

Miljøministeriet
Skov- og Naturstyrelsen
jofvi/clj/anrbj, 26. november 2008

Grundnotat til Folketingets Europaudvalg (FEU).

Kommissionens forslag til Europaparlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af krav til virksomheder, der markedsfører træ og træprodukter.

KOM (2008) 644 endelig

Resume:

Med forslaget pålægges virksomheder, der markedsfører træ og træprodukter på EU's marked, en pligt til at udvise påpasselighed ("due diligence") i forhold til at sikre sig, at træet er lovligt fældet i oprindelseslandet. Virksomhederne skal etablere sporings- og kontrolmekanismer, som med tilstrækkelig sikkerhed kan spore træet til en kilde, hvor der er ringe risiko for, at det er ulovligt fældet. Forpligtelsen vil alene gælde den virksomhed, som første gang markedsfører et træprodukt på EU's marked. Forslaget vil supplere den allerede vedtagne frivillige licensordning for import af træprodukter til EU: dels vil den være generel og omfatte både importeret træ og EU's eget træ, dels vil den omfatte en bredere vifte af træ- og træbaserede produkter. Medlemslandene skal udpege kompetente myndigheder, som skal administrere ordningen. Som led heri skal myndighederne godkende overvågningsorganisationer, som har etableret en "påpasselighedsordning" og som certificerer virksomheder til at følge dette. Der åbnes herved mulighed for at bygge på allerede etablerede ordninger, der tjener det formål at verificere lovligt fældet træ.

1. Status

Kommissionen har den 20. oktober 2008 sendt ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget har hjemmel i TEF artikel 175, og skal derfor vedtages med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i TEF artikel 251.

Samlenotat er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 24. oktober 2008 og nærhedsnotat er oversendt den 4. november 2008.

Der er ikke tidligere oversendt grundnotat om sagen til FMPU og FEU

Europaparlamentet har endnu ikke behandlet forslaget.

Kommissionen præsenterede forslaget på rådsmødet (land og fisk) den 27. – 28. oktober 2008.

2. Formål og indhold

Det overordnede formål med forslaget er at supplere og understøtte EU's nuværende politik og støtte den internationale kamp mod ulovlig skovhugst og den dertil knyttede handel.

Forslagets hovedsigte er at forhindre, at ulovligt fældet træ markedsføres på EU's marked, herunder at opstille fælles krav til virksomheder, der markedsfører træ og træprodukter i EU.

Et generelt formål med forslaget er at bane vej for en mere bæredygtig drift af verdens skove. Ulovlig tømmerhugst bidrager således flere steder i verden til ubæredygtig drift med skovrydning og skovødelæggelse og store afledte skadevirkninger: Offentlige kasser mister hugstafgifter og skatter, korruption stimuleres og der opstår unfair konkurrence på træmarkedet. CO₂-udslippet og

den globale opvarmning øges, og der opstår væsentlige tab af biologisk mangfoldighed. Samtidig tilsidesættes rettigheder og hensyn til lokale og indfødte folk, som lever i afhængighed af skove.

Forslaget er en udløber af EU's såkaldte FLEGT-handlingsplan fra 2003 om skovlovshåndhævelse, samfundsforvaltning og handel. Forslaget vil gennem etablering af ny, generel regulering supplere igangværende EU-initiativer, herunder den allerede vedtagne FLEGT-licensordning for import af træ og træprodukter (Rådets forordning (EF) nr. 2173/2005). Licensordningen indebærer, at eksport af visse typer af træ fra frivilligt medvirkende partnerlande skal ledsages af en licens, som blåstempler, at træet er lovligt fældet i - eller lovligt importeret til - det pågældende partnerland, før eksport fra partnerlandet til EU. Under licensordningen har EU afsluttet partnerskabsaftale med Ghana, og der forhandles om partnerskab også med Cameroun, Congo, Malaysia og Indonesien. Der er endnu ingen licenser i markedet, da der først skal indgås partnerskabsaftaler, og den fornødne administrative kapacitet opbygges i partnerlandene.

