

PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

Dokument z posiedzenia

A6-0313/2008

17.7.2008

SPRAWOZDANIE

w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady o zawarciu w imieniu Wspólnoty Europejskiej Międzynarodowej umowy w sprawie drewna tropikalnego z 2006 r.
(11964/2007 – C6-0326/2007 – 2006/0263(CNS))

Komisja Handlu Międzynarodowego

Sprawozdawczynie: Caroline Lucas

Objaśnienie używanych znaków

- * Procedura konsultacji
większość oddanych głosów
- **I Procedura współpracy (pierwsze czytanie)
większość oddanych głosów
- **II Procedura współpracy (drugie czytanie)
*większość oddanych głosów, by zatwierdzić wspólne stanowisko
większość głosów ogólnej liczby posłów do PE, by odrzucić lub
wprowadzić poprawki do wspólnego stanowiska*
- *** Procedura zgody
*większość głosów ogólnej liczby posłów do PE, za wyjątkiem
przypadków ujętych w art. 105, 107, 161 i 300 Traktatu WE oraz w
art. 7 Traktatu UE*
- ***I Procedura współdecyzji (pierwsze czytanie)
większość oddanych głosów
- ***II Procedura współdecyzji (drugie czytanie)
*większość oddanych głosów, by zatwierdzić wspólne stanowisko
wymagana większość głosów ogólnej liczby posłów do PE, by
odrzuć lub wprowadzić poprawki do wspólnego stanowiska*
- ***III Procedura współdecyzji (trzecie czytanie)
większość oddanych głosów, by zatwierdzić wspólny projekt

(Wskazana procedura opiera się na podstawie prawnej zaproponowanej przez Komisję.)

Poprawki do tekstu legislacyjnego

W poprawkach Parlamentu zmiany zaznaczone są wytłuszczonym drukiem i kursywą. Oznaczenia zwykłą kursywą są wskazówką dla służb technicznych, że proponowana jest, w celu opracowania tekstu końcowego, korekta elementów tekstu legislacyjnego (np. elementów w oczywisty sposób błędnych lub brakujących w danej wersji językowej.) Sugestie korekty wymagają zgody właściwych służb technicznych.

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI LEGISLACYJNEJ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	5
UZASADNIENIE	10
OPINIA KOMISJI PRAWNEJ W SPRAWIE PODSTAWY PRAWNEJ	15
PROCEDURA	20

PROJEKT REZOLUCJI LEGISLACYJNEJ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady o zawarciu w imieniu Wspólnoty Europejskiej Międzynarodowej umowy w sprawie drewna tropikalnego z 2006 r. (11964/2007 – C6-0326/2007 – 2006/0263(CNS))

(Procedura konsultacji)

Parlament Europejski,

- uwzględniając wniosek dotyczący decyzji Rady (11964/2007),
 - uwzględniając projekt Międzynarodowej umowy w sprawie drewna tropikalnego z 2006 r. (11964/2007),
 - uwzględniając art. 133, 175 oraz art. 300 ust. 2 akapit pierwszy zdanie pierwsze traktatu WE,
 - uwzględniając art. 300 ust. 3 akapit pierwszy traktatu WE, na mocy którego Rada skonsultowała się z Parlamentem (C6-0326/2007),
 - uwzględniając opinię Komisji Prawnej w sprawie proponowanej podstawy prawnej,
 - uwzględniając art. 51, 83 ust. 7 oraz art. 35 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Handlu Międzynarodowego oraz opinię Komisji Rozwoju (A6-0313/2008),
1. zatwierdza wniosek dotyczący decyzji Rady po poprawkach oraz zatwierdza zawarcie umowy;
 2. zastrzega sobie przyznane przez Traktat prawo do obrony swoich przywilejów;
 3. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania stanowiska Parlamentu Radzie i Komisji, jak również rządów i parlamentom państw członkowskich oraz sekretariatowi Międzynarodowej Organizacji ds. drewna Tropikalnego (ITTO).

Tekst proponowany przez Radę

Poprawki Parlamentu

Poprawka 1 Zdanie wprowadzające

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności art. 133 i 175 w związku z art. 300 ust. 2 akapit pierwszy zdanie pierwsze oraz art. 300 ust. 3

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności art. 133 i 175 w związku z art. 300 ust. 2 akapit pierwszy zdanie pierwsze oraz art. 300 ust. 3

akapit *pierwszy*,

akapit *drugi*,

Uzasadnienie

Odzwierciedla opinię wydziału prawnego oraz Komisji Prawnej (pismo p. Garganiego z dnia 20 grudnia 2007 r.), zgodnie z którą umowa ustanawia określone ramy instytucjonalne poprzez zorganizowanie procedur współpracy, oraz brak uzasadnienia odrzucenia tego stanowiska przez Radę.

Poprawka 2
Punkt 4 preambuły

(4) Cele nowej umowy **wpisują** się zarówno we wspólną politykę handlową, jak i w politykę w dziedzinie środowiska naturalnego.

(4) Cele nowej umowy **powinny wpisywać** się zarówno we wspólną politykę handlową, jak i w politykę w dziedzinie środowiska naturalnego **i politykę rozwoju**.

