

Projekt rozporządzenia ograniczającego wylesianie

Co zawiera projekt Komisji Europejskiej,
a czego w nim brakuje?

Spis rzeczy

Główne wnioski.....	3
Przełom w zakresie zarządzania środowiskiem	3
Obowiązkowe stosowanie systemu zasad należytej staranności w łańcuchu dostaw.....	4
Minimalne wymogi w zakresie należytej staranności.....	5
Pełna identyfikowalność łańcucha dostaw.....	5
Brak uzależnienia od systemów certyfikacji stron trzecich	6
Należyta staranność „oparta na wynikach”	7
„Uprozczone zasady należytej staranności” – niefortunna luka prawna	7
Sześć podstawowych towarów i potencjalnie wiele „produktów pochodnych” w przyszłości.....	8
Nowa norma dotycząca „niepowodowania wylesiania” – w odniesieniu do wylesiania po 2020 r.....	10
Brak „degradacji lasów” związanej z produkcją drewna – co to oznacza?	11
Produkty muszą być wytwarzane zgodnie z prawem	12
Brak informacji na temat praw człowieka, ekosystemów nieleśnych, finansów czy dostępu do wymiaru sprawiedliwości – istotne braki w odniesieniu do Sprawozdania Parlamentu Europejskiego.....	13
Prawa człowieka.....	13
Ekosystemy nieleśne.....	14
Finanse.....	14
Dostęp do wymiaru sprawiedliwości.....	15
Bardziej przejrzyste i inteligentne mechanizmy egzekwowania prawa.....	16
Potrzeba większej przejrzystości	17

Kontynuacja dobrowolnych umów o partnerstwie (VPA) mimo ich niepewnej przyszłości
..... **18**

Główne wnioski

- Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący projektu rozporządzenia UE ograniczającego wylesianie i degradację lasów jest krokiem naprzód w globalnym zarządzaniu środowiskiem i ważnym sygnałem dla przedsiębiorstw handlujących towarami zagrażającymi lasom na całym świecie.
- Integralność proponowanych przepisów opiera się na obowiązkowym systemie zasad należytej staranności (ang. *due diligence system*), którego celem jest pełna identyfikowalność łańcucha dostaw, minimalne wymogi dotyczące należytej staranności oraz jasne standardy zgodności – w odniesieniu do podmiotów handlowych i rozpowszechnianych przez nich produktów.
- W porównaniu z rozporządzeniem UE w sprawie drewna (EUTR), Projekt istotnie usprawnia egzekwowanie przepisów, wprowadzając m.in. jaśniejsze wymogi dla krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa oraz współpracy z organami celnymi w zakresie przywozu i wywozu określonych produktów.
- Projekt ma jednocześnie istotne słabe strony, takie jak pominięcie kwestii wpływu produkcji określonych towarów na prawa człowieka oraz nieleśne ekosystemy, brak zastosowania do sektora finansowego oraz brak dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla stron poszkodowanych przez produkcję określonych towarów trafiających na rynek UE.

Przełom w zakresie zarządzania środowiskiem

Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący projektu rozporządzenia UE ograniczającego wylesianie i degradację lasów¹ („Projekt”) stanowi długo oczekiwany krok naprzód w globalnym zarządzaniu środowiskiem. Komisja Europejska przedstawiła Projekt 17 listopada 2021 roku². Jest to sztandarowa inicjatywa w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, której celem jest zminimalizowanie negatywnego wpływu UE na lasy na całym świecie poprzez ustanowienie nowej normy dotyczącej „niepowodowania wylesiania” w odniesieniu do sprzedaży w UE i wywozu z UE niektórych towarów zagrażających lasom.

Projekt jest niezwykle ważny: popyt w UE na towary zagrażające lasom napędza ekspansję rolniczą, która jest główną przyczyną wylesiania na świecie, stanowiąc jednocześnie największy czynnik utraty różnorodności biologicznej na lądzie³. Wskaźniki wylesiania na świecie, zwłaszcza w regionach tropikalnych (gdzie lasy są szczególnie istotne z punktu widzenia klimatu i różnorodności biologicznej), od lat utrzymują się na wysokim poziomie lub rosną⁴, podobnie jak światowy popyt na towary powiązane

¹ COM (2021) 706, dostępne pod adresem https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_en.

² <https://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation-proposal.htm>.

³ FAO (2021), COP26: Agricultural expansion drives almost 90 percent of global deforestation, dostępne pod adresem <https://www.fao.org/newsroom/detail/cop26-agricultural-expansion-drives-almost-90-percent-of-global-deforestation/en>; 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, s. 7, 10 i następne, 16, dostępne pod adresem https://ec.europa.eu/environment/document/download/7ab29a87-09a1-45f9-b83b-cd80765de10f_en.

⁴ WRI (2021), The Latest Analysis on Global Forests & Tree Cover Loss, Global Forest Review, dostępne pod adresem <https://research.wri.org/gfr/forest-pulse>; National Geographic (2018), Tropical Deforestation Slowed in 2017—To the Second Worst Total Ever, dostępne pod adresem <https://www.nationalgeographic.com/science/article/tropical-deforestation-forest-loss-2017>; 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, s. 6, 12 i następne, https://ec.europa.eu/environment/document/download/7ab29a87-09a1-45f9-b83b-cd80765de10f_en.

z tym zjawiskiem, takie jak wołowina, soja, olej palmowy, kakao, kawa, drewno i kauczuk⁵. Przekształcanie lasów na cele produkcji rolnej często idzie w parze z poważnymi naruszeniami praw człowieka i przemocą wobec osób stojących w obronie lasów, ludów tubylczych i społeczności lokalnych⁶. Potrzebna jest pilna interwencja, aby odwrócić te globalne tendencje – i właśnie taki cel przyświeca Projektowi. Czy jest on jednak wystarczająco ambitny i przyczyni się do rzeczywistej zmiany?

W porównaniu ze sprawozdaniem Parlamentu Europejskiego na temat wylesiania, przyjętym w październiku 2020 roku⁷, Projekt jest mniej ambitny i zawiera kilka znaczących luk. Sprawozdanie Parlamentu wyznacza aprobowany przez europarlamentarzystów zakres zagadnień, które powinny znaleźć się w projektowanym rozporządzeniu, i prawdopodobnie będzie stanowić podstawę oceny Projektu przez Parlament w ramach procesu legislacyjnego.

Projekt będzie teraz przedmiotem negocjacji między Parlamentem Europejskim a Radą Unii Europejskiej, których celem ma być osiągnięcie porozumienia w sprawie ostatecznej wersji tekstu.

Niemniej jednak Projekt już teraz stanowi dla światowych rynków towarów zagrażających lasom wyraźny sygnał nadchodzących zmian.

Co dokładnie zawiera Projekt? Czego w nim brakuje? Niniejsze opracowanie zawiera przegląd najważniejszych rozwiązań przewidzianych przez Projekt, a także jego słabych stron i brakujących elementów.

Porównanie proponowanych zmian z kluczowymi elementami rozporządzenia UE w sprawie drewna (EUTR) można znaleźć w naszym opracowaniu *Projekt rozporządzenia ograniczającego wylesianie - Porównanie z rozporządzeniem UE w sprawie drewna (EUTR)*⁸.

Obowiązkowe stosowanie systemu zasad należytej staranności w łańcuchu dostaw

Głównym elementem Projektu jest solidny mechanizm należytej staranności w łańcuchu dostaw, który ma zapewnić, by towary wprowadzane na rynek UE nie powodowały wylesiania i były produkowane zgodnie z obowiązującym prawem (art. 4 i 8-11 Projektu). Zakłada on pełną identyfikowalność towarów aż do punktu produkcji – co stanowi zasadniczy wymóg nawet podstawowej należytej staranności

⁵ Pendril et al (2019), Agricultural and forestry trade drives large share of tropical deforestation emissions, *Global Environmental Change*, Vol. 56 s.1-10, dostępne pod adresem <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.03.002>; WWF (2018), What are the biggest drivers of tropical deforestation?, dostępne pod adresem <https://www.worldwildlife.org/magazine/issues/summer-2018/articles/what-are-the-biggest-drivers-of-tropical-deforestation>; WRI (2018), Ending Tropical Deforestation: The Global Debate About Biofuels and Land-Use Change, dostępne pod adresem <https://www.wri.org/research/ending-tropical-deforestation-global-debate-about-biofuels-and-land-use-change>; 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, s. 18, dostępne pod adresem https://ec.europa.eu/environment/document/download/7ab29a87-09a1-45f9-b83b-cd80765de10f_en.