Virksomheders pligt til at indføre en påpasselighedsordning (due diligence system)

Med forslaget pålægges virksomheder der markedsfører træ og træprodukter på EU's marked, en generel forpligtelse til at udvise fornøden påpasselighed i forhold til at sikre sig, at træet i de pågældende træbaserede produkter er lovligt fældet i oprindelseslandet. Forpligtelsen indebærer specifikt, at virksomheder skal etablere et system med sporings- og kontrolmekanismer som med tilstrækkelig sikkerhed kan spore træet til en kilde, hvor der er ringe risiko for, at det er ulovligt fældet - i det følgende benævnt en påpasselighedsordning.

Forpligtelsen til at etablere en påpasselighedsordning vil alene gælde den virksomhed, som første gang markedsfører et træprodukt på EU's marked.

Forpligtelsen vil gælde både for træ, der importeres til EU, og træ, der fældes og handles i EU.

Påpasselighedsordningen skal sikre adgang til følgende informationer om det træ og de træprodukter, som en virksomhed markedsfører på EU's marked:

- en beskrivelse af produktet
- landet, træet er fældet i (hugstland)
- volumen og/eller vægt
- I givet fald navn og adresse på den virksomhed, der har leveret træ og træprodukter (underleverandører)
- oplysning om overholdelse af relevant lovgivning i oprindelsesland

Systemet skal endvidere indeholde en procedure for risikovurdering og muliggøre kontrol.

Mere detaljerede kravspecifikationer for påpasselighedssystemet skal fastlægges af Kommissionen efter en komiteprocedure (forskriftsprocedure med kontrol). Det gælder bl.a. og især kriterier for bedømmelse af risikoen for, at ulovligt fældet tømmer markedsføres på EU's marked.

Omfattede produkter

Forslaget omfatter en bred vifte af træ- og træbaserede træprodukter, herunder kævler, groft tildannet træ samt finer og krydsfiner (som FLEGT-licensordningen) og derudover tillige papir- og papirmasse, træbaserede møbler, præfabrikerede bygninger, brænde, flis og savsmuld, spånplader, fiberplader, træ-rammer, paller og kasser mv.

Træ og træprodukter, der er omfattet af og opfylder handelsbetingelserne i CITES-reguleringen eller den frivillige FLEGT-licensordning skal efter forslaget anses som værende lovligt produceret. Forslaget vil derfor ikke for disse produkter etablere yderligere krav.

Energitræ er ikke omfattet af forslaget, eftersom træ og træprodukter som anvendes til vedvarende energikilder i forslaget anses for at være indeholdt i Rådets direktiv (EF) nr XX/XX¹ om fremme af anvendelsen af vedvarende energikilder. Følgende deraf tilstræbes det ikke at pålægge branchen yderligere administrative byrder. Direktivet er endnu ikke vedtaget.

Kommissionen kan justere listen af omfattede produkter. Den justerede liste skal godkendes efter en komiteprocedure (forskriftsprocedure med kontrol).

Godkendelse af overvågningsorganisationer

Medlemslandenes kompetente myndighed skal godkende overvågningsorganisationer, som har etableret et påpasselighedssystem og som certificerer virksomheder til at følge dette. Vilkår for godkendelse er bl.a. at virksomhederne skal være forpligtet til at følge systemet, og at der skal være en overvågningsmekanisme samt procedurer for opfølgning i tilfælde af konstaterede mangler.

Medlemslandene skal indenfor tre måneder tage stilling til ansøgninger om godkendelse af overvågningsorganisationer; de skal foretage lejlighedsvis kontrol af at de opfylder betingelserne for godkendelse og de skal tilbagetrække godkendelse i tilfælde af manglende opfyldelse. Kommissionen skal inden for to måneder notificeres af de kompetente myndigheder om beslutninger om tildeling, afvisning og tilbagetrækning af godkendelser.

Mere detaljerede bestemmelser for godkendelsesprocedurerne skal fastlægges af Kommissionen efter en komiteprocedure (forskriftsprocedure med kontrol).

