

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EUK	2. december 2004

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Miljøministeriets grundnotat vedrørende henstilling fra Kommissionen til Rådet om at bemyndige Kommissionen til at indlede forhandlinger om partnerskabsaftaler med henblik på iværksættelse af EU's handlingsplan for retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet, SEK (2004) 973 endelig.

Skov- og Naturstyrelsen
 Skovpolitisk kontor
Miljøministeriet
Ledelsessekretariatet, EU-K

1. december 2004
 J.nr.: D 413-0006
 clj, piv/SNS; sca/MIM 3

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Henstilling fra Kommissionen til Rådet om at bemyndige Kommissionen til at indlede forhandlinger om partnerskabsaftaler med henblik på iværksættelse af EU's handlingsplan for retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet

SEK (2004) 973 endelig

Resumé

Henstillingen er et element i EU's FLEGT handlingsplan om skovlovshåndhævelse, samfundsforvaltning og handel - KOM 2003 (251). Den skal ses i sammenhæng med et samtidigt fremsat forordningsforslag fra Kommissionen om etablering af et frivilligt licenssystem for import af tømmer til den Europæiske Union. Kommissionen foreslår, at der etableres et frivilligt licenssystem og indgås partnerskabsaftaler med tømmereksporterende lande eller regioner for derved at sikre, at kun lovligt produceret træ fra disse lande eller regioner kommer ind i EU. Mandathenstillingen er klassificeret som et fortroligt dokument.

Der lægges op til at partnerskabsaftalerne skal bygge på løbende dialog, bistand fra Kommissionen og medlemsstaterne til fornøden kapacitetsopbygning til skovlovsadministration mv. samt bindende tilsagn fra partnerlandene om at de vil tilslutte sig licensordningen for tømmer. Mandathenstillingen redegør for de forhåndskrav EU må have mht. aftalernes indhold, herunder krav om uafhængig kontrol, afgrænsning af produktgrupper og den relevante lovgivningen (så den primært rettes mod forhold relateret til skovdrift) samt krav om passende sanktionsbestemmelser mv. Danmark vil støtte mandathenstillingen, idet der samtidig er identificeret en række nøgleelementer som Danmark vil arbejde for.

1. Status

Kommissionen sendte den 27. juli 2004 ovennævnte henstilling til Rådet, i det følgende kaldet "mandathenstillingen" eller blot "henstillingen".

Mandathenstillingen skal ses i sammenhæng med Kommissionens samtidigt fremsendte "Forslag fra Kommissionen til Rådet vedrørende forordning om etablering af et frivilligt licenssystem for import af tømmer til den Europæiske Union" – KOM (2004) 515 – endelig. Dette forslag kaldes i det følgende "licensforslaget".

Henstillingen fremlægges med det formål at få bemyndigelse til at føre forhandlinger på grundlag af TEF artikel 300.

Grundnotat om henstillingen har endnu ikke været forelagt Folketingets Europaudvalg.

2. Formål og indhold

Mandathenstillingen (og licensforslaget) er elementer i udmøntningen af FLEGT-handlingsplanen skovlovshåndhævelse, samfundsforvaltning og handel - KOM 2003 (251).

Baggrunden for FLEGT-planen er:

- 1) at ulovlig tømmerhugst antages at have et stort omfang flere steder i verden, særligt i troperne og i lande på vej til markedsøkonomi;
- 2) at en del af træet fra de ulovlige hugster antages importeret til EU's indre marked;
- 3) og at aktiviteterne har væsentlige skadevirkninger i de pågældende oprindelseslande, herunder sociale, økonomiske og miljømæssige skadevirkninger.

Ved ulovlig tømmerhugst forstås hugst, som sker i strid med oprindelseslandets lovgivning. Handlingsplanen indeholder syv hovedelementer:

- 1) Bistand til tømmerproducerende lande, bl.a. til kapacitetsopbygning;
- 2) Licensaftaler og overvejelser om yderligere regulering af handel med træ;
- 3) Bidrag til vejledning om offentlige indkøb;
- 4) Initiativer rettet mod den private sektor, herunder fremme af god forretningsskik;
- 5) Initiativer rettet mod banker og finansieringsinstitutter;
- 6) Bedre udnyttelse af eksisterende lovgivning;
- 7) Særlig indsats rettet mod "konflikttømmer".

Licensforslaget

Der er udarbejdet et selvstændigt rammenotat om forslaget til et frivilligt licenssystem. Licenssystemet vil kun få retsvirkning for de lande og regioner, som frivilligt tilslutter sig dette gennem indgåelse af partnerskabsaftale med EU (jf. mandathenstillingen).

