

Rajko Odoša*

Pregledni znanstveni rad
UDK 630:502.1(4-67 EU)
DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/30713>
Rad primljen: 18. travnja 2024.
Rad prihvaćen: 10. rujna 2024.

OČEKIVANI DOPRINOSI I IZAZOVI U IMPLEMENTACIJI UREDBE EUROPSKE UNIJE O OPSKRBNIM LANCIMA BEZ KRČENJA ŠUMA (EUDR)**

Sažetak: *Radi zaustavljanja alarmantnog tempa globalne deforestacije i degradacije šuma Unija je usvojila Uredbu 2023/1115 o opskrbnim lancima bez krčenja šuma (European Union's Deforestation Regulation – EUDR). Ključne članke Uredbe veliki gospodarski subjekti i trgovci moraju primjenjivati od 30. prosinca 2024. g. Uredba je izraz regulatorne volje Unije da snažnije nego prethodnim relevantnim pravnim aktima i politikama utječe na globalno zaustavljanje deforestacije, ali i doprinese održivom gospodarenju šumama, obnovi bioraznolikosti i stabilizaciji klime. Nulta deforestacija i pošumljavanje imaju presudni značaj za očuvanje nezamjenjivih ekoloških, ekonomskih i društvenih usluga kojima šume doprinose dobrobiti čovjeka, a vjerojatno i njegovu opstanku. EUDR propisuje mjere koje za cilj imaju uspostavljanje sigurnih i održivih globalnih lanaca opskrbe koji na tržište EU-a neće stavljati ili s njega izvoziti drvo, govedinu, kakao, kavu, palmino ulje, gumu i soju i njihove derivate čija je proizvodnja povezana s deforestacijom ili degradacijom šuma bilo gdje u svijetu. Time se promiče i odgovorna potrošnja ciljanih roba i proizvoda čija proizvodnja nije povezana s ekspanzijom industrijske poljoprivrede kao najčešćeg uzroka deforestacije i degradacije šuma. U radu se analiziraju motivi, ciljevi i struktura EUDR-a, kao i predviđeni sustav obveza i odgovornosti gospodarskih subjekata i trgovaca, nadležnih nacionalnih tijela i carina zemalja članica Unije i Europske komisije za opskrbu ili izvoz s europskog tržišta roba i proizvoda koji nakon 31. prosinca 2020. g. nisu povezani s deforestacijom ili degradacijom šuma. Istraživanje je provedeno uz korištenje sekundarnih izvora podataka i informacija i primjenu metoda pravne, politekonomske, sociološke, povijesne i okolišne analize i sinteze.*

Ključne riječi: *deforestacija, degradacija šuma, Europski zeleni plan, EU-ova Uredba o opskrbnim lancima bez krčenja šuma, reforestacija*

* Dr. sc. Rajko Odoša, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, S. Radića 13, 31000 Osijek. E-adresa: rodobasa@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3438-3893>.

** Ovaj rad je financirao Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku u sklopu internog projekta IP-PRAVOS-br. 1 „Analiza prehrambene nesigurnosti i ostvarivanje prava na hranu u Hrvatskoj“, voditelj projekta Rajko Odoša.

1. UVOD

U lipnju 2023. g. usvojena je EU-ova Uredba o opskrbnim lancima bez krčenja šuma (EU Deforestation Regulation, u daljem tekstu akronim EUDR ili Uredba) čije ključne odredbe veliki gospodarski subjekti i trgovci moraju primjenjivati najkasnije od 30. prosinca 2024. g., a mikro i mala poduzeća od 30. lipnja 2025. g.¹ U okolnostima nepostojanja obvezujućeg međunarodnog pravnog okvira za zaštitu šuma, EUDR je izraz snažne regulatorne volje Unije da doprinese globalnom zaustavljanju deforestacije i degradacije šuma, ali i borbi protiv klimatskih promjena i gubitka bioraznolikosti. Primjenom Uredbe želi se uspostaviti održive i sigurne lance opskrbe koji na tržište Unije neće stavljati ili s njega izvoziti drvo i drvene proizvode kao i šest poljoprivrednih roba i njihove derivate, ako su povezani s deforestacijom i degradacijom šuma bilo gdje u svijetu nakon 31. prosinca 2020. g. Za provedbu regulatornih zahtjeva u vezi s minimiziranjem rizika od povezanosti roba i proizvoda iz globalnih opskrbnih lanaca s deforestacijom ili propadanjem šuma, najodgovorniji su gospodarski subjekti i trgovci u Uniji i trećim zemljama, ali i nadležna nacionalna i carinska tijela u zemljama članicama Unije te Europska komisija. Odgovorna proizvodnja i trgovina ciljanim robama i proizvodima trebala bi rezultirati odgovornom europskom potrošnjom u kojoj ne bi bilo drvnih i poljoprivrednih proizvoda najodgovornijih za globalnu ekspanziju industrijske poljoprivrede na štetu šuma, bioraznolikosti i klime.

U radu se kroz analizu povijesnog razvoja pravnog okvira Unije za borbu protiv deforestacije i degradacije šuma i interpretaciju odredaba EUDR-a nastoji objasniti motive, svrhu, ciljeve i područje primjene novih EU-ovih pravila, kao i svrhovitost i doprinos predviđenih regulatornih mjera zaustavljanju deforestacije i degradacije šuma, obnovi bioraznolikosti i stabilizaciji klime. Istraživanje također obuhvaća potencijalne izazove i eventualne neželjene učinke implementacije Uredbe koji mogu usporiti, otežati ili onemogućiti realizaciju zacrtanih ciljeva i ispunjenje svrhe Uredbe, ali i neka moguća rješenja za otklanjanje ili ublažavanje prepreka efikasnoj primjeni i provedbi novih pravila. Važnost istraživanja proizlazi iz potreba za dubljim razumijevanjem uzroka i štetnih posljedica deforestacije i degradacije šuma kao jednog od najtežih socio-ekoloških problema današnjice i širenjem znanja, jačanja svijesti i promjenama u prevladavajućem sustavu vrednota koje neće zanemarivati doprinose i značaj šuma i šumskih ekosustava za dobrobit i opstanak ljudi.

Rezultati istraživanja iznose se kroz šest zasebnih, ali problematikom krčenja i degradacije šuma i primjene novih pravnih pravila za zaustavljanje deforestacije i propadanja šuma međusobno povezanih, dijelova rada. Nakon Uvoda, u drugom dijelu rada ekspliciraju se štetne ekološke, ekonomske i društvene posljedice deforestacije i degradacije šuma najčešće uzrokovanih ekspanzijom industrijske poljoprivrede, kao i važnost zaštite postojećih šuma i reforestacije za čovjekovu dobrobit, vjerojatno i opstanak. Treći dio rada posvećen je povijesnom razvoju pravnog okvira EU-a za zaštitu šuma i elaboriranju strukture, operativnih odredbi Uredbe i mehanizmu njihove implementacije razrađenih kroz devet poglavlja i trideset i osam članaka ovog propisa. Uz problematiziranje motiva, svrhe i ciljeva primjene novih pravila, objašnjava

1 Uredba (EU) 2023/1115 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2023. o stavljanju na raspolaganje na tržištu Unije i izvozu iz Unije određene robe i određenih proizvoda povezanih s deforestacijom i degradacijom šuma te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 995. *OJL 150* str. 206.–247.

se veoma složen sustav obveza i odgovornosti gospodarskih subjekata, trgovaca, nacionalnih nadležnih i carinskih tijela zemalja članica Unije, Europske komisije i javnih tijela u izvan-europskim zemljama. U četvrtom poglavlju ukazuje se na moguće doprinose Uredbe realizaciji zacrtanih ciljeva zaustavljanja deforestacije i propadanja šuma, obnovi bioraznolikosti i stabiliziranju klime. Peti dio rada fokusira se na identificiranje potencijalnih izazova i neželjenih učinaka implementacije Uredbe, ali i donosi prijedloge rješenja za otklanjanje pravnih nedorečenosti Uredbe i pravovremeno sprječavanje ili ublažavanje negativnih posljedica implementacije koje mogu pogoditi privatni sektor, javna tijela u zemljama članicama Unije i trećim zemljama, ranjive pripadnike autohtonih naroda i lokalnih zajednica diljem svijeta, zemlje velike proizvođače šumsko-rizičnih proizvoda i opskrbne lance.

U zaključku se sintetiziraju rezultati provedenih istraživanja i konstatira kako će implementacija Uredbe dovesti do zaustavljanja deforestacije i degradacije šuma te obnovi bioraznolikosti i stabilizaciji klime ako se uočene pravne slabosti i nedorečenosti Uredbe otklone i pravovremeno spriječe neželjeni učinci provedbe, prije svega kroz kontinuiranu tehničku, financijsku, političku i ekonomsku partnersku suradnju Europske komisije i svih privatnih i javnih subjekata, izravno obuhvaćenih primjenom ove obvezujuće Uredbe bilo gdje u svijetu.

2. UZROCI I ŠTETNE EKOLOŠKE, EKONOMSKE I DRUŠTVENE POSLJEDICE DEFORESTACIJE I DEGRADACIJE ŠUMA

Premda imaju vlastito pravo egzistencije neovisno o korisnosti za čovjeka, gubitak šuma i šumskih ekosustava opasno ugrožava dobrobit današnje i budućih generacija, vjerojatno i opstanak čovječanstva.² Šume pomažu u zaštiti klimatskog sustava i najvećeg dijela kopnene bioraznolikosti, pročišćavaju zrak, otpadne vode i tlo, zadržavaju i obnavljaju vode, kontroliraju odrone i erozije, sprječavaju dezertifikaciju u kontinentalnim regijama, štite od buke i toplinskih valova i općenito doprinose održavanju uravnoteženog okoliša i ljudskog zdravlja.³ Sjećom i degradacijom šuma smanjuju se kapaciteti prirodnih ponora ugljika, a sama deforestacija s 11 posto doprinosi emisijama stakleničkih plinova i povećanoj atmosferskoj koncentraciji CO₂.⁴ Zbog deforestacije i propadanja šuma već su ugrožena staništa 80 posto svjetskih vrsta vodozemaca, 75 posto vrsta ptica i 68 posto vrsta sisavaca koje žive u šumama.⁵ U šumama su staništa životinja koje obrađuju više od 75 posto poljoprivrednih kultura na svijetu, a njihovo prorjeđivanje i nestajanje opasno ugrožava održivost poljoprivredno-prehrambenih sustava, sigurnost opskrbe hranom, kvalitetu prehrane i geopolitičku stabilnost. Drvo i drugi proizvodi šuma su temelj egzistencije za približno trećinu svjetskog stanovništva, a od eksploatacije šuma zavisi više od 86 milijuna zelenih radnih mjesta u svijetu. Procjenjuje se da 880 milijuna ljudi, među kojima su brojne žene, provodi dio svog vremena skupljajući drva za ogrjev ili proizvodeći drveni ugljen.

2 Jasna Omejec, *Uvodna i osnovna pitanja prava okoliša*. U Olivera Lončarić-Horvat (ed.) *Pravo okoliša* (Zagreb: Organizator 2003.) str. 35.

3 Uredba (EU) 2023/1115, recital 1.

4 *Ibid.*, recital 3.

5 FAO, UNEP, 'The State of the World's Forest – n Forest, Biodiversity and People' (2020). Dostupno: <<https://www.fao.org/3/ca8642en/online/ca8642en.html>> pristupljeno 15. lipnja 2023. str. xvi.

Sječa i degradacija šuma razorno pogađaju autohtone narode, ruralne i lokalne zajednice koje su ekonomski i kulturološki tradicionalno povezane sa šumskim ekosustavima. Nestanak i proređivanje šuma smanjuje genske zalihe neophodne za proizvodnju hrane, medicinskih i farmaceutskih proizvoda, a povećava vjerojatnost kontakta između životinja i ljudi i rizike od širenja novih zoonoza, epidemija i pandemija.⁶ Deforestacija i degradacija šuma čovjeka uskraćuju za rekreacijske (odmor, lov, turizam), zdravstvene (liječenje), kulturološko-edukacijske (vizualno ugodan pejzaž, očuvanje čovjekove prirodnosti i duhovnosti, znanstvena istraživanja itd.) i druge usluge šumskih ekosustava (obrambene, zaštita od požara itd.).