Uzasadnienie

W obecnym brzmieniu ITTA z 2006 r. nie jest spójna z polityką w dziedzinie środowiska naturalnego ani z polityką rozwoju WE. Podstawowym celem umowy pozostaje sprzyjanie „rozwojowi i dywersyfikacji międzynarodowego handlu drewnem”, zaś w drugiej kolejności wspomina się o zrównoważonym użytkowaniu lasów. Spójność ITTA z 2006 r. z polityką w dziedzinie środowiska naturalnego i polityką rozwoju WE pozostaje więc dezyderatem, który należy spełnić poprzez zastosowanie przez UE wspomnianej umowy.

Poprawka 3
Punkt 7 a preambuły (nowy)

(7a) Komisja powinna przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie roczne obejmujące analizę procesu wdrażania Międzynarodowej umowy w sprawie drewna tropikalnego z 2006 r. oraz środków mających na celu minimalizację negatywnego wpływu wykorzystywania lasów tropikalnych, w tym umów dwustronnych zawartych zgodnie z programem na rzecz egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT).

Artykuł 33 Międzynarodowej umowy w sprawie drewna tropikalnego z 2006 r. przewiduje ocenę realizacji niniejszej umowy po pięciu latach od momentu jej wejścia w życie. W świetle tego zapisu do końca 2010 r. Komisja powinna przekazać

**Parlamentowi i Radzie przegląd
funkcjonowania Międzynarodowej umowy
w sprawie drewna tropikalnego z 2006 r.**

Uzasadnienie

Komisja Europejska regularnie informuje Parlament Europejski o stosowaniu ITTA z 2006 r. W ten sposób sprawdza realizację ITTA na tle instrumentów egzekwowania prawa leśnego i zarządzania oraz instrumentów handlowych WE. Jako że Komisja Europejska pierwotnie nie przewidywała konsultacji z Parlamentem Europejskim w sprawie ITTA z 2006 r., ważne jest przypomnienie Komisji Europejskiej o jej obowiązku informowania Parlamentu Europejskiego o stosowaniu polityki WE w dziedzinie handlu, środowiska naturalnego i rozwoju.

Poprawka 4

Punkt 7 b preambuły (nowy)

(7b) Przy opracowywaniu mandatu negocjacyjnego w zakresie rewizji Międzynarodowej umowy w sprawie drewna tropikalnego z 2006 r. Komisja powinna zaproponować rewizję tekstu w obecnym brzmieniu, za podstawę umowy uznając ochronę lasów tropikalnych, zrównoważone gospodarowanie nimi oraz odbudowę zdegradowanych obszarów leśnych, podkreślając znaczenie polityki edukacyjnej i informacyjnej w państwach, w których występuje problem deforestacji, w celu zwiększenia wiedzy społeczeństwa na temat negatywnych skutków niewłaściwego wykorzystywania zasobów drzewnych. Do handlu drewnem tropikalnym należy zachęcać jedynie w zakresie zgodnym z wcześniejszymi celami.

Uzasadnienie

Przekazywanie „know-how” oraz wymiana doświadczeń i dobrych praktyk w dziedzinie zarządzania lasami będzie sprzyjać zrównoważonemu wykorzystaniu zasobów drzewnych oraz pomoże w zwalczaniu nielegalnego handlu drewnem.

Poprawka 5

Punkt 7 c preambuły (nowy)

(7c) W szczególności w mandacie w zakresie rewizji Międzynarodowej umowy w sprawie drewna tropikalnego z 2006 r. należy zaproponować mechanizm głosowania w Międzynarodowej Radzie ds. Drewna Tropikalnego, który wyraźnie będzie wynagradzał ochronę lasów tropikalnych i zrównoważone ich użytkowanie.

Uzasadnienie

Faktyczną przewagę handlu nad ochroną i zrównoważonym użytkowaniem odzwierciedla struktura głosowania ITTO, w której przyznaje się większą liczbę głosów państwom-producentom, które eksportują więcej drewna. Tym samym system instytucjonalny ITTO zapewnia większy wpływ krajom o największym udziale w handlu, przy czym za ochronę i zrównoważone użytkowanie lasów przewidziano niewiele sposobów nagradzania. Aby mechanizm głosowania ITTO był zgodny z celami polityki WE w dziedzinie środowiska naturalnego i rozwoju, powinien nagradzać kraje dające pierwszeństwo ochronie i zrównoważonemu użytkowaniu zasobów leśnych.

Poprawka 6

Punkt 7 d preambuły (nowy)

(7d) Komisja powinna najpóźniej do połowy 2008 r.:

a) przedłożyć wyczerpujący wniosek legislacyjny uniemożliwiający wprowadzanie na rynek drewna i produktów drzewnych z nielegalnych i destrukcyjnych źródeł;

b) przedstawić komunikat określający zaangażowanie i wsparcie UE na rzecz obecnych i przyszłych globalnych mechanizmów finansowania, których celem jest sprzyjanie ochronie lasów i zmniejszenie emisji wynikających z deforestacji zgodnie z Ramową konwencją Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu/protokołem z Kioto. W komunikacie należy nakreślić zaangażowanie UE na rzecz zapewnienia środków mających na celu pomoc krajom rozwijającym się w ochronie lasów, finansowaniu sieci obszarów chronionych

i rozpowszechnianiu rozwiązań stanowiących alternatywę dla niszczenia lasów. W szczególności w celu zapewnienia realnych korzyści dla klimatu, bioróżnorodności i ludności należy przedstawić minimalne zasady i kryteria, jakie powinny spełniać te instrumenty. Należy również określić priorytetowe działania i priorytetowe obszary, które niezwłocznie powinny otrzymać środki finansowe w ramach tych mechanizmów zachęcających.

