



ПОЯСНИТЕЛЬНЫЕ ЗАПИСКИ К EU FLEGT (ФЛЕГТ)

Forest Law Enforcement, Governance and Trade
Применение лесного законодательства, управление и торговля

В мае 2003 года Европейским Союзом принят План действий EU FLEGT, который определяет обязательные требования для поставки древесины в страны ЕС. Он предусматривает, что, начиная с 2006–2007 года, вся древесина, поступающая в страны ЕС, должна иметь легальное происхождение. Это обеспечивается системой отслеживания происхождения древесины самой компанией и гарантируется специальной процедурой сертификации.

Согласно предлагаемой схеме если страна — экспортер подпишет с Евросоюзом соглашение по FLEGT, то последний будет допускать на свой рынок только лесную продукцию, имеющую сертификат законности происхождения.

Восемь пояснительных записок данной серии имеют следующие названия:

1. Что такое ФЛЕГТ?
2. Что значит ФЛЕГТ для стран — членов ЕС?
3. Что такое легальная древесина?
4. Почему мы делаем упор на легальности, а не на устойчивости?
5. Двусторонние, региональные и многосторонние подходы
6. Подтверждение легальности
7. Добровольные соглашения о партнерстве.
8. Каково влияние ВТО?

© WWF России / Сергей КИЩЕНКО



Пояснительная записка 1

Что такое ФЛЕГТ?

Почему нам нужен ФЛЕГТ?

ФЛЕГТ (FLEGT) — эта аббревиатура означает «Применение лесного законодательства, управление и торговля» (Forest Law Enforcement, Governance and Trade). Этот процесс — реакция Европейского Союза на глобальную проблему нелегальных рубок и связанную с ней торговлю такими лесоматериалами.

Нелегальные рубки и связанная с ними торговля лесоматериалами сомнительного происхождения наносят огромный ущерб окружающей среде в развивающихся странах и приводят к обнищанию сельских общин, жизнь которых зависит от леса. В связи с нелегальными рубками правительства в развивающихся странах ежегодно теряют примерно 10–15 миллиардов евро недополученного дохода (см. пояснительную записку 2).

План действий ФЛЕГТ¹ предлагает меры по развитию потенциала развивающихся стран и стран с переходной экономикой в области контроля нелегальных рубок, способствуя этим снижению торговли незаконными лесоматериалами между этими странами и ЕС.

¹ Предложение FLEGT для Плана действий ЕС. 21 мая 2003. Сообщение Комиссии для Совета и Европейского парламента. (FLEGT Proposal for an EU Action Plan, 21 May 2003. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament.)

Происхождение ФЛЕГТ

Нелегальные рубки были впервые обозначены как серьезная международная проблема в 1998 году в «Программе действий по лесам» министров иностранных дел стран «Большой восьмерки». В апреле 2002 года Европейская комиссия провела международный семинар, где обсуждался вопрос противодействия Евросоюза нелегальным рубкам. На Всемирной конференции по устойчивому развитию (WSSD), которая состоялась в Йоханнесбурге в том же году, Европейская комиссия взяла четкие обязательства по борьбе с нелегальными рубками и связанной с ними торговлей незаконно заготовленной древесиной. Для выполнения обязательств в мае 2003 года был принят План действий ФЛЕГТ.

План действий

План действий устанавливает ряд мер, направленных на борьбу с нелегальными рубками. К ним относятся:

- поддержка улучшения лесоправления и развитие потенциала стран, производящих лесную продукцию;
- развитие добровольных соглашений о партнерстве со странами — производителями лесоматериалов для предотвращения поставок незаконно заготовленной древесины на рынок ЕС;



- меры, направленные на сокращение потребления незаконно заготовленной древесины странами ЕС, а также на сдерживание инвестиций, способствующих нелегальным рубкам, со стороны организаций ЕС.

РЕФОРМИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

Нелегальные рубки в основном распространены в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Развитие сотрудничества между этими странами и странами — членами ЕС может поэтому сыграть важную роль в решении данной проблемы (см. пояснительную записку 5). Поддержка, возможно, будет направлена:

- на развитие надежных систем контроля для того, чтобы отделять легальную древесину от нелегальной (см. пояснительную записку 6);
- на содействие прозрачности через предоставление точной информации по владению лесами, их состоянию и законодательному статусу;
- на развитие потенциала правительственных агентств и других организаций по исполнению существующего законодательства, реализации реформ управления и решению комплексных проблем, связанных с нелегальными рубками;
- на обеспечение исполнения законодательства путем совершенствования координации между регулируемыми организациями в лесном секторе, полицией (милицией), таможенными и судебными органами;
- на содействие законодательной реформе для стимулирования легального лесопользования и устранения мотивов для нарушений законодательства в лесу.

Такое сотрудничество должно дополнять существующие мероприятия, например национальные лесные программы, которые уже направлены на решение проблем нелегальных рубок и связанных с ними проблем. Вовлечение гражданского общества важно для обеспечения прозрачности и для того, чтобы действия по исполнению законодательства не оказали негативного воздействия на уязвимые слои местного населения.

ДОБРОВОЛЬНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ О ПАРТНЕРСТВЕ

Добровольные соглашения о партнерстве (ДСП), предложенные в Плане действий, являются двусторонними соглашениями между странами-производителями (странами — партнерами ФЛЕГТ) и ЕС. ДСП определяют обязательства и действия обеих сторон по отношению к нелегальным рубкам (см. пояснительную записку 7).

© WWF России



Пояснительная записка 2

В настоящее время отсутствуют механизмы, посредством которых таможенные органы могли бы опознать нелегально заготовленную древесину и предотвратить ее поставку в страны Евросоюза. ДСП предлагают подход, с помощью которого экспортируемая в ЕС легально заготовленная древесина может быть идентифицирована с использованием лицензий, выдаваемых странами — партнерами ФЛЕГТ. Такая схема, для которой потребуются директива ЕС, позволит таможенным органам пропускать древесину с подтвержденным легальным происхождением из стран-партнеров в Евросоюз, исключая тем самым поставки неидентифицированных (и потенциально нелегальных) лесоматериалов.

Первоначально по данной схеме будет подтверждаться легальность происхождения только круглого леса и необработанных пиломатериалов, что связано со сложностями удостоверения происхождения лесной продукции более глубокой переработки (см. пояснительную записку 5).

СОКРАЩЕНИЕ ПОТРЕБЛЕНИЯ И ИНВЕСТИЦИЙ, СПОСОБСТВУЮЩИХ НЕЗАКОННЫМ РУБКАМ

План действий также включает меры, способствующие использованию в ЕС древесины только легального происхождения (см. пояснительную записку 2). К ним относятся:

- содействие странам — членам ЕС в выполнении недавно пересмотренного законодательства ЕС по закупкам для общественных целей, в котором разъясняются возможности поддержки использования легальной древесины и древесины из устойчиво управляемых лесов;
- стимулирование инициатив частного сектора, основанных на принципах корпоративной социальной и экологической ответственности;
- стимулирование банков и финансовых структур по учету экологических и социальных факторов при проведении тщательных оценок инвестиций в лесной сектор.

Выбор на будущее

ЕС продолжит свой диалог с другими важнейшими странами — экспортерами леса, содействуя тем самым разработке всеобъемлющего механизма, направленного на ограничение торговли нелегальной древесиной. Европейская комиссия также рассмотрит дальнейшие меры, направленные на достижение целей Плана действий, включая способность законодательства контролировать импорт нелегально заготовленной древесины в ЕС.

Что значит ФЛЕГТ для стран — членов ЕС?

Почему должны быть обеспокоены страны — члены ЕС?

Нелегальные рубки наносят огромный ущерб окружающей среде в странах — производителях древесины и способствуют обнищанию сельских общин, жизнь которых зависит от леса. Из-за нелегальных рубок экономика развивающихся стран и стран с переходной рыночной экономикой несет ог-

ромные убытки. По данным Всемирного банка, правительства развивающихся стран ежегодно теряют от нелегальных рубок 10–15 млрд евро в виде упущенного дохода¹. Это перекрывает ежегодную помощь в 6,5 млрд евро, выделяемую им Европейской комиссией на цели развития.

¹ Обновленная лесная стратегия Всемирного банка, 2002. (World Bank Revised Forest Strategy 2002.)



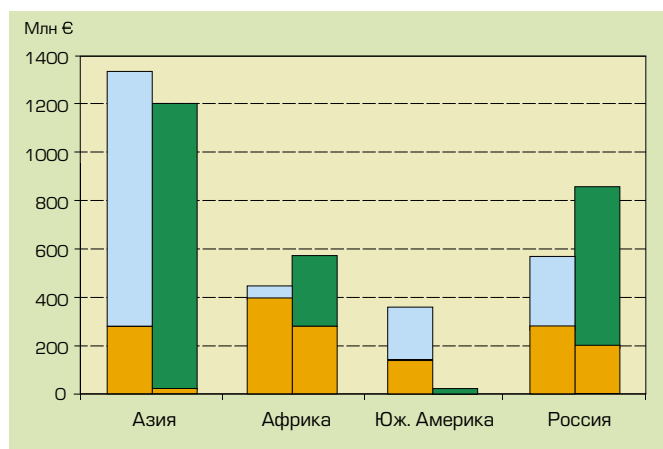
Законопослушные лесные предприятия не могут конкурировать с поставщиками дешевой нелегальной древесины, что существенно дезорганизует торговлю и подрывает законный бизнес как в странах ЕС, так и в странах — производителях древесины. Незаконные рубки часто тесно связаны с коррупцией, организованной преступностью, а в некоторых случаях могут обострять национальные и региональные конфликты, как, например, в Камбодже, Либерии и Демократической Республике Конго.

