

Miljøministeriet

Att.

Lærke Engell Petersen (laepe@mim.dk)

Christian Lundmark (clj@mim.dk)

Jacob Korreborg Andersen (jkand@mim.dk)

Skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget - Verdens Skoves hørings svar til EU Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om krav til visse råvarer og produkter associeret med afskovning og skovforarmelse, før de gøres tilgængelige på EU's indre marked eller eksporteres, samt ophævelse af forordning (EU) nr. 995/2010. COM (2021) 706

13. december 2021

Vi takker for muligheden for at komme med input til regeringen om EU-Kommissionens forslag til en forordning om afskovning og skovforringelse. Verdens Skove byder Kommissionens udkast velkomment.

Efter flere årtier, hvor EU reelt ikke har gjort noget ved afskovningen, er det et skridt i den rigtige retning, at EU-Kommissionen nu tager første spadestik til denne vigtige forordning.

Hermed vores kommentarer:

Overordnet vurdering

Danmark bør stille sig positivt ift. en anti-afskovningslov. Danmark bør arbejde for, at Kommissionens udkast ikke yderligere udvandes, men i stedet styrkes med nedenstående forslag. Især anbefaler vi, at Danmark arbejder for følgende:

- 1. Definitionerne i forordningen skal styrkes, så skov ikke kan omfatte plantage. Afskovning skal indeholde al menneskelig aktivitet, der medfører fjernelse af skov, og skovforringelse bør dække al degradering af naturlig skov.*
- 2. Alle varer med risiko for afskovning skal medtages.*
- 3. Alle typer økosystemer skal dækkes, ikke kun skov.*
- 4. Menneskerettigheder, især oprindelig folks rettigheder, skal inkluderes.*

EU-Kommissionens udkast kan blive et skridt i den rigtige retning ift, at EU endelig tager ansvar for deres afskovningsaftryk. EU kommer dog ikke i mål, for der er stadig mange huller, der potentielt betyder, at afskovning vil fortsætte uhindret.

Udvandede definitioner af afskovning og skovforringelse samt plantager ❌

Danmark bør arbejde for, at definitionerne af afskovning og skovforringelse får fokus på al omlægning af skov. Samtidig skal skovforringelse vurderes ud fra skovens helhed og trivsel

inkl. biodiversitetens status. Danmark bør arbejde for, at definitionen af skov ikke indeholder plantager, hvad enten det er landbrugsplantager eller skovplantager. Dette ville være i overensstemmelse med Danmarks handlingsplan mod afskovning, hvor regeringen skriver, at "Fælles definitioner vil muliggøre mere ensartede rammevilkår og styrke grundlaget for en sammenhængende og prioriteret indsats". Dette kan kun lade sig gøre, hvis definitionerne ikke tillader undtagelser og fortsat udnyttelse af naturen.

I Kommissionens udspil (artikel 2) er definitionerne af henholdsvis afskovning og skovforringelse udvandede. Afskovning er gået fra at omhandle al omlægning af skov til anden arealanvendelse til kun at omfatte omlægning til landbrug. I forhold til skovforringelse er definitionen blevet ændret markant og dækker nu kun "høstmetoder, der ikke er bæredygtige". Hvad der helt konkret skal forstås ved denne definition er svært at vurdere, men det er tydeligt, at det er en begrænset definition af skovforringelse, der også er svær at måle på.

Derudover har EU-Kommissionen i deres endelige udkast valgt at have to definitioner af plantager: landbrugsplantager (agricultural plantation) og plantageskove (plantation forest). Det er kun landbrugsplantager, der er ekskluderet fra definitionen af skov og samtidig er landbrugsplantager begrænset til produktion af de råvarer, som forordningen dækker i annek 1. Det vil sige, at hvis skov fældes for at omlægges til monotone skovplantager, tæller det ikke som afskovning, og produkter produceret på jord, der er omlagt til fx gummiplantager, vil sagtens kunne importeres til Europa.

