



Результаты анализа эффективности реализации Еврорегламента в странах Европейской политики добрососедства и в России¹



следование по выявлению уровня осведомленности о Еврорегламенте руководителей компании лесного сектора России². Данная работа не предполагала проведения специального исследования в нашей стране, однако при подготовке общего анализа применения Еврорегламента использованы результаты ранее проведенного в рамках проекта ENPI East FLEG II аналогичного исследования по России.

Примеры нарушений Еврорегламента

В октябре 2016 года несколько европейских компаний были заподозрены в нарушении запрета на ввоз нелегально заготовленной древесины. Случай касается использования тиковой древесины из Мьянмы, в том числе при строительстве яхт. В то же время Мьянма рассматривается как источник древесины повышенного риска, который не может быть снижен контрольными мерами³.

В марте 2015 года голландская компания наказана за нарушения требований Еврорегламента по причине расследования поставок древесины из Камеруна, инициированного Гринпис. Как выяснилось, компания ССТ поставляла древесину в различные страны ЕС, закупленную у других поставщиков, обвиняемых в нелегальных лесозаготовках⁴.

Текущее состояние применения Еврорегламента

Реализация Еврорегламента идет довольно медленными темпами в большинстве государств — членов ЕС. В то время как некоторые страны продвинулись в выполнении обязательств, налагаемых Еврорегламентом, общая реализация остается недостаточной. В двух государствах — Греции и Испании — требования Еврорегламента реализованы не до конца.

Еврорегламент действует в течение относительно короткого периода, поэтому невозможно оценить с достаточной степенью уверенности, оказал ли он значительное влияние на рынок и изменения в торговых потоках.

Количественная оценка влияния Еврорегламента на торговлю нелегальной древесиной является сложной задачей из-за скрытого характера деятельности. Проанализированная статистика торговых данных не показывает значительных изменений в течение последних трех лет, которые можно было бы однозначно отнести к влиянию Еврорегламента.

Этот документ имеет потенциал для достижения своих целей. Тем не менее дальнейшие последовательные усилия для эффективного и действенного применения необходимы со стороны как государств-членов, так и частного сектора.

В то же время достигнуты первые ощутимые результаты: информационные кампании, проводимые Европейской комиссией и государствами-членами, повысили осведомленность о проблеме нелегальной рубки леса среди европейских потребителей. Еврорегламент также создал стимул для стран-

В. Герасимов, консультант в области лесного хозяйства

Введение

Регламент (ЕС) № 995/2010 Европейского парламента и Совета от 20 октября 2010 года об обязанностях операторов, размещающих лесоматериалы и продукцию из древесины на рынке (далее — Еврорегламент), является законодательным инструментом Европейского Союза для решения глобальной проблемы незаконной рубки леса, действующим на стороне спроса на древесину и изделия из нее. Это составная часть комплекса мер, введенных Планом действий по совершенствованию правоприменения, управления и торговли в лесном секторе (FLEGT Action Plan), ответной реакции ЕС широко распространенной проблеме незаконных рубок и их разрушительного воздействия на леса. Еврорегламент, вступивший в силу на всей территории ЕС 3 марта 2013 года, накладывает обязательства на операторов по внедрению системы обеспечения должной добросовестности для оценки и минимизации рисков, связанных с нарушением действующего законодательства при заготовке древесины в стране заготовки или при производстве и обороте лесоматериалов, получаемых из древесины, размещаемых на рынке ЕС.

Цель работы — выяснить уровень осведомленности менеджеров компаний лесного сектора (включая лесозэкспортеров и их поставщиков) в странах Европейской политики добрососедства (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина) о европейском законодательстве по древесине, их видение проблем и перспектив, связанных с введением в действие Еврорегламента, требуемых мер по адаптации, а также необходимую информационную поддержку. Для этого проведен опрос руководителей предприятий лесопромышленного комплекса в странах Европейской политики добрососедства о работе в условиях действия Еврорегламента.

В начале 2015 года WWF России совместно с Аналитическим центром Юрия Левады (Левада-Центр) проведено ис-

¹ Статья подготовлена в рамках реализации программы ФЛЕГ II (ЕИСП Восток).

² <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/eng/996>

³ <https://eia-international.org/myanmar-teak-importers-violate-european-law>

⁴ <http://www.greenpeace.org/africa/en/Press-Centre-Hub/Dutch-impose-sanctions-for-violation-of-EU-timber-regulations/>



производителей разработать системы для проверки и демонстрации соблюдения законодательных требований¹.