Нелегальные рубки способствуют потере биоразнообразия, например в связи с рубками на охраняемых территориях. Они могут привести к обезлесению, лесным пожарам и незаконному использованию дикой природы. Они также оказывают негативное воздействие на жизнь зависящих от леса людей, которые часто относятся к наиболее бедным и маргинальным слоям общества.

Продолжающееся постоянное воздействие нелегальных рубок подрывает многие цели Европейской комиссии в области развития, такие как финансирование общественного сектора для развития наиболее бедных стран, обеспечение мира, безопасности, хорошего управления, снижение коррупции и устойчивое экологическое развитие.

Потенциал ЕС для воздействия

Хотя большинство торговых операций в Европе, связанных с лесной продукцией, осуществляется между странами — членами ЕС, Евросоюз является важным потребителем древесины из тех регионов, в которых нелегальные рубки представляют серьезную проблему. ЕС — крупнейший по финансовому обороту импортер круглого леса и пиломатериалов из Африки и второй — пиломатериалов из Азии¹.



Стоимость экспорта пиломатериалов и круглого леса из четырех регионов в ЕС и в остальные страны мира в 2000 году. Источник: План действий FLEGT, 2003

ЕС, как крупный потребитель древесины, несет часть ответственности за решение проблемы нелегальных рубок. Усилия, направленные на поддержание реформ в лесном секторе стран-производителей, будут подорваны, если страны ЕС продолжают закупки нелегальной древесины из этих регионов.

Это налагает ответственность и дает ЕС возможность для решения проблемы нелегальных рубок и торговли нелегально заготовленной древесиной. Однако также важно работать в партнерстве и с другими крупными странами-потребителями, такими как Япония, Китай и США, учитывая их значимость в мировой торговле лесом.

¹ Предложение ФЛЕГТ для Плана действий ЕС. 21 мая 2003, Приложение 2. Сообщение Комиссии Совету и Европейскому парламенту. (FLEGT Proposal for an EU Action Plan, 21 May 2003, Annex 2. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament.)

Что могут сделать страны — члены ЕС?

Многие страны — члены ЕС уже принимают участие в инициативах по снижению торговли нелегальной древесиной. Некоторые из них разрабатывают политику закупок лесной продукции для общественных целей, в то время как другие пытаются решить проблему, оказывая двустороннюю помощь через лесные проекты. План действий FLEGT дает возможность для дальнейшего развития на основе этих усилий.

Страны — члены ЕС могут предпринять ряд положительных шагов, включая:

- развитие такой политики закупок для общественных целей, которая обеспечивает спрос только легальной древесины. Новые правила ЕС разъясняют, что политика закупок продукции для общественных целей может учитывать методы производства, если они связаны с предметом контракта. Справочное пособие Европейской комиссии по «зеленым» закупкам, которое вышло в свет в середине 2004 года, является руководством для стран — членов ЕС относительно того, как следует учитывать легальность поставок при закупке импортируемой древесины;
- стимулирование инициатив частного сектора, которые побуждают компании к использованию добровольных норм и правил для легальной заготовки и закупки лесной продукции. К данным нормам и правилам могут быть добавлены также независимые аудиты цепи поставки лесной продукции;
- анализ экологических и социальных критериев для тщательной оценки, выполняемой для инвестиций экспортными кредитными агентствами и другими финансируемыми правительствами институтами, и поддержка разработки таких критериев частными инвесторами. Процедуры оценки проектов должны исключать возможность использования общественных денежных средств в нелегальной деятельности в лесном секторе;
- изучение возможностей применения существующего уголовного законодательства, например законодательства по борьбе с отмыванием денег или взяточничеством, для применения к преступлениям, связанным с нелегальными рубками;
- координацию донорского финансирования в лесном секторе с деятельностью ФЛЕГТ для обеспечения интеграции ФЛЕГТ в более широкий контекст устойчивого развития лесного сектора;
- обеспечение совместимости соответствующего законодательства, нормативных документов, статистических данных и пограничного контроля.

Воздействие ФЛЕГТ

Выполнение Плана действий ФЛЕГТ, возможно, будет иметь воздействие как в рамках ЕС, так и вне его. Для лучшего понимания такого воздействия Европейская комиссия заказала анализ влияния предложенной схемы добровольного лицензирования на обеспечение поставки в ЕС только легально заготовленной древесины (см. пояснительную записку 1). Предметами анализа будут:

- воздействие на лесную торговлю и лесоперерабатывающую промышленность в странах — членах ЕС;
- влияние на торговые потоки лесопроизводства между потенциальными странами-партнерами и странами — членами ЕС;
- требования к институциональному развитию, обучению кадров, дополнительному законодательству и связанным с ними затратам по выполнению Плана действий;
- потенциальное экологическое и социальное воздействие в выбранных странах-партнерах.



Что такое легальная древесина?

Почему нам требуется определение?

План действий ФЛЕГТ направлен на борьбу с нелегальными рубками, недопущение незаконно заготовленной древесины на рынки Европы и стимулирование использования легально заготовленной древесины. Эти цели зависят от четко сформулированного определения легальной древесины, однозначно определяющего ее соответствие с точки зрения легальности.