Kommissionen skal offentliggøre en liste over godkendte overvågningsorganisationer og sikre en jævnlig opdatering.

Kontrol og rapportering

Medlemslandenes kompetente myndighed skal kontrollere, at virksomheder har etableret og følger et påpasselighedsordning som beskrevet ovenfor. Virksomhederne skal assistere myndigheden med at foretage kontrol. Myndigheden kan pålægge virksomheden at foretage fornødne justeringer.

Myndigheden skal rapportere om hvert kontrolbesøg, herunder med en beskrivelse af de pålagte justeringer. Rapporter skal gemmes i mindst 10 år og et sammendrag af rapporten skal gøres offentligt tilgængelig i overensstemmelse med reglerne for offentlig adgang til miljøinformation.

Straf

Medlemsstaterne skal fastlægge bestemmelser for straf og sikre at strafudmålingen for overtrædelse af reglerne er effektiv, proportional og har afskrækkende effekt.

Administration og samarbejde

Hvert medlemsland skal udpege en eller flere kompetente myndigheder med ansvar for implementering af forordningen. De kompetente myndigheder i medlemslandene skal samarbejde med hinanden og med Kommissionen samt med myndigheder i tredjelande. Kommissionen assisteres af komiteen for træhandel.

Medlemslandene skal pr. 30. april hvert andet år sende en rapport til Kommissionen om ordningens gennemførelse og administration de to foregående år. På basis heraf udarbejder Kommissionen hvert andet år en rapport herom til Europaparlamentet og Rådet.

¹ Henvisning indsættes, når direktivet er vedtaget.

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europarlamentet har endnu ikke behandlet forslaget.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at ulovlig tømmerhugst overvejende er et problem i lande uden for EU, men at der for at sikre overholdelse af internationale handelsforpligtelser er behov for et instrument, som er ikke diskriminerende og som dermed også omfatter træ fældet i EU. Samtidig er der behov for at sikre, at instrumentet er proportionalt i forhold til problemets (ringe) omfang i EU, således at træbranchen ikke pålægges unødige administrative byrder. Kommissionen finder, at det fremsatte forslag sikrer en fornuftig balance, og at en fællesskabsindsats med harmoniserede krav vil være administrativt mindre byrdefuld for branchen og sikre bedre konkurrence end nationale tiltag – og samtidig være væsentlig mere effektiv. Regeringen kan tilslutte sig denne vurdering og finder på den baggrund, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

5. Konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Der eksisterer i dag ikke nogen regler, som effektivt forhindrer, at ulovligt fældet træ sælges på EU's marked. I Danmark har vi dag en straffelovning om hæleri, pengevidvaskning mv. og særlovgivning om handel med truede dyr og planter, herunder enkelte træsorter. Fældning og salg af ulovligt træ sker dog i række tilfælde under omstændigheder, der ikke kan henføres under danske straffebestemmelser. Derfor er der i praksis ikke tilstrækkelige muligheder for at straffe for eller sanktionere imod import og salg af ulovlig fældet træ på det danske marked.

Med Kommissionens forslag er der tale om en forordning og derfor vil forslaget være bindende i sin helhed og have umiddelbar retsvirkning i Danmark.

Økonomiske konsekvenser

I Danmark vil ordningen pålægge en række virksomheder på træmarkedet at stramme op i deres sporings- og kontrolprocedurer (for at kunne leve op til påpasselighedsordningen). Det medfører øgede administrative byrder og øgede omkostninger. Samtidig vil ordningen ifølge Kommissionens vurdering afstedkomme en mere fair og lige konkurrence på træmarkedet, hvor virksomheder der har en god sporingskontrol og godt styr på træets lovlige oprindelse, ikke i samme grad som hidtil vil kunne underbydes af virksomheder, der har mindre godt styr på det.

De(n) kompetente myndighed(er) i Danmark vil skulle sikres kapacitet til at administrere ordningen, hvilket vil være udgiftskrævende.