Uzasadnienie

Konsultacja publiczna przeprowadzona przez Komisję Europejską dotycząca dodatkowych sposobów zwalczania nielegalnego pozyskiwania drewna¹ wykazała, że zdecydowana większość respondentów opowiada się za wiążącym prawodawstwem zezwalającym na wprowadzenie na rynek UE wyłącznie legalnie pozyskanego drewna i produktów drzewnych.

¹ (<http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/addloptionssynthfinal.pdf>).

UZASADNIENIE

Wstęp

Światowe zasoby lasów pierwotnych stanowią ostoję dwóch trzecich lądowej różnorodności biologicznej, choć lasy te już w 80% uległy zniszczeniu lub degradacji, zaś pozostała ich część jest zagrożona. Oszacowano, że deforestacja odpowiada za około 20% łącznej emisji związków węgla.

Międzynarodowa umowa w sprawie drewna tropikalnego z 2006 r. może w najlepszym razie przyczynić się do osiągnięcia szerszego celu, jakim jest zapewnienie zrównoważonej gospodarki lasami na świecie. Taka gospodarka ma z kolei istotną rolę do odegrania w zakresie zwalczania zmian klimatu, zachowania bioróżnorodności, utrzymania praw człowieka rdzennej ludności oraz przyczynienia się do trwałego rozwoju.

Niemniej umowa w sprawie drewna tropikalnego może zapewnić zaledwie część ogólnych skutecznych ram politycznych obejmujących światowe zasoby leśne. Wszelka umowa powinna stanowić część szerszej zakrojonej strategii, obejmującej również lasy strefy umiarkowanej, popyt na produkty drzewne i możliwość ich śledzenia na wszystkich etapach łańcucha dostaw.

Wpływ wcześniejszych umów

Proces globalnej deforestacji postępuje. Według szacunków OECD każdego roku ginie obszar lasu pierwotnego odpowiadający wielkością Grecji, grożąc utratą niemożliwej do zastąpienia bioróżnorodności i zwiększając ryzyko globalnego ocieplenia.

Choć od zawarcia pierwszej umowy w sprawie drewna tropikalnego minęło ponad 20 lat, wciąż rozpowszechnione są nadmierna eksploatacja i nielegalne pozyskiwanie drewna. Niemal połowa działalności polegającej na pozyskiwaniu drewna w regionach takich jak dorzecze Amazonki, dorzecze Kongo, Azja Południowo-Wschodnia czy Rosja jest nielegalna. FAO szacuje obecnie, że oznakowanie ekologiczne przypisano mniej niż 7% całego obszaru leśnego, a gospodarkę zrównoważoną prowadzi się w mniej niż 5% lasów tropikalnych.

Doprowadziło to nie tylko do znacznego, postępującego wylesiania o poważnych konsekwencjach dla długofalowego dobrostanu ekonomicznego ludności zamieszkałej w tych regionach oraz dla zdrowego funkcjonowania ekosystemów leśnych, lecz również do łamania praw rdzennej ludności. Zyski z nielegalnego użytkowania lasów przeznacza się na finansowanie i przedłużanie konfliktów w wielu krajach środkowej Afryki.

Tani przywóz nielegalnego drewna i produktów leśnych oraz nieprzestrzeganie podstawowych norm społecznych i środowiskowych prowadzą do destabilizacji rynków międzynarodowych, ograniczają dochody z podatków krajów-producentów oraz stanowią zagrożenie dla lepszych stanowisk pracy zarówno w krajach importujących, jak i w krajach eksportujących drewno. Osłabiają również pozycję firm postępujących w sposób odpowiedzialny i przestrzegających istniejących norm.

Zważywszy na strukturę Międzynarodowej Organizacji ds. Drewna Tropikalnego (ITTO) wspomniane problemy nie są zaskoczeniem. Na początku artykułu, w którym określono cele wcześniejszych umów oraz umowy z 2006 r., stwierdzono, że mają one „sprzyjać rozwojowi i dywersyfikacji międzynarodowego handlu drewnem”, a dopiero później wspomniano o

zrównoważonej gospodarce. Ponadto w strukturze głosowania ITTO większą liczbą głosów dysponują państwa-producenci, które eksportują więcej drewna, zaś głosy państw będących członkami-odbiorcami określa się przede wszystkim na podstawie średniej wielkości ich importu netto drewna tropikalnego. Tym samym niezależnie od głoszonych haseł o zrównoważonym rozwoju system zaprojektowano tak, aby największy wpływ miały kraje o największym udziale w handlu. Sposobów nagradzania krajów za prowadzenie zrównoważonej gospodarki czy myślenie perspektywiczne przewidziano niewiele.

Struktura umowy z 2006 r. jest jednocześnie w dużym stopniu rządowa. Brak w niej jasnego określenia roli w zakresie kształtowania polityki, jaką odgrywaliby parlamentarzyści czy społeczeństwo obywatelskie. Choć przewidziano przepisy dotyczące dwuletnich przeglądów, brakuje zapisów o niezależnej kontroli zrównoważonego aspektu strategii członków w dziedzinie gospodarki leśnej czy wpływu tych strategii na rdzenną ludność.