Принятие соответствующего определения легальности означает принятие решения о том, какие аспекты национального законодательства будут использоваться для проверки на соответствие. Хотя ясно, что заготовка леса, осуществляемая с нарушением национального законодательства, является нелегальной, но существует еще целый ряд других незаконных видов деятельности, связанных с лесозаготовительными операциями и торговлей лесом. Это означает, что определение легальности должно включать больше аспектов, чем просто незаконные лесозаготовки.

Определение легальности является важным для двух основных направлений Плана действий:

1. В рамках предложенных добровольных соглашений о партнерстве между ЕС и странами и регионами — лесопроизводителями (см. пояснительную записку 7) для определения легальности произведенной древесины будет использоваться лицензионная схема. Каждая партия груза легальной древесины, предназначенная для рынков ЕС, будет снабжена экспортной лицензией. Для признания легальности поставляемой древесины требуется четкое определение легальности.

2. План действий стимулирует правительства стран — членов ЕС на проведение политики закупок на общественные цели и оказание поддержки частному сектору в принятии политики, исключаящей нелегальную древесину из цепей поставок (см. пояснительную записку 2). Четкое определение легальной древесины будет способствовать реализации такой политики.

Как определение легальности, так и средства ее подтверждения (см. пояснительную записку 6) должны быть подходящими для местных условий и оговариваться между каждой страной-партнером и ЕС.

Незаконные операции в лесном хозяйстве

Лесопроизводство осуществляется через большое число требований, включая законодательство и нормативные акты в области лесного хозяйства, охраны окружающей среды,

прав собственности и пользования, прав работников, их здоровья и безопасности, торговли.

Незаконные операции имеют место во всем лесном секторе, начиная от распределения лесных земель и кончая экспортом. Незаконные лесозаготовки могут включать не только лесопользование, которое противоречит правилам, но также и использование незаконных способов получения прав на лесопользование, лесозаготовки без надлежащего разрешения или на охраняемых территориях, рубку охраняемых видов или заготовку древесины в объеме, превышающем норму. Помимо лесозаготовительных операций, к нелегальной практике могут относиться транспортные нарушения, незаконная переработка и экспорт, невыплата налогов или сборов, а также неверное таможенное декларирование.

Рабочее определение легальности

Для выполнения Плана действий ФЛЕГТ потребуется четкое определение легальности, которое поддается объективной проверке и является выполнимым. Должны быть организованы консультации с ключевыми организациями стран-производителей по теме «Национальные законы в контексте рабочего определения легальности».

Для некоторых стран будет труднее сформулировать четкое определение легальности из-за несовершенных, противоречивых или несправедливых законов. Например, обзор управления лесным сектором в Индонезии вскрыл недостатки и противоречия между законами и постановлениями правительства¹. Более того, в некоторых странах существующее лесное законодательство отказывает местному населению в доступе к лесным ресурсам, вынуждая их тем самым действовать незаконно для удовлетворения их основных жизненных потребностей.

Такие моменты следует учитывать в диалоге и дискуссиях для выработки рабочего определения легальности. В ходе обсуждения добровольных соглашений о партнерстве (см. пояснительную записку 7) Европейской комиссии и странам — членам ЕС следует определить, что понимают страны-производители под легальностью; определение легальности, применяемое каждой страной-партнером, будет использовано в соответствующем соглашении о партнерстве.

© WWF России



1 Управление лесами и исполнение лесного законодательства в Индонезии: Сборник для исполнения лесного законодательства и управления / Конференция министров Восточной Азии. Нана Супарна. Сентябрь, 2001. (Forest Governance and Forest Law Enforcement in Indonesia / Paper for Forest Law Enforcement and Governance, East Asia Ministerial Conference. Nana Suparna, September 2001.)



Почему мы делаем упор на легальности, а не на устойчивости?

Нацелены на устойчивость?

Многие инициативы последних лет были направлены на развитие механизмов устойчивого лесопользования, однако План действий ЕС ФЛЕГТ делает упор прежде всего на продвижение легально заготовленной древесины. Будет законно спросить, почему План действий скорее обращается к легальности, а не к устойчивости лесной продукции и лесопользования?

Преимущества легальности

Несмотря на многочисленные инициативы, предпринятые за последние десять лет по определению, реализации и оценке устойчивого лесопользования, его четкое, широко признанное, международное определение так и не появилось.

Во многих странах существует значительный разрыв между текущей эксплуатацией лесов и устойчивым лесопользованием по любому из определений. Оказалось, что устойчивость сложно не только определить, но и — для собственников лесов и менеджеров — выполнить это требование. Правовое соответствие, которое является важнейшим компонентом многих определений устойчивого лесопользования, должно быть более достижимой целью и первым шагом к устойчивому лесопользованию.