Mandathenstillingen

Kommissionen ønsker at føre forhandlinger om partnerskabsaftaler på grundlag af nedenstående.

Formål og dækningsområde

Formålet med at indgå FLEGT-partnerskabsaftaler er at iværksætte EU's FLEGT-handlingsplan. Aftalerne forudsættes at styrke partnerlandenes mulighed for at gennemføre FLEGT-licensordningen og andre foranstaltninger, som iværksættes med det formål at bekæmpe ulovlig skovhugst og forbedre disse landes skovbrugsforvaltning. De enkelte elementer i aftalerne skal udformes således, at de særlige forhold og behov i partnerlandene/-regionerne tilgodeses.

Partnerlande og -regioner, som undertegner en partnerskabsaftale, forudsættes at afgive et specifikt og bindende tilsagn om at ville iværksætte FLEGT-licensordningen inden for en frist, som fastsættes i partnerskabsaftalen.

Varekategorier omfattet af aftalen

Partnerskabsaftalerne og FLEGT-licensordningen forudsættes i henstillingen at omfatte:

- Træ, ubearbejdet eller afbarket, afgrenet eller groft tildannet på to eller fire sider,
- Jernbane- og sporvejssveller af træ,
- Træ, savet eller tilhugget i længderetningen, skåret eller skrællet, også høvlet, slebet eller sammensat ved fingerskarvning, af tykkelse over 6 mm
- Finérplader og plader til krydsfinér (også sammensat) samt andet træ, savet i længderetningen, skåret eller skrællet, også høvlet, slebet eller sammensat ved fingerskarvning, af tykkelse 6 mm eller derunder og
- Krydsfinér, finerede plader og lignende laminerede træprodukter.

Der er således alene tale om råtræ og overvejende groft tildannet træ samt finerplader og krydsfiner mv., mens andre træbaserede produkter såsom papirmasse og papirvarer, profileret træ og parketstave, spån- og fiberplader, snedker- og tømrerarbejder af træ til bygningsbrug, præfabrikerede bygninger og træmøbler samt en række andre bearbejdede træprodukter i udgangspunktet ikke vil være omfattet.

Ikrafttræden, varighed og opsigelse

Partnerskabsaftaler foreslås at træde i kraft, når de er undertegnet af begge parter. De skal indeholde en specifik frist for, hvornår FLEGT-licensordningen skal være indført og iværksat. De løber, indtil én af parterne meddeler den anden part, at den

opsiger aftalen.

Partnerskabsaftalernes indhold

Det forudsættes at partnerskabsaftalerne skal omfatte en løbende dialog med partnerlande og –regioner, hvori vil indgå drøftelser om den multilaterale og regionale politik med relevans for skovene, spørgsmål om institutionsopbygning og retsprincipper (her-

under sikring af rimelige forhold for lokale folk) samt spørgsmål om oprindelsesregler (som kan have indflydelse på mulighederne for omgæelse af licenssystemet).

Det forudsættes endvidere, at Kommissionen og medlemsstaterne sørger for at partnerlandene/-regionerne får den fornødne faglige og finansielle bistand til at iværksætte FLEGT-initiativet. Hjørnestenen heri er at hjælpe partnerlande og –regioner til at indføre systemer, der kan garantere for, at tømmer fældes lovligt. Bistanden skal samtidig sigte på at finde rimelige løsninger på problemet med ulovlig skovhugst (så det undgås at fattige og skovbrugsafhængige befolkningsgrupper bliver ofre for en gennemførelse af licenssystemet).

Partnerlande og –regioner forudsættes at forpligte sig til at indføre FLEGT-licenssystemet. Dette indebærer krav om, at alle forsendelser af tømmervarer ved udførslen skal ledsages af en FLEGT-licens og at procedureerne for udstedelse og godkendelse af licenser skal opfylde visse fastlagte minimums-

krav, der sikrer, at der er tale om lovligt fældet tømmer. Det forudsættes, at licensen følger en standardiseret opstilling og er udformet således, at hverken dokument eller indhold kan forfalskes. Det forudsættes videre at indeholde følgende oplysninger: udstedelsesdato, udløbsdato, udstedende myndighed, partiets værdi som anført i fakturaen, HS-position for varen, varepartiets tømmerstype og omfang. Som et alternativ til individuelle forsendelseslicenser foreslås det, at licenser skal kunne udstedes til virksomhederne, hvor der er tale om lande, som eksporterer meget store mængder tømmervarer til EU.