De nuværende definitioner af skov og plantage åbner potentielt for nogle enorme faldgruber. Hvis naturskov ryddes for at anlægge plantager, er der tale om en klar degradering, hvor især biodiversiteten kommer til at lide, samtidig med at der vil være betydelige CO₂-udledninger ifm. omlægning til plantage. Pointen med loven er netop, at skove ikke ryddes til fordel for produktion. Derfor er det helt afgørende for relevansen af forordningen, at EU klart skelner mellem "naturlig skov" og plantager i definitionerne.

Afskovning gælder ikke bare skov ❌

Danmark bør arbejde for, at andre økosystemer såsom vådområder og savanner også dækkes af forordningen. Dette flugter med Danmarks handlingsplan mod afskovning, der har fokus på konvertering og ikke kun afskovning.

Selvom rammen for aftalen er et skridt fremad, så er der stadig nogle markante huller. Kommissionen vælger eksempelvis, at andre typer af økosystemer end skov ikke er dækket af aftalen, og Kommissionen har udelukkende fokus på afskovning, i stedet for at brede forordningen ud til også at dække al konvertering af andre økosystemer.

Der findes mange forskellige og vigtige økosystemer, som ikke falder ind under definitionen "skov", men som stadig har væsentlig betydning for biodiversiteten og for klimaet, og som også er truede. Eksempelvis står den brasilianske skovsavanne Cerradoen alene for 70 procent af EU's afskovnings- og konverteringsaftryk i forbindelse med soja. En forordning, der udelukkende fokuserer på skov, vil derfor ikke adressere store dele af EU's aftryk.

Samtidig vil den risikere at skabe incitament til at rydde og ødelægge andre naturområder med katastrofale følger.

Godt nok anbefaler Kommissionen, at man ved den første evaluering af forordningen - to år efter forordningens ikrafttrædelse - vil vurdere, hvorvidt andre typer af økosystemer skal inkluderes, men det er for usikkert og for langt ude i fremtiden. Der er behov for beskyttelse af alle vigtige økosystemer nu, hvis vi vil stoppe tabet af biodiversitet og begrænse klimakrisen. Derfor burde Kommissionen have fokus på konverteringsfrie varer og ikke blot afskovningsfrie varer.

Menneskerettigheder og oprindelige folks rettigheder er glemt X

Danmark bør arbejde for, at menneskerettigheder, især oprindelige folks rettigheder, også dækkes af forordningen. Samtidig bør Danmark arbejde for at klagemulighederne styrkes for oprindelige folk og lokalsamfund i producentlandene.

I sit udspil har Kommissionen valgt ikke at opstille krav til overholdelse af internationalt anerkendte menneskerettigheder samt oprindelige folks rettigheder og i stedet accepteret lokal lovgivning som dækkende. Mange af de lande, som lovgivningen potentielt vil dække, har dog ikke inkorporeret de internationale konventioner og aftaler i national lov eller implementerer dem ikke i praksis. I de seneste år har der været flere og flere eksempler på, at menneskerettighederne svækkes i lokal lovgivning rundt omkring i verdenen. Eksempelvis kan nævnes Brasilien, hvor de oprindelige folk bliver undertrykt af regeringen¹.

Skovbrande, afskovning og rydning af andre økosystemer er ofte forbundet med brud på menneskerettighederne, og det er derfor essentielt, at kommende lovgivning sikrer, at varer importeret eller eksporteret til og fra EU er i overensstemmelse med de internationale menneskerettighedskonventioner og tager hensyn til de oprindelige folks rettigheder. Kommissionen argumenterer for, menneskerettigheder vil være at finde i direktivet for virksomheders rettidige omhu (sustainable corporate governance directive). Problemet er dog, at dette initiativ ikke har samme bindende kraft som anti-afskovningsforordningen, derudover er det blevet udskudt to gange tidligere, og det er derfor usikkert, hvorvidt det overhovedet kommer på plads. EU bør sikre, at menneskerettighederne er inkorporeret i al lovgivning, hvor det giver mening, hvilket i dette tilfælde er både forordningen og direktivet. Som minimum skal EU sikre, at de oprindelige folks rettigheder er sikret, og at deres frie, forudgående og informerede samtykke (FPIC) er indskrevet som en del af krav, som virksomhederne skal leve op til for at kunne importere varer til det europæiske marked.