Несомненно, что незаконные лесозаготовки и связанные с ними торговые операции подрывают усилия по достиже-

нию устойчивого лесопользования (см. пояснительную записку 2). Нет необходимости платить высокую цену за достижение устойчивости, когда на рынке можно купить дешевую нелегальную древесину. Противодействуя незаконным рубкам и торговле нелегальной древесиной, можно влиять на наиболее деструктивные и негативные процессы в лесопользовании, создавая тем самым основу для перехода к устойчивости.

Цель Плана действий состоит в развитии партнерства между странами — членами ЕС и странами — производителями лесной продукции. При развитии подобного партнерства важно работать в контексте лесного законодательства и нормативных актов каждой страны-лесопроизводителя. В отсутствие международного соглашения, определяющего устойчивое лесопользование, упор на легальность является прагматическим и дает возможность исключения поставок на рынки ЕС продукции, произведенной в результате наиболее разрушительных операций в лесу. Рабочее определение легальности будет изложено в индивидуальных соглашениях о партнерстве между странами — членами ЕС и странами-партнерами (см. пояснительную записку 3).

Упор на легальность не обеспечивает решение всех проблем неустойчивой лесозаготовки. Европейская комиссия, однако, обязуется продвигать устойчивое лесопользование как долгосрочную цель своей политики в лесном секторе. План действий должен находиться в контексте общих усилий Европейской комиссии и стран — членов ЕС, направленных на продвижение устойчивого лесопользования.



Двусторонние, региональные и многосторонние подходы

Соглашения между торгующими партнерами

Проблемы, связанные с нелегальными рубками и торговлей нелегально заготовленной древесиной, можно решать на основе лучшего исполнения законодательства в странах-лесопроизводителях — как с помощью добровольных мер по обеспечению поставки легальной древесины, так и с использованием средств, препятствующих торговле незаконно заготовленной древесиной. Для обеспечения эффективности использования этих инст-

рументов потребуются соглашения между торговыми партнерами.

План действий ФЛЕГТ предлагает заключение двусторонних и/или региональных соглашений, а на долгосрочный период — многостороннего рамочного соглашения о международном сотрудничестве.

Двусторонние подходы

План действий ФЛЕГТ предлагает двусторонние добровольные соглашения о партнерстве (см. пояснительную за-



писку 7) между ЕС как единым рынком с общей границей и отдельными странами — производителями древесины (хотя также предусмотрены и региональные соглашения). Данные соглашения предусматривают схему, по которой подтверждается легальность древесины, экспортируемой в ЕС из стран-партнеров (лесопроизводителей), при этом каждая проверенная партия груза должна сопровождаться экспортной лицензией.

Двусторонний подход четко показывает обязательства обоих партнеров и посылает ясный сигнал рынку в том, что меры правительства направлены на искоренение нелегальной древесины из международной торговли. Однако эффективность подобного подхода может быть ограничена транзитом через третьи страны или переработкой леса в третьих странах. По этой причине более эффективными могут оказаться соглашения с группой связанных стран-лесопроизводителей из одного региона.

Региональные подходы

План действий ФЛЕГТ признает, что соглашения о партнерстве между ЕС и региональными группами схожих стран-лесопроизводителей могут преодолеть некоторые потенциальные недостатки двусторонних соглашений. Европейская комиссия надеется, где возможно, основывать деятельность на двусторонних соглашениях и обеспечить региональные добровольные соглашения о партнерстве там, где незаконные лесозаготовки представляют угрозу для нескольких стран. Где это возможно, ЕС будет продвигать межрегиональные подходы ФЛЕГТ в региональных торговых переговорах.

Эффективные региональные инициативы требуют общего понимания между странами-участниками по проблемам нелегальных рубок, а также общих обязательств по нахождению решений. Они также требуют учреждений, способных координировать региональные действия, и, несомненно, заключения соглашений с другими странами или регионами.

© WWF России / Виктор ЖИВОТЧЕНКО



Пояснительная записка 6

Подтверждение легальности

Почему нам требуется подтверждение?

ЕС как важнейший потребитель лесной продукции (см. пояснительную записку 2) все больше осознает свою ответственность в деле прекращения поощрения незаконных лесозаготовок и недопущения торговли нелегальной лесной продукцией.

План действий ФЛЕГТ предлагает систему лицензирования экспортируемых лесоматериалов как практический механизм подтверждения легальности древесины, экспортируемой в ЕС из стран — партнеров ФЛЕГТ. Директива ЕС предложит способы выполнения, позволяющие пограничным властям препятствовать ввозу нелегальной древесины из стран-партнеров на единый европейский рынок.

Предложенная схема лицензирования будет предметом переговоров со странами-экспортерами или регионами и должна быть зафиксирована в двустороннем добровольном соглашении о сотрудничестве (см. пояснительную записку 7). Это направлено на то, чтобы участвующие страны-лесопро-

4. Многосторонние подходы

В долгосрочной перспективе многостороннее соглашение может стать самым эффективным средством, которое адресует торговле нелегально заготовленной древесиной. Многостороннее соглашение решило бы проблему отказа от двусторонних или региональных соглашений и также создало бы основу для определения легальности управления лесным хозяйством. Кроме того, учитывая, что влияние ЕС на мировой рынок древесины важное, но не доминирующее, наиболее эффективным средством могут стать меры по определению направлений торговых потоков, которые включают другие крупные страны-импортеры.