Общий анализ применения Еврорегламента в странах Европейской политики добрососедства и в России

Как уже отмечалось ранее, количественная оценка влияния Еврорегламента на торговлю древесиной является сложной задачей. Существует множество факторов, как экономических, так и политических, влияющих на потоки экспорта и импорта. Проанализированная статистика торговых данных не позволяет однозначно связать изменения последних лет в потоках древесной продукции с введением в действие Еврорегламента.

Введение Еврорегламента, как можно было предположить, не привело к резкому сокращению объемов импорта древесной продукции в ЕС из рассматриваемых стран (рис. 1). Напротив, ежегодные наблюдения показывают их стабильное повышение почти во всех странах.

На момент написания отчета статистика за 2016 год еще недоступна, поэтому оценка ведется по показателям до 2015 года.

За нулевую точку отсчета был взят уровень экспорта за 2012 год (год, предшествующий вступлению в силу Еврорегламента). Большинство стран не только не снизили объемы экспорта после его введения, но и показали уверенный рост в последующие годы. Это свидетельствует об отсутствии барьеров, вызванных введением дополнительных ограничений и требований. Только Грузия и Азербайджан снизили объемы экспорта в 2013 году и остались на уровне значительно ниже 2012 года (см. рис. 1, а).

Среди рассматриваемых стран Россия является лидером экспорта лесоматериалов в страны ЕС. В тройку также входят Украина и Беларусь. Показатели экспорта Молдовы и стран Закавказья в несколько раз меньше.

Россия, Украина и Беларусь

Все три экспортёра постепенно увеличивают абсолютные стоимостные показатели экспорта, несмотря на введение в действие Еврорегламента (рис. 2).

Молдова и страны Закавказья

Молдова и Армения показывают повышение объема экспорта на протяжении всего рассматриваемого периода. Грузия и Азербайджан, напротив, снизили свои показатели с 2013 года, что можно связать с введением в действие Еврорегламента лишь косвенно.

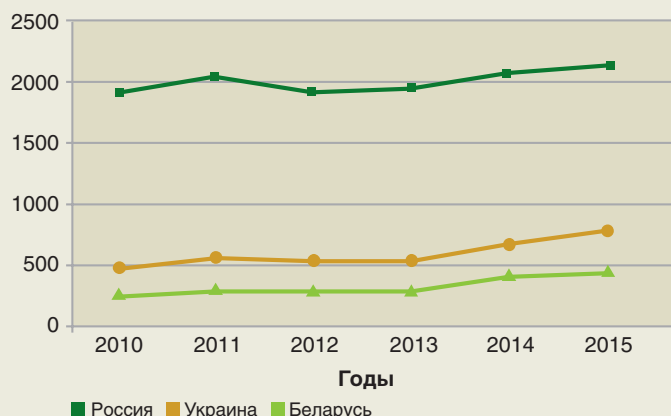


Рис. 2. Динамика экспорта лесоматериалов в страны ЕС из России, Украины и Беларуси, подпадающих под действие Еврорегламента, млн евро

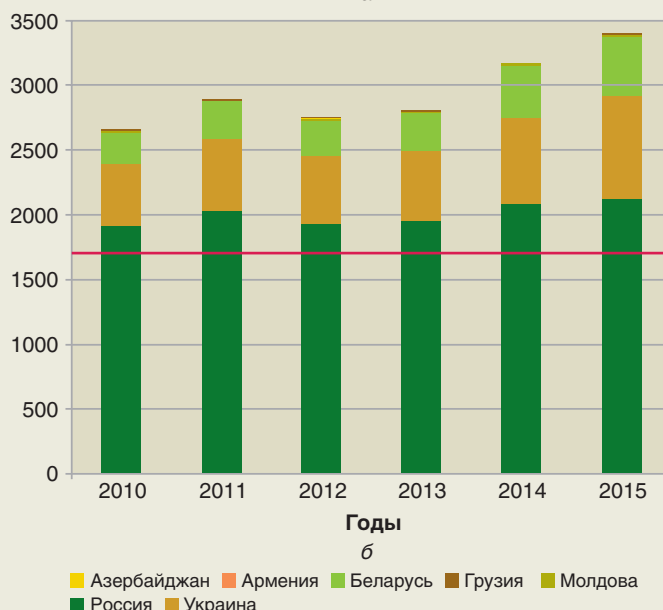
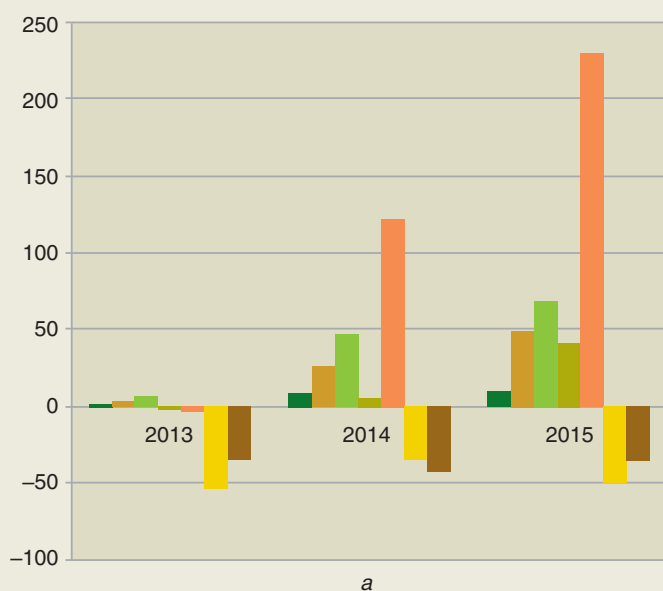