Kommissionen har i forordningen indskrevet en mulighed for at indgive begrundet klage, såfremt man har kendskab til en overtrædelse og der er også en artikel, der omhandler adgang til domstolsprøvelse (access to justice, artikel 30) i tilfælde af, at en klage ikke håndteres korrekt. Desværre, er denne artikel ikke uddybet nok og det er uklart, hvordan oprindelige folk og lokalsamfund vil kunne gøre brug af denne mekanisme og om hvordan systemet i praksis vil sikre mod overtrædelser.

1

<https://www.climatechangenews.com/2021/10/19/uk-eu-must-not-abet-theft-indigenous-territory-brazil/>

Både import og eksport er dækket ✓

Danmark bør arbejde for, at både import og eksport forbliver i forordningen.

Kommissionen har valgt, at deres udspil mod afskovning ikke blot skulle dække import, men også eksport. Dette er en kærkommen tilføjelse, der reelt kan være med til at sikre, at forordningen også beskytter skove i EU.

Både lovlig og ulovlig afskovning er med ✓

Danmark bør arbejde for, at det tydeligere fremgår af selve forordningen, at både lovlig og ulovlig afskovning skal være dækket af forordningen. Som minimum bør de nuværende steder, hvor lovlig og ulovlig afskovning nævnes, ikke ændres.

30 procent af al afskovning i tropiske skove forbundet med landbrug i perioden 2013 til 2019 var defineret som lovlig afskovning. EU-Kommissionen skriver i deres introduktion (side 24), at hvis man ikke også dækker lovlig afskovning, vil politiske foranstaltninger have mindre effekt. Derudover indeholder forordningen en konkret definition af hvad afskovning, der går ud over lovlighed. Dette er vigtigt, da både lovlig og ulovlig afskovning medvirker til konvertering af skov, skovbrande og ødelæggelse af natur. Derfor er det godt, at Kommissionen ikke er faldet i fælden med kun at dække ulovlig afskovning, som tilfældet var med skovløftet ved COP 26.

Virksomhederne skal have styr på deres værdikæder, men sanktioneres ikke hårdt nok og finanssektoren er fritaget ✓✗

Danmark bør arbejde for, at de nuværende sanktionsmuligheder ikke udvandes, og at muligheden for strafferetligt ansvar igen medtages. Danmark bør også stå fast på, at certificeringer ikke kan erstatte rettidig omhu, og at de ikke bør tillægges mere vægt, end hvad tilfældet er i Kommissionens udkast. Dernæst bør Danmark arbejde for, at forordningen gøres mere transparent med bedre muligheder for offentligheden til at følge med i forordningens overholdelse bl.a. med genindførelsen af et register over virksomheder, der ikke overholder loven. Slutteligt bør Danmark arbejde for, at alle typer virksomheder bliver dækkede, herunder også finanssektoren.

Med udspillet lægger Kommissionen op til, at virksomheder, der importerer, handler eller eksporterer varer dækket af denne lov, skal udvise rettidig omhu (due diligence). Dette indebærer en tredelt proces; Informationsindsamling inkl. geografiske koordinater for de steder, hvor en vare er produceret (artikel 9), risikovurdering (artikel 10) og mitigering (artikel 10). I bund og grund skal virksomhederne kende deres værdikæder og garantere, at et produkt ikke har medført afskovning: Hvis der er en risiko for afskovning, skal virksomheden begrænse den risiko for at få adgang til eller eksportere fra det indre marked. Alt dette skal nedskrives i et "due diligence-skema", der skal være på plads, førend en vare kan importeres til EU.

En lang række NGO'er² frygtede, at Kommissionen ville acceptere certificeringer som en erstatning for rettidig omhu. Det besluttede Kommissionen heldigvis ikke at gøre, og certificeringer kan derfor udelukkende bruges som en del af risikovurderingen (artikel 10 stk 2) - ikke erstatte den. Der er dog lagt op til, at dette senere kan tilføjes forordningen ved revidering efter 5 år.