Konieczność bardziej skoordynowanej polityki

Lasy tropikalne mają szczególne znaczenie dla zwalczania zmian klimatu, gdyż średnio magazynują one o około 50% więcej związków węgla na hektar niż drzewa w strefach umiarkowanych. Zgodnie z wnioskiem przedstawionym w sprawozdaniu Sterna „duża część informacji wskazuje na to, że działania mające na celu zapobieżenie dalszej deforestacji byłyby stosunkowo tanie w porównaniu z innymi sposobami ograniczania zmian pod warunkiem wprowadzenia odpowiednich strategii politycznych i struktur instytucjonalnych”.

Czasem argumentuje się, że drewno tropikalne importowane do UE stanowi stosunkowo niewielką część całej produkcji drewna tropikalnego. Pomija się jednak wówczas zakres przetwarzania drewna w krajach trzecich przed jego wywozem do Europy lub Stanów Zjednoczonych w postaci mebli.

UE starała się zaradzić obawom dotyczącym nielegalnego pozyskiwania drewna za pomocą dobrowolnych umów o partnerstwie w ramach programu na rzecz egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT). Choć takie umowy dwustronne stanowią okazję dla krajów produkujących drewno do wprowadzenia zmian w sektorze leśnym zmierzających do umocnienia systemu zarządzania, poprawy i sprawniejszego wdrażania przepisów dotyczących lasów i ochrony środowiska, jak również umożliwienia dialogu między rządem a społeczeństwem obywatelskim, same umowy nie wystarczają do kontroli sprzedaży nielegalnego drewna i produktów drzewnych na rynku UE. Dobrowolne umowy dwustronne nie są pozbawione niedociągnięć (ryzyko obejścia zapisów, ograniczony zasięg geograficzny, ryzyko prania pieniędzy za pośrednictwem państw trzecich itp.), które mogą utrudnić czy nawet uniemożliwić osiągnięcie celu położenia kresu nielegalnemu przywozowi drewna. Zakwestionować można również możliwość ich wyegzekwowania.

Dobrowolne umowy o partnerstwie mogłyby odgrywać pozytywną rolę pod warunkiem, że byłyby poparte prawnie wiążącymi normami minimalnymi tak, aby sygnatariusze dobrowolnych umów o partnerstwie nie musieli obawiać się bardziej konkurencyjnej oferty ze strony podmiotów, które nie podlegają takim ograniczeniom. Choć wciąż daleka droga do prawnie wiążącego systemu w skali globalnej, Unia Europejska powinna przystąpić do przyjmowania norm prawnie wiążących w UE, jak również instrumentów umożliwiających nakładanie kar za nieprzestrzeganie przepisów.

W świetle powyższych rozważań rozczarowanie budzi dotychczasowe nieprzedstawienie przez Komisję kompleksowego prawodawstwa zapewniającego, że na rynek europejski wprowadzane są wyłącznie drewno i produkty drzewne pochodzące z legalnych źródeł i

dobrze gospodarowanych lasów. W przypadku nieistnienia takiego prawodawstwa podmioty produkujące drewno i podmioty handlujące nim o dobrej reputacji zawsze będą się obawiać osłabienia swojej pozycji przez podmioty zainteresowane minimalizacją krótkoterminowych kosztów.

Ponadto istotną rolę w zwiększeniu atrakcyjności produkowania certyfikowanego drewna, jak również udowodnieniu praktycznego zaangażowania władz publicznych w realizację tego celu, odgrywa polityka zamówień publicznych, w której istnieje wymóg, aby drewno i produkty drzewne pochodziły z legalnych i trwałych źródeł.

Podobnie przydatnym uzupełnieniem umów międzynarodowych mogą być inicjatywy w zakresie znakowania, takie jak inicjatywy organizacji Forest Stewardship Council, które dają konsumentom pewność, że kupowane przez nich drewno nie tylko jest legalne, lecz pochodzi z lasów, w których prowadzi się gospodarkę zrównoważoną, pod warunkiem, że oznakowanie to wiąże się z niezależną weryfikacją. Certyfikacja stanowi również podstawowy element towarzyszący importowi biopaliw uniemożliwiający znaczną przewagę zwiększonych emisji CO₂ wynikających z deforestacji nad korzyściami dla klimatu płynącymi z zastąpienia biopaliwami paliw kopalnych.

UE powinna dopilnować, aby żadne zapisy zawieranych przez nią dwustronnych lub wielostronnych umów handlowych nie ograniczały zakresu wdrażania takich strategii. Ma to szczególne znaczenie w przypadku zaproponowanej umowy handlowej z państwami Azji Południowo-Wschodniej, w której w znaczącym rozdziale poświęconym trwałemu rozwojowi należy poruszyć kwestie dotyczące ochrony lasów i zwalczania nielegalnego pozyskiwania drewna.