⁶ ClientEarth i Global Witness (2021), Upholding human rights in the fight against deforestation, dostępne pod adresem <https://www.clientearth.org/latest/documents/upholding-human-rights-in-the-fight-against-deforestation/>. Zob. również Forests People Programme (2018), Closing the gap: rights-based solutions for tackling deforestation; Human Rights Watch (2019), Rainforest Mafias: How violence and impunity fuel deforestation in Brazil's Amazon; FIAN International (2017), Land Grabbing and Human Rights: the role of EU actors abroad.

⁷ Procedura PE 2020/2006(INL), dostępne pod adresem https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0285_EN.html.

⁸ Dostępny na stronie <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/>.

w łańcuchu dostaw – oraz wprowadza szczegółowe wymogi wobec podmiotów gospodarczych w zakresie wykazania, że ich produkty spełniają wymogi rozporządzenia przed wprowadzeniem ich na rynek UE lub przed ich wywozem z tego rynku (art. 4 ust. 1 Projektu).

Przejrzyste przepisy w zakresie należytej staranności zwiększą pewność podmiotów gospodarczych co do ich obowiązków wynikających z nowego rozporządzenia oraz zachęcą do podejmowania współpracy z dostawcami towarów w celu uzyskania informacji niezbędnych do efektywnego przeprowadzenia procedury należytej staranności. Rzeczywista wartość wynikająca z ambitnego prawa obowiązującego w całej UE polega na tym, że zapewnienie identyfikowalności łańcuchów dostaw określonych produktów wprowadzanych na rynek UE stanie się powszechnym obowiązkiem. Przyczyni się to do zwiększenia zapotrzebowania na mechanizmy pozwalające monitorować łańcuchy dostaw określonych produktów oraz zapewni równe szanse tym podmiotom, które już inwestują w ich przejrzystość.

Minimalne wymogi w zakresie należytej staranności

Warto zauważyć, że występujące w Projekcie pojęcie „należytej staranności” nie jest ograniczone i odpowiada definicjom powszechnie przyjętym w ustawodawstwach krajowych. Aby zapewnić jednolitą interpretację w tym zakresie, Projekt zawiera szereg minimalnych wymogów (określonych w art. 9-11 Projektu) uszczegóławiających obowiązek zachowania należytej staranności. Umożliwi to wszystkim zainteresowanym stronom – tj. podmiotom gospodarczym, krajowym organom egzekwowania prawa (tzw. właściwym organom) i sądom – stosowanie norm w zakresie należytej staranności obowiązujących na poziomie krajowym, z uwzględnieniem minimalnych standardów wspólnych dla wszystkich państw członkowskich, harmonizujących krajowe praktyki.

Znajdują się wśród nich wymogi dotyczące gromadzenia informacji na określone tematy, które są „poparte dowodami” (art. 9 ust. 1 Projektu), obowiązek „weryfikacji i analizy” tych informacji oraz oceny ryzyka, że dane produkty nie spełniają wymogów rozporządzenia, przy „szczególnym uwzględnieniu” określonych kryteriów oceny ryzyka (art. 10 ust. 2 Projektu).

Informacje objęte tym obowiązkiem obejmują „odpowiednie i możliwe do zweryfikowania informacje” świadczące o tym, że określone produkty „nie powodują wylesiania” i zostały wyprodukowane zgodnie z odpowiednimi przepisami kraju produkcji (art. 9 ust. 1 lit. g) i h) Projektu).

Wymogi w zakresie należytej staranności mają jednakowe zastosowanie do podmiotów handlowych niebędących MŚP, które obracają produktami wprowadzonymi wcześniej na rynek UE. Wszystkie podmioty (w tym MŚP) uczestniczące w komercyjnym rozpowszechnianiu określonych produktów muszą uzyskać szereg informacji, który umożliwi im prześledzenie łańcucha dostaw danego produktu od momentu wprowadzenia go na rynek UE (art. 6 ust. 1 i 2 Projektu). Dla pełniejszej efektywności rozporządzenia, wymogi te mogłyby zostać wzmocnione (zob. sekcja dotycząca przejrzystości poniżej).

Pełna identyfikowalność łańcucha dostaw

Podstawowym wymogiem w zakresie zachowania należytej staranności w łańcuchu dostaw jest możliwość prześledzenia drogi produktów w całym łańcuchu dostaw, począwszy od punktu ich produkcji lub pozyskania do momentu wprowadzenia ich na rynek UE po raz pierwszy. Jest to zasadniczy element Projektu.

Podmioty gospodarcze z UE będą zobowiązane do określenia współrzędnych geolokalizacyjnych działek, na których wyprodukowano określone towary, a także do podania daty lub przedziału czasowego produkcji (art. 9 ust. 1 lit. d) Projektu). Pozwoli to podmiotom gospodarczym na

wykorzystanie dostępnych narzędzi obrazowania satelitarnego do sprawdzenia historii użytkowania gruntów na danym obszarze pod kątem wylesiania.

Projekt wprowadza także kontrole wiarygodności informacji dotyczących łańcucha dostaw, które podmioty gospodarcze z UE otrzymują od swoich dostawców. W szczególności podmioty gospodarcze muszą uwzględnić w ocenie ryzyka złożoność swoich łańcuchów dostaw, trudności w powiązaniu towarów z gruntami, na których zostały wyprodukowane lub pozyskane, oraz ryzyko zmieszania produktów nieznanego pochodzenia lub pochodzących z obszarów wylesianych z legalnymi produktami (art. 10 ust. 2 lit. f) i g)).

Wymogi te mają zasadnicze znaczenie dla integralności procedury należytej staranności, która stanowi centralny element Projektu.

Brak uzależnienia od systemów certyfikacji stron trzecich

Ważną zaletą proponowanych przepisów dotyczących należytej staranności jest brak możliwości, by podmioty polegały na systemach certyfikacji lub weryfikacji stron trzecich w celu wykazania zgodności z wymogami należytej staranności. Systemy takie mają dobrze udokumentowane słabości strukturalne i systemowe niedociągnięcia operacyjne⁹, a Komisja zasadnie dopilnowała, aby podmioty gospodarcze nie mogły przetrzącać na nie swoich obowiązków prawnych lub polegać na ich certyfikatach czy zapewnieniach jako dowodach wykonania tych zobowiązań.

Podmioty gospodarcze mogą jednak uwzględniać informacje dostarczane przez zewnętrzne systemy certyfikacji lub weryfikacji w ramach procesu należytej staranności. Rozporządzenie nie musi uznawać ani nawet odwoływać się do takich systemów, aby podmioty gospodarcze mogły to robić. W rzeczywistości rozporządzenie nie powinno uznawać jednego źródła informacji w miejsce innego ani traktować żadnego z nich w sposób preferencyjny.

Niestety, Projekt otwiera możliwość preferencyjnego traktowania informacji dostarczanych przez systemy zewnętrznej kontroli, co może zagrazić bezstronności procedury należytej staranności. Wynika to z wymienienia „informacji uzupełniających na temat zgodności [...], które mogą obejmować informacje dostarczone przez systemy certyfikacji lub inne systemy zweryfikowane przez strony trzecie” jako jednego z obowiązkowych kryteriów oceny ryzyka, które podmioty są zobowiązane „wziąć pod szczególną uwagę” (art. 10 ust. 2 lit. j) Projektu). Włączenie informacji dostarczanych przez systemy zewnętrzne jako kryterium oceny ryzyka stwarza strukturalną słabość w mechanizmie należytej staranności i jest niewłaściwe z dwóch zasadniczych powodów:

- a) zakres informacji, które można uwzględniać w ramach procedury należytej staranności, nie jest ograniczony – istnieją co prawda minimalne wymogi, ale nie ma ograniczeń, a zatem podmiotom w żaden sposób nie uniemożliwia się uwzględniania informacji dostarczanych przez zewnętrzne systemy certyfikacji lub weryfikacji pochodzenia; oraz
- b) „informacje uzupełniające na temat zgodności” nie są obiektywnym wskaźnikiem potencjalnego ryzyka niezgodności z przepisami (podobnie jak inne kryteria oceny ryzyka w art. 10 ust. 2 Projektu, takie jak powszechność wylesiania w danym regionie, jakość egzekwowania prawa

⁹ Zob. np. Greenpeace (2021), Destruction Certified, dostępne pod adresem <https://www.greenpeace.org/international/publication/46812/destruction-certified/>; Komisja Europejska (2021), Study on certification and verification schemes in the forest sector and for wood-based products, dostępne pod adresem <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/afa5e0df-fb19-11eb-b520-01aa75ed71a1/language-en>; 3keel i LMC International (2018), Study on the environmental impact of palm oil consumption and on existing sustainability standards for the European Commission, dostępne pod adresem https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/palm_oil_study_kh0218208enn_new.pdf.

i poziom korupcji, złożoność łańcucha dostaw itp.), przez co mogą obejmować informacje, które są niekompletne, niewiarygodne lub nieprawidłowe.