Рис. 1. Показатели экспорт лесоматериалов в страны ЕС из стран Европейской политики добрососедства и России, подпадающих под действие Еврорегламента, в стоимостном выражении: а — относительные значения, %; б — абсолютные значения, млн евро

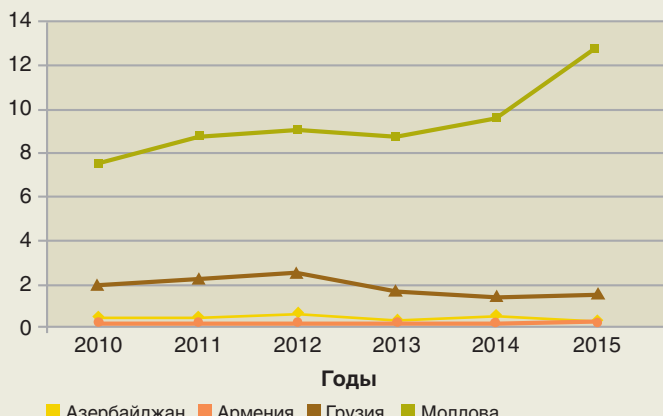


Рис. 3. Динамика экспорта лесоматериалов в страны ЕС из Молдовы и стран Закавказья, подпадающих под действие Еврорегламента, млн евро

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016SC0034>



Существенные скачки показателей Армении в 2014 и 2015 годах (отраженные на рис. 3) в абсолютных цифрах не столь значительны (см. рис. 1, б).

Анализ уровня осведомленности руководства лесопромышленных компаний о Еврорегламенте

Методология проведения анализа

Анализ проведен в четыре этапа.

Этап 1 — разработка анкеты для проведения опроса. За основу была взята анкета, разработанная WWF России совместно с Аналитическим центром Юрия Левады и мониторинговой организацией ООО «НЭПКон». Итоговая анкета включала в себя 34 вопроса, в том числе открытого типа два, закрытого типа — 32.

Этап 2 — сбор контактов компаний, осуществляющих свою деятельность на территории стран Европейской политики добрососедства и являющихся потенциальными экспортерами древесины и продукции из нее в страны ЕС. Сбор контактов проводился путем анализа информации в открытых источниках, а также на основе справочников.

Этап 3 — сбор заполненных анкет тремя способами: путем онлайн-опроса с использованием сервиса *surveymonkey.com*; путем рассылки электронных писем с анкетой; путем обзвона компаний. Необходимо отметить, что у представителей компаний была крайне низкая заинтересованность в участии в опросе.

Этап 4 — анализ результатов анкетирования.

Подробные результаты опроса руководящего состава предприятий лесной отрасли об осведомленности в области Еврорегламента рассмотрены ниже, по каждой стране в отдельности.

Россия

Глубокий анализ данных по российским компаниям приведен в другой работе и соответствующей публикации¹. Здесь же рассмотрим лишь общие результаты для сопоставления данных.

Подавляющее большинство (94 %) российских компаний осведомлены о европейском законодательстве о лесоматериалах. Тем не менее только около половины (47 %) компаний знают подробности о требованиях Еврорегламента и всего 45 % компаний, экспортирующих древесину в страны ЕС, полагают, что он имеет потенциальное влияние на их деятельность. Это означает, что почти половина принявших участие в опросе компаний в настоящее время не планируют что-либо менять в своей работе для улучшения систем контроля за легальностью поставляемых лесоматериалов.