Elementy umowy o większej mocy i skuteczności

Rozczarowanie przynosi fakt, że ITTA z 2006 r. nie oznacza żadnej radykalnej zmiany w porównaniu z umową z 1994 r., zważywszy na ograniczony wpływ, jaki wywarła. Gdyby negocjatorzy dążyli do rozwiązania podstawowego problemu, odwróciliby hierarchię celów ITTO i zaczęli od konieczności zapewnienia ochrony lasom tropikalnym i zrównoważonej gospodarki nimi oraz odbudowy zdegradowanych obszarów leśnych. Wówczas zachęcano by do handlu drewnem tropikalnym wyłącznie w zakresie, w jakim jest on zgodny z wcześniejszymi celami.

Taka zmiana miałaby oczywiście wpływ na dochody państw-producentów i ich mieszkańców, od których nie można oczekiwać, że poniosą koszty ochrony zasobów o charakterze ogólnoswiatowym. Jak zaznaczono powyżej, lasy tropikalne mają znaczącą rolę do odegrania w zwalczaniu zmian klimatu. Społeczność międzynarodowa powinna zatem być gotowa rozważyć wprowadzenie odpowiednich systemów kompensacyjnych dla krajów, które podejmą decyzję o uprzywilejowaniu długoterminowego celu promowania zrównoważonych lasów w przeciwieństwie do maksymalizacji krótkoterminowych dochodów.

Wywiera to z kolei wpływ na pomoc na rzecz rozwoju i pożyczki udzielane przez międzynarodowe instytucje finansowe. Powinny one zmierzać do zapewnienia społecznościom lokalnym rozwiązań alternatywnych do pozyskiwania drewna, w przypadku gdy nie miałyby ono charakteru zrównoważonego, oraz sprawiedliwego podziału wśród narodów kosztów ochrony „globalnych wspólnych interesów”, jakie stanowią lasy tropikalne.

Wnioski

Zatwierdzenie ITTA z 2006 r. przez Parlament należy rozumieć jako niechętne zatwierdzenie

niesatysfakcjonującej umowy. Należy zauważyć, że końcowy tekst jest daleki od spełnienia warunków niezbędnych do rozwiązania problemu utraty lasów tropikalnych. Komisja powinna rozpocząć przygotowania do kolejnej rundy negocjacji w celu zapewnienia znacznie lepszej umowy zastępującej wcześniejszą umowę.

System ITTA wymaga całkowitej restrukturyzacji i zgoda Parlamentu na jakąkolwiek umowę w przyszłości będzie uzależniona od radykalnej zmiany celów leżących u podstaw umowy. Głównym celem rewizji ITTA z 2006 r. powinna być ochrona lasów tropikalnych i zrównoważone gospodarowanie nimi. Handel drewnem tropikalnym należy prowadzić wyłącznie w zakresie, w jakim jest on zgodny z tym celem. Dlatego też Komisja powinna zaproponować odpowiednie mechanizmy finansowania dla państw gotowych ograniczyć eksport drewna oraz reorganizację systemu głosowania ITTO tak, aby sprzyjał tym państwom produkującym drewno, które dają pierwszeństwo ochronie i zrównoważonemu użytkowaniu zasobów leśnych.

W międzyczasie Komisja i państwa członkowskie powinny znacznie zwiększyć środki finansowe przeznaczone na pomoc na rzecz zwiększenia ochrony i ekologicznie odpowiedzialnego użytkowania lasów tropikalnych, wspierania działań zmierzających do udoskonalenia zarządzania środowiskiem i rozwijania potencjału, promowania realnych z ekonomicznego punktu widzenia rozwiązań alternatywnych wobec destrukcyjnych praktyk pozyskiwania drewna, górnictwa czy rolnictwa, oraz zwiększenia możliwości krajowych parlamentów i społeczeństwa obywatelskiego, w tym społeczności lokalnych i rdzennej ludności w zakresie uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji dotyczących ochrony i użytkowania zasobów naturalnych oraz zarządzania nimi, oraz wyznaczenia i obrony ich praw do ziemi.

Ponadto Komisja i państwa członkowskie powinny przystąpić do działań na arenie światowej, tak aby poczyniono postępy w debacie dotyczącej zmian klimatu i deforestacji w celu osiągnięcia porozumienia w ramach Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu co do mechanizmu międzynarodowego finansowania mającego na celu zmniejszenie emisji dwutlenku węgla wynikających z deforestacji i degradacji lasów oraz maksymalizację wspólnych korzyści w zakresie ochrony bioróżnorodności i zrównoważonego rozwoju.

Komisja i państwa członkowskie powinny również dążyć do zapewnienia, aby agencje kredytów eksportowych, instrument inwestycyjny umowy z Kotonu i inne międzynarodowe instytucje pożyczkowe finansujące projekty za pomocą środków publicznych stosowały przyjętą zasadę dobrowolnej, wcześniejszej i świadomej zgody przed udzieleniem wsparcia finansowego na rzecz jakichkolwiek projektów w obszarach leśnych. W przypadku tych projektów należałoby również przeprowadzić ocenę wpływu na środowisko i procedury kontrolne, aby upewnić się, że nie sprzyjają one deforestacji, degradacji lasów lub nielegalnej działalności pozyskiwania drewna.

Należy również poczynić znaczące i szybkie postępy w realizacji planu działania FLEGT, w tym przedłożenia przez Komisję bez dalszej zwłoki kompleksowego wniosku legislacyjnego, którego celem jest zapewnienie, że na rynek europejski wprowadzane są tylko legalnie pozyskane drewno i produkty drzewne.

