



Kommissionens förslag till förordning om upprättandet av ett frivilligt system med FLEGT-licenser för import av timmer till Europeiska gemenskapen

Näringsdepartementet

2004-09-30

Dokumentbeteckning

KOM(2004) 515 slutlig

Rådets förordning om upprättandet av ett frivilligt system med FLEGT-licenser för import av timmer till Europeiska gemenskapen

Sammanfattning

I maj 2003 presenterade kommissionen en handlingsplan för skogslagstiftningens efterlevnad, styrelseformer och handel (FLEGT). Syftet med handlingsplanen är att stödja utvecklingsländernas insatser för att skapa bättre administrativa rutiner och ett hållbart skogsbruk med hjälp av de impulser EU:s inre marknad kan ge. Rådet ställde sig bakom handlingsplanen men har krävt ytterligare analyser och modifieringar. Förslaget till förordning om upprättandet av ett frivilligt system med FLEGT-licenser för import av trävaruprodukter till Europeiska Gemenskapen är ett led i uppfyllandet av handlingsplanen.

Syftet med förslaget till förordning är att säkerställa att endast lagligt avverkade trävaruprodukter importeras till EU. Förslaget avser i första hand avtal med producenter av tropiska trävaruprodukter, men även Ryssland pekas ut som tänkbart partnerland. I förslaget finns krav på oberoende myndighetskontroll, samt ursprungsintyg av all import av trävaruprodukter, även från länder utan partnerskapsavtal.

1.1 Innehåll

I maj 2003 presenterade kommissionen en handlingsplan för skogslagstiftningens efterlevnad, styrelseformer och handel (FLEGT)¹. Målet är att förbättra administrativa rutiner och reducera olaglig skogsavverkning, framför allt genom att förhindra handel med virke som inte är avverkat enligt exporterande lands gällande lagstiftning. De bakomliggande problemen anses bl.a. vara korrupktion, oklara ägarförhållanden av mark och koncessioner för avverkningar. Handlingsplanen innehåller delvis nya metoder för att förhindra olaglig skogsavverkning, bland annat införandet av importlicenser för lagligt avverkat virke.

I de antagna rådsslutsatserna från oktober 2003² gavs stöd till handlingsplanen i stort, men man krävde ytterligare analyser samt vissa förtydliganden och modifieringar. Kommissionen fick i uppdrag att i samarbete med medlemsländerna diskutera det föreslagna licenssystemet med eventuella partnerskapsländer och ombads avrapportera sitt arbete till rådet under mitten av 2004. Förslaget till förordning är en del av denna avrapportering som i övrigt också inkluderar en utvidgad konsekvensanalys.

Förslaget om ny förordning innebär möjlighet till frivilliga bilaterala avtal mellan EU och virkesproducerande länder som exporterar trävaruprodukter till EG-marknaden. Genom dessa frivilliga avtal skulle exporterande länder förbinda sig att vidta åtgärder för att garantera att exporterat virke är lagligt avverkat. EU skulle å sin sida förbinda sig att bistå bl.a. ekonomiskt för att systemet skall fungera och stödja utvecklingen av övervaknings- och spårssystem. I övrigt kan man notera följande:

- Förslaget omfattar varugrupperna rundvirke, sågade trävaror, faner och plywood som importerats till EU för kommersiellt bruk (se bilaga II till förordningen).
- För att virkesleveranser från ett partnerland ska få inträde till EU-marknaden krävs att leveranserna åtföljs av dokumentation som styrker att virket är avverkat i enlighet med relevant lagstiftning.
- Virke som har passerat gräns till EU behöver inte längre åtföljas av dokumentationen. Detta innebär också att virkesproducenter i EU-länder ej behöver uppvisa motsvarande dokumentation.
- Vad som är relevant lagstiftning bestäms i varje enskild överenskommelse mellan EU och partnerlandet.

¹ KOM(2003) 251.

² Rådets dokument 13439/03.