Kontrolbestemmelser

Partnerskabsaftalerne forudsættes at indeholde bestemmelser, der indebærer tilstrækkelig garanti for, at varen stammer fra lovligt fældet tømmer. Dette indebære bla. følgende krav til kontrol:

- at det sikres, at der etableres pålidelige ordninger, som opfylder klarhedskravet i alle faser, og som giver en pålidelig garanti for, at tømmeret er fældet lovligt,
- hvor muligt, at kontrollen tilpasses og/eller baseres på eksisterende ordninger for sporingskontrol af tømmervarer, såsom ordninger, som er etableret af den private sektor på grundlag af internationalt vedtagne standarder (ISO-standarder og europæiske standarder) og partnerskaber mellem det offentlige og det private erhvervsliv, i givet fald med den fornødne tilpasning til sikring af bestemmelsernes overholdelse,
- at kontrollen baseres på et system, hvori tømmervarerne er underkastet sporingskontrol (chain of custody tracking) i alle led fra hugstedet til eksportthavnen.

Partnerlandene/-regionerne forudsættes at udpege en myndighed og en uvildig tilsynsinstans med ansvar for sporingskontrollen. Der forudsættes endvidere at sørge for de fornødne lovændringer og iværksættelse af passende love og bestemmelser med henblik på FLEGT-licensordningens indførelse og håndhævelse, herunder med bestemmelser om passende straf i tilfælde af overtrædelser. Kontrolbestemmelserne skal være klart affattede og være udformet således, at de bidrager til at bekæmpe magtmisbrug, vilkårlighed og ansvarsunddragelse i forbindelse med udstedelsen af FLEGT-licenser.

Ekspor- og importordning

Kommissionen forudsættes at sørge for, at tømmervarer, som eksporteres til EU, ledsages af FLEGT-licenser, således at det kan kontrolleres, at varerne stammer fra lovligt fældet tømmer.

Eksporthandlerne ansøger de ansvarlige myndigheder i partnerlandet/-regionen om FLEGT-licenser til forsendelser af tømmervarer til EU. De ansvarlige myndigheder udsteder licens, når de har forvisset sig om, at tømmeret er fældet lovligt. Kommissionen sørger samtidig for, at Fællesskabets toldmyndigheder kontrollerer, at tømmerforsendelsen ved ankomst til EU er ledsaget af en gyldig FLEGT-licens. Fællesskabets toldmyndigheder forudsættes at lægge risikoanalyser til grund, når det skal afgøres, om der skal foretages en mere indgående inspektion af forsendelser, jf. gældende toldlovgivning. Opstår der tvivl om, hvorvidt en licens er gyldig, henvender toldmyndighederne sig til eksportlandet for at få sagen afklaret.

Institutionsgrundlag

mægling og konfliktløsning i forbindelse med eventuelle konflikter og uoverensstemmelser, varetages af fællesudvalg, som nedsættes af EF og partnerlandene/-regionerne.

Kommissionen sørger for, at der i partnerskabsaftalerne fastlægges institutionelle rammer, som sikrer en gnidningsfri gennemførelse af partnerskabsaftalen. Overvågning og kontrol af partnerskabets og FLEGT-licensordningens iværksættelse, samt

Uvildigt tilsyn

kontrollen, finansiel revision af skatte- og licensafgiftsbetalinger, revision af eksportforsendelser samt eventuelle andre elementer.

Der forudsættes sikret et uvildigt tilsyn som skal kontrollere partnerskabsaftalernes rette implementering. Det uvildige tilsyn, som afpasses efter forholdene i det enkelte partnerland, kan bl.a. omfatte inspektion af fældningsarbejdet, revision af sporings-

Den private sektor

private sektor har etableret ordninger til identificering af tømmervarers oprindelse og til kontrol af, at tømmeret er lovligt fældet, og disse ordninger opfylder kravene i FLEGT-licensordningen, foreslås det overvejet, om de kan indarbejdes i licensordningen. Det foreslås også at mindre producenter tilbydes bistand til at overholde kravene i partnerskabsaftalerne.