W realizację ITTA z 2006 r. powinny być w pełni zaangażowane Parlament oraz inne międzyregionalne zgromadzenia i parlamenty krajowe ITTO. W tym celu apelujemy o:

- zasięgnięcie opinii Parlamentu w możliwie najkrótszym terminie wówczas, gdy Wspólnota zamierza przekazać dobrowolne składki finansowe na rzecz zaplanowanych działań ITTA na konta organizacji przeznaczone do tego celu;
- przedstawienie przez komisję rocznego sprawozdania z procesu wdrażania ITTA, jak również środków zmierzających do minimalizacji negatywnych skutków wykorzystywania lasów tropikalnych z uwzględnieniem dwustronnych umów w ramach programu FLEGT. Parlament powinien być w pełni zaangażowany i informowany o postępach poczynionych na każdym etapie negocjacji umów o partnerstwie FLEGT.

OPINIA KOMISJI PRAWNEJ W SPRAWIE PODSTAWY PRAWNEJ

Pan Helmuth Markov
Przewodniczący
Komisja Handlu Międzynarodowego
BRUKSELA

Dotyczy: Opinię w sprawie podstawy prawnej wniosku dotyczącego decyzji Rady o zawarciu w imieniu Wspólnoty Europejskiej Międzynarodowej umowy w sprawie drewna tropikalnego z 2006 r. (11964/2007 – C6-0326/2007 – 2006/0263(CNS))

Szanowny Panie Przewodniczący,

Na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2007 r. Komisja Prawna podjęła decyzję o zweryfikowaniu, zgodnie z art. 35 ust. 3 Regulaminu, ważności oraz adekwatności podstawy prawnej powyższego wniosku dotyczącego decyzji Rady.

Komisja rozpatrzyła powyższą sprawę na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2007 r.

Zważywszy, że Komisja Handlu Międzynarodowego będzie głosować nad swoim sprawozdaniem w grudniu br., wskazane może być, aby Komisja Prawna, z własnej inicjatywy na mocy art. 35 ust. 3 Regulaminu, rozpatrzyła kwestię podstawy prawnej wniosku dotyczącego decyzji Rady w celu uniknięcia problemów podczas głosowania na posiedzeniu plenarnym, na którym jeden z posłów mógłby poruszyć kwestię tej podstawy.

Proponowaną podstawą prawną jest art. 133 i 175 w związku z art. 300 ust. 2 akapit pierwszy zdanie pierwsze oraz art. 300 ust. 3 akapit pierwszy traktatu WE.

Zasugerowano, że podstawa prawna powinna zostać zmieniona w taki sposób, aby odnosiła się do art. 300 ust. 3 akapit drugi, zamiast do pierwszego akapitu tego przepisu. Ta zmiana podstawy prawnej byłaby korzystna dla Parlamentu, dając mu możliwość zastosowania procedury zgody zamiast zwykłej procedury konsultacji.

Komisja przedmiotowo właściwa zasięgnęła opinii Wydziału Prawnego, który popiera tę zmianę podstawy prawnej.

Odpowiednie postanowienia traktatu WE

Art. 300 ust. 3

3. Rada zawiera umowy po konsultacji z Parlamentem Europejskim, z wyjątkiem umów określonych w artykule 133 ustęp 3, włącznie z przypadkami, gdy umowa dotyczy dziedziny, w której do przyjęcia wewnętrznych przepisów wymagana jest procedura określona w artykule 251 lub określona w artykule 252. Parlament Europejski wyraża swoją opinię

w terminie, który może ustalić Rada, stosownie do pilności sprawy. W przypadku braku opinii w tym terminie Rada może stanowić samodzielnie.

*Na zasadzie odstępstwa od postanowień poprzedniego akapitu, umowy określone w artykule 310, inne **umowy, które tworzą specyficzne ramy instytucjonalne poprzez organizację procedur współpracy**, umowy mające istotne implikacje budżetowe dla Wspólnoty oraz umowy powodujące zmianę aktu przyjętego według procedury określonej w artykule 251 są zawierane po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.*

Ocena

Należy rozstrzygnąć kwestię, czy przedmiotowa umowa tworzy *specyficzne ramy instytucjonalne poprzez organizację procedur współpracy*.

Tytułem wstępu należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości¹ wyboru podstawy prawnej aktów Wspólnoty należy dokonywać wyłącznie w oparciu o obiektywne kryteria, które mogą zostać poddane kontroli sądowej i do których należą w szczególności cel i treść proponowanego aktu.

Treść rozpatrywanego wniosku składa się z siedmiu punktów preambuły oraz dwóch artykułów zatwierdzających zawarcie Międzynarodowej umowy w sprawie drewna tropikalnego z 2006 r.

Punkt 4 preambuły stanowi, że cele umowy wpisują się zarówno we wspólną politykę handlową, jak i w politykę w dziedzinie środowiska naturalnego.

Główne cele umowy zostały uwzględnione w art. 1 umowy w następującym brzmieniu: „sprzyjać rozwojowi i dywersyfikacji międzynarodowego handlu drewnem tropikalnym pozyskiwanym zgodnie z prawem z lasów, którymi gospodaruje się w sposób zrównoważony, oraz sprzyjać zrównoważonej gospodarce lasami, z których pozyskuje się drewno tropikalne”. Umowa została podzielona na następujące rozdziały: cele, definicje, organizacja i administracja, Międzynarodowa Rada ds. Drewna Tropikalnego, przywileje i immunitety, finanse, działalność, dane statystyczne, opracowania i informacje, inne postanowienia oraz postanowienia końcowe.