Kommissionen opgør i sin risikovurdering af virkning på miljøet af de administrative omkostninger for virksomheder omfattet af forslaget, vil beløbe sig til ca. 120 millioner kr. om året samlet set i EU. De administrative omkostninger for myndighederne opgøres til ca. 7,5 millioner kr. om året samlet set for hele EU. Fordelt simpelt efter BNP vil disse tal svare til at de administrative omkostninger for hhv. virksomhederne og myndighederne i DK beløber sig til ca. 2 millioner og ca. 150.000 kr. årligt.

Miljø-mæssige konsekvenser

Forslaget forventes umiddelbart at have den største og mest positive miljøeffekt i de lande, som har størst problemer med ulovlig tømmerhugst, herunder bl.a. mange tropiske lande og Rusland.

6. Høring

Forslaget er sendt i høring den 3. november 2008 med frist den 14. november 2008.

Høringen har givet anledning til følgende bemærkninger:

Dansk Skovforening (DS) finder det positivt, at Kommissionen tager problemet med ulovlig tømmerhugst op. DS anfører samtidig, at en regulering af den pågældende art vil have begrænset virkning selv i forhold til de lande, hvor ulovlig tømmerhugst er et stort problem, fordi "kun en forsvindende andel af det træ, der afskoves, importeres til EU". DS påpeger en uklarhed i den danske oversættelse, hvor "place on the market" er oversat til "markedsføring" og nærmere specificeret som "førstegangsindførsel" af træ og træprodukter, hvilket (fejlagtigt) kan forlede til den forståelse, at forslaget alene omfatter træ og træprodukter, der importeres til EU. (Efter den officielle engelske version står det klart, at forslaget omfatter både træ fra EU og træ, der importeres til EU). DS finder det urealistisk, at forordningen kommer til at omfatte så bred en vifte af træprodukter, som forslaget lægger op til, og henviser eksempelvis til de vanskeligheder, der vil kunne være forbundet med at dokumentere emballagetræs lovlige oprindelse. DS finder ikke, at de anførte påpasselighedsregler er realistiske, eksempelvis ikke kravet om at "hugstland" skal kunne oplyses (det land træet er fældet i). DS har også reservation overfor kravet om, at navn og adresse på den virksomhed, der har leveret træ, skal kunne oplyses, idet det enten er utilstrækkeligt (hvis kun sidste led i kæden skal oplyses) eller urealistisk (hvis alle led skal oplyses). DS noterer, at alle virksomheder, der markedsfører træprodukter, skal kunne godtgøre, om deres produkter er købt inden eller uden for EU og vurderer, at dette "vil kræve uanede mængder af administrative procedurer og dermed omkostninger både for virksomhederne og til kontrolforanstaltninger". DS bemærker, at de foreslåede straffebestemmelser står i kontrast til, at der er tale om "påpasselighedskriterier" (og ikke "objektivt fastsatte krav") og anfører, at der i forhold til overtrædelse af sådanne påpasselighedskriterier ikke vil kunne fastsættes sanktioner, der er "effektive" og har "afskrækkende virkning".

Dansk Træforening (DT) støtter, at der udarbejdes EU-lovgivning på området, men påpeger samtidig, at kun ganske få af foreningens medlemmer individuelt har resurser til at imødekomme forslagets forpligtelser. DT ytrer bekymring over, at "helt centrale elementer" i det konkrete forslag overlades til gennemførselsbestemmelserne. DT støtter principielt, at forslaget omfatter en bred vifte af træprodukter, så der stilles samme krav til råtræ som til forarbejdede produkter, men betvivler, at det vil være gennemførligt at kontrollere alle de omfattede produktgrupper. DT undrer sig samtidig over, at træ til bioenergi ikke er omfattet. DT påpeger en række uklarheder i forslaget, herunder: 1) hvad der konkret menes med en "førstegangsindførsel" af træ og træprodukter og hvilke virksomheder, der vil være omfattet af forordningen, 2) hvad der nærmere skal indgå i den "beskrivelse" virksomheder skal kunne levere for træ og træprodukter, 3) hvordan hugstland skal specificeres for sammensatte produkter og hvordan dette relateres til toldbestemmelser ift. oprindelsesland (som refererer til det land, hvori et produkt sidst har undergået en væsentligt værdiforøgende bearbejdning), 4) om adgangen til (ofte følsomme) informationer, som virksomheder skal kunne levere, 5) om kravene til dokumentation for legalt produceret træ, 6) hvad der nærmere vil blive krævet af en risikostyringsprocedure og i hvilket omfang erhvervet vil blive inddraget i den endelige fastlæggelse af sådanne krav, 8) efter hvilke kriterier den kompetente myndigheds anerkendelse af overvågningsorganer vil ske, 9) hvordan der sikres en ensartet implementering på tværs af EU samt 10) hvordan det nedsatte Udvalg for Træhandel skal sammensættes. DT finder det afgørende, at der i Danmark og resten af EU afsættes de fornødne resurser til at sikre en gnidningsløs implementering og håndhævelse af bestemmelserne.

