

WWF: ПРЕГЛЕД НА ПРИЛАГАНЕТО НА EUTR ЛИСТ ЗА ОЦЕНКА НА СТРАНАТА: БЪЛГАРИЯ

Настоящият анализ е базиран на отговорите, предоставени от българския компетентен орган на въпросите, зададени от WWF. Изследването е проведено в 16 държави-членки (Австрия, Белгия, България, Хърватия, Дания, Франция, Германия, Унгария, Италия, Холандия, Португалия, Румъния, Словакия, Испания, Швеция, Обединеното кралство). Резюмето на ЕС, заедно с методологията, включваща пълния списък с въпроси, може да се намери [тук](#).

Според WWF, цялостното представяне на българския компетентен орган (КО) все още е недостатъчно за ефективно справяне с търговията с незаконен дървен материал в България. Компетентният орган и всички останали отговорни административни органи е необходимо сега да увеличат усилията си за ефективно прилагане на EUTR и изпълнение на съответните отговорности.

Наказания и санкции

Националното законодателство в България не включва наказателни санкции (като лишаване от свобода), а само административни санкции, което означава, че правната рамка е частично непълна.

В допълнение, обхватът на финансовите санкции е твърде нисък, за да има възпиращ ефект върху операторите (между 50 и 2500 евро за юридически лица).

Въпреки това, като положителна стъпка се отчита фактът, че в националното законодателство съществуват разпоредби, които целят да направят наказанията по-ефективни и пропорционални, а именно разпоредбите за адаптиране на тежестта на санкциите към степента на нарушението, екологичните щети и икономическия мащаб на нарушението (стойността на съответния дървен материал) или възможните свързани печалби.

Проверки: предварителен анализ

Чрез използването на митнически данни, компетентният орган изглежда има ясна и надеждна методология, чрез която да идентифицира всички оператори, които внасят дървен материал и да гарантира, че те могат да бъдат технически проверени по всяко време, въпреки че митническите данни предоставят информация само за страната вносител, но не и за страната на дърводобива.

Независимо от това, и въпреки че вносът на дървен материал не е значителен по обем, тенденциите при вноса не се отчитат детайлно, което все още може да означава, че компетентният орган няма достатъчно добър поглед върху търговията с високорисков дървен материал (внос) като начин да гарантира, че е запознат с най-значимите предизвикателства по отношение на контрола върху вноса на дървесина. Това вероятно води до пускането на пазара на незаконен дървен материал.

В същото време, компетентният орган има добър поглед и познания за възможните рискове, свързани с управлението на горите на национално ниво.

Фактът, че са направени искания за коригиращи действия въз основа на собствената оценка на риска на компетентния орган, показва, че органът може да открие някои нарушения самостоятелно въз основа на своя анализ.

Българският компетентен орган покрива относително малък брой от внасяните продукти от дървен материал (глави 4401 и 4403 от комбинираната номенклатура). Чрез контролиране на по-голямо разнообразие от продукти от дървен материал, компетентният орган ще изпрати по-силно послание към операторите, за да ги увери, че могат да бъдат проверени по всяко време, независимо от продуктите (високорисковите или не), които продават. Насочването само към определен набор от продукти прави проверките много по-предвидими и следователно не действа напълно като възпиращ фактор за измами.

Проверки за съответствие

Има забележимо увеличение на броя на извършените проверки. 700 проверки са били извършени за периода март 2013 г. – февруари 2015 г. А за периода март 2015 г. – февруари 2017 г. проверките са 1156. Това е положителна тенденция, която следва да се насърчава. Между март 2015 г. и февруари 2017 г., компетентният орган е проверил 18% от местните оператори, което представлява средно 9% годишно.

Между март 2015 г. и февруари 2017 г. са направени 56 искания за коригиращи действия по отношение системата за надлежна проверка за местен дървен материал (т.е. около 13% от контролираните оператори) и 20 искания за коригиращи действия относно системата за надлежна проверка за вносен дървен материал (приблизително 50% от контролираните оператори).

Проведени са две съдебни дела в резултат от проверки на местен дървен материал. Няма наказания или съдебни дела свързани с внос на дървен материал. Тревожен е фактът, че досега не е имало проверки на задължението за забрана за вносен дървен материал, а това е един от основните крайъгълни камъни на EUTR.

WWF вярва, че веднага щом бъде забелязана някаква слабост, недостатък или липса на коректно прилагане на системата за надлежна проверка (каквото е случаят с България, тъй като почти всички искания за коригиращи действия са издадени заради нарушения по отношение на системата за надлежна проверка), това означава, че незаконна дървесина е била пусната на пазара, умишлено или не, и контролът трябва да е достатъчно силен, за да идентифицира тези случаи.