Należy zauważyć, że w projekcie sprawozdania z dnia 7 listopada 2007 r. komisja przedmiotowo właściwa określa swoją zgodę na zawarcie Międzynarodowej umowy w sprawie drewna tropikalnego „jako niechętnie zatwierdzenie niesatysfakcjonującej umowy”. Sprawozdawczyni stawia zarzut, że końcowy tekst umowy „jest daleki od spełnienia warunków niezbędnych do rozwiązania problemu utraty lasów tropikalnych”.

Co do koncepcji „specyficznych ram instytucjonalnych” w rozumieniu art. 300 ust. 3 akapit drugi, należy zauważyć, że Trybunał Sprawiedliwości musi jeszcze wyjaśnić, w jaki sposób

¹ Zob. sprawa C-338/01 *Komisja przeciwko Radzie* [2004] Zb.Orz. str. I-7829, pkt 54; sprawa C-211/01 *Komisja przeciwko Radzie* [2003] Zb.Orz. str. I-8913, pkt 38; sprawa 62/88 *Grecja przeciwko Radzie* [1990] Zb.Orz. str. I-01527, pkt 62.

należy ją interpretować.

Biorąc powyższe pod uwagę, warto przedstawić ogólne względy uzasadniające zastosowanie procedury zgody, o której mowa w art. 300 ust. 2 akapit drugi, zamiast procedury konsultacji określonej w akapicie pierwszym tego postanowienia.

Procedura zgody jest przewidziana w przypadku czterech rodzajów aktów:

- umowy mające istotne implikacje budżetowe dla Wspólnoty;
- umowy powodujące zmianę aktu przyjętego według procedury współdecyzji;
- umowy tworzące stowarzyszenie, charakteryzujące się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami;
- umowy, które tworzą specyficzne ramy instytucjonalne poprzez organizację procedur współpracy.

Można stwierdzić, że procedura zgody zostaje zapewniona z powodów przedstawionych poniżej.

Dwa pierwsze przypadki odzwierciedlają rolę Parlamentu odpowiednio w procedurze budżetowej i w procedurze współdecyzji.

Umowy wymienione w tiret trzecim i czwartym powyżej mają jeden aspekt wspólny, mianowicie ich celem jest utworzenie złożonej, stałej struktury charakteryzującej się pewną niezależnością od stron, w ramach której mogą być przyjmowane wiążące dla stron zasady inne niż zasady zawarte w samej umowie. W przypadku tworzenia stowarzyszenia struktura jest prawdopodobnie bardziej złożona niż w przypadku tworzenia specyficznych ram instytucjonalnych poprzez organizację procedur współpracy. Można stwierdzić, że zgoda Parlamentu jest wymagana, ponieważ przedmiotowa umowa jest „niepełna” w tym znaczeniu, że osiągnięcie jej celów nie zależy jedynie od zasad wyraźnie określonych w tekście samej umowy. Dla stron wiążące będą nie tylko zasady określone w umowie, lecz również zasady, które zostaną ustanowione w wyniku określonych w niej procedur. Związany z tym stopień niepewności co do faktycznych obowiązków, które wynikną z umowy, wymaga zagwarantowania zgody parlamentarnej.

Zatem pytanie, na które należy odpowiedzieć, dotyczy tego, czy rozpatrywana umowa zalicza się do kategorii „umów, które tworzą specyficzne ramy instytucjonalne poprzez organizację procedur współpracy”.

Istotne elementy, które muszą występować, jeżeli zastosowanie ma mieć art. 300 ust. 3 akapit drugi, są powiązane funkcjonalnie: mianowicie „procedury współpracy” muszą zostać utworzone i muszą istnieć „specyficzne ramy instytucjonalne”.

Umowa ma za główny cel „sprzyjać rozwojowi i dywersyfikacji międzynarodowego handlu drewnem tropikalnym pozyskiwanym zgodnie z prawem z lasów, którymi gospodaruje się w sposób zrównoważony, oraz sprzyjać zrównoważonej gospodarce lasami, z których

pozyskuje się drewno tropikalne” (art. 1). Umowa przewiduje złożone narzędzia pozwalające na osiągnięcie tego celu.

Po pierwsze, art. 3 stanowi, że „Międzynarodowa Organizacja ds. Drewna Tropikalnego (...) nadal istnieje i ma za cel wykonywanie postanowień niniejszej umowy i nadzorowanie jej stosowania”.

Funkcjonowanie tej organizacji ma zapewniać Rada (art. 6), komitety i inne organy pomocnicze (art. 26), dyrektor wykonawczy i personel (art. 14).

Rada została określona jako „najważniejszy organ organizacji”, w którego skład wchodzi przedstawiciele wszystkich członków.