Greenpeace (GP) udtrykker tilfredshed med, at Kommissionen har fremsat forslag på området, men finder at det lider af en række mangler. GP fremhæver: 1) at forslaget ikke gør det obligatorisk at "lovligt tømmer" lever op til principper om bæredygtig skovforvaltning, men begrænser sig til "overensstemmelse med hugstlandets lovgivning", 2) at besiddelse, handel og markedsføring af "illegalt tømmer" i EU ikke eksplicit gøres til en strafbar lovovertrædelse, 3) at virksomheder ikke bliver pålagt at bevise "lovligheden" af de produkter de markedsfører, men kun til at udøve "fornøden omhu" for at "mindske risikoen" samt 4) at de organer, som skal overvåge

virksomhedernes overholdelse af fornøden omhu, ikke obligatorisk er forpligtet til at være udstyret med ressourcer til at foretage dybdeborende undersøgelser af ulovligheder. Derudover savner GP en logisk begrundelse for, at træ og træprodukter til energiproduktion ikke er omfattet af forslaget. GP foreslår følgende ændringer: 1) at der fastsættes specifikke og strenge krav til definitionen af "lovlige" træ og træprodukter, der reelt hjælper til at beskytte skov og biologisk mangfoldighed, begrænser menneskeskabt klimaforandring og respekterer "skov-afhængige" samfund og oprindelige folks rettigheder, 2) import, salg og besiddelse af illegalt tømmer gøres til en lovovertrædelse og gør det til et krav, at virksomheder fremlægger bevis for lovligheden af de produkter de markedsfører, 3) at forslaget fastlægger regler for et pålideligt sporingssystem byggende på tredjepartsverifikation og uafhængig overvågning samt at der skal udarbejdes vejledning til virksomheder samt 4) at overvågningsorganer og/eller kompetente myndigheder udstyres med magtmidler og beføjelser til såvel at kontrollere træprodukterne, efterforske ulovligheder og til at retsforfølge lovovertrædere.

Brancheforeningen for kontor og papir i Danmark (KONPA) hilser generelt forslaget velkomment på baggrund af de bagvedliggende intentioner. KONPA anfører dog samtidig, at det er foreningens opfattelse, at det er "uhensigtsmæssigt og unødvendigt at indføre et nyt udgiftskrævende regelsæt, som bliver et tillæg til de eksisterende og tilstrækkelige procedurer for papir og papirmasse". KP henviser til, at der på skovbrugsområdet findes certificeringssystemer, som også kan finde anvendelse på papirprodukter (FSC og PEFC, som KONPA anslår til at dække 80 % af skovarealet i Norden).