Според WWF, докато системата за надлежна проверка не функционира правилно, то проверките на законността на дървесината трябва да станат систематични.

Съществува необходимост да се контролира некоректното описване на дървесните видове. Това изисква да се направят усилия, които надхвърлят документалната проверка. Лабораторните методи за тестване вече са били успешно използвани от някои контролни органи и са описани в ръководството на EUTR като надежден и полезен инструмент за оценка на риска. Като не използва такива методи, компетентният орган намалява вероятността да открие нарушения на EUTR от страна на операторите.

Официални разследвания

WWF вярва, че като не уведомява предварително за проверките на място, в случаите на получени основателни сигнали, българският контролен орган е възприел правилен подход. Действително, ако идентифицираният риск преди самата проверка е висок, неочакваните проверки създават по-голяма вероятност да бъдат установени нарушения, свързани с незаконна дървесина и продукти от дървесина.

От друга страна, контролният орган обяснява, че за планираните проверки операторите автоматично биват информирани предварително. Това може да доведе до проблеми, свързани с ефективността и прозрачността на предприетите проверки. WWF вярва, би било добре контролният орган да извършва неочаквани проверки и като част от годишния инспекционен план, както и да насърчи използването на новаторски методи за контрол, като например случайно вземане на проби или проверки на пристанището. Това ще увеличи шансовете за откриване на нарушения от страна на операторите.

Българският компетентен орган подчертава, че избира дали да разчита или не само на проверка на документите за законност, разглеждайки всеки случай и държава по отделно. В насоките на EUTR ясно се посочва, че документите за законност, произхождащи от високорискови/корумпирани държави, не могат да се считат за достатъчно доказателство за законност. WWF вярва, че е важно да има писмен протокол и контролен списък за това какво и кога да се искат документи/информация, които надхвърлят стандартните официални документи и по-конкретно, за да се получи информиращия относно задължението за забрана. Осъществяването на връзка със заинтересованите страни и властите в страната на произход също може да бъде необходима стъпка, веднага щом контролният орган има съмнения или рискът е висок.

Контролният орган следва да оспори надеждността на документите за законност, идващи от високорискови държави. Органът следва да разчита на контролни пунктове/точки за бдителност, за да оцени риска от това документите за законосъобразност да не се истински и да приложи необходимите за смекчаване на този риск мерки. При все това, схемите за проверка от трети страни и провеждането на допълнителните одити могат да помогнат за намаляване на риска от получаване на фалшиви документи.

Последващи действия

Контролният орган автоматично дава обратна връзка на операторите като част от задължителния процес при проверка. Това е важно по отношение на прозрачността, а и за да се гарантира, че операторите могат да подобрят своята работа и да предприемат подходящи корективни мерки, когато е необходимо.

Въпреки това, след приключване на проверка, българският контролен орган не разполага с ясен процес/механизъм за вземане на решения, чрез който да определи дали даден оператор трябва да бъде уведомен за корективни действия или да бъде докладван на прокуратурата за нарушения на системата за надлежна проверка или задължението за забрана. Това е важна стъпка, тъй като решенията, взети след извършена проверка, са от ключово значение за оценката на адекватното функциониране на EUTR. На този етап контролният орган решава дали операторът трябва да бъде предупреден, глобен, разследван от прокуратурата или друго. Използването на ясно определени насоки и възможни прагове помага да се осигури съгласуваност между резултатите от докладите от инспекциите и окончателните решения за

издаване на санкции, както и да се сведат до минимум възможностите за тълкуване. Използването на обективна процедура, основаваща се на прозрачни и ясно определени критерии ще помогне за постигането на тази цел, както и за разграничаването на различните нива на тежест на нарушенията.

Контролният орган разяснява, че след издаването на уведомление за корективно действие се извършва последваща проверка и крайният срок зависи от вида на нарушението, но това обикновено се случва в рамките на няколко седмици след първоначалната инспекция. WWF смята, че това забавяне е разумно, като се има предвид, че неадресираните уведомления за корективни действия водят до санкции, а е важно да се гарантира, че корективните действия се изпълняват от операторите.