Wszelkie „informacje uzupełniające na temat zgodności” powinny być zweryfikowane i poparte dowodami (tak jak wymaga się tego od wszystkich innych informacji branych pod uwagę w procesie należytej staranności (art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 Projektu)) oraz oceniane na podstawie odpowiednich kryteriów oceny ryzyka (takich jak źródło, wiarygodność i aktualność, jak przewidziano w istniejącym kryterium oceny ryzyka w art. 10 ust. 2 lit. d) Projektu). Najbardziej istotne są dowody rzeczywistego przestrzegania przepisów, a nie niezweryfikowane informacje o rzekomym przestrzeganiu przepisów.

Należyta staranność „oparta na wynikach”

Z Projektu jasno wynika, że przeprowadzenie procedury należytej staranności przez podmiot gospodarczy musi przynieść określony rezultat, zanim będzie mógł on wprowadzić swoje produkty na rynek UE lub wywieźć je z tego rynku. Ten konkretny rezultat określa się jako zerowe lub nieistotne ryzyko niezgodności z wymogami rozporządzenia.

Jeżeli podmioty gospodarcze nie są w stanie stwierdzić, że nie istnieje „żadne lub istnieje tylko nieznaczne ryzyko” niespełnienia przez ich produkty wymogów rozporządzenia, lub przeprowadzić minimalnej procedury należytej staranności, ich produkty nie mogą zostać wprowadzone na rynek UE lub z niego wywiezione (art. 4 ust. 2, 4 ust. 5 i 10 ust. 1 Projektu). Każdy podmiot gospodarczy musi dokonać przeglądu swojego systemu należytej staranności co najmniej raz w roku (art. 10 ust. 7 Projektu) oraz powiadomić właściwe organy w przypadku uzyskania nowych informacji wskazujących, że produkty już wprowadzone na rynek lub wywiezione z UE nie spełniają wymogów rozporządzenia (art. 4 ust. 6 Projektu).

„Uproszczone zasady należytej staranności” – niefortunna luka prawna

Jednym z oczywistych niedociągnięć Projektu jest propozycja „uproszczonych zasad należytej staranności”, która zwalnia podmioty z obowiązku przeprowadzania oceny ryzyka w ramach tej procedury w odniesieniu do produktów wytwarzanych w krajach „niskiego ryzyka” (lub ich części) (art. 12 Projektu). Wyjątek ten nie ma zastosowania, jeśli podmiot pozyska jakiegokolwiek informacje wskazujące na ryzyko niezgodności z przepisami rozporządzenia.

Ocena ogólnych wskaźników ryzyka wylesiania zagregowanych na poziomie krajowym (lub nawet na poziomie niższym niż krajowy) nie powinna jednak zwalniać podmiotów gospodarczych z oceny konkretnych zagrożeń związanych z ich łańcuchami dostaw. Te same wymogi dotyczące należytej staranności powinny mieć zastosowanie do wszystkich podmiotów, niezależnie od tego, skąd pozyskują towary.

Podejście oparte na „uproszczonych zasadach należytej staranności” jest szczególnie problematyczne, ponieważ:

- a) „uproszczone zasady należytej staranności” zwalniają podmioty z obowiązku zachowania należytej staranności w odniesieniu do ryzyka niezgodności z prawem (nawet jeśli ryzyko to jest bardzo wysokie) tylko dlatego, że ryzyko wylesiania na poziomie krajowym lub niższym jest niewielkie. Wynika to z faktu, że przepisy dotyczące oceny ryzyka dla danego kraju są wyraźnie ograniczone do oceny ryzyka związanego z produkcją towarów, które nie są produktami „niepowodującymi wylesiania” (art. 27 ust. 1 Projektu). (Kryteria oceny ryzyka określone w art. 27 ust. 2 Projektu podobnie skupiają się na wskaźnikach ryzyka związanych

- z tym, czy towary wyprodukowane w danym kraju (lub jego części) nie są produktami „niepowodującymi wylesiania”, nie zaś na ryzyku zarówno wylesiania, jak i nielegalności).
- b) zwolnienie podmiotów gospodarczych z wymogów należytej staranności na podstawie oceny ryzyka na szczeblu krajowym lub niższym niż krajowy może doprowadzić do przeoczenia skoncentrowanego ryzyka w kluczowych obszarach zaopatrzenia i szczególnych rodzajów ryzyka związanych z konkretnym łańcuchem dostaw. Takie zagregowane oceny ryzyka oparte na ogólnych kryteriach będą prawdopodobnie dostarczać jedynie ogólnych wskazówek na temat ryzyka. W związku z tym oceny ryzyka nie dają żadnej gwarancji, że wszyscy producenci działający w danym kraju (lub jego części) są „niskiego ryzyka”.
 - c) należyta staranność z natury rzeczy zakłada działanie oparte na poziomie ryzyka – tam, gdzie ryzyko jest niskie, wysiłek wymagany do jego identyfikacji i oceny jest również stosunkowo niski. Dzięki temu należyta staranność jest z założenia podejściem elastycznym i proporcjonalnym – wymagane działania będą odzwierciedlać skalę i profil ryzyka łańcucha dostaw danego podmiotu. W związku z tym zwolnienie podmiotów gospodarczych z obowiązku zachowania należytej staranności w przypadku, gdy zaopatrują się one na obszarach geograficznych „niskiego ryzyka”, nie wydaje się uzasadnione.

Każda ocena ryzyka w odniesieniu do danego kraju powinna być co najwyżej wskazówką w zakresie przeprowadzania indywidualnego procesu należytej staranności oraz wsparciem dla właściwych organów w zakresie ukierunkowania kontroli zgodności.

Sześć podstawowych towarów i potencjalnie wiele „produktów pochodnych” w przyszłości

Nowe rozporządzenie będzie miało zastosowanie do kakao, kawy, oleju palmowego, soi, drewna i hodowli bydła. Pominięto natomiast kauczuk i kukurydzę, które początkowo zostały uwzględnione, a następnie odrzucone w ocenie skutków Komisji¹⁰ oraz włączone do zakresu towarów w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego (w którym uwzględniono również ogólnie „mięso”)¹¹.

Oprócz listy towarów podstawowych, rozporządzenie ma obejmować produkty, które „zawierają te towary, były nimi karmione lub zostały wykonane przy ich użyciu” („**produkty pochodne**”) (art. 1 Projektu). Jednak finalne produkty, do których znajdzie zastosowanie rozporządzenie, muszą najpierw zostać wymienione w Załączniku I poprzez wskazanie ich kodu HS (międzynarodowego systemu kodów produktów używanego do celów handlowych i celnych). Pomimo szerokiego brzmienia art. 1 Projektu, Załącznik I zawiera jedynie bardzo ograniczoną listę produktów pochodnych i jest daleki od zalecenia Parlamentu Europejskiego, aby objąć „wszystkie produkty pośrednie lub końcowe, które są pochodnymi tych towarów, oraz produkty, które zawierają te towary”¹².

Oznacza to, że choć rozporządzenie ma obejmować bardzo szeroki zakres produktów pochodnych, początkowo będzie miało zastosowanie jedynie do bardzo wąskiej listy.

¹⁰ 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. 32-33, dostępne pod adresem https://ec.europa.eu/environment/document/download/7ab29a87-09a1-45f9-b83b-cd80765de10f_en.