План действий предусматривает совместный с другими крупными потребителями древесины поиск путей создания всеобъемлющей структуры для решения проблем нелегальной древесины в международной торговле. Уже налажен первичный диалог с Японией и Соединенными Штатами. В будущем он может быть расширен для включения других крупных стран — производителей и потребителей древесины. В конечном итоге было бы уместно преобразовать данный поэтапный подход в глобальный процесс или многостороннее соглашение.

Существующие многосторонние экологические соглашения могут потенциально служить образцом для многостороннего подхода к нелегальным рубкам. Конвенция по международной торговле исчезающими видами (CITES) и Конвенция по биологическому разнообразию (CBD), так же как и многочисленные соглашения в других секторах, могут дать полезные примеры многостороннего подхода к окружающей среде и торговле.

Однако из-за заботы о суверенитете и замаскированного протекционизма процесс разработки многостороннего соглашения по торговле легальной лесной продукцией будет, вероятно, продвигаться медленно.

изводители экспортировали в ЕС только древесину легального происхождения. Каждая партия легальной древесины из этих стран будет сопровождаться экспортным разрешением, проверенным таможенными властями стран — членов ЕС в месте ввоза в ЕС. Чтобы схема лицензирования заработала, странам-партнерам потребуется создать надежные и убедительные системы проверки легальности лицензированной древесины.

Что необходимо подтвердить и кому?

Предложенная схема лицензирования предусматривает три главных аспекта системы подтверждения легальности:

1. Подтверждение того, что лесозаготовительные операции и связанные с ними транспортировка и торговля выполняются в соответствии с определенным перечнем законов (см. пояснительную записку 3).



2. Отслеживание древесины из леса до точки ее ввоза в ЕС. Целью подтверждения данной цепи поставок лесной продукции является то, что древесина легального происхождения не смешана с древесиной из других неизвестных и потенциально нелегальных источников.

3. Выдача лицензий, демонстрирующих, что легальность происхождения древесины подтверждена.

Точный механизм подтверждения и соответствующие законы будут определены в добровольных соглашениях о партнерстве со странами-партнерами. Системы проверки должны быть достаточно гибкими и учитывать как меняющиеся условия в лесном секторе стран-партнеров, так и общую ситуацию в управлении. Системы должны иметь практический характер и быть приемлемыми для использования как лесной промышленностью, так и правительствами.

Каждой стране — партнеру ЕС потребуются определить компетентные организации для проверки легальности происхождения древесины, отслеживания транспортировки древесины и выдачи лицензий легальности экспортных операций по древесине. Данные функции могут быть поручены различным организациям. При необходимости для подтверждения достоверности могут быть назначены независимые органы контроля.

Во многих странах контроль над проверкой соответствия лесному законодательству и отслеживание лесной продукции проводятся государственной лесной службой. В некоторых странах правительство передало данные функции частному сектору, хотя выдача лицензий в основном остается за государством. Папуа — Новая Гвинея, например, передала функции контроля над экспортом леса экспертной компании SGS PNG Ltd.

Отслеживание древесины — цепь поставки

Термин «цепь поставки» описывает ряд производственных процессов и владельцев, которые древесина проходит на пути от лесозаготовки до конечного продукта. Предложенная схема лицензирования в настоящее время относится только к круглому лесу и необработанным пиломатериалам, где цепь поставки короче и проще, чем для многих видов продукции с глубокой переработкой. Однако и при такой простой цепи поставки лес валят, хранят, распиливают и сушат, он проходит ряд собственников, прежде чем его доставляют к границе ЕС. В каждой точке цепи есть риск «заражения» легальной древесины нелегально заготовленной лесопродукцией. Поэтому необходимо проверять цепь поставки как между всеми этапами обработки, так и в пределах каждого этапа.

Механизмы, используемые для подтверждения цепи поставки по предложенной схеме лицензирования, должны быть эффективными по затратам, чтобы снизить дополнительные расходы, связанные с исполнением законодательства и ведением легальных лесозаготовительных операций. В процессе определения самого подходящего варианта каждой стране-партнеру потребуется учитывать свои собственные условия и ресурсы.

Системы цепи поставки применяются и в других отраслях, например для соблюдения фитосанитарных правил и контроля над торговлей веществами, снижающими содержание озона.

Уже существующие в лесном секторе цепи поставок включают, к примеру:

- схемы сертификации управления лесным хозяйством, где оценка осуществляется аккредитованными органами сертификации;
- подтверждение цепи поставок при планировании поставки сырья на перерабатывающие комбинаты;
- существующие государственные системы управления лесами и сбора лесного дохода, арендной платы, налогов и экспортных пошлин.