Nepenthes (NP) vurderer sammenfattende, at den foreslåede model ikke står mål med omfanget og konsekvenserne af den ulovlige tømmerhugst samt at den "kun i ringe grad vil begrænse importen af ulovligt træ til EU". Blandt kritikpunkterne anfører NP konkret 1) at forslaget ikke i praksis forbyder markedsføring og import af ulovligt træ i EU samt at det overlades til virksomhederne at indføre systemer og udføre egenkontrol og at dette giver konkurrencefordele ift. virksomheder, der anvender tredjepartsverifikation for lovligt træ, 2) at kravet om egenkontrol kun gør sig gældende første gang en virksomhed markedsfører et produkt i EU og at en virksomhed "ikke behøver spore oprindelsen af sit træ, når det pågældende produkt først er markedsført i EU", 3) at det er uklart hvad der menes med at en virksomhed skal udvise "påpasselighed", og at dette giver rum for meget vide fortolkningsmuligheder og dermed uklarhed om "hvilken salgs træ som faktisk vil blive tilladt importeret til EU". NP anbefaler, at man anvender enten en model med "grænsekontrol for at forhindre import af ulovligt fældet træ" eller "lovkrav om, at kun lovligt fældet træ og træprodukter heraf må markedsføres". Disse modeller finder NP bedre vil tilgodese virksomheder, som allerede i dag stiller krav til sine leverandører ved at engagere sig i skovcertificering. NP anbefaler at man indfører et nationalt forbud mod handel med og markedsføring af illegalt træ i Danmark, herunder med kategorisering af lande efter risiko for forekomst af ulovligt fældet træ, således at fx dokumentation for dansk fældet træ samtidig vil gælde som dokumentation for lovligt fældet træ. NP anbefaler, at EU definerer kriterier for bæredygtig skovforvaltning – og mål for anvendelse af træ herfra – samt at der indføres bindende regler for offentligt indkøb af træ i Danmark med minimumskrav om dokumenterbart lovligt produceret træ, krav om at det tilstræbes også at købe bæredygtigt træ og fastsættes mål for, hvornår alt indkøbt træ skal være bæredygtigt.

PEFC Danmark (Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes - PD) finder det positivt, at forslaget rummer mulighed for at private frivillige initiativer kan fungere til opfyldelse af de foreslåede krav og vurderer umiddelbart, at PEFC ville kunne udgøre en sådan, dog med forbehold at de nærmere gennemførelsesbestemmelser, som vil blive fastsat af kommissionen. PD påpeger nogle uklarheder i forslaget, fx mht. hvad der forventes indeholdt i en risikostyringsprocedure, hvor ofte revisioner, som skal sikre en effektiv anvendelse af ordningen, skal gennemføres og mht. den nærmere udfyldelse af de – forskellige – roller der tiltænkes de i forslaget omtalte "overvågningsorganer".

Træets Arbejdsgiverforening (TA) "støtter Kommissionens kamp mod illegal hugst", men har en række reservationer i forhold til forslaget. TA finder det uacceptabelt med en "omvendt bevisbyrde", og påpeger at forslaget er uklart og efterlader mange detaljer til Kommissionens gennemførelsesbestemmelser. TA frygter, at forslaget i sin nuværende form vil skabe "yderligere bureaukratiske byrder og ekstra administration, der slet ikke står i forhold til problemets omfang". Konkret anfører TA en række uklarheder, som er tilsvarende beskrevet i høringssvar fra Dansk Træforening (jf. ovenstående).

Sagen har endnu ikke været forelagt for miljøspecialudvalget. Folketinget vil i et revideret grundnotat blive orienteret om resultatet af specialudvalgshøringen.

7. Forhandlingssituationen

Flere lande har ligesom Danmark på forskellig måde presset på for at få Kommissionen til at fremsætte et forslag til yderligere regulering for forbud imod handel med ulovligt fældet træ. Forslaget blev drøftet første gang i rådets arbejdsgruppe den 4. november 2008.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkommen.

Danmark har i årevis haft kamp mod ulovlig tømmerhugst og relateret handel som en prioriteret mærkesag - både i den hjemlige offentlige indkøbspolitik, i EU og i internationale skovforhandlinger.

Danmark har endvidere i EU gennem længere tid særligt betonet behovet for at se på mulighederne for yderligere generel regulering, som kan supplere den frivillige licensordning for import af træ.

Regeringen er på den baggrund grundlæggende positivt stemt overfor indførelse af ny EU-regulering på området.

9. Tidligere forelæggelser fra Folketingets Europaudvalg

Der er ikke tidligere oversendt grundnotat om sagen til FMPU og FEU.