Premda je godišnja stopa globalne deforestacije od 10 milijuna ha šuma danas ipak značajno manja od 16 milijuna ha u 90-im godinama 20. stoljeća, svijet je u razdoblju od 1990. do 2020. g. ukupno izgubio 420 milijuna ha šuma. Ovo područje je prostranije od Europske unije i čini oko 10 posto preostalih svjetskih šuma.⁷ Prema FAO-UNEP-ovu izvješću Stanje svjetskih šuma 2020. šume se danas prostiru na 4,06 milijardi ha i pokrivaju 31 posto globalnog kopnenog područja. Premda je otprilike polovina šuma i dalje relativno netaknuta, više od 100 milijuna ha šuma diljem svijeta je u razdoblju od 2010. do 2020. g. bilo pogođeno kombinacijom vremenskih ekstrema, šumskih požara, štetnih organizama i invazivnih vrsta. Stoga danas žurnu zaštitu treba više od 1400 kritično ugroženih vrsta drveća, ali i oko 8 posto šumskih biljaka, 5 posto šumskih životinja i 5 posto šumskih gljiva.⁸ U razdoblju između 2010. g. i 2020. g. Afrika je imala najveći neto gubitak šumskog područja od 3,9 milijuna ha godišnje, a slijedila ju je Latinska Amerika s 2,6 milijuna ha. Od 1990. g. Afrika ima rast stopa neto gubitka, dok su se gubici Latinske Amerike od 2010. g. više nego prepolovili u odnosu na prethodno desetljeće. Između 2010. i 2020. g. najveći neto dobitak šumskog područja imala je Azija, a zatim Oceanija i Europa.⁹ U desetljećima između 1990. g. i 2020. g. ukupna površina pod šumama u Europi se povećala za 9 posto i danas obuhvaća 27 milijuna ha ili više od jedne trećine kopnene površine. U Europi su se povećale i površine šuma namijenjenih očuvanju biološke raznolikosti, krajobraza i genetskih zaliha. Zbog toga su se u istom razdoblju za 50 posto povećale količine ugljika prirodno pohranjenog u europskim šumama i za 40 posto obujam zaliha drva.¹⁰ No jedinstvena strukturna obilježja europskih primarnih šuma i šuma koje se prirodno obnavljaju ozbiljno ugrožava intenzivno gospodarenje na oko 10 posto šumskih područja, premda se trenutačno ne siječe više od 3/4 neto godišnjeg drvnog prirasta.¹¹ Dugoročna održivost svih tipova šuma i stanišnih tipova u EU-u ovisi o poboljšanju stanja 19,5 posto postojećih šuma i pošumljavanja na oko 4.600 km².¹²

6 Uredba (EU) 2023/1115, recital 5.; Šumski genetski resursi (FGR – Forest genetics resources) nasljedni su materijali koji se održavaju unutar drveća i među njim te drugim vrstama drvenastih biljaka, a imaju izravnu ili potencijalnu gospodarsku, ekološku, znanstvenu ili društvenu vrijednost. FGR su također podskup agrobioraznolikosti, koji se definira kao raznolikost genetskih resursa (sorti, pasmina) i vrsta životinja, biljaka i mikroorganizama koji se izravno ili neizravno koriste za hranu, stočnu hranu, vlakna, gorivo i lijekove. FAO, Commission on genetics resources for food and agriculture, 'The State of the world's forest genetic resources' (2014). Dostupno: <<https://www.fao.org/3/i3825e/i3825e.pdf>> pristupljeno 18. siječnja 2024. str. 4.–5.

7 FAO, UNEP (n 5), str. 10.–13.

8 *Ibid.*, str. xvii.

9 *Ibid.*, str. 10.–11.

10 Forest Europe, UNECE, FAO, 'State of Europe's Forests 2020' (2020) dostupno na: <https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf> pristupljeno 10. kolovoza 2023. str. 16.

11 Uredba (EU) 2023/1115, recital 9.

12 *Critical Ecosystem Partnership Fund* (CEPF), 'State of Europe's Forest' (2020). Dostupno: <<https://www.cepf-eu.org/news/state-europe%E2%80%99s-forests-2020-report>> pristupljeno 20. siječnja 2024.

Kao i kod svih drugih okolišnih izazova našeg doba, sječa i degradacija šuma posljedica su nepažljive, neodgovorne i rastuće čovjekove težnje ka korištenju i uživanju prirodnog bogatstva bez obzira na dugoročno katastrofalne posljedice za njega samog i prirodu. Primarni pak uzrok opasnih stopa deforestacije i degradacije šuma intenzivna je prenamjena tla za svrhe kojima šuma nije potrebna, najčešće za poljoprivrednu proizvodnju. Ekspanzija industrijske poljoprivrede odgovorna je za oko 90 posto globalne deforestacije, kao i degradacije šuma kojom se primarne šume ili šume koje se prirodno obnavljaju prenamjenjuju u plantažne šume ili u drugo pošumljeno zemljište, uz gubitak vrsta drveća i bioraznolikosti.¹³ Pri tome se više od 50 posto prenamjene odnosi na zemljišta pod usjevima (od toga dvije trećine služe uzgoju soje i palmina ulja), gotovo 40 posto na tla za ispašu stoke i 10 posto tla na proizvodnju hrane od strane lokalnog stanovništva.¹⁴ Do širenja industrijske poljoprivrede na račun šuma i šumskih ekosustava dolazi zbog pritiska globalnog demografskog rasta i posljedičnog jačanja potražnje za hranom, promjena u strukturi prehrane ljudi i višeg prosječnog životnog standarda.¹⁵ U deset posto slučajeva deforestacija i degradacija šuma povezane su s tehnološkim procesima u rudarstvu, vađenju nafte, građevinarstvu, izgradnji prometnica i općenito urbanizaciji.¹⁶ Upravo je u Europi izgradnja gospodarske infrastrukture češći uzrok krčenja šuma nego širenje poljoprivrednih aktivnosti na šumske površine. Krčenju šuma koje nije dio prirodnog pomlađivanja stare šumske sastojine pridonose i neodrživo gospodarenje šumama, izostanak ili nedjelotvorna pravna zaštita šuma, korupcija i ekonomsko siromaštvo pojedinih društvenih skupina i autohtonih naroda koji žive u područjima pod šumama.¹⁷ Oko 252 milijuna ljudi koji globalno žive u šumama i savanama i s dnevnim prihodom manjim od 1,25 USD životne okolnosti jednostavno prisiljavaju na sječu šuma i eksploataciju šumskih proizvoda.¹⁸ U svim područjima svijeta deforestaciju i degradaciju šuma pokreću isti uzroci, no njihove kombinacije ipak su različite. U Latinskoj Americi najčešći su uzroci deforestacije izgradnja cesta i stvaranje pašnjaka za uzgoj stoke na rančevima, u jugoistočnoj Aziji su pandani sječa radi dobivanja drvene građe i stvaranje plantaža, u zapadnoj i srednjoj Africi ekvivalenti su sječa privatnih kompanija radi dobivanja drvene građe i intenziviranja poljoprivrede, a u Indiji uzgoj i industrijska prerada egzotičnog bilja.¹⁹ No bez obzira na regionalne specifičnosti, deforestacija i degradacija šuma uvijek su posljedica sinergijske simbioze ljudskog nemara i zločina, neobrazovanosti, neinformiranosti i pritiska okolnosti i aktivnosti nužnih za održavanje života.²⁰

13 Uredba (EU) 2023/1115. Čl. 2., točke 3., 7., 8.–11.

14 *Ibid.* Recital 16.; Noam Chomsky i Robert Pollin, *Klimatska kriza i globalni zeleni New Deal – politička ekonomija spašavanja planeta* (Zagreb: Ljevak 2023.) str. 36.–37.

15 U strukturi prehrane ljudi povećava se udio proteina životinjskog porijekla (mlijeko, meso, jaja), što dovodi do širenja industrijskog stočarstva i krčenja šuma.

16 European Commission, Directorate – General for Environment, 'Feasibility study on options to step up EU action against deforestation – Inventory of existing EU policies, legislation and initiatives addressing the drivers of deforestation and forest degradation – Final report' (2018). Dostupno: <<https://data.europa.eu/doi/10.2779/97793>> pristupljeno 11. prosinca 2023. str. 11.

17 Uredba (EU) 2023/1115, recitali 27., 51.

18 FAO, UNEP (n 5), str. xvii.

19 Ian G. Simmons, *Globalna povijest okoliša – od 10000. pr. Kr. do 2000. n. Kr.* (Zagreb: Disput 2010.) str. 198.

20 John Donald Hughes, *Što je povijest okoliša?* (Zagreb: Disput 2011.) str. 39.–40.

3. EVOLUCIJA PRAVNOG OKVIRA EU-A ZA ZAŠTITU ŠUMA, STRUKTURA I PRIMJENA OPERATIVNIH ODREDBI EUDR-a

Donošenju EUDR-a prethodio je niz politički važnih inicijativa EU-a u glede zaustavljanja deforestacije i degradacije šuma i poticanja potrošnje roba i proizvoda koji nisu šumsko-rični. Godine 2019. Europska komisija je usvojila Komunikaciju o jačanju djelovanja EU-a na zaštiti i obnovi svjetskih šuma iz koje proizlaze i sadašnji glavni prioriteti politike EU-a za poboljšanje zdravlja postojećih šuma i oporavak bioraznolikosti šumskog pokrivača diljem svijeta: smanjenje otiska potrošnje Unije na kopnu i poticanje potrošnje proizvoda iz opskrbnih lanaca bez krčenja šuma, jačanje suradnje sa zemljama proizvođačima roba i proizvoda kako bi se smanjio pritisak na šume, širenje međunarodne suradnje u cilju zaustavljanja deforestacije i degradacije šuma te poticanje obnove šuma, preusmjeravanje financiranja radi podrške održivijim praksama korištenja zemljišta i održavanje dostupnosti i kvalitete informacija o šumama i lancima opskrbe robom, pristup tim informacijama i održavanje istraživanja i inovacija.²¹ Radi zaštite i obnove europskog i svjetskog šumskog bogatstva u 2021. g. usvojene su Komunikacija Europske komisije Put prema zdravom planetu za sve, Akcijski plan EU-a: Prema postizanju nulte stope onečišćenja zraka, vode i tla i Komunikacija Europske komisije o dugoročnoj viziji za ruralna područja EU-a: Prema jačim, povezanim, otpornim i prosperitetnim ruralnim područjima do 2040., u kojoj se dodatno naglašava važnost djelovanja Unije glede zaštite i otpornosti šuma.²² Kako bi se ispunio prazan prostor zbog nepostojanja zajedničke politike šumarstva, objavljena je i Komunikacija Komisije o Novoj strategiji EU-a za šume do 2030. g., uz Strategiju o bioraznolikosti za 2030. g. jednoj od vodećih EU-ovih inicijativa u okviru EU-ova Zelenog plana.²³ U strategiji se prepoznaje središnji i višefunkcionalni doprinos šuma i šumskih ekosustava kao i šumara i cjelokupnog vrijednosnog lanca temeljenog na šumama za smanjenje emisije stakleničkih plinova za najmanje 55 posto do 2030. g., izgradnju održivog i klimatski neutralnog europskog gospodarstva do 2050. g. i očuvanje unaprijedenih ruralnih područja. Nakon što je na inicijativu Unije od 2021. g. zasadeno 13 milijuna stabala, u Strategiji za šume preuzeta je obveza EU-a da do 2030. g. zasadi tri milijarde dodatnih stabala. U studenom 2021. g. Europska komisija prihvatila je prijedlog Europskog parlamenta i Vijeća za rješavanje problema deforestacije i degradacije šuma povezanog s određenim robama i proizvodima kroz sprječavanje njihova pristupa ili izvoza s tržišta Unije, ako su povezani s krčenjem ili gubljenjem svojstava šuma.²⁴

Prije donošenja EUDR-a zakonodavni okvir Unije za borbu protiv krčenja i degradacije šuma bio je utemeljen na Uredbi Vijeća (EZ) 2173/2005 o uspostavljanju FLEGT sustava (Forest Law Enforcement, Governance, and Trade) za izdavanje dozvola za uvoz drvene sirovine u Europsku

21 Komunikacija komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, 'Pojačanje djelovanja EU-a za zaštitu i obnovu svjetskih šuma' COM/2019/352.

22 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Put prema zdravom planetu za sve. Akcijski plan EU-a: 'Prema postizanju nulte stope onečišćenja zraka, vode i tla'. COM/2021/400; Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija 'Dugoročna vizija za ruralna područja EU-a do 2040. – Ostvariti jača, povezana, otporna i prosperitetna ruralna područja' COM/2021/345.

23 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Nova strategija EU-a za šume do 2030. COM/2021/572.

24 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju na raspolaganje na tržištu Unije i izvozu iz Unije određenih roba i proizvoda povezanih s krčenjem i propadanjem šuma te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 995/2010 COM/2021/706.

zajednicu i Uredbi EU 995/2010 o obvezama gospodarskih subjekata koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drva (European Union's Timber Regulation, akronim EUTR).²⁵ Uredbe se nisu izravno bavile problemom deforestacije, već suzbijanjem nezakonite sječe i trgovine drvom i drvnim proizvodima, a zbog isključive usmjerenosti na pitanje zakonitosti krčenja šuma nisu uspjele spriječiti nastavak globalne sječe šuma i potrošnje nezakonito proizvedenih drvnih sirovina u EU-u.²⁶ Budući da su provedena istraživanja potvrdila kako je znatan dio deforestacije bio usklađen sa zakonodavstvom zemlje ili područjem proizvodnje, prema novim pravilima relevantne robe i njihovi proizvodi ne smiju biti povezani sa zakonitom sječom ili degradacijom šuma.²⁷ Iako Uredbu EU-a o drvu (EUTR) stavlja izvan snage, EUDR proširuje regulatorni pristup EUTR-a s legalnosti drva na poljoprivredne proizvode i proširenu listu drvnih proizvoda, katalog nužnih podataka za dokazivanje zakonitosti proizvedenih roba i proizvoda i zaoštava kriterije koji tijekom dubinske analize služe za procjenu šumske rizičnosti roba i proizvoda. EUDR-om smanjuje se uloga dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu (VPA) za provedbu FLEGT-a i ograničava korištenje FLEGT dozvola i dobrovoljnih privatnih inicijativa (npr. zelenog certificiranja) kao alata za provođenje i usklađivanje postupaka dubinske analize.²⁸

Uz suodgovornost Europske komisije i zemalja članica EU-a, primarnu odgovornost za ispunjavanje regulatornih obveza iz EUDR-a imaju gospodarski subjekti i trgovci koji ciljanu robu i proizvode stavljaju na raspolaganje na tržište Unije ili ih izvoze.²⁹ Njih Uredba obvezuje da prije iznošenja relevantnih roba i proizvoda na tržište Unije ili izvoza s njega, postupaju s dužnom pažnjom i podnesu izjavu kojom dokazuju usklađenost roba i proizvoda s člankom 3. Uredbe kroz cijeli opskrbni lanac.³⁰ S Uredbom su usklađene relevantne robe i njihovi proizvodi koji ne potječu s iskrčenog ili degradiranog šumskog zemljišta nakon 31. prosinca 2020. g i koji su proizvedeni u skladu s relevantnim zakonodavstvom zemlje proizvodnje. Postupanje s dužnom pažnjom uključuje prikupljanje propisanih informacija i relevantnih dokumenata o izvorima robe i proizvoda i njihovim dobavljačima te geolokacijske koordinate zemljišnih čestica na kojima su proizvedene.³¹ Za svaku relevantnu robu ili proizvod koje žele staviti na

25 Uredba Vijeća (EZ) br. 2173/2005 od 20. prosinca 2005. o uspostavljanju FLEGT sustava za izdavanje dozvola za uvoz drvnih sirovina u Europsku zajednicu OJ L 347; Uredba (EU) br. 995/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o utvrđivanju obveza gospodarskih subjekata koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drva OJ L 295.