Partnerskabsaftalerne foreslås at burde indeholde bestemmelser om inddragelse af den private sektor i bekæmpelsen af ulovlig skovhugst; bl.a. gennem tilskyndelser til at støtte målsætningerne i partnerskabsaftalerne via adfærdskodeks mv. Hvor den

Fastlæggelse af relevante aspekter i den nationale lovgivning

holde en klar definition af, hvad der forstås ved lovligt fældet tømmer, dvs. en definition, som kan efterprøves objektivt, og som kan fungere i praksis. Følgende aspekter forudsættes som minimumskrav:

- skovhugstkoncessioner skal tildeles på en klart gennemskuelig måde og under overholdelse af landets lovgivning,
- skovhugst må kun finde sted inden for afgrænsede områder; vedtagne forvaltnings- og fældningsplaner, og herunder tidsfrister og kvoter, skal overholdes,
- koncessionsindehavere skal sørge for fuld indbetaling af skatter, licensafgifter og hugstafgifter på det fældede tømmer og
- der skal med regelmæssige mellemrum foretages revision af skatter, licensafgifter og hugstafgifter på det fældede tømmer.

Det forudsættes fastlagt klart i partnerskabsaftalerne, hvilke aspekter af den nationale lovgivning der skal være overholdt, for at den fornødne garanti for, at tømmeret er lovligt fældet, foreligger. De relevante aspekter af den nationale lovgivning skal inde-

Inddragelse af interessenter

Kommissionen vil sikre, at interessenter høres med regelmæssige mellemrum som led i udformningen af partnerskabsaftalerne (de oplyser ikke hvilke interessenter).

Administration

Kommissionen vil drage omsorg at nogle administrative elementer medtages i partnerskabsaftalerne, herunder:

- ekspertbesøg med henblik på en analytisk og uvildig inspektion af forholdene (efter behov og efter aftale),
- periodisk undersøgelse af FLEGT-licensordningen og FLEGT-partnerskabsaftalerne samt deres effektivitet og virkninger (den første senest tre år efter licensordningens ikrafttrædelse),
- krav om, at der en gang om året skal offentliggøres en rapport om gennemførelsen af FLEGT-licensordningen og overvågningen heraf; den skal indeholde oplysning om hvor store mængder tømmer, der eksporteres til Fællesskabet på grundlag af FLEGT-licensordningen (fordelt på relevante toldpositioner) samt hvor mange FLEGT-licenser der er udstedt.

Samarbejde

Partnerlandene og -regionerne forudsættes at tilstræbe, via deres myndigheder, et nært samarbejde mellem partnerlandes og EU's retshåndhavende myndigheder og toldmyndigheder.

Partnerlandene/-regionerne skal sende Kommissionen oplysning om, hvilke myndigheder/instanser de har udpeget til at varetage implementeringen af bestemmelserne i FLEGT-licensordningen. Disse oplysninger offentliggøres af Kommissionen.

3. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Kommissionen har ikke særskilt redegjort for nærheds- og proportionalitetsprincippet. Det vurderes at mandathenstillingen opfylder nærheds- og proportionalitetsprincippet. Vurderingen er baseret på, dels, at Fællesskabet grundlæggende er bedre rustet til at gøre noget ved problemet med import af ulovligt træ til EU end medlemsstaterne hver for sig, dels at det anses for naturligt, at det er Kommissionen, der forhandler og gennemfører de partnerskabsaftaler der skal etableres for at gennemføre et licenssystem for import af træ til EU (et fællesskabsanliggende på handelsområdet).

4. Mandathenstillingens konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Mandathenstillingen vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark (men det vil kræve en dansk lovændring at implementere licenssystemet, bla. så der etableres hjemmel til at beslaglægge ukonditionsmæssigt importerede træprodukter omfattet af forordningen).

Økonomiske og administrative konsekvenser

Mandathenstillingen forudsætter at Kommissionen og medlemsstaterne sørger for at partnerlandene/-regionerne får den fornødne faglige og finansielle bistand til at iværksætte FLEGT-initiativet. De bidrag der måtte blive ydet til formålet vil blive finansieret inden for rammerne af Danmarks budgetallokering til miljø- og udviklingsbistand [formuleringen er endnu ikke clearret med UM; de havde ingen bemærkninger til dette punkt, da de afgav deres kommentarer til mandathenstillingen].

Udover dette har mandathenstillingen som sådan ingen økonomiske konsekvenser for Danmark.

Implementering og løbende kontrol med licenssystemet som sådan vil have nogle økonomisk konsekvenser som er nærmere beskrevet i rammenotatet om licensforslaget.

Beskyttelsesniveau

Mandathenstillingen vurderes at være uden betydning for beskyttelsesniveauet i Danmark. I de partnerskabslande der vil blive berørt af ordningen, forventes en positiv indvirkning på beskyttelsesniveauet. Den største virkning forventes i lande, hvis eksport af trævarer til EU udgør en væsentlig del af landets samlede tømmerekspert, det gælder især de afrikanske lande og til dels også Rusland.