¹¹ Zob. art. 2 Załącznika do Sprawozdania Parlamentu Europejskiego, Procedura PE 2020/2006(INL), dostępnego pod adresem https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0285_EN.html.

¹² Zob. art. 2 Załącznika do Sprawozdania Parlamentu Europejskiego, Procedura PE 2020/2006(INL), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0285_EN.html.

W ocenie skutków dołączonej do Projektu stwierdzono, że wynika to głównie z faktu, że Komisja nie była w stanie odpowiednio ocenić potencjalnego wpływu zastosowania rozporządzenia do pełnego zestawu produktów pochodnych, chociaż przyznała, że takie podejście zwiększyłoby skuteczność rozporządzenia i że przeważająca większość organizacji pozarządowych i znaczących stowarzyszeń branżowych wezwała do objęcia rozporządzeniem wszystkich produktów pochodnych od samego początku¹³. W ocenie skutków z 2019 r. dotyczącej zmiany zakresu produktów objętych rozporządzeniem UE w sprawie drewna (EUTR)¹⁴ również stwierdzono, że „skuteczność wzrasta wraz z rozszerzeniem zakresu produktów” (choć zakres produktów objętych rozporządzeniem UE w sprawie drewna nie został rozszerzony w wyniku tego przeglądu).

Zamiast tego Projekt przewiduje przegląd wykazu towarów objętych rozporządzeniem (art. 32 ust. 1 Projektu) i produktów pochodnych wymienionych w Załączniku I (art. 32 ust. 3 Projektu) w ciągu co najmniej dwóch lat od rozpoczęcia obowiązywania rozporządzenia, przy czym wszelkie proponowane zmiany mogą być przedmiotem sprzeciwu ze strony Parlamentu Europejskiego lub Rady.

Takie stopniowe podejście ma jednak poważne ograniczenia:

- a) wyłączenie zdecydowanej większości produktów pochodnych co najmniej przez pierwsze dwa lata stosowania rozporządzenia grozi powstaniem znacznych zakłóceń rynku (np. poprzez zwiększenie handlu produktami pochodnymi w UE w celu uniknięcia obowiązków mających zastosowanie do towarów objętych rozporządzeniem), może znacząco osłabić skuteczność rozporządzenia i prawdopodobnie poważnie podważyłoby zaufanie konsumentów do stabilności rynku UE i unijnych przedsiębiorstw;
- b) opiera się ono na aktywnym identyfikowaniu i wymienianiu konkretnych produktów, a nie na podejściu całościowym (ang. *catch-all*), co oznacza, że zidentyfikowanie niezliczonych produktów pochodnych objętych zakresem rozporządzenia będzie zależało od zdolności Komisji do aktywnego identyfikowania i indywidualnego wymieniania wszystkich produktów pochodnych¹⁵, podczas gdy to producenci najlepiej orientują się, jakie towary są zawarte w ich produktach; oraz
- c) sporządzanie wykazu produktów poprzez odniesienie do systemu kodów HS niesie ze sobą ryzyko wprowadzenia do rozporządzenia strukturalnej słabości, ponieważ wiele towarów konsumpcyjnych i detalicznych zawiera produkty pochodne z powodu wyboru producenta, a nie z konieczności, co oznacza, że nie można ogólnie stwierdzić, czy dana kategoria produktów zawiera produkty pochodne, czy nie. Ponadto nowe produkty mogą jeszcze nie figurować w systemie kodów HS.

¹³ 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, s. 34, https://ec.europa.eu/environment/document/download/7ab29a87-09a1-45f9-b83b-cd80765de10f_en.

¹⁴ Komisja Europejska (2019), Ocena skutków zmiany zakresu produktów objętych rozporządzeniem UE w sprawie drewna, [¹⁵ EUTR stanowi trafny przykład ograniczenia tego podejścia, ponieważ wiele produktów, które zawierają drewno wraz z innymi materiałami, nie jest uwzględnionych w wykazie produktów w załączniku do tej regulacji. Biorąc pod uwagę, że jest to powszechnie uznawane za słaby punkt EUTR \(co potwierdziła sama Komisja\), oraz że zmiana Załącznika była już przedmiotem analizy oceny skutków w 2019 r., zaskakuje i rozczarowuje fakt, że Załącznik I do Projektu nie obejmuje rozszerzenia zakresu produktów z drewna objętych EUTR.](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fd26ad03-9895-11e9-b2f2-01aa75ed71a1/language-en#:~:text=The%20EUTR%20defines%20its%20product,consequent%20impacts%20from%20such%20revisions,s. 102.</p></div><div data-bbox=)

Nowa norma dotycząca „niepowodowania wylesiania” – w odniesieniu do wylesiania po 2020 r.

Istotą Projektu jest nałożenie ograniczeń na wybrane produkty, jeżeli są one związane z nielegalnym lub legalnym wylesianiem, które miało miejsce po określonej dacie granicznej (proponowanej jako 31 grudnia 2020 r.). Projekt wymaga od określonych kategorii podmiotów gospodarczych, aby sprawdzały, czy ich produkty nie są związane z wylesianiem i czy w związku z tym spełniają wymóg „niepowodowania wylesiania” (zgodnie z art. 2 ust. 8 Projektu), zanim można będzie wprowadzić je na rynek UE, sprzedawać na nim lub wywozić z niego. Co ciekawe, produkty drzewne najwyraźniej nie mieszczą się w definicji „wylesiania”, są jednak objęte kategorią „degradacji lasów” w ramach wymogu „niepowodowania wylesiania” (patrz poniżej).

Przeciwdziałanie „wszelkim formom wylesiania” (nielegalnym i legalnym) może wydawać się podejściem zdroworozsądkowym, ale jest to odejście od „zwykłego postępowania” w globalnym zarządzaniu środowiskiem, które do tej pory koncentrowało się tylko na „nielegalnym wylesianiu” – wylesianiu określanym jako nielegalne zgodnie z przepisami obowiązującymi w kraju, w której ma ono miejsce. UE jest pierwszą jurysdykcją na świecie, która oprócz wymogu legalności proponuje obiektywną, opartą na naukowych podstawach normę dotyczącą wylesiania. Dla porównania, zaledwie tydzień przed opublikowaniem Projektu parlament brytyjski przyjął ustawę o środowisku z 2021 r.¹⁶, która przyjmuje wymóg legalności jako podstawę równoważnych przepisów dotyczących towarów zagrażających lasom, a Stany Zjednoczone rozważają podobny wniosek, również oparty na wymogu legalności. Opieranie się na definicjach prawnych krajów będących producentami wiąże się jednak z pewnymi zagrożeniami, takimi jak postrzeganie ochrony środowiska w tych krajach jako kompromisu w zamian za dostęp do rynków eksportowych oraz tworzenie niepożądanych zachęt dla rządów tych krajów do osłabiania przepisów dotyczących ochrony lasów.

W proponowanym podejściu obejmującym „wszystkie formy wylesiania” przyjmuje się natomiast obiektywną normę dotyczącą wylesiania, która ma zastosowanie niezależnie od przepisów obowiązujących w kraju pochodzenia produktu, co znacznie ułatwia przedsiębiorstwom w UE przestrzeganie przepisów, a właściwym organom – ich egzekwowanie.

Pomimo wyznaczenia daty granicznej 31 grudnia 2020 r. objęcie wszystkich przypadków wylesiania (jak również degradacji lasów na potrzeby wyrobu produktów drzewnych – zob. poniżej) może doprowadzić do rzeczywistych zmian w globalnej produkcji rolnej i konsumpcji – jeśli zostanie właściwie przeprowadzone. Pomimo że istniejące łańcuchy dostaw towarów zagrażających lasom w UE zostaną faktycznie „objęte prawami nabytymi” przed datą graniczną (tj. towary pochodzące z terenów już objętych produkcją rolną w dacie granicznej będą z definicji produktami „niepowodującymi wylesiania”, niezależnie od ich powiązań z jakimkolwiek rodzajem wylesiania, które miało miejsce przed datą graniczną), przyjęcie obiektywnej normy dotyczącej wylesiania w odniesieniu do kluczowych towarów rolnych i produktów pochodnych przez największy jednolity rynek na świecie może być motorem globalnych zmian.