26 Na temelju udjela nezakonito posećenog drva kojemu je spriječen ulazak na tržište EU-a učinkovitost EUTR-a je procijenjena na postotak između 12 i 29 posto. Radni dokument službi Komisije, Sažetak Izvješća o procjeni učinka smanjenja rizika od krčenja i propadanja šuma povezanih s proizvodima koji se stavljaju na tržište EU-a na najmanju moguću mjeru 327 SWD(2021).

27 Uredba (EU) 2023/1115, recitali 32.–34.

28 *Ibid.* Čl. 3., recitali 33.–34.; Laila Berning i Metodi Sotirov, 'Hardening corporate accountability in commodity supply chains under the European Union Deforestation Regulation' (2023), *Regulation & Governance* (2023) 17, 870–890, doi:10.1111/rego.12540. Dostupno: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/rego.12540>> pristupljeno 15. siječnja 2024., str. 879.

29 „Gospodarski subjekt” je svaka fizička ili pravna osoba koja u okviru trgovačke djelatnosti stavlja relevantne proizvode na tržište ili ih izvozi, a „trgovac” je svaka osoba u lancu opskrbe, osim gospodarskog subjekta, koja u okviru trgovačke djelatnosti stavlja relevantne proizvode na raspolaganje na tržištu Unije. Uredba (EU) 2023/1115, čl. 2.; Prema čl. 7. Uredbe ako fizička ili pravna osoba koja ima poslovni nastan izvan Unije stavi na tržište relevantne proizvode, prva fizička ili pravna osoba koja ima poslovni nastan u Uniji i stavlja na raspolaganje takve proizvode smatra se gospodarskim subjektom u smislu ove Uredbe i odgovara za neispunjavanje obveza iz Uredbe.; Gospodarski subjekti i trgovci trebaju poštovati obveze iz Uredbe neovisno o tome ostvaruju li stavljanje na raspolaganje na tržištu na tradicionalne načine ili putem interneta. *Ibid.* Recital 30.

30 Uredba (EU) 2023/1115. Čl. 4. st. 2.; Prilog II – Izjava o postupanju s dužnom pažnjom. U prilogu II. su navedene informacije koje Izjava o postupanju s dužnom pažnjom mora sadržavati.

31 *Ibid.* Čl. 9.; „Geolokacija” znači koordinate zemljopisne širine i zemljopisne dužine. Za zemljišne čestice veće od četiri hektara koje se upotrebljavaju za proizvodnju relevantne robe, osim stoke, geolokacija se provodi s pomoću poligona, uz dostatan broj točaka zemljopisne širine i zemljopisne dužine za opis opsega svake zemljišne čestice. Čl. 2., točka 28.

tržište Unije gospodarski subjekti i trgovci moraju provesti procjenu rizika neusklađenosti s Uredbom, a kriteriji prosudbe uključuju kategoriju rizika dodijeljenu svakoj zemlji proizvodnje ili njezinim dijelovima, stanje šuma i učestalost deforestacije u zemlji proizvodnje robe ili derivata, učestalost pravnih problema u zemlji proizvodnje kao što su korupcija, krivotvorenje dokumenata, kršenje ljudskih prava autohtonih naroda i drugih.³² U slučaju rizika koji nije zanemariv, gospodarski subjekti i trgovci imaju obvezu provođenja mjera za njegovo ublažavanje, npr. kroz traženje dodatnih informacija i dokumenata ili provođenje neovisnih istraživanja i revizija.³³ Usklađenost proizvodnje roba ili proizvoda s relevantnim zakonodavstvom zemlje proizvodnje gospodarski subjekti i trgovci dokazuju nakon što prikupe autentične pravne dokumente o npr. zakonskom statusu područja proizvodnje, o pravima na korištenje zemljišta, pravnoj zaštiti šuma i okoliša, radnim pravima, poštovanju ljudskih prava autohtonih naroda i lokalnih zajednica u svezi s projektima koji na njih utječu te o poreznim, antikorupcijskim, trgovinskim i carinskim pravnim propisima.³⁴ Digitaliziranim izjavama o provedenoj dubinskoj analizi i njezinim rezultatima drugi gospodarski subjekti i trgovci duž cijelog opskrbnog lanca, nadležna nacionalna tijela te carinska tijela u zemljama članicama i Europska komisija imaju neograničeni pristup, a u anonimiziranom obliku i najšira javnost.

Za osiguranje poštovanja obveza Uredba predviđa osnivanje, adekvatno financiranje i djelokrug postupanja funkcionalno neovisnih nadležnih nacionalnih tijela kao i detaljna pravila koja će primjenjivati tijekom provjera postupanja s dužnom pažnjom gospodarskih subjekata i trgovaca s poslovnim nastanom na njihovu državnom području.³⁵ Kod provođenja redovitih ili izvanrednih provjera nadležna nacionalna tijela uzimat će u obzir vlastite kriterije procjene rizika, ali usklađene s kriterijima procjene rizika na razini Unije i eventualnom poviješću nezakonitog postupanja gospodarskih subjekata i trgovaca. Redovite provjere uključuju pregled dokumentacije i evidencija gospodarskih subjekata i trgovaca, a u spornim situacijama provodit će se dodatne provjere kao npr. pregled ciljane robe ili proizvoda na terenu i nenajavljene provjere u trećim zemljama (pod uvjetom da se treće zemlje s tim slože). Provjere gospodarskih subjekata i trgovaca koji posluju s robama i proizvodima iz zemlje ili njezina dijela razvrstanih prema kriterijima Komisije u jednu od tri kategorije rizika – nizak rizik, standardni rizik ili visoki rizik, obuhvaćaju jedan, tri ili devet posto takvih gospodarskih subjekata i trgovaca.³⁶ Kod izražene neusklađenosti s odredbama Uredbe nadležno nacionalno tijelo može poduzeti hitne privremene mjere zapljene ili suspendiranja relevantnih proizvoda s tržišta, a od gospodarskog subjekta ili trgovca zahtijevati poduzimanje korektivnih postupaka.³⁷ Nadležna nacionalna tijela surađuju i razmjenjuju informacije s carinskim tijelima iz svoje i drugih država,

32 *Ibid.* Čl. 8., 10.

33 *Ibid.* Čl. 11.

34 *Ibid.* Čl. 2., točka 40.

35 *Ibid.* Čl. 14. 25.

36 Procjena rizika i kategoriziranje zemlje proizvodnje ili njezina područja zavisi od rasprostranjenosti šuma, učestalosti krčenja ili degradacije šuma, nastanjenosti autohtonih naroda i postojanje savjetovanja i suradnje u dobroj vjeri s njima, postojanja propisno obrazloženih tvrdnji autohtonih naroda koje se temelje na objektivnim i provjerljivim informacijama o upotrebi ili vlasništvu područja, učestalosti problema u svezi s korupcijom ili krivotvorenjem podataka ili dokumenata, poduzimanjem djelotvornih mjera za rješavanje problema deforestacije i degradacije šuma (Uredba, čl. 29.), prijavom potkrijepljene sumnje glede neusklađenosti jednog ili više gospodarskih subjekata ili trgovaca s Uredbom (čl. 31.) itd.

37 *Ibid.* Čl. 23.

posebno kad se u jednoj zemlji otkrije roba ili proizvod koje zbog neusklađenosti s Uredbom treba povući s tržišta u svim državama članicama Unije.³⁸

Gospodarski subjekti i trgovci koji bi kršili odredbe Uredbe podliježu sankcioniranju kroz novčano kažnjavanje, oduzimanje prihoda stečenih nedopuštenom gospodarskom ili trgovačkom praksom, privremeno isključivanje s tržišta Unije i iz postupaka javne nabave te zabranu pristupa javnom financiranju. Pravila o sankcioniranju samostalno razrađuju zemlje članice Unije i poduzimaju sve potrebne mjere radi osiguranja njihove provedbe. O predviđenim sankcijama za kršenje Uredbe obavješćuje se Europska komisija, kao i o pravomoćnim presudama i izrečenim sankcijama. Popis presuda Europska komisija objavljuje na svojim internetskim stranicama.³⁹

Radi učinkovitijeg nadzora i kontrole Europska komisija planira razviti elektroničko sučelje za međusobni prijenos digitaliziranih carinskih podataka i zahtjeva, a to bi zajedno s kontrolom koju provode nacionalna nadležna tijela i Europska komisija trebalo osigurati minimalni broj pokušaja zaobilaznja zakona.⁴⁰ Uz korištenje ovog alata, Europska komisija i nadležna nacionalna tijela tijekom implementacije Uredbe moći će upotrebljavati nekoliko dodatnih instrumenata: Platformu s više dionika o zaštiti i obnovi svjetskih šuma, Opservatorij EU-a za deforestaciju i degradaciju šuma, Informacijski sustav i Inicijativu Europskog tima o lancima vrijednosti bez krčenja šuma.⁴¹ Učinkovitost implementacije EUDR-a podignut će i istodobna primjena novih europskih pravila kad je posrijedi oporavak prirodnih ponora ugljika kao jedne od metoda za uklanjanje viška atmosferske koncentracije CO₂. Naime, za realizaciju cilja klimatske neutralnosti europskog kontinenta do 2050. g. potrebno je preokrenuti trend smanjenja prirodnih ponora ugljika, odnosno osigurati održivo gospodarenje poljoprivrednim i šumskim zemljištem te održivu upotrebu trajnih drvnih proizvoda koji pridonose povećanju sekvestracije ugljika u biomasi i tlu. Zbog toga je kroz reviziju Uredbe o korištenju zemljišta, prenamjeni zemljišta i šumarstvu (LULUCF) iz 2023. g. nadograđeno europsko zakonodavstvo kad je posrijedi korištenje zemljišta radi pohranjivanja atmosferskog ugljika za razdoblje do 2030. g. Revidirana Uredba prvi put utvrđuje zaseban cilj neto uklanjanja ugljika na europskom kopnu u opsegu od 310 milijuna tona ekvivalenta CO₂ do 2030. g.⁴² U cilju osiguranja

38 *Ibid.* Čl. 27., 21. st. 1.

39 *Ibid.* Čl. 25. Ako je riječ o pravnoj osobi, najveći iznos novčane kazne je najmanje 4 posto ukupnog godišnjeg prometa gospodarskog subjekta ili trgovca na razini Unije u financijskoj godini koja je prethodila izricanju novčane kazne.

40 *Ibid.* Čl. 28.

41 U sklopu Platforme s više dionika o zaštiti i obnovi svjetskih šuma vodit će se kontinuirani dijalog između država članica EU-a, odabranih zainteresiranih strana (trgovinskih i poslovnih udruženja i nevladinih organizacija), trećih zemalja i Europske komisije o glavnim pravcima rada i najboljim praksama u provođenju EUDR-a. Opservatorij EU-a za deforestaciju i degradaciju šuma (naslonjen na Copernicus, već postojeći alat za praćenje krčenja šuma) gospodarskim subjektima, javnim subjektima i potrošačima olakšat će pristup informacijama o opskrbnim lancima, npr. kroz javno dostupne karte i skupove podataka o promjenama u šumskom pokrivaču svijeta i povezanim pokretačima krčenja šuma. Informacijski sustav je informatička platforma na kojoj će biti pohranjene izjave o postupanju s dužnom pažnjom. Komisija je najavila da će od ljeta 2024. g. u suradnji s nadležnim tijelima država članica svim zainteresiranim gospodarskim subjektima osigurati osposobljavanje za korištenje ovog sustava. Nakon toga Komisija će staviti na raspolaganje korisničke priručnike i druge relevantne materijale za samostalno učenje poput videosadržaja. Inicijativa Europskog tima o lancima vrijednosti bez krčenja šuma ima cilj podržati zemlje partnere u prijelazu na održive i zakonite lance vrijednosti poljoprivrede bez krčenja šuma. Tehnički dio lanca pružat će ekspertizu na zahtjev zemljama proizvođačima, s naglaskom na tehničkim aspektima poput geolokalizacije i sljedivosti, posebno za male posjednike. *Ibid.* Čl. 33.; Europska komisija, Provedba Uredbe o krčenju šuma (2023). Dostupno: <https://green-business.ec.europa.eu/deforestation-regulation-implementation_en> pristupljeno 23. siječnja 2024.

42 Uredba (EU) 2023/839 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. travnja 2023. g. o izmjeni Uredbe (EU) 2018/841 u vezi s područjem primjene, pojednostavnjenjem pravila o izvješćivanju i usklađenosti i utvrđivanjem ciljeva država članica za 2030. g. i Uredbe

visokokvalitetnog uklanjanja ugljika uspostavljen je regulatorni okvir Unije za certifikaciju uklanjanja ugljika iz atmosfere.