- Någon form av tredjepartskontroll av licenssystemet ska finnas i varje partnerland. Utformningen bestäms i varje enskild överenskommelse mellan EU och partnerlandet.
- Förslaget innehåller även krav på ursprungsintyg för all virkesimport, även från länder utanför partnerskapsavtal, för att hindra import utan licens via transitland.

Fokus är virkesproducerande länder i tropikerna, men förslaget berör även Ryssland. Kommissionen noterar att eventuella avtal med Ryssland måste ta hänsyn till att importen från Ryssland är mycket omfattande och används i storskalig skogsindustri, medan importen av tropiska trävaruprodukter karaktäriseras av små kvantiteter specialvirke med ett högre saluvärde.

Följande delar av förslaget innehåller särskild anledning att uppmärksammas:

Ändrade handelsflöden från exportländerna. Kommissionen pekar i sin konsekvensanalys på att det finns en påtaglig risk för att förslaget leder till att olagligt avverkat virke och relaterade trävaruprodukter istället säljs till annat importland utanför det föreslagna importlicenssystemet. För att undvika att de frivilliga avtalen blir ett slag i luften måste man samtidigt beröra grundproblemet, dvs de ekonomiska förutsättningarna för att bedriva ett lagligt skogsbruk och möjligheterna att övervaka verksamheten.

Krav på tredjepartsövervakning, vilket innebär att partnerlandet ska lämna över det övergripande kontrollansvaret för licenssystemet till ett oberoende konsultföretag eller organisation. Anledningen är att i många länder är statliga kontrollmyndigheterna underbemannade och saknar resurser vilket leder till risk för mutor. Men det innebär att partnerlandet samtidigt frånsäger landets myndigheter makten att bedöma huruvida landets lagar har följts. Detta är en tveksam konstruktion som i mångt och mycket bryter mot grundläggande demokratiska principer. Partnerskapet är frivilligt men vissa länder kan p.g.a. konkurrensskäl komma att tvingas in i sådana överenskommelser. Det skulle också få till följd att man lägger makten att bedöma enskilda företags rätt att föra in produkter till EU hos privata företag och organisationer. Kommissionen har inte vidare specificerat vilka krav som ställs från EU:s sida på dessa oberoende kontrollföretag/organisationer.

Krav på ursprungsintyg av virkesimport från länder som ej är partnerland. För att undvika att olagligt avverkat virke från ett partnerland importeras in till EU via transitland utan partnerskap med EU, ställer förordningsförslaget krav på ursprungsintyg för all virkesimport. Därigenom får förslaget konsekvenser även för länder som ej slutit partnerskapsavtal med EU. Kravet på ursprungsintyg skulle komma att innebära att länder som t.ex. exporterar sågade trävaror till EU och som delvis baserar produktionen på importerat virke skulle komma att tvingas redovisa ursprungslandet för råvaran för varje enskild leverans. Det är oklart om all import av trävaruprodukter från tredje land skall omfattas av kravet på ursprungsintyg eller om det endast avser

trävaruprodukter från vissa trädslag (t.ex. de trädslag som importeras till EU inom ramen för ett eller flera partnerskapsavtal).

2004/05:FPM07

Kostsam byråkrati. Den konsekvensanalys och kostnads- och intäktsanalys som genomförts ser ut att ha vissa brister. Bland annat reflekteras inte svenska påpekanden trots att synpunkterna lämnats i tid. Förslaget innehåller flera oklarheter, t.ex. vad gäller den fortsatta hanteringen av trävaruprodukter utan erforderlig dokumentation som beslagtas i tullen, såväl från partnerländer som från länder som ej är partnerländer. Förslaget skulle kunna få stora ekonomiska konsekvenser för EU, myndigheterna såväl som för näringslivet.