¹⁶ Zob. Załącznik 17, dostępny pod adresem <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/30/contents/enacted>.

Brak „degradacji lasów” związanej z produkcją drewna – co to oznacza?

Zasady dotyczące produktów drzewnych różnią się od tych, które mają zastosowanie do produktów rolnych, i wymagają wyjaśnienia. Rozporządzenie UE w sprawie drewna (EUTR), które obecnie reguluje handel produktami z drewna w UE, zostanie zastąpione nowym rozporządzeniem po wejściu w życie jego istotnych przepisów (art. 35 Projektu). Produkty z drewna będą podlegały temu samemu wymogowi legalności (który ma zastosowanie do wszystkich objętych rozporządzeniem produktów – patrz poniżej) i muszą być pozyskiwane bez powodowania „degradacji lasów” po dacie granicznej, aby spełnić wymóg „niepowodowania wylesiania”. Jednak definicje dotyczące „lasów”, „pozyskiwania drewna”, „wylesiania” i „degradacji lasów” nie są całkowicie jasne.

Wydaje się, że Komisja starała się wyłączyć pozyskiwanie drewna z definicji „wylesiania” (w art. 2 ust. 1 Projektu) poprzez ograniczenie tej definicji do przekształcania lasów „do celów rolniczych” (ale nie „leśnictwa”) i poprzez domyślne włączenie plantacji leśnych do definicji „lasu” (określonego w art. 2 ust. 2 Projektu jako wyłączający „plantacje rolne”, które wyraźnie nie obejmują plantacji leśnych). Zgodnie z tym podejściem przekształcenie lasu naturalnego w plantację leśną nie stanowiłoby „wylesienia”, mimo że w rzeczywistości jest to oczywiste wylesienie. Chociaż prawdopodobnie stanowiłoby to „degradację lasów” (co nie jest jednak pewne, biorąc pod uwagę luki w definicji „degradacji lasów”, o których mowa poniżej), prostszym i logicznym podejściem byłoby dokonanie wyraźnego rozróżnienia między lasami a plantacjami leśnymi i wyjaśnienie, że przekształcenie lasu w plantację leśną stanowi wylesianie.

Bez względu na to, jak definiowana jest degradacja lasów, wydaje się, że dorozumiane stanowisko, według którego wycinka lasu naturalnego w celu założenia plantacji leśnej nie kwalifikuje się jako „wylesianie”, przynosi efekt przeciwny do zamierzonego i jest sprzeczne ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego, zalecającym formułowanie definicji w taki sposób, aby uniemożliwiać zastępowanie lasów naturalnych plantacjami drzew¹⁷.

Wydaje się również, że Komisja starała się wykluczyć „zrównoważone” działania związane z pozyskiwaniem drewna z definicji „degradacji lasów”, która koncentruje się wyłącznie na „działaniach związanych z pozyskiwaniem drewna, które nie są zrównoważone” i nie obejmuje degradacji spowodowanej innymi działaniami (takimi jak wszelkie działania niezwiązane z pozyskiwaniem drewna), przyczynami naturalnymi (takimi jak pożar) lub pośrednio działalnością człowieka (w tym działaniami związanymi z pozyskiwaniem drewna). Elementy definicji „degradacji lasu” są również niejasne i byłyby trudne, jeśli nie niemożliwe, do zastosowania i egzekwowania w praktyce (np. muszą istnieć działania związane z pozyskaniem drewna niebędące „zrównoważonymi działaniami związanymi z pozyskaniem drewna”, które „powodują” zmniejszenie biologicznej lub gospodarczej „produktywności i złożoności”, co skutkuje „długoterminowym” zmniejszeniem „ogólnych korzyści z lasu”). Biorąc pod uwagę prawdopodobne trudności w przeprowadzeniu wymaganego procesu należytej staranności w odniesieniu do tych elementów, podmioty działające w sektorze drewna mogą zamiast tego skupić się na wykazaniu, że ich produkty pochodzą ze „zrównoważonych operacji pozyskiwania drewna”.

Niestety, definicja „zrównoważonych operacji pozyskiwania drewna” (art. 2 ust. 7 Projektu) jest w dużym stopniu elastyczna i niejednoznaczna. Odnosi się ona do pozyskiwania drewna w sposób „uwzględniający” utrzymanie jakości gleby i różnorodności biologicznej (ale niewymagający tego), „w celu” zminimalizowania negatywnego wpływu (ale nie ograniczając go), „w sposób pozwalający

¹⁷ Zob. art. 3,3 Załącznika do Sprawozdania Parlamentu Europejskiego, Procedura PE 2020/2006(INL), dostępny pod adresem https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0285_EN.html.

uniknąć” degradacji lasów pierwotnych lub ich przekształcenia w plantacje leśne (nie wymagając unikania), „minimalizując” duże zręby zupełne (nie ograniczając ich), oraz zapewnia „wymogi stosowania systemów pozyskiwania drewna, które minimalizują wpływ” na cechy różnorodności biologicznej i siedliska (nie wymagając minimalizacji takiego wpływu). Definicje „plantacji leśnej” i „lasu zasadzonego” zostały dodane w celu zapewnienia większej szczegółowości, chociaż nie zawarto definicji „lasu pierwotnego”.

Wszystkie te definicje mogą być trudne, a być może nawet niemożliwe do wdrożenia i monitorowania w praktyce.

Produkty muszą być wytwarzane zgodnie z prawem

Oprócz wymogu „niepowodowania wylesiania”, podmioty muszą również zagwarantować, że ich produkty zostały wyprodukowane zgodnie z „odpowiednim ustawodawstwem kraju produkcji” (art. 3 lit. b) Projektu). Jednakże definicja „odpowiedniego ustawodawstwa kraju produkcji” (art. 2 ust. 28 Projektu) ma dwa istotne ograniczenia:

- a) Obejmuje ona jedynie ograniczony zakres przepisów („przepisy obowiązujące w kraju produkcji określające status prawny obszaru produkcji w zakresie prawa użytkowania gruntów, ochrony środowiska, praw osób trzecich oraz odpowiednich przepisów handlowych i celnych”), nie zaś wszystkie przepisy mające zastosowanie do produkcji danego towaru.

W rzeczywistości zakres przepisów objętych tym wymogiem wydaje się nawet węższy niż w przypadku analogicznego wymogu na mocy rozporządzenia UE w sprawie drewna (EUTR), który wyraźnie obejmuje przepisy dotyczące praw do pozyskiwania drewna (np. zezwolenia i licencje), praktyk w zakresie pozyskiwania drewna (np. wymogi operacyjne), płatności za prawa do pozyskiwania drewna (np. opłaty i łapówki) oraz płatności za pozyskane produkty, w tym cła¹⁸.

- b) Obejmuje ona jedynie przepisy mające zastosowanie zgodnie z „ramami prawnymi” w kraju produkcji, co niepotrzebnie wyklucza normy ustanowione przez pozalegislacyjne źródła prawa (takie jak prawo zwyczajowe czy normy wynikające z orzecznictwa sądowego, dekrety sądowe lub wykonawcze, instrumenty administracyjne).

W szczególności niejasne jest, czy międzynarodowe konwencje i traktaty, do których przystąpił kraj będący producentem i które konstytucja krajowa uznaje za obowiązujące w kraju, byłyby uznawane za część „odpowiedniego ustawodawstwa”.

Niejasności te powinny zostać rozstrzygnięte na korzyść jak najszerszego katalogu norm: tak aby produkcja towarów objętych rozporządzeniem była zgodna ze wszystkimi normami obowiązującymi w danym kraju.

¹⁸ Bardziej kompleksowe porównanie proponowanych zmian z rozporządzeniem UE w sprawie drewna można znaleźć w naszym opracowaniu *Projekt rozporządzenia ograniczającego wylesianie - Porównanie z rozporządzeniem UE w sprawie drewna (EUTR)*, dostępnym na stronie <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/>.