EUDR-om je uspostavljen čvrst pravni okvir s razrađenim sustavom obveza i odgovornosti gospodarskih subjekata i trgovaca u Uniji i svijetu, država članica Unije i njihovih nadležnih, carinskih i pravosudnih tijela, Europske komisije i mjerodavnih državnih i drugih tijela u zemljama proizvođačima relevantnih roba i proizvoda. U komparaciji s ranijom pravnom regulacijom nova EU-ova pravila donesena radi globalne zaštite šuma od sječe i degradacije u mnogim aspektima predstavljaju znatan napredak, a posebno kad je posrijedi proširenje liste za šest poljoprivrednih roba i njihovih derivata kojima je uz drvo i drvne proizvode također onemogućen pristup europskom tržištu, ako su proizvedeni na štetu rasprostranjenosti i kvalitete šuma bilo gdje u svijetu, bez obzira na njihovu moguću zakonitost u zemljama ili područjima proizvodnje. Implementacija Uredbe ovisit će o mogućnosti i spremnosti gospodarskih subjekata i trgovaca za namirenjem novih i raznovrsnih troškova, adekvatnog proširenja administrativnog aparata Unije i zemalja članica i njihova odgovarajućeg financiranja i kadrovskog osposobljavanja zaposlenih u nadležnim tijelima, brzog razvoja informacijsko-komunikacijskih podloga za praćenje, nadzor i kontrolu dionika uključenih u opskrbne lance, političke podrške u zemljama članicama Unije i trećim zemljama i prilagodbe njihovih pravnih sustava, stava međunarodnih proizvođačkih i trgovinskih asocijacija kao i o kontinuiranom dijalogu i razvoju partnerske suradnje između EU-a, trećih zemalja i njihovih proizvođača na uzajamnom informiranju, tehničkoj i financijskoj podršci i praćenju promjena oko globalne rasprostranjenosti i kvalitete postojećih šuma. Iako su neke ranije pravne praznine i slabosti u znatnoj mjeri ispravljene, ni nova Uredba nije mogla otkloniti neke prijeteće izazove njezinoj implementaciji, prvenstveno one povezane s ekonomskim i političkim interesima globalnog poslovnog sektora i zemalja proizvođača i izvoznika šumsko-rizičnih proizvoda, ni predvidjeti i spriječiti moguće neželjene učinke primjene novih pravila na male zemljoposjednike, pripadnike autohtonih naroda i ruralnih zajednica, globalne opskrbne lance i poslovanje gospodarskih subjekata i trgovaca s poslovnim nastanom u EU-u.

4. OČEKIVANI DOPRINOSI EUDR-a ZADANIM CILJEVIMA

Premda globalna povijest okoliša poznaje davne primjere ekološki i društveno devastirajućih deforestacija i degradacija šuma, globalni zamah industrijske poljoprivrede i trgovine poljoprivrednim proizvodima u drugoj polovini 20. st. doveo je do današnjeg neodrživog tempa globalnog uništavanja šuma, bez obzira na nedavna neto povećanja površina pod šumama u nekim područjima svijeta.⁴³ Kao odgovorni globalni politički akter i pokretač zelene tranzicije

(EU) 2018/1999 kad je posrijedi poboljšanje praćenja, izvješćivanja, praćenja napretka i preispitivanja, *OJ L 107*. Korištenje zemljišta obuhvaća upravljanje poljoprivrednim zemljištem, travnjacima, močvarnim zemljištima, šumama, naseljima i uključuje prenamjenu zemljišta kao što su pošumljavanje, krčenje šuma ili isušivanje tresetišta. Poljoprivredna i šumska zemljišta pokrivaju više od tri četvrtine teritorija EU-a, a to predstavlja mogućnost za uklanjanje CO₂ iz atmosfere i borbu protiv klimatskih promjena. Europska komisija, Sektor korištenja zemljišta (2024). Dostupno: <https://climate.ec.europa.eu/eu-action/land-use-sector_en?prefLang=hr&trans=hr> pristupljeno 23. siječnja 2024.

43 Prvi zapisi o štetnim promjenama u prirodnom i društvenom okolišu uzrokovanim onodobnim uništavanjem šuma nalaze u djelima grčkih povjesničara i filozofa Herodota, Tukidida i Platona, kao i kod Platonova suvremenika kineskog filozofa Mencija. John Donald Hughes, (n 20) str. 28.–32.

Unija je prepoznala svoj doprinos krčenju šuma na temelju potrošnje jedne trećine drvnih i poljoprivrednih proizvoda kojima se u razdoblju od 1990. do 2008. g. globalno trgovalo, a bili su povezani s deforestacijom i degradacijom šuma.⁴⁴ Premda se njezin relativni udio u potrošnji takvih proizvoda u međuvremenu smanjio, Unija je i nadalje odgovorna za 10 posto globalne deforestacije povezane s proizvodnjom roba i proizvoda ili pružanjem usluga na štetu šuma, kao i za 19 posto deforestacije u tropskim područjima.⁴⁵ Stoga je donošenjem EUDR-a Unija preuzela i dio obveza za preokretanje globalnog trenda deforestacije i degradacije šuma, gubitka bioraznolikosti i destabiliziranja klime. Uspješna provedba Uredbe trebala bi dovesti do uspostavljanja sigurnih i održivih lanaca opskrbe koji na tržište EU-a neće stavljati ili s njega izvoziti ciljane robe i njihove derivate čija je proizvodnja povezana s legalnom ili nezakonitom deforestacijom i degradacijom šuma bilo gdje u svijetu. Čvrsta regulacija ponude bila bi popraćena s odgovornom europskom potražnjom i potrošnjom roba i proizvoda najodgovornijih za najveći dio globalne deforestacije i degradacije šuma: šest „relevantnih roba“ – govedine, kaka, kave, palminog ulja, gume i soje (otprije i drva) – i izlistanih „relevantnih proizvoda“, npr. kože, čokolade, namještaja itd., tj. onih koji sadržavaju relevantnu robu, s njom su hranjeni (misli se na ishranu stoke) ili su proizvedeni uz upotrebu relevantne robe.⁴⁶ Ovako strukturirani opskrbni lanci smanjili bi negativne doprinose EU-a ne samo kad je riječ o krčenju i degradaciji šuma, već i emisijama stakleničkih plinova i degradaciji bioraznolikosti. Procjenjuje se da bi bez ove regulatorne intervencije deforestacija povezana s potrošnjom šest vrsta robe u Uniji (navedene robe bez gume) do 2030. g. obuhvatila približno 248.000 ha područja pod šumama, dok bi emisije stakleničkih plinova s područja EU-a bile veće za najmanje 32 milijuna metričkih tona godišnje.⁴⁷

Relevantna roba i proizvodi ne samo da ne smiju biti povezani s deforestacijom ili degradacijom šuma kako bi se našli na EU-ovu tržištu ili izvezli s njega, već moraju biti proizvedeni i u skladu s relevantnim zakonodavstvom zemlje proizvodnje, npr. s propisima za zaštitu šuma i okoliša.⁴⁸ Uz usklađivanje relevantnog zakonodavstva i politika kad je posrijedi zaštita šumskih područja, okoliša i održivog gospodarenja šumama, pravne reforme u zemljama proizvođačima ciljanih roba i usluga trebaju učinkovito zaštititi i ljudska prava malih zemljoposjednika, autohtonih naroda i lokalnih zajednica koje se u velikoj mjeri oslanjaju na šume i njihove usluge. Kao nositelji tradicionalne odgovornosti prema okolišu i znanja o održivom korištenju šumskih resursa, ove skupine su važan saveznik u borbi protiv deforestacije i korporativnog otimanja zemljišta na kojem žive već naraštajima.⁴⁹ Zemlje koje svoje zakonodavstvo ne usklade s odredbama Uredbe, Europska komisija će razvrstati među zemlje visokog rizika, a njihovim će proizvođačima i trgovcima pristup europskom tržištu biti ograničen ili zabranjen.

44 Uredba (EU) 2023/1115, recital 18.

45 *Ibid.*; Europska komisija, Radni dokument službi Komisije, 'Sažetak Izvješća o procjeni učinka smanjenja rizika od krčenja i propadanja šuma povezanih s proizvodima koji se stavljaju na tržište EU-a na najmanju moguću mjeru', prilog dokumentu Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju na raspolaganje na tržištu Unije i izvozu iz Unije određenih roba i proizvoda povezanih s krčenjem i propadanjem šuma te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 995/2010, SWD/2021/327. Dostupno: ><https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=SWD%3A2021%3A327%3AFIN>> pristupljeno 20. prosinca 2023.

46 Uredba (EU) 2023/1115, članak 1. st. 1.; Prilog I, Relevantna roba i relevantni proizvodi iz članka 1. Izrazi „relevantna roba“ i „relevantni proizvodi“ definirani su u čl. 2. Uredbe („Definicije“) *Ibid.*

47 *Ibid.* Recital 8.

48 *Ibid.* Čl. 3.

49 *Ibid.* Recitali 7., 57.

Uredbom prevideni sustav nadzora i kontrole gospodarskih subjekata i trgovaca i gotovo potpuno slobodan pristup zainteresirane javnosti svim relevantnim podacima o porijeklu nezakonitih roba i proizvoda i neusklađene prakse gospodarskih subjekata ili zemalja proizvođača duž cijelog opskrbnog lanca, posebno o pravomoćnim presudama i izrečenim sankcijama gospodarskim subjektima i trgovcima s poslovnim nastanom u EU-u, povećat će društvenu odgovornost i transparentnost poslovanja gospodarskih subjekata i ograničiti rašireno manipuliranje uz pomoć „greenwashinga“.⁵⁰ Naposljetku, poduzetnici i trgovci diljem svijeta imaju mogućnost pravovremenog usklađivanja s odredbama Uredbe, osigurati zakonitost svojeg poslovanja na najvećem svjetskom tržištu, proširiti poslovne prilike i pružiti doprinos zelenoj tranziciji kao ključnom civilizacijskom cilju našeg vremena.

Provedba Uredbe mogla bi ubrzati realizaciju ciljeva iz postojećih globalnih sporazuma, stratejskih obveza i planskih okvira u svezi sa smanjenjem deforestacije i degradacije šuma, obnovom bioraznolikosti i stabilizacijom klime, kao što su Strateški plan UN-a za šume za razdoblje od 2017. do 2030. g. i njegovi globalni ciljevi za šume, Okvirna konvencija UN-a o klimatskim promjenama (UNFCCC) i Pariški sporazum, Konvencija UN-a za bioraznolikost (CBD) i njezin globalni okvir za biološku raznolikost za razdoblje nakon 2020. g., Globalni strateški plan za bioraznolikost za razdoblje od 2011. do 2020. g. i povezani ciljevi za bioraznolikost iz Aichija i Konvencija UN-a o suzbijanju dezertifikacije u zemljama pogođenim jakim sušama i/ili dezertifikacijom, posebno u Africi. Uredba će osnažiti globalne politike i djelovanja za postizanje ciljeva iz multilateralnog okvira za rješavanje temeljnih uzroka deforestacije i degradacije šuma i drugih ciljeva održivog razvoja, a koji uključuje Program Ujedinjenih naroda o održivom razvoju do 2030. godine (Agenda 2030), Deklaraciju o šumama iz New Yorka, Deklaraciju o korištenju šuma i zemljišta iz Glasgowa i Deklaraciju UN-a o pravima autohtonih naroda.⁵¹ Osim zaustavljanja deforestacije i obnove degradiranih šuma, ključni ciljevi UN-ova programa održivog razvoja čijoj realizaciji Uredba može pripomoći odnose se na život na kopnu (cilj održivog razvoja br. 15), djelovanja u području klime (cilj br. 13), odgovornu potrošnju i proizvodnju (cilj br. 12), iskorjenjivanje gladi (cilj br. 2) te dobrog zdravlja i dobrobiti (cilj br. 3). Potpuni neuspjeh u realizaciji cilja 15.2 za zaustavljanje deforestacije šuma do 2020. g. iz Agende 2030 još više ističe značaj i doprinos EUDR-a ambicioznijoj i djelotvornijoj borbi protiv deforestacije i propadanja šuma.⁵² EUDR i širi paket neregulativnih mjera za borbu protiv deforestacije i degradacije šuma ujedno predstavljaju snažne alate za obnovu bioraznolikosti i stabilizaciju klime, inače pravcima strateškog djelovanja Unije razrađenima kroz strateške dokumente Od polja do stola i Strategija EU-a za bioraznolikost 2030, u kojoj se zahtijeva i stroga zaštita svih preostalih europskih primarnih šuma i prašuma, obje podredni dijelovi krovne razvojne strategije Europski zeleni plan.⁵³

50 *Ibid.* Čl. 25.; Donošenju EUDR-a prethodio je Komisijin prijedlog Direktive o zelenim tvrdnjama (Green Claims Directive, COM/2023/166) kojom bi se trebalo doskočiti „greenwashingu“ kao obmanjujućoj praksi reklamiranja i prodaje proizvoda kao ekološki održivih. Rezultati ispitivanja vjerodostojnosti tzv. zelenih certifikata pokazuju da je više od 50 posto takvih certifikata „nejasno, zavaravajuće ili neutemeljeno“, a 40 posto „nepotkrijepljeno“. Prema Direktivi o zelenim tvrdnjama planira se standardizacija kriterija za više od 200 dobrovoljnih certifikata kad je posrijedi nadzor i transparentnost. Tena Erceg, 'Posijeci pa reci' (2023). Dostupno: <https://www.portalnovosti.com/system/issue/pdf/949/Novosti_1224.pdf> pristupljeno 15. studenog 2023.

51 Uredba (EU) 2023/1115, recitali 19.–22.

52 *Ibid.* Recitali 11., 20.

53 *Ibid.* Recital 14.; Europski parlament, 'Izvrješće o novoj Strategiji za šume za 2030. – Održivo gospodarenje šumama u Europi' (2022), A9-0225/2022, točke G i R. Dostupno: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0225_EN.pdf> pristupljeno 15. siječnja 2024.