Наиболее простой формой контроля является проверка документов, которая повторяется на различных этапах цепи. Французское исследовательское агентство CIRAD-Forêt разработало низкокзатратный вариант, при котором характеристики лесоматериалов записываются в документы, защищенные от подделки; сопоставление записей на этапе от заготовки до переработки затрудняет фальсификацию. Технические возможности включают использование штрих-кодов, микрочипов, маркировку специальной краской¹ и сохранение информации о древесине в компьютерных базах данных.

© WWF России



¹ Технологии для отслеживания происхождения древесины: верификация и мониторинг цепочки древесины и соблюдения законодательства в лесной промышленности / Д. Дикстра, Г. Куру, Р. Тейлор, Р. Нуссбаум, В. Маграт, Д. Стори; Всемирный банк, 2002. (Technologies for wood tracking: verifying and monitoring the chain of custody and legal compliance in the timber industry. Dykstra D., Kuru G., Taylor R., Nussbaum R., Magrath W., Story J. The World Bank, 2002.)



Простая цепь поставки лесопродукции



Добровольные соглашения о партнерстве

Что такое добровольные соглашения о партнерстве?

Есть растущее признание того, что ЕС, как крупный потребитель лесной продукции, должен делить ответственность со странами-лесопроизводителями по решению проблемы нелегальных рубок и связанных с нею торговых операций. Однако в настоящее время отсутствует практический механизм по выявлению и запрещению ввоза нелегальной древесины на рынки ЕС.

Поэтому План действий ФЛЕГТ предлагает разработку добровольных соглашений о партнерстве между странами — членами ЕС и отдельными странами-лесопроизводителями (страны — партнеры ФЛЕГТ). Легальность произведенной древесины, экспортируемой в ЕС, будет определяться лицензиями, выдаваемыми в странах-партнерах. Будет запрещен ввоз в ЕС древесины, произведенной в стране — партнере ФЛЕГТ и доставленной к границе ЕС без подобного разрешения. Для того чтобы таможенные службы ЕС приступили к запрещению ввоза нелегальной древесины и для повышения эффективности соглашений о партнерстве, потребуется новая директива ЕС.



© WWF России / Николай ДЕЛЬВИН

Что содержат соглашения о партнерстве?

Цель соглашений о добровольном партнерстве — укрепить возможности стран-партнеров по контролю нелегальной древесины и предложить механизм запрещения ввоза нелегальной древесины на рынки ЕС. Для развития подобных соглашений ЕС будет проводить детальное обсуждение с заинтересованными странами и, где приемлемо, региональными организациями. В ходе этих предварительных дискуссий ЕС сможет ознакомиться со взглядами стран-производителей на то, как определить легальность и обеспечить ее подтверждение.

Хотя детали каждого из соглашений о партнерстве будут варьировать в зависимости от условий в соответствующих странах-партнерах, некоторые элементы будут общими для всех соглашений. Всем странам-партнерам потребуется согласовать определение легальности (см. пояснительную записку 3) и создать (или дать обязательство по созданию) надежную правовую и управленческую структуру с адекватными системами для подтверждения легальности экспортируемой древесины (см. пояснительную записку 6). Это предполагает следующие обязательства:

- обеспечить последовательность применяемого лесного законодательства, его ясность, исполнимость и поддерж-

ку им основных принципов устойчивого лесопользования (см. пояснительную записку 3);

- разработать надежные технические и управленческие структуры, подтверждающие соответствие лесозаготовительных операций законодательству и отслеживающие поставки древесины до места ввоза в ЕС (см. пояснительную записку 6);
- разработать процедуры лицензирования экспорта легально заготовленной лесной продукции.

В некоторых странах-партнерах для выполнения этих обязательств потребуется значительное институциональное укрепление и развитие человеческого потенциала. Кроме того, странам-партнерам потребуется провести обширные консультации с ключевыми организациями, для того чтобы определить, какие законы и нормативы следует включить в определение легальной древесины. Чтобы помочь странам-

партнерам в выполнении данных обязательств, в соглашения о партнерстве может быть включена техническая и финансовая помощь ЕС. ЕС также окажет помощь странам-партнерам в том, чтобы обеспечить интеграцию деятельности, связанной с ФЛЕГТ, с другими инициативами, направленными на достижение устойчивости в лесном секторе.

Лицензии, предлагаемые в Плане действий, будут сначала выдаваться лишь на небольшое число видов цельной древесины (круглый лес и необработанные пиломатериалы). Это связано с трудностями проверки происхождения (и поэтому легальности) переработанной лесной продукции. Однако могут быть поставлены условия для распространения этой схемы на другие категории продукции там, где это возможно.

В чем преимущества для стран — партнеров ФЛЕГТ?

Реализация добровольного соглашения о сотрудничестве и схемы лицензирования потребует наращивания потенциала и инвестиций для обеспечения надежности и кредитоспособности процесса без привлечения излишних затрат и причинения вреда законопослушному бизнесу. В свою очередь для стран — партнеров ФЛЕГТ имеются значительные преимущества.