5. Høring

Mandathenstillingen er klassificeret som fortroligt dokument og har ikke været i høring. Licensforslaget har været i høring. En række af de kommentarer der er fremsat til dette har relevans også for mandathenstillingen. Disse kommentarer er gengivet i rammenotatet om licensforslaget.

Rammenotater om henholdsvis mandathenstillingen og licensforslaget har været i høring i EU-Specialudvalget vedr. miljøspørgsmål den 12. november 2004, hvor der er kommet følgende høringssvar:

Dansk Industri (DI) er positiv overfor forslaget og støtter overvejende oplægget til dansk holdning. Til Kommissionens forslag bemærker *DI* generelt at forordningen ikke bør medføre øgede barrierer for handel med træ eller træbaserede produkter, herunder administrative byrder, der bør skelnes mellem lovlighed og bæredygtighed og alle tiltag bør leve op til WTO's retningslinier. *DI* finder det problematisk at visse varekategorier ikke er omfattet af aftalen, idet de virksomheder i EU, der forarbejder importeret tømmer, pålægges en afgift, som andre virksomheder, der forarbejder deres produkter uden for EU er fritaget for. Endelig finder *DI* at indsatsen indenfor rammerne af FLEGT også bør rettes direkte mod samhandelslandenes koncessionsejere og industri og ikke kun myndighederne. *DI* foreslår at der etableres mulighed for at indgå licensaftaler med virksomhederne, bl.a. for at sikre øget kontrol med de midler, der investeres i sikringen af det lovlige træ.

Dansk Skovforening henviser til tidligere afgivet høringssvar og oplyser at foreningen kan tilslutte sig den foreslåede danske holdning. *Dansk Skovforening* tilslutter sig også at der stilles visse minimumskrav af principiel karakter til den lovgivning, der skal være omfattet, men foreningen mener ikke at EU skal stille krav til andre landes skovlovgivning om fx bæredygtighed.

Dansk Træforening støtter oplægget til dansk holdning og tilslutter sig forslaget om at der lægges pres på Kommissionen for at få gennemført en tilbundsående analyse af muligheder og konsekvenser at supplerende lovgivning. Foreningen understreger at supplerende lovgivning skal være helt entydig og den skal understøttes af sanktionsmuligheder. Foreningen bemærker desuden at man bør sikre at forslaget om indførelse af et generelt oprindelsescertifikat ikke udløser en urimelig dokumentations-

byrde alle led i handelskæden, med det resultat at træ svækkes overfor konkurrerende materialer såsom plastik, stål og beton. *Dansk Træforening* har endvidere fremsendt supplerende bemærkninger, hvor foreningen påpeger at det er uklart hvilke forpligtelser forslaget artikel 18 (b) indebærer, hvorfor foreningen tager forbehold for punktet.

Forsikring og Pension har ingen bemærkninger til rammenotatet.

Nepenthes er positiv overfor oplægget til dansk holdning og fremhæver dels indsatsen for udarbejdelse af en analyse af mulighederne for helt stoppe importen af ulovligt træ til EU, dels at der arbejdes for at bæredygtig skovdrift indskrives som et langsigtet mål for partnerskabsaftalerne. *Nepenthes* gentager en række af sine tidligere høringsbemærkninger, og præciserer sit forslag om en fast dato for hvornår ulovligt træ ikke længere skal kunne importeres til EU. Målet bør være at standse importen af ulovligt træ før 2010, idet biodiversitetskonventionens parter er blevet enige om at tabet af biodiversitet skal mindskes signifikant inden 2010. *Nepenthes* finder desuden, at træmøbler bør føjes til de produktgrupper, der er omfattet af forslaget. *Nepenthes* mener, at forslaget bør indebære et kontrolsystem med tredjeparts verificering, der dokumenterer oprindelsen af alt importeret tømmer krav, for at undgå at ulovligt træ eksporteres til EU via ikke-partnerlande. Endelig understreger *Nepenthes*, at repræsentanter for oprindelige folk og lokale folk bør inddrages i udarbejdelsen af partnerskabsaftaler.

WWF henviser til tidligere afgivet høringssvar og understreger betydningen af, at Danmark fortsat arbejder på at Kommissionen udarbejder en analyse af mulighederne for et generelt forbud mod import af illegalt træ til EU.