Proces usklađivanja relevantnog zakonodavstva zemalja proizvođača s pravilima Uredbe otvara mogućnost razvoja suradnje i projektnog partnerstva s Europskom unijom, ne samo kad je posrijedi zaštita šuma od krčenja i degradacije.⁵⁴ Namjera Unije da utječe na globalne lance opskrbe bez ciljanih roba i proizvoda iziskuje dogovore, planove i sporazume o slobodnoj trgovini sa zemljama proizvođačima i zemljama potrošačima, posebno kad je riječ o transparentnosti opskrbnog lanca i sljedivosti roba i proizvoda, ali i o pravnoj, financijskoj i tehničkoj pomoći Unije za očuvanje i održivo upravljanje šumama, uz poštovanje međunarodnih ekoloških, radnih, standarda ljudskih prava i drugih standarda. Provedba Uredbe je i prilika za proširenje suradnje Unije sa zemljama velikim potrošačima relevantnih roba i proizvoda, kao što su Sjedinjene Države i Kina te donošenje usklađenih mjera za uklanjanje roba i proizvoda povezanih s deforestacijom iz njihovih lanaca opskrbe. Radi pružanja potpore i poticaja u vezi sa zaštitom šuma i prijelazom na proizvodnju bez krčenja šuma, uvažavanjem i osnaživanjem njihove uloge i prava, Unija će kroz partnerski odnos razvijati suradnju i s organizacijama civilnog društva, predstavnicima autohtonih naroda i lokalnih zajednica, malih i srednjih poduzeća (SME), malih zemljoposjednika i žena.⁵⁵ Partnerski odnosi i kontinuirani dijalog sa zemljama proizvođačima, međunarodnim organizacijama i tijelima kao i s relevantnim dionicima aktivnima na terenu bit će nužni i kad je posrijedi promicanje globalne tranzicije na organsku poljoprivredu, a koja zbog prosječno niže produktivnosti u odnosu na industrijsku poljoprivredu za 10 do 15 posto može uzrokovati dodatne pritiske za prenamjenu šumskih područja i ekspanziju poljoprivredne proizvodnje.⁵⁶ Uspješni prijelaz na organsku poljoprivredu koja nije povezana s deforestacijom može se osigurati kroz zajedničke napore Unije, međunarodnih organizacija i nacionalnih tijela na promjeni strukture suvremene ljudske prehrane koja bi se ubuduće trebala oslanjati na bilje i biljne zamjene za životinjske proizvode, uz manju konzumaciju crvenog mesa čija proizvodnja pretvara šume u pašnjake. Zaštiti šuma i drugih sve rjeđih prirodnih resursa, npr. vode, pridonijet će i europske i globalne politike osmišljene za smanjenje količina hrane koja se danas rasipa, a dovoljna je da se nahrani dvije milijarde ljudi i dvostruko više no što je potrebno za prehranu svih gladnih na svijetu.⁵⁷ Smanjenje gubitka hrane u zemljama u razvoju samo za 10 posto, endemičan problem u slabije razvijenim zemljama bez dovoljno adekvatnih rashladnih uređaja i skladišnih prostora za pohranu proizvedene hrane, dovelo bi do smanjenja potražnje za dostupnom zemljom za poljoprivrednu proizvodnju i sječe šuma u svijetu za oko 5 posto.⁵⁸

Sukladno udjelu u odgovornosti za povijesni doprinos deforestaciji i preuzetim moralnim obvezama Unija je donijela Uredbu čiji je primarni cilj zaustaviti krčenje i degradiranje šuma i očuvati šumske usluge, ali i pridonijeti stabilizaciji globalne klime i oporavku bioraznolikosti kao komplementarnim ciljevima. Zbog neraskidive međusobne povezanosti, drastično sma-

54 *Ibid.* Recital 18.

55 *Ibid.* Recital 29.

56 Chomsky, Pollin (n 14), str. 40.–41

57 Uredba (EU) 2023/1115, recital 17.; Ukupna količina izgubljene (u proizvodnji, skladištenju i transportu) i bačene (u potrošnji) hrane znači da svake godine najmanje jedna trećina ili 1,3 milijarde tona u svijetu proizvedene hrane završi nepojedena. Monetarna vrijednost izgubljene hrane procjenjuje se na oko 936 milijardi američkih dolara. Rovshen Ishangulyev, Kim Sanghyo i Sang Hyeon Lee, 'Understanding Food Loss and Waste – Why Are We Losing and Wasting Food?' (2019) *Foods* 8, br. 8: 297. Dostupno: <<https://doi.org/10.3390/foods8080297>> pristupljeno 10. listopada 2023. str. 6.–7.; United Nations, 'Reducing food loss and waste: Taking Action to Transform Food Systems' (2023) dostupno na: <https://www.un.org/en/observances/end-food-waste-day>> pristupljeno 14. siječnja 2024.

58 Chomsky, Pollin (n 14), str. 41.–42.

njenje ili nulta deforestacija i degradacija šuma kao i sustavna obnova šuma, šumskih i drugih ekosustava prilika su za prirodno ublažavanje klimatskih promjena i gubitka biološke raznovrsnosti. Zbog svoje pozicije najvećeg svjetskog tržišta i značajnog potrošača sedam vrsta roba i njihovih derivata, Unija s novim pravilima želi izgraditi ne samo europske i globalne lance opskrbe u kojima se ne smiju naći šumsko-rizični proizvodi, nego i utjecati na prilagodbe zakonodavstva i politika u zemljama proizvođačima za učinkovitu zaštitu šuma i drugih ekosustava te ljudskih prava malih zemljoposjednika i drugih ugroženih društvenih skupina. Efikasna implementacija EUDR-a smanjit će pritisak na šume, druga zemljišta i resurse jer će podignuti društvenu odgovornost poslovnog sektora bilo gdje u svijetu kad je posrijedi zelena tranzicija, poduprijeti realizaciju ciljeva iz postojećih globalnih sporazuma i strateških aktivnosti za očuvanje šuma i pripomoći u promicanju alternativnih poljoprivrednih praksi, nutritivno kvalitetnije prehrane ljudi i smanjenju rasipanja hrane.

5. POTENCIJALNI IZAZOVI IMPLEMENTACIJE EUDR-a

Nakon višedesetljetnih obeshrabrujućih rezultata primjene relevantnih propisa i politika, transnacionalnih nedržavnih mehanizama, od strane država odobrenih trgovinskih propisa i globalnih sporazuma za borbu protiv deforestacije i degradacije šuma stručna, znanstvena i politička tijela Unije uočila su potrebu za oštrijom pravnom regulacijom i učinkovitijim pravno-tehničkim instrumentima za očuvanje šuma i usluga njihovih ekosustava.⁵⁹ EUDR je rezultat kompromisa između pobornika *statusa quo*, npr. tijela vlasti iz zemalja velikih proizvođača šumsko-rizičnih roba, proizvođačkih i trgovačkih kompanija zabrinutih zbog povećanja pravnih, administrativnih i financijskih opterećenja i usložnjavanja međunarodne trgovine itd., i zagovornika nove regulative, kao što su nevladine zelene organizacije, gospodarski subjekti koji žele dodatne ekonomske ili reputacijske koristi i ekološki svjesniji predstavnici u predstavničkim tijelima Unije.⁶⁰ No bilo bi naivno pretpostaviti da će protivnici čvršće regulacije odustati od svojih stavova i bez otpora se prilagoditi pravilima Uredbe, pogotovo u slučaju multinacionalnih drvnih i poljoprivrednih kompanija i njihovih interesnih organizacija procijene li da su im prihodi i profiti ugroženi. One će vjerojatno svoje interese nastojati očuvati kroz nastavak zagovaranja blažeg pristupa provedbi Uredbe u izvršnim i zakonodavnim tijelima te preko medija u javnosti. U zadanom socioekonomskom kontekstu korporacije se općenito slabo obaziru na okolišne i društvene štetne posljedice deforestacije, degradacije šuma i bioraznolikosti, kao i na kršenja ljudskih prava autohtonih naroda i lokalnih zajednica. Provedbu Uredbe mogu otežati i intervencije specijaliziranih revizorskih tvrtki kojima nova pravila sužavaju prostor za stjecanje enormnih zarada od izdavanja tzv. zelenih i stoga nevjerođostojnih certifikata o nepovezanosti djelovanja pojedinih proizvođača ili trgovaca s krčenjem i propadanjem šuma.⁶¹

59 Laila Berning i Metodi Sotirov, 'The coalitional politics of the European Union Regulation on deforestation-free products' (2024), *Forest Policy and Economics*, Volume 158, 103102, ISSN 1389-9341, str. 1.–2.

60 Berning, Sotirov (n 44), str. 884.

61 Revizorske kompanije za inspekcije i certificiranje kad je posrijedi održivost šuma prihoduju desetak milijardi dolara godišnje, a počele su se osnivati početkom 90-ih godina 20. stoljeća nakon što nije uspio dogovor o stvaranju međunarodnog okvira za zaštitu šuma. Istraga Međunarodnog konzorcija istraživačkih novinara (ICIJ) pokazala je da je 48 revizorskih tvrtki u više

Implementaciju Uredbe mogu usporiti ili potpuno zaustaviti političke i ekonomske intervencije npr. zemalja velikih proizvođača relevantnih roba i proizvoda koje na svojem području ne mogu ili ne žele zaustaviti sječu ili degradaciju šuma ili negativni stav Svjetske trgovinske organizacije (WTO) koja će zasigurno analizirati i procjenjivati usklađenost EUDR-a s pravilima o slobodnoj međunarodnoj trgovini.⁶² Zemlje veliki proizvođači ciljanih roba i njihovih derivata mogu opstruirati implementaciju Uredbe budu li smatrale da su na njih primijenjeni pristrani i diskriminatorni kriteriji zbog kojih su nepravedno razvrstane u skupinu šumsko-rizičnih zemalja. Na početku provedbe Uredbe njihovo nezadovoljstvo i eventualni otpor primjeni novih pravila vjerojatno neće ublažiti sadržaj odredbe čl. 29. u kojem se navodi da će se kategoriziranje zemalja ili njihovih dijelova prema riziku provesti na temelju brojnih objektivnih kriterija, odnosno da će se popis rizičnih zemalja redovito preispitivati i prema potrebi ažurirati s obzirom na nove dokaze.⁶³ Europska komisija je također najavila kako će sa svim zemljama visokog rizika pokrenuti i razvijati dijalog s ciljem ublažavanja dodijeljene kategorije rizika, no pristup „odozgo prema dolje“ ugrađen u operativna rješenja Uredbe i isključiva odgovornost za implementaciju na strani proizvodnje i ponude rizičnih roba i proizvoda mogli bi negativno utjecati na volju trećih zemalja za usklađivanjem svojih zakonodavstava s odredbama Uredbe.⁶⁴

Tijekom implementacije Uredbe brojni mali zemljoposjednici mogli bi napustiti globalne opskrbe lance ne bude li im se pružila adekvatna tuzemna ili inozemna financijska pomoć i pokrio veći dio troškova povezanih s provedbom novih pravila. Potpuno suprotno u odnosu na jedan od zacrtanih ciljeva Uredbe, u ovom slučaju bi se drastično smanjili prihodi malih proizvođača, dodatno osiromašile njihove lokalne zajednice, smanjio izvoz zemalja proizvođača i pogoršala opskrba europskog tržišta s ciljanim robama i proizvodima.⁶⁵ Mogao bi se i povećati

od 50 zemalja svijeta odobrilo nezakonitu praksu sječe u zaštićenim rezervatima i na starosjedilačkim područjima. Više od 340 certificiranih kompanija tuženo je zbog različitih pristupa. Erceg (n 50).

- 62 Kao članica Svjetske trgovinske organizacije (WTO) Unija je posvećena promicanju otvorenog, transparentnog, predvidljivog, uključivog, nediskriminirajućeg i pravednog multilateralnog trgovinskog sustava koji se temelji na pravilima u okviru WTO-a. (EUDR, recital 23.). Iako EUDR-a ne poznaje dobrovoljni i stoga pravno obavezujući dogovor između zemalja uvoznica i izvoznica šumsko-rizičnih proizvoda, stav Svjetske trgovinske organizacije kad je riječ o trgovinskim ograničenjima ugrađenih u Uredbu, bit će vjerojatno liberalan zato što je isti opseg obveza, odgovornosti i restrikcija predviđen za gospodarske subjekte i trgovce s poslovnim nastanom u EU-u i u trećim zemljama. Berning, Sotirov (n 28), str. 877.
- 63 Uredba (EU) 2023/1115, čl. 29. str. 4.–8.
- 64 *Ibid.* Čl. 30. Kritika EUDR smatra pravnim rješenjem koji nije razvijen niti donesen u suradnji s dovoljnim brojem partnera u trećim zemljama, a donosi brojne obveze i sankcije različitim gospodarskim i političkim subjektima diljem svijeta. Uredba zemlje koje proizvode ciljane robe i proizvode drži odgovornima za pravne i druge reforme sektora šumarstva i poljoprivrede, no uz nepotpuno definirane oblike i iznose financijske i tehničke potpore. Pri tome Unija zadržava privilegiju isključive procjene i donošenja odluka kad je posrijedi usklađenost pravnih sustava trećih zemalja s odredbama Uredbe. Zbog toga se ona može smatrati znatnim korakom unatrag u odnosu na EU-ovu Uredbu o drvu i Akcijski plan FLEGT, kojim je obuhvaćena odgovornost subjekata i na strani potražnje i strategija za sklapanje bilateralnih sporazuma sa zemljama proizvođačima šumsko-rizičnih roba i proizvoda. To je oslabilo reputaciju EU-a kao odgovornog partnera i lidera multilateralizma, a šteta uzrokovana nametanjem rješenja „odozgo prema dolje“ morat će se sanirati kroz široku suradnju s trećim zemljama tijekom procesa implementacije Uredbe. Fern, 'An EU Strategic framework for working with countries to achieve deforestation – free production. Why it is needed, and what it could like' (2023). Dostupno: <https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/2023/Fern_-_Partnerships_-_EU_strategic_framework_for_working_with_countries.pdf (2023)> pristupljeno 2. veljače 2024. str. 8.
- 65 Važnost malih zemljoposjednika/proizvođača i njihove uspješne prilagodbe za ostvarivanju ciljeva Uredbe vidi se na primjeru proizvodnje kave u Brazilu. EU je 2020. g. iz te zemlje uveo 933.000 tona kave ili 32 posto od ukupnog uvoza ove robe, a ukupnoj proizvodnji kave u Brazilu mali zemljoposjednici su te godine doprinijeli s 38 posto. Njih oko 300.000 proizvođača na manje od 5 ha zemlje, ali čine 75 posto od ukupnog broja uzgajivača kave u Brazilu. Eliza Zhunusova, Vianni Ahimbisibwe, Le Thi Hoa Sen, Azin Sadeghi, Tarin Toledo-Aceves, Gillian Kabwe i Sven Günter, 'Potential impacts of the proposed EU regulation on deforestation-free supply chains on smallholders, indigenous peoples, and local communities in producer countries outside the EU' (2022) Forest Policy and Economics, Volume 143, 102817, ISSN 1389-9341, str. 3.