К ним относятся:

- улучшение доступа на рынки ЕС, поскольку политика закупок для общественных и частных целей все больше предписывает использование легальной древесины и отказ от древесины неясного или нелегального происхождения;



- возрастание доходных статей от налогов и пошлин, которые должны превышать расходы, связанные с функционированием системы лицензирования;
- приоритеты помощи ЕС, направленные на развитие мероприятий, связанных с ФЛЕГТ;
- дополнительные механизмы исполнения национальных законов по борьбе с нелегальными операциями;
- рамочная основа для механизмов отслеживания и подтверждения качества сертифицированной древесины, происходящей из хорошо управляемых лесов.

© WWF России / Николай ДЕПЬВИН



Пояснительная
записка 8

Каково влияние ВТО?

Почему нужно учитывать требования ВТО?

План действий ФЛЕГТ подчеркивает необходимость создания механизма, позволяющего таможенным органам ЕС устанавливать легальность заготовленной древесины и не допускать нелегальную древесину на рынки ЕС. План предлагает разработать добровольные соглашения о партнерстве, согласно которым легально заготовленная древесина, экспортируемая в ЕС, определялась бы с помощью лицензий, выдаваемых странами-производителями (странами — партнерами ФЛЕГТ). Экспорт древесины без лицензий должен быть исключен из ЕС (см. пояснительную записку 7). Поскольку любые ограничения торговых операций потенциально находятся в компетенции Всемирной торговой организации (ВТО), то встает вопрос, согласуется ли предложенная ЕС схема с международными правилами торговли.

Вероятность апелляции в рамках ВТО

Разъяснения о совместимости с торговыми мерами Всемирной торговой организации делаются лишь тогда, когда в ВТО возрастает недовольство. Поэтому важно задать предварительный вопрос, будет ли там вообще рассматриваться предложенная схема лицензирования.

Схема лицензирования будет применяться только для импорта древесины в ЕС из стран — партнеров ФЛЕГТ. Условия будут согласованы добровольно и в двустороннем порядке между ЕС и каждой страной — партнером ФЛЕГТ. Немыслимо, чтобы страна, заключившая подобное соглашение, сама апеллировала к ВТО.

Также далеко не ясно, что может побудить третью страну оспаривать практику ЕС в рамках соглашений ФЛЕГТ. В отсутствие любого прямого или косвенного экономического интереса сомнительно, что третья страна будет апеллировать к ВТО; поэтому в этом случае любое действие ВТО маловероятно.

Следовательно, вероятность вызова является крайне низкой, несущественной. Поэтому вопрос о том, как мероприя-

Разработанная рамочная основа, препятствующая допуску нелегальной древесины на рынки ЕС, не окажет влияния на торговлю со странами, не желающими заключить соглашения о партнерстве. Однако поскольку покупатели все больше проводят политику, поддерживающую закупку древесины, чья легальность подтверждена, то страны, имеющие проблемы с незаконными лесозаготовками и не желающие заключать соглашения о партнерстве, могут столкнуться с сокращением своей доли рынка в ЕС.

тия, реализуемые по схеме ФЛЕГТ, сопоставимы с правилами ВТО, является на самом деле в большей степени теоретическим.


ВТО не защищает незаконную торговлю

Для полной завершенности в данной пояснительной записке рассматривается также совместимость предложенной схемы ФЛЕГТ с правилами ВТО.

Многосторонняя торговая система ВТО основана на своде правил, принятом всеми ее членами. Цель данных правил — освободить торговлю посредством прогрессивного сокращения тарифов и устранения других протекционистских мер. Конечно, правила ВТО предназначены для защиты законности торговли, а не для поощрения или защиты нелегальных операций, таких как контрабанда. Также и План действий ФЛЕГТ направлен на борьбу с нелегальным производством древесины и связанными с этим торговыми операциями.

Согласно Плану действий ФЛЕГТ легальность производства древесины будет определена со ссылкой на применяемые законом нормы в стране-экспортере (см. пояснительную записку 3), а детали системы будут отражены в двусторонних соглашениях (см. пояснительную записку 5). Ясно, что экспорт незаконно заготовленной древесины из стран — партнеров ФЛЕГТ явился бы контрабандой нелегальной древесины: в правилах ВТО нет препятствий для реализации двусторонних соглашений, направленных на противодействие таким незаконным операциям.

Предложенные торговые меры, направленные на борьбу с нелегальным производством лесной продукции, основаны на добровольных двусторонних соглашениях и поэтому не представляют проблему для совместимости с правилами ВТО. Данные меры будут иметь четкую цель — работать с партией груза, а не со страной или компанией, так как их целью является предотвращение нелегальных, незаконных лесозаготовок.

Апрель 2004 

Пояснительные записки ФЛЕГТ подготовлены Европейской комиссией для предоставления информации по обсуждению Плана действий ЕС по применению лесного законодательства, управлению и торговле (ФЛЕГТ), и они не отражают официальной позиции Европейского Союза.