Brak informacji na temat praw człowieka, ekosystemów nieleśnych, finansów czy dostępu do wymiaru sprawiedliwości – istotne braki w odniesieniu do Sprawozdania Parlamentu Europejskiego

Sprawozdanie z inicjatywy własnej Parlamentu Europejskiego z 2020 r. (lub „Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego”)¹⁹ w sprawie „ram prawnych UE mających na celu powstrzymanie i odwrócenie tendencji globalnego wylesiania powodowanego przez UE” określa oczekiwania Parlamentu wobec Projektu i stanowi kompromis uzgodniony przez Parlament w tej sprawie – kompromis, który wielu posłów do PE niechętnie by renegecowało.

Najbardziej oczywiste różnice między propozycjami Projektu a Sprawozdaniem Parlamentu to brak wymogów dotyczących praw człowieka, w szczególności w odniesieniu do praw własności gruntów ludności tubylczej, nieuwzględnienie ważnych ekosystemów nieleśnych (takich jak sawanny, tereny podmokłe i torfowiska), nieuwzględnienie sektora finansowego oraz brak mechanizmu dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Prawa człowieka

Kwestia praw człowieka jest szczególnie istotna w przypadku wylesiania spowodowanego produkcją towarów objętych rozporządzeniem, ponieważ przekształcanie lasów w tereny rolnicze często idzie w parze z zawłaszczaniem ziemi, groźbami i przemocą wobec obrońców lasów i społeczności lokalnych, wysiedlaniem ludności tubylczej i społeczności związanych z lasami oraz naruszaniem ich praw człowieka.

Chociaż w uzasadnieniu do Projektu sugeruje się, że międzynarodowe prawa człowieka będą musiały zostać uwzględnione w ramach należytej staranności w łańcuchu dostaw, będzie to miało miejsce tylko wtedy, gdy ramy prawne w kraju pochodzenia uczynią te międzynarodowe wymogi dotyczące praw człowieka częścią przepisów krajowych i zobowiążą producentów towarów do ich przestrzegania. Nie ma to miejsca w przypadku większości krajów produkujących towary zagrażające lasom. W praktyce zgodność z prawem krajów produkcji zapewnia bardzo niewielką ochronę praw ludności tubylczej, obrońców lasów i społeczności lokalnych. Przepisy prawne krajów produkcji mogą być również zmieniane w celu zniesienia ochrony praw człowieka i zalegalizowania praktyk zwiększających ryzyko związane z prawami człowieka (na przykład ostatnie zmiany legislacyjne w Indonezji²⁰ i Brazylii²¹).

Z tych powodów Parlament Europejski zalecił, aby oprócz przepisów krajowych wymagać zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka²².

Chociaż w preambule Projektu wspomina się o należytej staranności w zakresie praw człowieka w ramach innych instrumentów ustawodawczych UE, jedynym takim instrumentem mającym znaczenie dla łańcuchów dostaw produktów rolnych jest dyrektywa planowana w ramach inicjatywy dotyczącej

¹⁹ Procedura PE 2020/2006(INL), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0285_EN.html.

²⁰ Mongabay (2021), Indonesian omnibus law's 'whitewash' of illegal palm oil shocks its architects, dostępne pod adresem <https://news.mongabay.com/2021/05/indonesian-omnibus-laws-whitewash-of-illegal-palm-oil-shocks-its-architects/>

²¹ ClientEarth (2021), Policy briefing: Brazilian legal reforms and implications for the UK's proposed law on forest risk commodities, dostępne pod adresem <https://www.clientearth.org/latest/documents/policy-briefing-brazilian-legal-reforms-andimplications-for-the-uk-s-proposed-law-on-forest-risk-commodities/>.

²² Zob. ust. 61, 63 i 113 Sprawozdania Parlamentu Europejskiego.

zrównoważonego ładu korporacyjnego, w sprawie której nie złożono jeszcze wniosku²³. Chociaż oczekuje się, że wniosek ten będzie zawierał pewne wymogi dotyczące należytej staranności w zakresie praw człowieka, istnieje możliwość, że nie będzie on wymagał należytej staranności w całym łańcuchu dostaw, i jest mało prawdopodobne, aby obejmował szereg naruszeń praw człowieka najbardziej związanych z przekształcaniem gruntów pod produkcję rolną – naruszeń praw zwyczajowych ludności tubylczej i innych grup zależnych od lasów w postaci zawłaszczania ziemi i przymusowych eksmisji, w tym ich prawa do dobrowolnej, wcześniejszej i świadomej zgody (ang. *Free, Prior and Informed Consent*). Ponadto złożenie projektu dyrektywy w ramach zrównoważonego ładu korporacyjnego było już kilkakrotnie opóźniane; obecnie oczekuje się, że zostanie ogłoszony na początku 2022 r., a jego przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę nie jest pewne, co zwiększa ryzyko wykształcenia niejednolitego podejścia do wpływu na prawa człowieka związanego z łańcuchami dostaw i działalnością gospodarczą w UE.

Pomijając standardy praw człowieka, Projekt nie uwzględnia również istotnej roli, jaką ludność tubylcza i społeczności lokalne odgrywają w ochronie lasów. W Sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego słusznie zauważono, że podmioty gospodarcze powinny konsultować się z lokalnymi zainteresowanymi stronami, na które potencjalnie mogą mieć wpływ, oraz uwzględniać wiedzę i obawy rdzennych i lokalnych społeczności w ramach środków należytej staranności²⁴.

Ekosystemy nieleśne

W preambule Projektu zauważono, że ochrona lasów nie powinna prowadzić do ekspansji rolnictwa na inne ekosystemy o kluczowym znaczeniu dla klimatu i różnorodności biologicznej. Projekt nie zawiera jednak żadnych wymogów dotyczących ich ochrony i koncentruje się wyłącznie na lasach. Zamiast tego Projekt wymaga, aby w ciągu dwóch lat od wejścia w życie rozporządzenia została podjęta ocena potrzeby i wykonalności rozszerzenia jego zasięgu na inne ekosystemy.

Pominięcie to stoi w jaskrawej sprzeczności ze Sprawozdaniem Parlamentu Europejskiego, w którym wzywa się do objęcia nowym prawem innych niż lasy ekosystemów zasobnych w węgiel i o dużej różnorodności biologicznej, takich jak ekosystemy morskie i przybrzeżne, tereny podmokłe, torfowiska czy sawanny²⁵.

Finanse

Projekt nie obejmuje sektora finansowego ani inwestycyjnego. W uzasadnieniu Projektu stwierdza się, że „istniejące inicjatywy w dziedzinie zrównoważonych finansów, takie jak wdrożenie rozporządzenia UE w sprawie taksonomii i przyszłej dyrektywy w sprawie sprawozdawczości na temat zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw (CSRD) (obecna dyrektywa w sprawie sprawozdawczości niefinansowej (NFRD)) są odpowiednimi narzędziami ograniczania wpływu sektora finansowego i inwestycyjnego na wylesianie”. Inicjatywy te wymagają jednak jedynie podstawowej sprawozdawczości – nie nakładają one na finansistów ani inwestorów działających w sektorach zagrażających lasom obowiązku zagwarantowania, że ich usługi finansowe nie są związane z wylesianiem lub łamaniem praw człowieka.

Parlament Europejski wezwał natomiast do wprowadzenia obowiązku zachowania należytej staranności przez instytucje finansowe w celu zapewnienia przestrzegania wymogów rozporządzenia, jeżeli

²³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporategovernance_en.

²⁴ Zob. art. 4 ust. 2 lit. e) Załącznika do Sprawozdania Parlamentu Europejskiego.

²⁵ Zob. ust. 30 Sprawozdania Parlamentu Europejskiego.

świadczą one usługi finansowe, inwestycyjne lub inne na rzecz przedsiębiorstw, które produkują, przetwarzają lub sprzedają produkty objęte rozporządzeniem²⁶.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Innym poważnym zaniedbaniem jest brak odpowiedzialności prawnej za szkody związane z nieprzebraniem przepisów oraz brak dostępu poszkodowanych do wymiaru sprawiedliwości. Członkom społeczeństwa, konsumentom i przedsiębiorstwom, którzy ponieśli szkodę w wyniku nieprzebrania przepisów rozporządzenia, nie przysługują żadne środki prawne przeciwko odpowiedzialnemu podmiotowi gospodarczemu (chyba że na podstawie prawa krajowego) i muszą zdać się na działania podejmowane przez właściwe organy państwowe. Osoby poszkodowane w wyniku produkcji towarów objętych rozporządzeniem, takie jak obrońcy lasów i ludy tubylcze zmuszone do opuszczenia swoich ziem, przesiedlone, zaatakowane lub poszkodowane w wyniku ekspansji produkcji rolnej, nie mają możliwości pociągnięcia przedsiębiorstw UE do odpowiedzialności za szkody związane z ich działaniem ani uzyskania dostępu do wymiaru sprawiedliwości w UE.