Obalanserade krav på virkesproducenter från olika regioner. Strukturen innebär att man vill ställa högre krav på visst importvirke än på medlemsländernas egna virkesproducenter. Detta ger i förlängningen en risk att ett system enligt det nu föreslagna i framtiden också skulle kunna komma att införas för medlemsländernas egen virkesproduktion. Det skulle för Sveriges del, förutom ökad byråkrati, kunna innebära krav på att Skogsvårdsorganisationens lagtillsyn av skogsvårdslagen godkänns av privata konsultföretag, eller organisationer oberoende av staten, för att svenskt virke skulle få användas i svensk skogsindustri.

Handlingsplanen berör, förutom det nu aktuella licenssystemet, ytterligare fyra åtgärdsområden:

1. *Utvecklingssamarbete*

Grundläggande i kommissionens ansats är att de exporterande länderna är i behov av hjälp för att kunna kontrollera att timret har avverkats lagligt, att främja ett öppet informationssystem, att bygga upp kapaciteten i offentliga förvaltningar och civilt samhälle samt att åstadkomma politiska reformer.

2. *Handel med timmer*

Det nu aktuella förslaget till förordning om frivilliga avtal.

3. *Offentlig upphandling*

Kommissionen föreslår att FLEGT även skall omfatta offentlig upphandling och anser att de nuvarande EU-direktiven på området, liksom den pågående fullständiga revideringen av direktiven, möjliggör beaktande av miljöhänsyn som även kan gälla miljökrav för hållbar skogsavverkning.

4. *Privata sektorns initiativ*

Kommissionen vill uppmuntra den privata sektorn inom EU att samarbeta med den privata sektorn i timmerproducerande länder för bl.a. en frivillig och oberoende granskning av leverantörskedjan. Banker, finansinstitut, exportkreditorgan och investeringsbanker skall uppmuntras att ta hänsyn till miljöpåverkande och sociala faktorer vid bedömning av investeringar inom skogssektorn.

5. *Förslag till genomförande*

En samordningsmekanism bör inrättas i kommissionen för att tillhandahålla tekniskt stöd vid partnerskapsavtal, utarbeta en arbetsplan och samordna kommissionens stöd till relevanta internationella initiativ.

1.2 Gällande svenska regler och förslaget effekt på dessa

Idag finns inte motsvarande avtal med virkesexporterande länder. Förslaget skulle sannolikt komma att innebära restriktioner på virkesimporten till Sverige. På lång sikt kan förslaget leda mot EU-lagstiftning som påverkar svensk skogspolitik.

1.3 Budgetära konsekvenser

Den föreslagna förordningen skulle kunna komma att medföra ytterligare arbetsinsatser för Tullverket. Om förslaget genomförs skulle det kräva att Tullverket bygger upp en särskild administration för manuell hantering av dessa ärenden, något som inte alls ligger i linje med det sätt Tullverket arbetar på idag då den största delen av kommunikationen mellan importörer, berörda myndigheter och Tullverket sker helt elektroniskt. Ytterligare merkostnader för Tullverket kan inte uteslutas.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Den svenska regeringen motsätter sig all form av olaglig skogsavverkning och handel med olagligt avverkat virke. All råvara som används inom skogsindustrin inom Sverige skall vara avverkad och transporterad till industrin i enlighet med all relevant lagstiftning, oavsett om råvaran hämtas från svenskt skogsbruk eller importeras. Brott mot lagstiftning relevant för skogsbrukssektorn kan leda till negativa effekter för miljön och lokalbefolkning, liksom minskade statsintäkter och snedvridning av konkurrensen:

Då lagbrott rör miljölagstiftning riskerar värdefulla miljövärden att förstöras, medan lagbrott rörande lagar som syftar till att försäkra framtida virkesproduktion leder till långsiktigt negativa effekter på de globala virkesresurserna. Även då de primära brotten är av ekonomisk natur, såsom virkesstöld eller avverkning utan relevanta tillstånd, kan man anta att hänsyn till naturvärden och åtgärder för framtida virkesproduktion negligeras.

Virkesstölder och annan ekonomisk brottlighet i samband med skogsavverkningar leder till att staten undandras intäkter, genom t.ex. förlorade virkesintäkter, minskad företagskatt och reducerade exportskatter.