В целом опрос показал, что при высоком уровне общей осведомленности компаний о Еврорегламенте существуют большие пробелы в понимании его требований к предотвращению нелегальных рубок и в практической реализации этих норм.

В странах Европейской политики добрососедства, рассматриваемых в рамках данной работы, респонденты показывают невысокую осведомленность о Еврорегламенте. При этом они часто путают понятия и не чувствуют разницы между требованиями Еврорегламента и сертификации по схеме FSC.

В ходе сбора данных возникли трудности с получением ответов от представителей предприятий лесной промышленности. Основные причины следующие:

- небольшое количество потенциальных участников опроса (узкая группа предприятий — экспортеров лесобумажной продукции в страны ЕС);
- низкое качество баз данных;
- отказ предприятий от участия в опросе.

Украина

Всего получено десять анкет от компаний различных форм собственности и организационной структуры: три от государственных предприятий — органов управления лесным хозяйством, осуществляющих заготовку древесины и первичную деревообработку; семь от обществ с ограниченной ответственностью, предоставляющих широкий ассортимент продукции из древесины — от круглых лесоматериалов до различных видов мебели (рис. 4). Восемь из десяти компаний являются держателями сертификатов FSC.

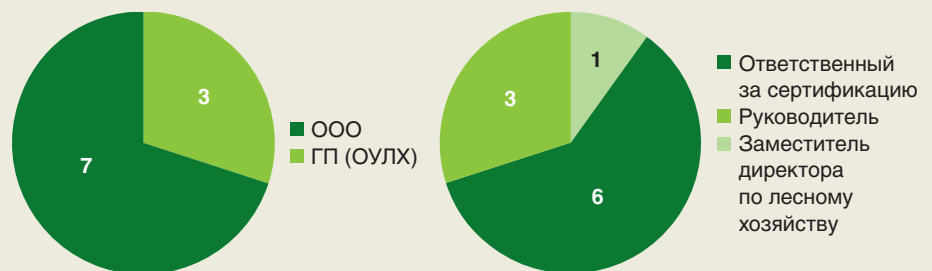


Рис. 4. Организационная структура и должности респондентов, ответивших на вопросы анкеты

Чаще всех на вопросы анкеты отвечали ответственные за сертификацию (шесть случаев из десяти), треть анкет заполнена руководителями предприятий и в одном случае — заместителем руководителя.

Из десяти опрошенных подавляющее большинство слышат о Еврорегламенте впервые. Только двое ответили, что знают о существовании Еврорегламента, но не знакомы с его содержанием. При этом один из респондентов ответил на многие вопросы анкеты. Он считает, что Еврорегламент применим к компании только частично, после его принятия отмечаются лишь минимальные бюрократические изменения в работе, со времени введения нового законодательства не возникла необходимость проведения дополнительных проверок поставщиков лесоматериалов (в том числе полевых). По мнению респондента, действующей системы лесной охраны, которая исключает незаконную заготовку древесины, совместно с выполнением требований добровольной лесной сертификации по схеме FSC достаточно для удовлетворения требований Еврорегламента.

Беларусь

В ходе опроса получено 11 анкет. На вопросы отвечали работники различных уровней: начальник отдела качества; инженер по охране окружающей среды; и. о. начальника отдела производства; начальник отдела экспорта (ВЭС); начальник отдела по маркетингу; начальник коммерческого отдела; заместитель директора по лесному хозяйству; начальник отдела лесного хозяйства и лесовосстановления.

Девять предприятий являются держателями сертификатов FSC. Основной род деятельности и правовая форма предприятий отражены на рис. 5.

Семеро из 11 опрошенных ответили, что слышат о Еврорегламенте впервые. Трое респондентов отмечают наличие знаний о базовых требованиях европейского законодательства. У одного из опрошенных ответ на этот вопрос вызвал затруднение.

¹ <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/eng/996>



Рис. 5. Организационная структура и сфера деятельности предприятий, участвовавших в опросе

Только двое опрошенных ответили на большинство вопросов анкеты. Относительно применимости Еврорегламента и последовавших изменений их мнения разделились. Один считает, что европейское законодательство применимо частично и никаких изменений в работе не произошло, другой отмечает полную применимость и наличие небольших изменений в области оформления документов. Роль мониторинговых организаций известна обоим опрошенным, к тому же на одном предприятии с ее помощью разработана система обеспечения должной добросовестности. Другая компания планирует внедрить такую систему самостоятельно и не планирует пользоваться услугами мониторинговых организаций. Оба ответивших считают достаточным выполнение требований FSC для соответствия требованиям Еврорегламента, отмечая также, что в Республике Беларусь проблема незаконных рубок неактуальна благодаря налаженной работе государственной лесной охраны.