Chociaż zainteresowane strony mogą składać skargi dotyczące nieprzebrania przepisów (zwane „uzasadnionymi zastrzeżeniami”) do właściwych organów, badanie tych skarg spowoduje co najwyżej zastosowanie krajowych przepisów wykonawczych (np. nałożenie grzywny administracyjnej lub karnej, konfiskaty towarów lub przychodów). Procesy te nie są jednak w stanie zapewnić odpowiedniego zadośćuczynienia lub sprawiedliwości osobom, które doznały szkody związanej z produkcją określonych towarów spowodowanej nieprzebraniem przepisów rozporządzenia.

Chociaż Projekt zawiera istotny przepis umożliwiający stronom trzecim zakwestionowanie działań i zaniechań właściwego organu (art. 30 Projektu), stanowi on w najlepszym razie pośredni sposób rozwiązania problemu nieprzebrania przepisów przez podmiot gospodarczy poprzez weryfikację działań odpowiedniego organu przez niezależny organ.

Jest to poważne niedociągnięcie w porównaniu ze Sprawozdaniem Parlamentu Europejskiego, w którym postuluje się wprowadzenie jasnych przepisów dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym odpowiedzialności cywilnej, odpowiedzialności karnej, jak również zapewnienie poszkodowanym dostępu do skutecznych środków sądowych²⁷.

Brak jakiegokolwiek mechanizmu zadośćuczynienia dostępnego dla ofiar nieprzebrania prawa stanowi fundamentalną lukę Projektu w zakresie mechanizmów egzekwowania przyszłego rozporządzenia. Doświadczenie zdobyte w związku z rozporządzeniem UE w sprawie drewna (EUTR) pokazuje, że kiedy egzekwowanie przepisów pozostawia się wyłącznie w rękach państw członkowskich, wyniki mogą być bardzo różne w całej UE. Ten brak spójności tworzy luki prawne, które osłabiają ochronę lasów i zależnych od nich społeczności lokalnych, a także zaburzają zasady konkurencji na rynku UE.

Zamiast tego obrońcy lasów, społeczności lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinni mieć możliwość pociągania przedsiębiorstw do bezpośredniej odpowiedzialności za wylesianie, niszczenie środowiska i łamanie praw człowieka związane z produkcją określonych towarów. Ludność tubylcza i społeczności lokalne na obszarach produkcji towarów zagrażających lasom są często najbardziej skutecznymi strażnikami lasów. Umożliwienie im dostępu do sądów europejskich, aby mogli pociągać przedsiębiorstwa do odpowiedzialności za ich rolę w napędzaniu wylesiania, nadałoby rozporządzeniu prawdziwą siłę.

²⁶ Zob. art. 2 Załącznika do Sprawozdania Parlamentu Europejskiego.

²⁷ Zob. art. 5.2 lit. a) ppkt (i), (ii) i art. 5.1 lit. a) ppkt (v) Załącznika do Sprawozdania Parlamentu Europejskiego oraz ust. 24 i 65 Sprawozdania Parlamentu Europejskiego.

Bardziej przejrzyste i inteligentne mechanizmy egzekwowania prawa

Projekt zawiera kilka cennych usprawnień w porównaniu z mechanizmami egzekwowania prawa na mocy rozporządzenia UE w sprawie drewna (EUTR).

Wprowadza on jasne i szczegółowe przepisy dotyczące kontroli zgodności, które właściwe organy muszą przeprowadzać w państwach członkowskich, na przykład:

- a) zasady ustalania priorytetów kontroli zgodnie z ocenami ryzyka (art. 14 ust. 3-5 Projektu);
- b) brak wcześniejszego powiadamiania przedsiębiorstw o kontrolach (art. 14 ust. 12 Projektu);
- c) wymogi dotyczące przeprowadzania kontroli po otrzymaniu zawiadomienia o potencjalnej niezgodności (art. 14 ust. 11 Projektu);
- d) zakres kontroli (art. 15 Projektu);
- e) możliwość zarządzenia krótkiego opóźnienia we wprowadzaniu na rynek lub wywozie z rynku towarów wysokiego ryzyka, aby umożliwić sprawdzenie ich pod kątem zgodności z przepisami (art. 14 ust. 6 i 7 Projektu);
- f) natychmiastowe działania w przypadku potencjalnej niezgodności i transportów wysokiego ryzyka (art. 14 ust. 6 i art. 21 Projektu);
- g) współpraca z organami celnymi (art. 24 Projektu) i organami ścigania w innych państwach członkowskich (art. 18 Projektu); oraz
- h) minimalna liczba kontroli rocznych oparta na liczbie podmiotów gospodarczych i ilości towarów (art. 14 ust. 9 Projektu), z wyższymi wymogami dla podmiotów gospodarczych i towarów związanych z obszarami „wysokiego ryzyka” (art. 20 Projektu).

Co ważne, Projekt zawiera również minimalne wymogi wobec państw członkowskich dotyczące zapewnienia, by ich właściwe organy miały odpowiednie uprawnienia i zasoby do wykonywania swoich obowiązków (art. 13 ust. 4 Projektu).

Wzmocniono również przepisy dotyczące kar (art. 23 Projektu), w tym nałożono na państwa członkowskie wymóg ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar, które będą uwzględniać odpowiednie szkody wyrządzone środowisku naturalnemu, oraz ustalono dolny próg maksymalnej wysokości grzywny na poziomie 4% rocznego obrotu odpowiedzialnego podmiotu w danym państwie członkowskim (art. 23 ust. 2 lit. a) Projektu).

Na korzyść Komisji przemawia fakt, że Projekt zawiera kilka innych skutecznych mechanizmów egzekwowania prawa, które będą zarówno wspierać pracę właściwych organów krajowych, jak i tworzyć dodatkowe zachęty do przestrzegania przepisów. Obejmują one wymóg, aby podmioty gospodarcze składały właściwym organom „oświadczenie o dołożeniu należytej staranności” przed wprowadzeniem swoich produktów na rynek UE lub ich wywozem z tego rynku (art. 4 ust. 2 Projektu), obowiązek powiadamiania właściwych organów w przypadku otrzymania nowych informacji, że produkty nie są zgodne z wymogami (art. 4 ust. 6 Projektu), oraz możliwość odzyskania przez właściwe organy kosztów egzekwowania przepisów od podmiotów nieprzestrzegających wymogów (art. 17 ust. 1 Projektu).

Jednakże w ostatecznej wersji Projektu zabrakło dwóch skutecznych narzędzi zapewniania zgodności z przepisami, które były zawarte we wcześniejszej wersji projektu²⁸. Są to:

²⁸ Dostępna pod adresem <https://www.contexte.com/article/environnement/info-contexte-comment-la-commission-europeenne-envisage-de-freiner-la-deforestation->

- a) publiczna lista podmiotów, w przypadku których stwierdzono naruszenie przepisów rozporządzenia. Taka lista może stanowić silną zachętę do przestrzegania przepisów i wspierać odpowiedzialne wybory konsumenckie; oraz
- b) uznanie poważnych naruszeń za przestępstwo na mocy dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku (dyrektywa 2008/99/WE). Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za poważne naruszenia doprowadziłaby do wzmocnienia działań służących egzekwowaniu prawa w państwach członkowskich poprzez zaangażowanie organów ścigania i innych organów egzekwowania prawa.

Bardziej kompleksowe porównanie proponowanych zmian z rozporządzeniem UE w sprawie drewna można znaleźć w naszym opracowaniu *Projekt rozporządzenia ograniczającego wylesianie - Porównanie z rozporządzeniem UE w sprawie drewna (EUTR)*²⁹.

Potrzeba większej przejrzystości

Przejrzystość na arenie publicznej idzie w parze z odpowiedzialnością i zaufaniem publicznym. Niestety, Projekt przewiduje bardzo niewiele możliwości uzyskania przez społeczeństwo dostępu do istotnych informacji o tym, skąd pochodzą produkty znajdujące się na półkach supermarketów lub co robią przedsiębiorstwa działające w UE, aby spełnić wymogi rozporządzenia.