rizik od sukoba oko poljoprivrednog zemljišta između velikih i malih proizvođača, a kao slabija strana mali zemljoposjednici i pripadnici autohtonih naroda i lokalnih zajednica mogli bi se povući na rubna zemljišna područja ili dublje u šume. Pod pritiskom velikih korporacija proizvođača drvnih ili poljoprivrednih proizvoda dodatno bi se pogoršala njihova ionako narušena ljudska prava i životna egzistencija. U situaciji u kojoj bi se troškovi prilagodbe namirivali kroz podizanje cijena ciljanih roba i proizvoda potražnja za njima u Uniji vjerojatno bi oslabjela, uz pad izvoza zemalja proizvođača i njihovih nacionalnih prihoda.⁶⁶ U ovom slučaju više cijene relevantnih roba i proizvoda na tržištu Unije dovele bi i do pogoršanja njezine trgovinske pozicije u globalnom okviru. Mali proizvođači mogu trpjeti znatnu financijsku štetu i ako se kao posljedica različitih razina nacionalnih financijskih potpora malim zemljoposjednicima i troškova usklađivanja veliki proizvođači i trgovci premjeste u zemlje s nižim troškovima harmoniziranja s odredbama Uredbe.⁶⁷

Djelotvornu i učinkovitu provedbu i izvršavanje Uredbe mogu onemogućiti problemi povezani s dodjelom geolokacije milijunima malih zemljoposjednika diljem svijeta. Naime takve podatke dobavljači relevantnih roba i proizvoda često ne žele ili ne mogu dijeliti jer ih brine mogućnost da bi ih zbog prikupljanja ovih informacija mali zemljoposjednici mogli zaobilaziti, odnosno strah od kaznenog progona zbog kršenja nacionalnih pravila o zaštiti podataka. Zbog izostanka ovog vida suradnje s posrednicima mali zemljoposjednici bi se mogli povući iz opskrbnog lanca, ostati bez egzistencijalnih prihoda, dodatno osiromašiti i prijeći na nezakonitu eksploataciju šuma, a posrednici bi najvjerojatnije preusmjerili svoje aktivnosti u zemlje ili područja u kojima je lakše zakonito prikupiti potrebne informacije o zemljišnim česticama. Posrednici bi se mogli povući iz opskrbnih lanaca i zbog teškoća kod pribavljanja isprava o zakonitom posjedu zemljišta od strane malih proizvođača kao posljedice neuređenih nacionalnih registara poljoprivrednih gospodarstava i titulara vlasništva nad zemljištem, odnosno zabrane dijeljenja podataka o vlasništvu ili posjedu nad zemljištem u nekim zemljama proizvođačima.⁶⁸ Dobavljači će vjerojatno na isti način postupiti ne budu li mogli pribaviti dokaze o usklađenosti svojeg djelovanja s pravima malih zemljoposjednika, autohtonog stanovništva i lokalnih zajednica. To bi predstavljalo ozbiljan izazov za gospodarske subjekte i trgovce iz Unije jer bi morali mijenjati dobavljače ili u partnerstvu s njima pokušati ublažiti štetu, u oba slučaja s lošim tržišnim posljedicama za sve dionike.

Trgovci koji će htjeti smanjiti svoju izloženost šumsko-rizičnim robama i proizvodima vjerojatno će nabavljati robu od većih operatera koji su u boljoj poziciji da ispune zahtjeve Uredbe o zakonitom pristupu njihovih roba i proizvoda europskom tržištu. Ako bi se europski gospodarski subjekti i trgovci zbog nižih troškova i jednostavnijeg usklađivanja s Uredbom preorijentali na poslovanje isključivo s proizvođačima iz zemalja ili područja niskog rizika neusklađenosti s Uredbom, mali zemljoposjednici iz visokorizičnih šumskih zona mogli bi nestati iz opskrbnih lanaca Unije. To bi im smanjilo izgleda da pobjegnu od nesigurnog vlasništva i lošeg upravljanja prirodnim resursima u njihovim zemljama, a pogoršane ekonomske prilike

66 *Ibid.*, str. 3.–4.

67 Deloitte, 'Food Regulation Highlight: 5 Key takeaways on the new EU Deforestation Regulation' (2023). Dostupno: <<https://www2.deloitte.com/nl/nl/pages/consumer/articles/food-regulation-highlight-5-key-takeaways-on-the-new-eu-deforestation-regulation.html>> pristupljeno 12. prosinca 2023.

68 The European Feed Manufacturers' Federation (FEFAC), 'Implementation of the EUDR' (2024). Dostupno: <<https://fefac.eu/priorities/sustainability/implementation-of-the-eudr/>> pristupljeno 25. siječnja 2024.

natjerale bi ih na nezakonitu sječu ili prenamjenu šuma. Ovom riziku posebno su izloženi proizvođači na malim obiteljskim farmama, npr. uzgajivači kaka, kave, gume i katkad palminog ulja, a koji bi posljedično svoju zemlju prepustili multinacionalnim kompanijama i povukli se dublje u šumsko područje. U tom bi slučaju ostali i bez dodatnih potpora za prilagodbu odredbama Uredbe i dobrog dijela osnovnih prihoda od održive proizvodnje te bi bili dodatno socijalno marginalizirani.⁶⁹ No postoji i mogućnost da će trgovci nastaviti ili čak povećati kupnju od proizvođača iz zemalja ili područja s visokim rizikom neusklađenosti s Uredbom, ali će nabavljenu robu ili proizvode prodavati na tržištima koja nemaju zabranu pristupa robama i proizvodima povezanim sa zakonitom i nezakonitom sječom ili degradacijom šuma. Kao posljedici izostanka međunarodne suradnje i koordinacije u ovom bi slučaju nastala tragična situacija u kojoj bi europski opskrbeni lanci bili bez šumsko-rizičnih roba i proizvoda, ali bi se na globalnoj razini deforestacija i degradacija šuma nastavili odvijati nesmiljenim tempom.⁷⁰

Operacionalizaciju Uredbe mogu ometati i zemlje bez snažnih pravnih standarda i funkcionalne sudbene vlasti kad je riječ o zaštiti šuma, okoliša, pravima autohtonih naroda i lokalnih zajednica i koje unatoč političkim i ekonomskim pritiscima neće provesti odgovarajuće reformske promjene pravnog sustava. Moguće je i da će radi zaštite vlastitih ekonomskih interesa neke zemlje proizvođači spustiti okolišne, standarde ljudskih prava ili druge pravne standarde i tako pokušati ozakoniti neusklađeno djelovanje svojih gospodarskih subjekata i trgovaca. Nadležna nacionalna i carinska tijela zemalja članica Unije mogla bi se suočiti i s prijevarnom praksom prikrivanja neusklađenosti s odredbama Uredbe kroz premještanje roba ili proizvoda proizvedenih u zemlji ili području visokog rizika na preradu u zemlju ili područje niskog rizika i zakonitog izvoza na tržište Unije.⁷¹

Uredba neće ostvariti svoju svrhu ni u slučaju premještanja proizvodnje relevantnih roba ili proizvoda na područja koja se prema novoj regulaciji ne smatraju šumama, konkretno na travnjake, močvare, savane ili tresetišta. Zbog ekološke osjetljivosti ovih vrsta zemljišta, zelene nevladine organizacije tijelima Unije predložile su ubrzano proširenje pravne zaštite na nešumska područja, prije isteka roka od dviju godine predviđenog Uredbom. U slučaju izostanka zaštite moglo bi se dogoditi da zaštita šuma od destruktivnog širenja poljoprivrede dovede do prenamjene ili degradacije drugih vrsta zemljišta i važnih ekosustava.⁷² Europskoj komisiji također su upućeni prijedlozi za proširenje liste šumsko-rizičnih roba i proizvoda s npr. kukuruzom i bananom, a postupno na sve robe i njihove derivate čija proizvodnja potiče krčenje ili degradaciju šuma. Bez ove regulatorne intervencije vjerojatno bi se dio poljoprivredne proizvodnje preusmjerio na uzgoj roba i proizvoda koji još nisu obuhvaćeni relevantnom listom, uz nastavak krčenja i propadanja šuma.⁷³

Mali proizvođači upozoravaju kako bi primjenu Uredbe olakšale smjernice za jasnije tumačenje pojmova „degradacija šuma“, „koji nije povezan s deforestacijom“ i „upotreba u poljoprivredne svrhe“ definiranih u čl. 2. Također drže kako bi jasnije normativno razgraniče-

69 Fern (n 64), 6.–7.

70 *Ibid.*

71 Uredba (EU) 2023/1115, recital 67.

72 *Ibid.* Recitali 44., 82.; FERN (n 64), str. 6.–7.

73 Margret Köthke, Melvin Lippe i Peter Elsasser, 'Comparing the former EUTR and upcoming EUDR: Some implications for private sector and authorities' (2023) *Forest Policy and Economics*, Volume 157, 103079, ISSN 1389-9341, str. 6–7.

nje između šuma i poljoprivredno-šumarsko-ispasnih sustava i donošenje čvrstih kriterija za usklađivanje šumarsko-poslovnih praksi s Uredbom olakšalo njihove obveze i smanjilo nesigurnost pri usklađivanju s novim pravilima. Jasnije obrazloženje obveza proizvođača i trgovaca pomoglo bi i nacionalnim nadležnim i carinskim tijelima u provođenju nadzora i kontrole bez nepotrebnih dodatnih pravnih tumačenja i ekspertiza. Za proizvođače i trgovce posvuda u svijetu, ne samo za spomenute milijune malih zemljoposjednika i siromašne lokalne zajednice, prikupljanje informacija i dokumentacije za dokazivanje usklađenosti roba i proizvoda s čl. 3. Uredbe može biti tehnički, administrativno i financijski izazovno, posebno kad su uključeni u velike opskrbe lance s brojnim akterima. Mnogima među njima odista će trebati obećana financijska pomoć od strane Unije, a izostanak ili nedovoljne potpore mnoge bi proizvođače i trgovce prisilile na povlačenje iz lanaca opskrbe i ostavile ih bez osnovnih prihoda.

Zbog kompleksnosti sustava obveza i odgovornosti razrađenog kroz članke Uredbe, širokog područja primjene i implementacije koja tek slijedi, nije moguće obuhvatiti sve moguće izazove i neželjene učinke primjene novih pravila i realno procijeniti njihov eventualni negativni doprinos izgradnji lanaca opskrbe za koje će europski potrošači biti sigurni da ne sadržavaju robe i proizvode povezane s krčenjem ili degradacijom šuma. Za neke potencijalne probleme u provedbi Uredba predviđa načelna rješenja, kao npr. da nužno usklađivanje djelovanja gospodarskih subjekata i trgovaca s Uredbom ne smije dovesti do poremećaja u lancu opskrbe Unije s relevantnim robama i proizvodima.⁷⁴ Dio predvidljivih teškoća u primjeni otklonit će donošenje i primjena provedbenih propisa, a pravne nejasnoće dodatna teleološka tumačenja nedovoljno jasnih pojmova i definicija. Probleme nastale u praktičnoj primjeni regulatornih zahtjeva mogao bi otkloniti međusektorski pristup i širenje najboljih praksi iz procesa prilagodbe i usklađivanja gospodarskih subjekata, trgovaca, država proizvođača i članica Unije. Realizaciju ciljeva Uredbe neupitno će ubrzati korištenje najavljenih digitaliziranih platformi za prikupljanje i pohranjivanje relevantnih informacija i dokumenata i praćenje rasprostranjenosti i očuvanosti šuma u svakom kutku planeta, ali i drugi već opisani korisni alati kojima će se Europska komisija služiti. Otkrivanju problema tijekom implementacije i sprječavanju nastanka neželjenih učinaka provedbe pripomoći će rezultati popratnih longitudinalnih i interdisciplinarnih znanstvenih i stručnih istraživanja. Fokus ovih budućih istraživanja trebao bi biti usmjeren na praćenje promjena u vezi s postotkom roba i proizvoda zaustavljenih na ulaznim ili izlaznim granicama Unije zbog neusklađenosti s čl. 3. Uredbe, broja sudskih postupaka i izrečenih sankcija protiv neodgovornih gospodarskih subjekata i trgovaca, kretanja izvoza i uvoza ciljanih roba i proizvoda na svjetskom i europskom tržištu, broja malih i srednjih proizvođača aktivno uključenih u procese usklađivanja, kategorizacije rizičnosti zemalja i područja proizvodnje, opsega operativne i financijske pomoći najrizičnijim zemljama i najranjivijim skupinama i njihovog utjecaja na proces pravnog usklađivanja, stanja ljudskih prava malih zemljoposjednika, autohtonih naroda i ruralnih zajednica, raspona i intenziteta prikupljenih informacija uz pomoć informacijsko-komunikacijskih alata i rezultata europskih i međunarodnih aktivnosti usmjerenih na procese reforestacije i aforestacije.⁷⁵ Rezultati budućih interdisciplinarnih istraživanja trebala bi relevantnim dionicima aktivnima na terenu