I samtliga fall kan man anta att lagbrotten leder till sänkta kostnader för inblandade aktörer. När omfattningen av illegal verksamhet är stor, påverkas

därför även virkespriserna, lokalt som regionalt, vilket drabbar de som följer lagstiftningen. Import av olagligt avverkat virke till Sverige kan snedvrída den svenska virkesmarknaden och försämra lönsamheten och investeringsviljan i svenskt skogsbruk.

Regeringen anser att det mest effektiva sättet att reducera olagliga aktiviteter inom skogssektorn är att införa system som medger en öppen redovisning av virkesflöden och genom samarbete mellan länder för att utveckla nationella myndigheters kontroll av skogsbruket. Metoder för att praktiskt åstadkomma detta i u-länder är tex genom att aktivt stödja andra länder att bygga upp kapaciteten i offentliga förvaltningar, samt genom marknadsdrivna certifieringssystem. Regeringen är därför positiv till merparten av innehållet i EU:s handlingsplan, som förutom stark samverkan med privata aktörer, även tar upp bistånd för att stödja offentliga myndigheter samt miljöanpassade upphandlingsregler inom EU.

Det är viktigt att den nya lagstiftningen främjar syftet utan att skapa nya problem och att regler som skapar onödig och kostsam byråkrati undviks. Kommissionens förslag till förordning om upprättandet av ett frivilligt system med FLEGT-licenser för import av timmer skulle kunna försvåra handeln med illegalt avverkat virke till EU, och på så sätt medverka till att reducera omfattningen av illegal skogsavverkning. Förslaget innehåller dock ett antal viktiga frågeställningar, beskrivna i 1.1. ovan, vilka behöver belysas ytterligare. Generellt sett är det föreslagna systemet komplicerat och skulle kunna innebära nya handelshinder. Regeringen kan därför inte stödja förslaget i dess nuvarande utformning utan anser att förslaget bör förändras på flera punkter och att ytterligare analyser av förslagets finansiella konsekvenser och effekter på handeln krävs.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Samtliga medlemsländer är positiva till den övergripande handlingsplanen. Åsikterna är mera blandade när det gäller det aktuella förordningsförslaget och dess licenssystem. Flera länder ser stora problem med hela eller delar av förslaget, bl.a. för att det skulle ge nya handelshinder. Tvivel på förslagets effektivitet i förhållande till den ökade byråkratin har också uttryckts. Vissa länder är dock övervägande positiva.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte behandlat förslaget men har i anknytning till handlingsplanen efterfrågat förslag för att minska importen av olagligt avverkat virke till EU.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är för närvarande ute på remiss.

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

På grund av frågans stora politiska intresse kommer förhandlingarna att genomföras snarast möjligt, och rådsarbetsgruppen för skog är föreslagen som huvudsaklig förhandlingsgrupp av ORDF (samma som vid förhandl. 2003).

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Laglig grund för förordningen föreslås bli artikel 133 i vilket innebär att beslut i rådet tas med kvalificerad majoritet.

3.3 Fackuttryck/termer

Trävaruprodukter, produkter listade i bilaga II till kommissionens förslag, dvs. rundvirke, sågade trävaror, faner och plywood.

Licenssystem för skogslagstiftningens efterlevnad, styrelseformer och handel (FLEGT), licenssystem för handel med timmer som förhandlats fram med partnerländer och partnerregioner

FLEGT-licens, en förfalsknings- och manipuleringssäker handling av standardformat som hänför sig till en sändning av trävaruprodukter och i vilken det anges att denna är i överensstämmelse med kraven i systemet med FLEGT-licenser utfärdad och godkänd av den behöriga myndigheten i ett partnerland eller en partnerregion.

Övervakning av tredje part, ett system med oberoende övervakning eller granskning som säkerställer att FLEGT-licenser endast utfärdas för trävaruprodukter som avverkats på laglig väg.