Główne publicznie dostępne informacje na temat przestrzegania przepisów będą miały formę rocznych sprawozdań publikowanych przez określone podmioty na temat stosowanych przez nie systemów należytej staranności oraz „działań podjętych przez nie w celu wypełnienia swoich zobowiązań” (art. 11 ust. 2 Projektu). Ten wymóg sprawozdawczy ma jednak istotne ograniczenia:

- a) podlega wszelkim przepisom zastępującym w innych aktach prawnych UE „dotyczących należytej staranności w łańcuchu wartości w zakresie zrównoważonego rozwoju” (odniesienie do wniosku ustawodawczego oczekiwanego w ramach inicjatywy na rzecz zrównoważonego ładu korporacyjnego³⁰);
- b) nie ma zastosowania do MŚP; oraz
- c) nie wydaje się, aby wymagał ujawnienia istotnych informacji na temat faktycznie przeprowadzonego procesu należytej staranności, w którym to przypadku sprawozdania te nie musiałyby zawierać informacji na temat łańcuchów dostaw podmiotu gospodarczego, ryzyka zidentyfikowanego podczas przeprowadzonego przez niego procesu należytej staranności lub jego oceny.

W rzeczywistości sprawozdanie dotyczące „kroków podjętych” w celu wdrożenia obowiązków wynikających z rozporządzenia, w przeciwieństwie do sprawozdania dotyczącego rzeczywistego wdrożenia tych obowiązków – przeprowadzonego procesu należytej staranności i jego wyników – może ujawniać jedynie powierzchowne informacje, nie dostarczając żadnych szczegółów na temat sposobu wdrażania rozporządzenia przez przedsiębiorstwa UE.

Chociaż państwa członkowskie będą również zobowiązane do składania corocznych raportów z wdrażania i egzekwowania rozporządzenia na poziomie krajowym, a Komisja będzie publikować coroczny przegląd sytuacji w całej UE, sprawozdania te będą ujawniać zagregowane dane – bez

[importee_139115.html?share_email=info%40contexte.com&share_date=1633016986.5456607&share_days=1&share_key=71e744908758a90c345908c6a9f02d38](https://importee.139115.html?share_email=info%40contexte.com&share_date=1633016986.5456607&share_days=1&share_key=71e744908758a90c345908c6a9f02d38).

²⁹ Dostępny na stronie <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/>.

³⁰ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance_en.

konieczności identyfikowania przedsiębiorstw naruszających prawo (art. 19 Projektu). Ponadto system informacyjny wykorzystywany do rejestrowania oświadczeń o zachowaniu należytej staranności składanych przez podmioty będzie publicznie dostępny wyłącznie w formie zanonimizowanej (art. 31 Projektu). Aby dostarczyć istotnych informacji, które mogą wpłynąć na świadome zachowania konsumentów i zapewnić większą zgodność z przepisami, wspomniane wymogi dotyczące sprawozdawczości publicznej powinny obejmować wszystkie podmioty i dostarczać opinii publicznej szczegółowych informacji na temat wdrażania i egzekwowania przepisów rozporządzenia oraz przedsiębiorstw i produktów niespełniających jego wymogów.

Należy także wzmocnić przepisy dotyczące należytej staranności, tak aby wymagać od podmiotów gospodarczych określenia wszystkich uczestników ich łańcucha dostaw – danych tych brakuje w minimalnych wymogach dotyczących gromadzenia informacji (art. 9 ust. 1 Projektu). Podmioty gospodarcze powinny być zobowiązane do uwzględnienia tych informacji w swoich oświadczeniach dotyczących należytej staranności (i sprawozdaniach rocznych) oraz do przekazywania ich dalszym nabywcom. Podobnie wszyscy handlowcy powinni być zobowiązani do ujawniania swoim kontrahentom informacji dotyczących łańcucha dostaw, a nie tylko tożsamości bezpośredniego sprzedawcy (art. 6 ust. 2 Projektu), aby zapewnić łatwą identyfikowalność towarów w trakcie ich przepływu przez rynek UE do konsumenta końcowego. Te informacje dotyczące łańcucha dostaw będą szczególnie pomocne dla podmiotów gospodarczych, organów egzekwowania prawa i opinii publicznej, ponieważ identyfikacja uczestników łańcucha dostaw, a zwłaszcza odpowiedzialnego producenta, jest łatwym sposobem na określenie ryzyka wylesiania, nielegalności i łamania praw człowieka lub, odwrotnie, daje pewność, że produkty wyprodukowano zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Kontynuacja dobrowolnych umów o partnerstwie (VPA) mimo ich niepewnej przyszłości

Z ujawnionych poprzednich wersji Projektu wynikało, że system dobrowolnych umów o partnerstwie („VPA”)³¹ zostanie zniesiony. Wyniki kontroli efektywności FLEGT z 2021 r., opublikowane wraz z Projektem³², wskazują, że Komisja uważa stosowanie dobrowolnych umów o partnerstwie za nieodpowiednie do założonego celu i nienadające się do dostosowania do wymogu niepowodowania wylesiania i wieloproduktowego zakresu nowego rozporządzenia.

Ostatecznie Komisja postanowiła utrzymać rozwiązanie przyjęte w rozporządzeniu UE w sprawie drewna (EUTR): produkty z drewna objęte zezwoleniem FLEGT będą uznawane za spełniające wymóg legalności na mocy nowego rozporządzenia (art. 10 ust. 3 Projektu). Takie podejście odciąży rządy i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w krajach, które zawarły lub są na etapie negocjowania dobrowolnej umowy o partnerstwie z UE. Jednak biorąc pod uwagę, że produkty z drewna będą musiały również spełniać obiektywny wymóg „niepowodowania wylesiania”, nie jest jasne, w jaki sposób nowe

³¹ Ramy ustanowione na mocy rozporządzenia w sprawie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa („FLEGT”) (rozporządzenie Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT), które umożliwiają UE współpracę z krajami produkującymi drewno w celu poprawy krajowych przepisów dotyczących lasów, ich egzekwowania i gospodarki leśnej w sposób partycypacyjny oraz w celu ustanowienia krajowych systemów, które mogą wydawać zezwolenia na drewno, zwane zezwoleniami FLEGT, wykazujące zgodność z wymogami dotyczącymi pozyskiwania drewna na mocy rozporządzenia UE w sprawie drewna.

³² Komisja Europejska (2021), Dokument roboczy – kontrola sprawności rozporządzenia UE w sprawie drewna i rozporządzenia FLEGT, SWD(2021) 328, dostępny pod adresem https://ec.europa.eu/environment/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887_en.

rozporządzenie i istniejące umowy VPA będą ze sobą współgrać. Może to wymagać każdorazowej indywidualnej oceny.

Innym pozytywnym elementem w tym względzie jest włączenie wymogu, aby Komisja „zaangażowała się” wraz z krajami-producentami w rozwój partnerstw i współpracy w celu wspólnego rozwiązania problemu wylesiania, w tym przejścia na zrównoważoną produkcję towarów. Takie partnerstwa i współpraca „powinny umożliwić pełne uczestnictwo wszystkich zainteresowanych stron, w tym społeczeństwa obywatelskiego, ludności tubylczej, społeczności lokalnych i sektora prywatnego, w tym MŚP i drobnych producentów rolnych” (Art. 28 Projektu). Przepis ten pozostawia otwartą furtkę do dalszego formalnego zaangażowania UE i krajów producentów w sposób podobny do systemu dobrowolnych umów o partnerstwie, co pozytywnie wpłynie na złożone czynniki powodujące wylesianie na poziomie lokalnym. Kluczowym elementem tych działań jest zagwarantowanie stabilnych praw własności dla ludów tubylczych i społeczności lokalnych na obszarach leśnych, do których promowania będą zobowiązane wszelkie partnerstwa i podmioty współpracujące w ramach nowego rozporządzenia (art. 28 ust. 3 Projektu).

Eksperci

Michael Rice

Prawnik w zespole Lasy

mrice@clientearth.org

www.clientearth.org

Kaja Blumtritt

Prawniczka w zespole Lasy

kblumtritt@clientearth.org

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.