74 Uredba (EU) 2023/1115, recital 45.

75 Piermaria Corona, Valerio Di Stefano i Angelo Mariano, 'Knowledge gaps and research opportunities in the light of the European Union Regulation on deforestation-free products' (2023) CREA – Research Centre for Forestry and Wood – Italy, *Annals of Silvicultural Research*, 48(2). Dostupno: <<https://journals-crea.4science.it/index.php/asr/article/view/2445/37>> pristupljeno 20. veljače 2024., str. 88–89.

pružiti potporu kad je riječ o poboljšanju upravljanja zemljištem i promicanju održivog gospodarstva šumama i šumskim ekosustavima, što uključuje zaštitu i obnovu šuma, pošumljavanje i aforestaciju, s naglaskom na „šumarskim praksama bliskima prirodi, na temelju znanstveno utemeljenih pokazatelja i pragova, ekoturizma, poljoprivrede otporne na klimatske promjene, diversifikacije, agroekologije i agrošumarstva.“⁷⁶

Iako očekivane učinke EUDR-a u borbi protiv deforestacije i degradacije šuma, bioraznolikosti i ljudskih prava malih proizvođača, autohtonih naroda i lokalnih zajednica mogu ozbiljno ugroziti brojni izazovi i neželjene posljedice, čini se kako Uredba pruža dovoljno mogućnosti za njihovo prevladavanje ili značajno ublažavanje. Jačanje provedbe novih pravila najviše će ovisiti upravo o uspješnoj prevenciji i izbjegavanju neželjenih učinaka kao rezultata kontinuiranog razvoja partnerske suradnje između tijela EU-a i zemalja članica Unije, zelenih nevladinih organizacija, gospodarskih subjekata koji tvore ponudu, posebno maloposjednika, mikro, malih i srednjih proizvođača i trgovaca, izvršnih i zakonodavnih tijela šumovitih zemalja proizvođača i izvoznika relevantnih roba i proizvoda, zemalja velikih potrošača i međunarodnih organizacija koje predvode globalnu borbu za izgradnju opskrbnih lanaca kompatibilnih s nultom deforestacijom i degradacijom šuma, poštovanjem ljudskih prava i očuvanjem svih osjetljivih i važnih nešumskih ekosustava.

Ipak, u konačnoj procjeni mogućih doprinosa Uredbe nultoj stopi deforestacije i degradacije šuma i drugih komplementarnih ciljeva nužno se mora biti oprezan. Takav stav proizlazi iz loših iskustava kad je riječ o prijašnjim regulatornim i neregulatornim pokušajima sprječavanja deforestacije i degradacije šuma, ali i iz recentnih istraživanja koja pokazuju da dok neke zemlje i područja, npr. EU, posjeduju političku volju da smanje gubitke šuma, ostatak svijeta umnogome zaostaje za ciljem preokretanja trenda deforestacije do 2030. g., ponovno utvrđenom i na sastanku na vrhu COP26 iz 2021. g. Naime, prema ažuriranim godišnjim podacima o globalnom gubitku šuma koje prikuplja i objavljuje World Resources Institute, svijet je u 2023. g. ponovno izgubio 3,7 milijuna ha jedinstvenih i nezamjenjivih tropskih primarnih šuma, unatoč ogromnim smanjivanjima gubitka u Brazilu i Kolumbiji od 36 posto, odnosno 49 posto. Nažalost, signifikantno smanjenje u ovim zemljama neutralizirano je snažnim povećanjem gubitka šuma u Boliviji, Laosu i Nikaragvi te nešto skromnijim u drugim zemljama. Iako je ukupni gubitak manji za 9 posto u odnosu na 2022. g., aktualna stopa gubitka je gotovo identična onima iz 2019. g. i 2021. g. Zbog njega je proizvedeno dodatnih 2,4 gigatona emisija CO₂ u 2023. g., što je gotovo jednako polovici emisije stakleničkih plinova proizvedene upotrebom fosilnih goriva u Sjedinjenim Državama.⁷⁷ Unatoč hvalevrijednom i hrabrom pokušaju Unije, parafrazirajući J. D. Hughesa, može se nažalost konstatirati kako će i uz EUDR u bliskoj budućnosti zaustavljanje deforestacije i popravljavanje učinjenih šteta možda i dalje biti teže od sprječavanja i otklanjanja šteta od rata, terorizma ili ekonomske nepravde.⁷⁸

76 Uredba (EU) 2023/1115, recital 29.

77 Istraživanje je bilo fokusirano na gubitak šuma u tropima jer se u njima odvija više od 96 posto krčenja šuma ili trajnog uklanjanja šumskog pokrova uzrokovanog ljudskim djelovanjem. Nije nevažno zamijetiti kako se znatna smanjenja gubitka primarnih šuma u Brazilu i Kolumbiji podudaraju s političkim promjenama u tim zemljama. Mikaela Weisse, Elizabeth Goldman i Sarah Carter, 'Tropical Forest Loss Drops Steeply in Brazil and Colombia, but High Rates Persist Overall' (2024) World Resources Institute (WRI) – Global Forest Review. Dostupno: <https://research.wri.org/gfr/latest-analysis-deforestation-trends?utm_campaign=treecoverloss2023&utm_medium=bitly&utm_source=GFWHHomepage> pristupljeno 20. ožujka 2024.

78 Hughes (n. 20), str. 151.

6. ZAKLJUČAK

Razočarana neučinkovitošću višedesetljetne primjene brojnih globalnih sporazuma, transnacionalnih nedržavnih mehanizama, državno odobrenih trgovinskih propisa i političkih deklaracija za zaštitu šuma, Europska unija je u lipnju 2023. g. donijela Uredbu o opskrbnim lancima bez krčenja šuma (EU Deforestation Regulation). Premda je u prethodnom desetljeću Europa imala neto dobitak šumskog područja, Uredba je izraz ambiciozne i proaktivne regulatorne volje Unije da doprinese zaustavljanju globalno alarmantnog problema deforestacije i degradacije šuma, posebno u tropskim i subtropskim krajevima, smanjenju emisija stakleničkih plinova i ublažavanju gubitka bioraznolikosti, ali i zaštiti ljudskih prava milijuna malih zemljoposjednika, autohtonih naroda i ruralnih zajednica posvuda u svijetu. Zajedno sa Strategijom EU-a za bioraznolikost 2030, Europskim zakonom o klimi i Strategijom od polja do stola, Uredba je dio Europskog zelenog plana kojim se želi postići klimatska neutralnost kontinenta i oporavak biološke raznolikosti do 2050. g. Unija očekuje da će efikasna implementacija Uredbe istodobno ubrzati i realizaciju ciljeva iz postojećih globalnih sporazuma, međunarodnih obveza i strateških političkih okvira u vezi sa zaustavljanjem deforestacije i degradacije šuma, kao što su Strateški plan UN-a za šume za razdoblje od 2017. do 2030. g. i Program Ujedinjenih naroda o održivom razvoju do 2030. g.

Polazeći od činjenice da su globalno rastuća potražnja za šumsko-rizičnim robama i proizvodima i posljedična ekspanzija industrijske poljoprivrede glavni pokretači deforestacije i degradacije šuma, Uredba zabranjuje stavljanje na tržište Unije ili izvoz s njega drva, drvnih proizvoda i šest vrsta poljoprivrednih roba i njihovih derivata, dokaže li se da su povezani sa zakonitim ili nezakonitim uništavanjem ili degradiranjem šuma bilo gdje u svijetu nakon 31. prosinca 2020. g. Izgradnja održivih i sigurnih lanaca opskrbe europskog tržišta bez roba i proizvoda povezanih s deforestacijom ili degradacijom šuma dovela bi istodobno do odgovorne proizvodnje, trgovine i potrošnje ciljanih šumsko-rizičnih proizvoda na globalnoj razini. Pristup ili izvoz s tržišta Unije nije dopušten niti rizičnim robama i njihovim derivatima čija proizvodnja nije bila usklađena s relevantnim zakonodavstvom zemlje proizvodnje u smislu zaštite bioraznolikosti i općenito okoliša, vlasničkih, radnih i ljudskih prava autohtonih naroda i ruralnih zajednica te s poreznim, antikorupcijskim, trgovinskim i carinskim propisima.

Uz suodgovornost Europske komisije, novoformirajućih nadležnih i postojećih carinskih tijela u svakoj zemlji članici Unije, gospodarski subjekti i trgovci ili njihovi ovlašteni zastupnici s poslovnim nastanom u Uniji snose najveću odgovornost za izgradnju opskrbnih lanaca bez šumsko-rizičnih roba i njihovih proizvoda. Gospodarski subjekti i trgovci kroz osnažene postupke dubinske analize moraju dokazati da robe ili proizvodi koje namjeravaju staviti na tržište Unije ili s njega izvesti, nisu doprinijele deforestaciji ili degradaciji šuma niti povredi relevantnih propisa i standarda u zemlji ili regiji proizvodnje. O rezultatima intenzivirane dubinske analize za dokazivanje zakonitosti roba i proizvoda duž cijelog opskrbnog lanca gospodarski subjekti i trgovci obvezno podnose izjavu o postupanju s dužnom pažnjom, a svi podaci i informacije prikupljene tijekom postupka dubinske analize moraju biti digitalizirane i dostupne svim zainteresiranim gospodarskim subjektima i trgovcima kao i nacionalnim nadležnim i carinskim tijelima zemalja članica Unije, Europskoj komisiji i njezinim znanstveno-stručnim tijelima. Utvrdi li se tijekom dubinske analize postojanje rizika od neusklađenosti roba i proizvoda s odredbom čl. 3. Uredbe, gospodarski subjekti i trgovci moraju provesti Uredbom

predviđene mjere za smanjenje rizika do zanemarive razine. Ako se nakon provedenih nadzora i kontrola utvrdi njihovo neusklađeno postupanje, gospodarski subjekti i trgovci mogu biti sankcionirani zbog kršenja odredbi Uredbe u okviru nadležnosti pravosudnih tijela u zemljama članicama Unije. Uz to što je uspostavio tvrdi zakonski standard nulte deforestacije i degradacije šuma, EUDR je u odnosu na ranija pravna rješenja, smanjio značaj i ulogu dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu i privatnih regulacija, npr. zeleno certificiranja, kao alata za provođenje dubinskih analiza.

S obzirom na globalno područje primjene, Uredba je u pravnom smislu jedinstveni pravni akt. Naime propisana pravila trebala bi gospodarske subjekte i trgovce diljem svijeta usmjeriti na proizvodnju i trgovinu robama i proizvodima bez krčenja i degradacije šuma, uz motivaciju slobodnim pristupom europskom kao najvećem svjetskom tržištu. Zbog iste niti vodilje zemlje veliki proizvođači i izvoznici ciljanih roba i proizvoda provodit će reforme pravnog sustava kad je riječ o zaštiti i obnovi šuma, vlasničkih i drugih prava malih zemljoposjednika, autohtonih naroda i lokalnih zajednica, kao i poboljšanja u politikama održivog gospodarenja šumama, poljoprivrednim i drugim osjetljivim vrstama zemljišta i ekosustava.

Učinkovitost operacionalizacije novih pravila u velikoj mjeri zavisi od brzog podizanja i primjene elektroničkih sučelja za prikupljanje, pohranjivanje i međusobni prijenos digitaliziranih informacija iz izvjava o postupanju s dužnom pažnjom, carinskih i drugih podataka, kao i od doprinosa Opservatorija EU-a za deforestaciju i degradaciju šuma javno dostupnom mapiranju promjena u šumskom pokrivaču svijeta i najvećih pokretača krčenja šuma. Primjena revidiranih EU-ovih pravila kad je posrijedi oporavak glavnih prirodnih ponora ugljika, među ostalima i šuma, kao komplementarne metode za uklanjanje viška atmosferske koncentracije CO₂ mogu dodatno pozitivno utjecati na zaštitu i obnovu šuma, prije svega u okviru EU-a. Isti doprinos provedbi Uredbe očekuje se i od kontinuiranog dijaloga u sklopu Platforme s više dionika o zaštiti i obnovi svjetskih šuma kad su posrijedi najbolje prakse u provođenju EUDR-a, kao i od Inicijative Europskog tima o lancima vrijednosti bez krčenja šuma koja za cilj ima podržavati zemlje partnere u prijelazu na održive i zakonite poljoprivredne opskrbe lance bez krčenja šuma. Implementaciju će ubrzati i učvrstiti rezultati longitudinalnih i interdisciplinarnih znanstvenih istraživanja u različitim područjima, npr. u vezi s stopom deforestacije i degradacije šuma u zemljama i područjima iz kojih Unija uvozi najveći dio ciljanih ili drugih zasad neuvrštenih roba i proizvoda i kretanja udjela nezakonitih i zakonitih roba i proizvoda na europskom tržištu te izrada provedbenih strategija na temelju objedinjenih rezultata i prijedloga interdisciplinarnih znanstvenih zajednica.

Implementaciju Uredbe mogu otežati brojni izazovi, a dijelom i kompromitirati neki zasad do krajnjih razmjera nepredvidljivi neželjeni učinci njezine primjene. Među problemima ističu se financijsko opterećenje milijuna malih proizvođača tijekom procesa usklađivanja, složenost velikih opskrbnih lanaca i dodatni raznorodni troškovi poslovnog sektora oko prikupljanja, pohranjivanja i razmjene informacija o dubinskoj analizi, provedenih mjera za smanjenje rizika i geolociranja zemljišnih čestica, rast administrativnih troškova u svim zemljama uključenima u opskrbni lanac, nerazvijenost ekoloških, radnih i drugih standarda i pravna neuređenost u pojedinim zemljama proizvođačima ciljanih roba i proizvoda, profitni interesi velikih drvnih i poljoprivrednih kompanija i agencija za zeleno certificiranje, političke intervencije protiv novih pravnih rješenja nezadovoljnih zemalja proizvođača roba i proizvoda i moguća tumačenja o pravnoj neusklađenosti Uredbe s važećim međunarodnim trgovinskim propisima.