Ресурси и обучение на персонала

Честотата на провежданите обучения изглежда задоволителна за WWF, но все пак би могла да бъде увеличена (през 2017 г. бяха проведени 3 обучителни сесии за експерти, отговарящи за изпълнението на EUTR, а едно обучение беше проведено на национално ниво през септември 2018 г., освен годишните обучения). Наистина е важно контролният орган и персоналот по правоприлагането да са част от непрекъснат процес по усъвършенстване чрез редовно споделяне на знания и опит, както и чрез взаимодействие с ключови заинтересовани страни и специалисти в областта на законността на дървесината.

По отношение на ресурсите, WWF смята, че българският контролен орган е с недостатъчен персонал и е необходимо да се увеличи броят на лицата, които отговарят за прилагането на EUTR. Освен това WWF вярва, че наличието на бюджет, предназначен конкретно за EUTR дейности, би помогнало на контролният орган да постигне по-добри резултати. Това, например, би дало възможност за провеждане на лабораторни тестове освен, че ще осигури на по-голяма яснота и стабилност в краткосрочен план. Въпреки че 20 души работят по изпълнението на EUTR, никой от тях не работи на пълно работно време само по тази тема. WWF вярва, че назначаването на координатори, които са специалисти по EUTR, може да внесе добавена стойност и да помогне за по-ефективно прилагане на регламента.

Сътрудничество

WWF приветства обмена между българския контролен орган и контролните органи от съседни страни, но счита, че този обмен не е достатъчен. WWF вярва, че за да бъде прилагането на EUTR по-ефективно, където е възможно, международните мрежи трябва да бъдат укрепени за по-добро и ранно откриване на рисковете от незаконност във веригите за доставки на дървен материал, обмена на информация относно начина на действие, търговските маршрути и т.н.

Публично достъпна информация

Българският контролен орган отбелязва, че в годишния отчет за дейността си публикува кратко резюме на извършените инспекции и друга информация, свързана с изпълнението на EUTR, което е положително.

Въпреки това, WWF не смята това за достатъчно и настоятелно призовава контролният орган да стане по-прозрачен относно публичното докладване на напредъка по изпълнението на

ангажиментите, определени в националния план за действие.

Действително, заедно със санкциите, по-голямата прозрачност относно действията по прилагане (и критериите, използвани за проверки) е важна за възпиране на нарушенията и подобряване дейността на операторите. Проактивното публикуване на регистъра на проверките, което не се прави от българския контролен орган, както и информирането за вида на проверките и естеството на установените проблеми, би могло едновременно да действа възпиращо, но и да образова операторите и заинтересованите страни за това какви подобрения биха могли да направят.

В заключение, шест години след влизането в сила на EUTR, много малка част от българските оператори е проверена, което е недостатъчно.

Въпреки че това не е отговорност единствено на компетентния орган, броят на реалните съдебни дела и санкции остава незначителен, за да предизвика възпиращо въздействие върху операторите, като за периода между март 2015 г. и февруари 2017 г. за вноса на дървен материал са отчетени нулеви санкции.

В светлината на наличната информация за важната роля на ЕС в незаконната търговия с дървен материал, българският контролен орган все още не е провеждал проверки на законността на внасяния дървен материал и вследствие на това не е докладвал за приключени дела за нарушение на задължението за забрана за вносен дървен материал. WWF намира този факт за изключително тревожен. Въпреки че доказването на незаконност при вноса на дървен материал и изделия от дървен материал може да бъде сложно, WWF призовава България да намери решения, евентуално чрез сътрудничество със собствените си национални правоприлагащи органи, но също и с европейски и международни органи, за да реализира конкретни резултати в краткосрочен план.

Националният контекст в България е накарал контролният орган да се съсредоточи много повече върху местния дървен материал, отколкото върху вноса на дървен материал, но са били проведени само 2 съдебни дела за местна дървесина в периода между март 2015 г. и февруари 2017 г.

Размерът на незаконно добитата дървесина на национално равнище остава на същото ниво и продължава да бъде между 1/4 и 1/3 от размера на официално добитата дървесина и генерира приблизително 76 милиона евро за онези, които извършват незаконния добив.¹ През последните пет години държавната горска администрация предприе значителни стъпки за създаване на правни, организационни, кадрови и технически предпоставки за намаляване на незаконната сеч в рамките на EUTR. Въпреки че това е движение в правилната посока, то все още не е достатъчно, за да се разреши ефективно проблемът с незаконната сеч в България. Повече от всякога в България е необходимо строго и повсеместно прилагане на EUTR, за да се избегне увеличаване на дела на незаконната сеч.

За контакти:

Добромир Добринов, WWF България, ddobrinov@wwf.bg

¹ http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/analysis_of_illegal_logging_in_bulgaria_2013_2017.pdf