Молдова и Армения

Не получено ответов, что приводит к невозможности делать выводы об осведомленности руководства предприятий о требованиях Еврорегламента.

Азербайджан

Промышленная заготовка древесины в Азербайджане законодательно запрещена, поэтому предприятия лесной промышленности в качестве сырья используют импортную древесину из соседних стран — России и Грузии.

На вопросы анкеты ответили представители двух деревообрабатывающих предприятий, поставляющих продукцию на рынки ЕС. Оба опрошенных отметили отсутствие базовых знаний о Еврорегламенте.

Грузия

Ответы получены от представителей трех деревообрабатывающих предприятий. Два респондента отметили отсутствие базовых знаний о Еврорегламенте, один что-то слышал, но совершенно незнаком с деталями и не смог ответить на остальные вопросы анкеты.

Общие выводы по нескольким странам

Несмотря на то, что с момента вступления в силу Еврорегламента прошло уже более трех лет, оценка мнения руководителей и менеджеров высшего и среднего звеньев свидетельствует о низкой информированности и вовлеченности в процесс отслеживания происхождения древесины, т. е. действие документа не только не привнесло существенных изменений в работу предприятий, но и почти не отразилось на их деятельности.

Наличие сертификата добровольной лесной сертификации практически не влияет на осведомленность представителей предприятий о Еврорегламенте. Напротив, опрошенные часто путают эти понятия или считают выполнение требований добровольной сертификации достаточным для подтверждения легальности по положениям Еврорегламента.

Анализ имеющихся и возможных проблем и перспектив

Данные, полученные в ходе опроса, явно указывают на отсутствие знаний о Еврорегламенте среди подавляющего большинства опрошенных и тем самым определяют отсутствие проблем с выполнением его требований.

Основная проблема, связанная с действием Еврорегламента в рассмотренных странах, заключается не в сложности применения и исполнения его требований, а в отсутствии информированности представителей предприятий, подпадающих под его действие. Отсюда же можно сделать вывод о том, что европейские импортеры лесопродукции со времени вступления Еврорегламента в законную силу ни разу не осуществляли проверку легальности происхождения древесины в рамках исполнения его требований. Иными словами, они никогда не запрашивали у большинства экспортеров дополнительных документов и не проводили проверки.

При разработке мер адаптации к работе в условиях действия нового законодательства следует учитывать и особенности стран. Например, в Украине и Беларуси существует мощная система управления лесным хозяйством, государственной лесной охраны, поэтому нелегальная заготовка древесины на территории этих стран практически невозможна. В странах Закавказья, напротив, уровень нелегальной заготовки древесины достаточно высок, что указывает на необходимость применения дополнительных мер по обеспечению соответствия лесопромышленной продукции, экспортируемой на рынки ЕС.

Рекомендации для лесопромышленных компаний и государственных органов управления лесами по улучшению правоприменения Еврорегламента

Основываясь на полученных данных, в первую очередь рекомендуется обеспечить информационную поддержку экспортеров лесной продукции на предмет базовых требований европейского законодательства. Это включает в себя разработку информационных материалов, проведение информационных и образовательных кампаний. Даже те, кто ответил на все вопросы анкеты, отметили желание получить дополнительную информацию о требованиях Еврорегламента посредством информационных материалов.

Из дальнейших мер может быть предложена разработка типовых систем должной добросовестности (совместно представителями организаций с привлечением консультантов и природоохранных организаций). Затем необходимо провести дальнейшее распространение опыта на широкий круг представителей лесной промышленности.

Не стоит забывать и о современных возможностях дистанционных методов, которые могут использоваться для контроля происхождения древесины в рамках применения Еврорегламента.

Несмотря на то, что такие методы не могут полностью заменить полевые проверки, они позволяют значительно сократить затраты на их проведение, сосредоточившись прежде всего на проверках выявленных предварительно проблемных участков. Рекомендуется всем операторам, размещающим древесину на рынках ЕС, и мониторинговым организациям использовать эти методы в своих системах обеспечения должной добросовестности для контроля легальности происхождения древесины.