Lista neželjenih popratnih učinaka primjene Uredbe uključuje ekonomski i socijalno štetno povlačenje brojnih malih zemljoposjednika iz lanaca opskrbe kao posljedice visokih troškova pravnog usklađivanja, nesnalaženja, izostanka financijskih potpora i pritiska velikih korporacija, njihovo povlačenje dublje u šumu i nastavljanje ilegalne eksploatacije drva, premještanje operatera u zemlje proizvodnje s nižim troškovima i jednostavnije procedure usklađivanja s novim pravilima i ekonomska propast malih proizvođača, pokušaje snižavanja ekoloških, radnih, standarda ljudskih prava ili drugih pravnih standarda u zemljama proizvođačima s ciljem legalizacije nezakonite proizvodnje, preorijentaciju proizvođača na nereguliranu proizvodnju drugih roba i proizvoda ili druga nešumska zemljišta i nastavljanje nabave roba od proizvođača iz zemalja s visokim rizikom neusklađenosti s Uredbom uz prodaju na tržištima koja ne zabranjuju pristup šumsko-rizičnim robama i proizvodima. Moguće je da neki od navedenih problema također uzrokuju pad ponude i neizbježni rast potrošačkih cijena ciljanih roba i proizvoda na tržištu Unije, uz popratno slabljenje njezine globalne tržišne pozicije i nastavljanje destruktivne deforestacije i degradacije šuma u neodgovornim dijelovima svijeta.

Unatoč mnogim nepoznanicama Unija očekuje da će kroz praćenje, identificiranje i neutraliziranje najslabijih točaka europskog opskrbnog lanca, nadogradnju Uredbe s provedbenim propisima, smjernicama, priručnicima i jasnim tumačenjem postupovnih okvira za usklađivanje, međusektorski pristup u rješavanju praktičnih problema i širenje najboljih praksi prilagodbe, jačanje tehničkih kapaciteta za praćenje i rano upozoravanje, pružanje financijske i stručne pomoći kao i razvoj partnerskih odnosa i suradnje sa svim dionicima u globalnim opskrbnim lancima, uspješno otkloniti potencijalne izazove i spriječiti neželjene učinke i tako katalizirati preokretanje trenda deforestacije, gubitka bioraznolikosti i destabilizacije klime kao ključnih ciljeva održivog razvoja i ujedno efikasno zaštititi ljudska prava i egzistenciju milijuna malih proizvođača i njihovih lokalnih zajednica diljem svijeta.

ZAHVALA

Veoma sam zahvalan anonimnim recenzentima na konstruktivnim komentarima ranijih verzija ovog rada.

BIBLIOGRAFIJA

1. Berning, L. i Sotirov, M., 'Hardening corporate accountability in commodity supply chains under the European Union Deforestation Regulation' (2023), *Regulation & Governance* (2023) 17, 870–890, doi:10.1111/rego.12540. Dostupno: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/rego.12540>> pristupljeno 15. siječnja 2024.
2. Berning, L. i Sotirov, M., 'The coalitional politics of the European Union Regulation on deforestation-free products' (2024), *Forest Policy and Economics*, Volume 158, 103102, ISSN 1389-9341
3. Chomsky, N. i Pollin, R., *Klimatska kriza i globalni zeleni New Deal – politička ekonomija spašavanja planeta* (Zagreb: Ljevak 2023.)

4. Corona, P., Di Stefano, V. i Mariano, A., 'Knowledge gaps and research opportunities in the light of the European Union Regulation on deforestation-free products' (2023) CREA –< Research Centre for Forestry and Wood – Italy, *Annals of Silvicultural Research*, 48(2). Dostupno: <<https://journals-crea.4science.it/index.php/asr/article/view/2445/37>> pristupljeno 20. veljače 2024.
5. Hughes, J. D., *Što je povijest okoliša?* (Zagreb: Disput 2011.)
6. Ishangulyyev, R., Sanghyo, K. i Lee, S. H., 'Understanding Food Loss and Waste—Why Are We Losing and Wasting Food?' (2019) *Foods* 8, br. 8: 297. Dostupno: <<https://doi.org/10.3390/foods8080297>> pristupljeno 10. listopada 2023.
7. Köthke, M., Lippe, M. i Elsasser, P., 'Comparing the former EUTR and upcoming EUDR: Some implications for private sector and authorities' (2023) *Forest Policy and Economics*, Volume 157, 103079, ISSN 1389-9341
8. Omejec, J., *Uvodna i osnovna pitanja prava okoliša*. U Olivera Lončarić-Horvat (ed.) *Pravo okoliša* (Zagreb: Organizator 2003)
9. Simmons, I. G., *Globalna povijest okoliša – od 10000. pr. Kr. do 2000. n. Kr.* (Zagreb: Disput 2010)
10. Zhunusova, E., Ahimbisibwe, V., Sen, L. T. H., Sadeghi, A., Toledo-Aceves, T. Kabwe, G. i Günter, S., 'Potential impacts of the proposed EU regulation on deforestation-free supply chains on smallholders, indigenous peoples, and local communities in producer countries outside the EU' (2022) *Forest Policy and Economics*, Volume 143, 102817, ISSN 1389-9341
11. Weisse, M., Goldman, E. i Carter, S., 'Tropical Forest Loss Drops Steeply in Brazil and Colombia, but High Rates Persist Overall' (2024) *World Resources Institute (WRI) – Global Forest Review*. Dostupno: <https://research.wri.org/gfr/latest-analysis-deforestation-trends?utm_campaign=treecover-loss2023&utm_medium=bitly&utm_source=GFWHomepag> pristupljeno 20. ožujka 2024.

PROPISI I DOKUMENTI

1. Uredba Vijeća (EZ) br. 2173/2005 od 20. prosinca 2005. o uspostavljanju FLEGT sustava za izdavanje dozvola za uvoz drvene sirovine u Europsku zajednicu OJ L 347
2. Uredba (EU) br. 995/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o utvrđivanju obveza gospodarskih subjekata koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drva OJ L 295
3. Uredba (EU) 2023/839 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. travnja 2023. g. o izmjeni Uredbe (EU) 2018/841 u pogledu područja primjene, pojednostavnjenja pravila o izvješćivanju i usklađenosti i utvrđivanja ciljeva država članica za 2030. g. i Uredbe (EU) 2018/1999 u pogledu poboljšanja praćenja, izvješćivanja, praćenja napretka i preispitivanja, OJ L 107
4. Uredba (EU) 2023/1115 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2023. o stavljanju na raspolaganje na tržištu Unije i izvozu iz Unije određene robe i određenih proizvoda povezanih s deforestacijom i degradacijom šuma te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 995. OJ L 150
5. Europska komisija, Radni dokument službi Komisije, 'Sažetak Izvješća o procjeni učinka smanjenja rizika od krčenja i propadanja šuma povezanih s proizvodima koji se stavljaju na tržište EU-a na najmanju moguću mjeru', prilog dokumentu Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju na raspolaganje na tržištu Unije i izvozu iz Unije određenih roba i proizvoda povezanih s krčenjem i propadanjem šuma te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 995/2010, SWD/2021/327. Dostupno: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=SWD%3A2021%3A327%3A-FIN>> pristupljeno 20. prosinca 2023.

6. Europska komisija, Radni dokument službi Komisije, Sažetak Izvješća o procjeni učinka smanjenja rizika od krčenja i propadanja šuma povezanih s proizvodima koji se stavljaju na tržište EU-a na najmanju moguću mjeru SWD/2021/327
7. Europska komisija, Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju na raspolaganje na tržištu Unije i izvozu iz Unije određenih roba i proizvoda povezanih s krčenjem i propadanjem šuma te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 995/2010 COM/2021/706
8. Europska komisija, Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o potkrepljivanju i priopćavanju izričitih tvrdnji o prihvatljivosti za okoliš (Direktiva o tvrdnjama o prihvatljivosti za okoliš) COM/2023/166
9. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, 'Pojaćanje djelovanja EU-a za zaštitu i obnovu svjetskih šuma' COM/2019/352
10. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija 'Dugoročna vizija za ruralna područja EU-a do 2040. – Ostvariti jača, povezana, otporna i prosperitetna ruralna područja' COM/2021/345
11. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Nova strategija EU-a za šume do 2030. COM/2021/572
12. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Put prema zdravom planetu za sve. Akcijski plan EU-a: 'Prema postizanju nulte stope onečišćenja zraka, vode i tla' COM/2021/400

MREŽNI IZVORI

1. Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF), 'State of Europe's Forest' (2020). Dostupno: <<https://www.cepf-eu.org/news/state-europe%E2%80%99s-forests-2020-report>> pristupljeno 20. siječnja 2024.
2. Deloitte, 'Food Regulation Highlight: 5 Key takeaways on the new EU Deforestation Regulation' (2023). Dostupno: <<https://www2.deloitte.com/nl/nl/pages/consumer/articles/food-regulation-highlight-5-key-takeaways-on-the-new-eu-deforestation-regulation.html>> pristupljeno 12. prosinca 2023.
3. Erceg, T., 'Posijeci pa reci' (2023). Dostupno: <https://www.portalnovosti.com/system/issue/pdf/949/Novosti_1224.pdf> pristupljeno 15. studenog 2023.
4. European Commission, Directorate – General for Environment, 'Feasibility study on options to step up EU action against deforestation – Inventory of existing EU policies, legislation and initiatives addressing the drivers of deforestation and forest degradation – Final report' (2018), Ured za publikacije Europske unije. Dostupno: <<https://data.europa.eu/doi/10.2779/97793>> pristupljeno 11. prosinca 2023.
5. Europska komisija, Provedba Uredbe o krčenju šuma (2023). Dostupno: <https://green-business.ec.europa.eu/deforestation-regulation-implementation_en> pristupljeno 23. siječnja 2024.
6. Europska komisija, Sektor korištenja zemljišta (2024). Dostupno: <https://climate.ec.europa.eu/eu-action/land-use-sector_en?prefLang=hr&etrans=hr> pristupljeno 23. siječnja 2024.
7. Europski parlament, 'Izvješće o novoj Strategiji za šume za 2030. – Održivo gospodarenje šumama u Europi' (2022), A9-0225/2022, točke G i R. Dostupno: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0225_EN.pdf> pristupljeno 15. siječnja 2024.

8. FAO, Commission on genetics resources for food and agriculture, 'The State of the world's forest genetic resources' (2014). Dostupno: <<https://www.fao.org/3/i3825e/i3825e.pdf>> pristupljeno 18. siječnja 2024., str. 4–5
9. FAO, UNEP, 'The State of the World's Forest – Forest, Biodiversity and People' (2020). Dostupno: <<https://www.fao.org/3/ca8642en/online/ca8642en.html>> pristupljeno 15. lipnja 2023.
10. Fern, 'An EU Strategic framework for working with countries to achieve deforestation – free production. Why it is needed, and what it could look like' (2023). Dostupno: <https://www.fern.org/file-admin/uploads/fern/Documents/2023/Fern_-_Partnerships_EU_strategic_framework_for_working_with_countries.pdf> (2023)> pristupljeno 2. veljače 2024.
11. Forest Europe, UNECE, FAO, 'State of Europe's Forests 2020' (2020). Dostupno: <https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf> pristupljeno 10. kolovoza 2023., str. 16.
12. The European Feed Manufacturers' Federation (FEFAC), 'Implementation of the EUDR' (2024). Dostupno: <<https://fefac.eu/priorities/sustainability/implementation-of-the-eudr/>> pristupljeno 25. siječnja 2024.
13. United Nations, 'Reducing food loss and waste: Taking Action to Transform Food Systems' (2023). Dostupno: <<https://www.un.org/en/observances/end-food-waste-day>> pristupljeno 14. siječnja 2024.

Rajko Odoabaša*

EXPECTED CONTRIBUTIONS AND CHALLENGES IN THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN UNION REGULATION ON DEFORESTATION – FREE SUPPLY CHAINS (EUDR)

Summary

In order to stop the alarming pace of global deforestation and forest degradation, the Union adopted Regulation 2023/1115 on supply chains without deforestation (European Union's Deforestation Regulation – EUDR). The key articles of the Regulation must be applied by large economic entities and traders from 30 December 2024. The Regulation is an expression of the regulatory will of the Union to influence the global stop of deforestation more strongly than with its previous relevant legal acts and policies, but also to contribute to sustainable forest management, restoration of biodiversity and climate stabilization. Zero deforestation and afforestation are of crucial importance for the preservation of irreplaceable ecological, economic, and social services that forests contribute to the well-being of man, and probably to his survival. The EUDR prescribes measures aimed at establishing safe and sustainable global supply chains that will not place on or export from the EU market timber, beef, cocoa, coffee, palm oil, rubber and soy and their products, the production of which is linked to deforestation or forest degradation anywhere in the world. This also promotes the responsible consumption of targeted goods and products whose production is not related to the expansion of agriculture as the most common cause of deforestation and forest degradation. The paper analyses the motives, goals, and structure of the EUDR, as well as the foreseen system of obligations and responsibilities of economic entities and traders, competent national authorities, and customs of the member states of the Union and the EU Commission for the supply or export from the European market of goods and products that after 31 December 2020 are not related to deforestation and forest degradation. The research was conducted by use of data and information sources and the application of legal, political, economic, sociological, and environmental analysis and synthesis methods.

Keywords: deforestation, forest degradation, European Green Deal, EU Regulation on Deforestation – Free Supply Chains, reforestation



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Rajko Odoabaša, PhD, Full Professor, Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University in Osijek, S. Radića 13, 31000 Osijek. E-mail address: rodobasa@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3438-3893>.