да бъде разширяван до постигането на еднакво прилагане на EUTR в целия ЕС. Комисията може да обмисли възможността за разширяване на продуктивния обхват след извършване на оценка на въздействието на вариантите.
- III. Що се отнася до **ефективността на забраната** за пускане на пазара, не би могло да се направи заключение предвид недостатъчния опит във връзка с прилагането на забраната. По отношение на ефективността на СНП, въпреки трудностите при разбирането и прилагането на това задължение изглежда, че то оказва известно въздействие върху практиките на операторите.

8. Препоръки и следващи стъпки

За да се справят с установените недостатъци, държавите членки следва значително да повишат усилията си по прилагането и изпълнението на разпоредбите. Настоящото равнище на технически капацитет и ресурси (както човешки, така и финансови), предоставени на КО, не отговаря на потребностите и трябва да бъде повишено в повечето държави членки с цел увеличаване на броя и качеството на проверките за съответствие. Това от своя страна ще насърчи промишлеността да използва надеждна и работеща СНП. Също така следва КО да положат допълнителни усилия за предоставяне на информация на операторите, по-специално на МСП, относно изискванията на EUTR. По-конкретно следва да се насърчават повече установените разходоэффективни практики за прилагане на задължението за НП.

Комисията ще продължи да предоставя насоки на държавите членки и операторите чрез допълнения към документа с насоки относно EUTR, когато това е необходимо, за да се постигне еднаква степен на прилагане на Регламента в ЕС. Комисията ще продължи да улеснява комуникацията и да подпомага сближаването на подходите за прилагане между КО на срещи на експертната група.

Въз основа на гореизложеното Комисията не счита за необходимо да предлага изменения на основните разпоредби на EUTR, тъй като при оценката не бе установена ясно изразена нужда от промени в ключовите елементи на законодателството. При все това Комисията може да обмисли възможността за разширяване на продуктивния обхват, определен в приложението към EUTR, чрез делегиран акт, след като бъде извършена оценка на въздействието на вариантите.