Jednym z najważniejszych uprawnień Rady jest podejmowanie decyzji, które są konieczne do zapewnienia skutecznego i sprawnego funkcjonowania organizacji i realizowania przez nią działań (art. 7 lit. b)). W tym celu artykuły 10, 11 i 12 określają zasady dotyczące procesu decyzyjnego i procedurę głosowania. Podział głosów zależy od tego, czy dany członek jest producentem czy odbiorcą. W przypadku producentów podział głosów następuje zgodnie z „ich udziałem w całkowitych zasobach lasów tropikalnych” oraz według „ich eksportu netto drewna tropikalnego” (art. 10 ust. 2). Odbiorcom głosy zostają przydzielone według „średniej wielkości ich importu netto drewna tropikalnego” (art. 10 ust. 4).

Ważne jest, aby zauważyć, że decyzje nie są podejmowane wyłącznie w drodze porozumienia. Chociaż przewidziano, że „Rada dąży do podejmowania wszystkich decyzji i wydawania wszystkich zaleceń w drodze porozumienia”, art. 12 ust. 2 stanowi, że „jeżeli nie uda się osiągnąć porozumienia, Rada podejmuje wszystkie decyzje i wydaje wszystkie zalecenia w drodze głosowania zwykłą większością głosów, chyba że niniejsza umowa przewiduje głosowanie specjalne”. Inna istotna zasada została określona w art. 13 dotyczącym kworum na posiedzeniu Rady, ponieważ obecność wszystkich przedstawicieli nie wydaje się konieczna do przyjmowania decyzji.

Znaczenie tych postanowień staje się oczywiste przy jednoczesnym uwzględnieniu art. 29 ust. 2, który stanowi, że: „Członkowie zobowiązują się do aprobowania i wykonywania decyzji Rady podejmowanych na mocy postanowień niniejszej umowy i powstrzymują się od stosowania środków, które skutkowałyby ograniczeniem tych decyzji lub byłyby z nimi sprzeczne”. Innymi słowy, decyzje Rady będą wiążące nawet dla tych stron, których przedstawiciele nie wyrazili zgody na przyjęcie aktu lub które nie były obecne na posiedzeniu.

Ponadto art. 17 nadaje organizacji osobowość prawną oraz „zdolność do zawierania umów, do nabywania i zbywania ruchomości i nieruchomości oraz do wszczynania postępowania sądowego”.

Wreszcie, należy zwrócić uwagę na fakt, że zostają ustanowione: „konto administracyjne, które jest kontem na naliczone składki”, „konto specjalne i fundusz partnerski Bali, które są kontami na składki dobrowolne” oraz „inne konta, które Rada uzna za stosowne i niezbędne” (art. 18), a także na istotne funkcje Rady związane z członkami organizacji i faktem istnienia umowy (art. 30, 31, 32, 37, 40, 42, 44 i 47).

Podsumowanie

W świetle powyższej analizy uznaje się, że umowa tworzy „specyficzne ramy instytucjonalne”.

Na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2007 r. Komisja Prawna postanowiła jednogłośnie¹ zalecić zmianę podstawy prawnej w taki sposób, aby odnosiła się do art. 300 ust. 3 akapit drugi traktatu WE, który wymaga zgody Parlamentu, a nie jedynie procedury konsultacji.

Z wyrazami szacunku,

Giuseppe Gargani

¹ W chwili głosowania końcowego obecni byli: Giuseppe Gargani (przewodniczący), Titus Corlăţean (wiceprzewodniczący), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (wiceprzewodnicząca), Francesco Enrico Speroni (wiceprzewodniczący), Marie Panayotopoulos-Cassiotou (sprawozdawczyni komisji opiniodawczej), Carlo Casini, Vicente Miguel Garcés Ramón, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Eva Lichtenberger, Antonio Masip Hidalgo, Manuel Medina Ortega, Michel Rocard, Aloyzas Sakalas, Diana Wallis oraz Tadeusz Zwiefka.

PROCEDURA

Tytuł	Międzynarodowa umowa w sprawie drewna tropikalnego z 2006 r.
Odsyłacze	11964/2007 – C6-0326/2007 – 2006/0263(CNS)
Data konsultacji z PE	27.9.2007
Komisja przedmiotowo właściwa Data ogłoszenia na posiedzeniu	INTA 11.10.2007
Komisja(e) wyznaczona(e) do wydania opinii Data ogłoszenia na posiedzeniu	DEVE 11.10.2007
Opinia niewydana Data decyzji	DEVE 5.11.2007
Sprawozdawca(y) Data powołania	Caroline Lucas 9.10.2007
Zastrzeżenia do podstawy prawnej Data wydania opinii JURI	JURI 19.12.2007
Rozpatrzenie w komisji	21.11.2007
Data przyjęcia	15.7.2008
Wynik głosowania końcowego	+: 25 -: 1 0: 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Graham Booth, Daniel Caspary, Françoise Castex, Christofer Fjellner, Béla Glattfelder, Ignasi Guardans Cambó, Jacky Hénin, Syed Kamall, Caroline Lucas, Marusya Ivanova Lyubcheva, Erika Mann, Helmuth Markov, Georgios Papastamkos, Tokia Saïfi, Peter Šťastný, Robert Sturdy, Daniel Varela Suanzes-Carpegna, Iuliu Winkler, Corien Wortmann-Kool
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Jean-Pierre Audy, Eugenijus Maldeikis, Rovana Plumb, Salvador Domingo Sanz Palacio, Zbigniew Zaleski
Zastępca(y) (art. 178 ust. 2) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Emanuel Jardim Fernandes, Francesco Ferrari
Data złożenia	17.7.2008