For virksomheder, der ikke overholder lovgivningen, vil der være konsekvenser. Medlemsstaterne skal sikre en strafferamme, der forebygger overtrædelser, og som er proportionel med den skade på miljøet, en overtrædelse forårsager. En bøde skal som minimum være fire procent af en virksomheds årlige omsætning (artikel 23).

Desværre, har Kommissionen i sidste øjeblik udvandet den artikel, der handler om strafferammen, og virksomhederne kan ikke længere risikere et strafferetligt ansvar ved overtrædelser. Dette stykke tekst skal genindføres, således, at virksomhederne ved gentagne eller markante overtrædelser straffes tilsvarende juridisk.

Samtidig er forordningen ikke transparent. Virksomhederne skal ikke frygte, at deres overtrædelser bliver gjort offentligt tilgængelige, og myndighederne skal ikke offentliggøre, hvis de fjerner et produkt fra markedet, fordi det ikke overholder loven. Tidligere udkast inkluderede et register over virksomheder, der ikke opfyldte loven - en form for sortliste - som offentligheden havde adgang til. Et sådant register bør genindskrives i forordningen.

Kommissionen har valgt at begrænse små- og mellemstore virksomheders (SMV'er) ansvar og stille dem mere lempelige krav i udsigt. Denne undtagelse gælder ikke for SMV'er, der er operatører, men udelukkende for SMV'er, der er forhandlere. Dvs. at import eller eksport af en vare til/fra det europæiske marked er dækket, men da SMV'erne udgør over 99 procent³ af alle europæiske virksomheder, bør man ikke udelukke dem fra ansvar. Forhandlere, der er SMV'ere, skal kun indsamle oplysninger på deres produkter og opbevare dem i fem år. Ved forespørgsel fra den kompetente myndighed, skal de kunne give adgang til informationen. SMV'er kan være virksomheder med op til 250 ansatte, så det er ikke kun små virksomheder, der er tale om.

Kommissionen har valgt ikke at inkludere finanssektoren i sit udspil. Det er på trods af, at finansielle institutioner med base i EU og Storbritannien i perioden 2016 til 2020 samlet tjente 646 millioner dollars⁴ på udlån, som finansierede afskovning, og den slags lån driver en stor del af afskovningen globalt.

²

[https://together4forests.eu/resources/10.11.2021%20Letter%20for%20EC_NGO%20recommendation%20on%20deforestation%20regulation_Together4Forests_FINAL%20\(1\).pdf](https://together4forests.eu/resources/10.11.2021%20Letter%20for%20EC_NGO%20recommendation%20on%20deforestation%20regulation_Together4Forests_FINAL%20(1).pdf)

³

https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/plp_uploads/policy_briefs/TO3_policy_brief_2__SME_policy_final_V23_01_2017_Siriuss_LS_clean.pdf

⁴ <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/forests/deforestation-dividends/#resource-library>

Selvom Kommissionen argumenterer for, at den finansielle sektor er dækket under den grønne taksonomi og direktivet om virksomheders bæredygtighedsrapportering (corporate sustainability reporting directive), så er rettidigt omhu ikke dækket i disse initiativer, og der vil sandsynligvis stadig være mulighed for investeringer i projekter, der medfører afskovning. Det havde været på sin plads at stille konkrete krav om rettidig omhu til dem, der finansierer afskovning gennem udlån og investeringer og andre finansielle transaktioner.

Soja dækket i hele forsyningskæden, men ikke alle produkter er med ✓✗

Danmark bør arbejde for, at alle varer med risiko for afskovning bliver dækket inklusive gummi og majs. Derudover bør Danmark støtte Kommissionens forslag om, at afledte produkter inklusiv de produkter, der er afledt via foder, forbliver dækkede. Danmark bør arbejde for, at afledte produkter ikke dækkes på varekodeniveau, men på et overordnet niveau, ift. om de indeholder råvarer med risiko for afskovning eller ej.

Kommissionen vil med udkastet sikre, at EU's afskovningsaftryk globalt mindskes og derfor vælger man også at fokusere på de største syndere: Soja og palmeolie, der har den største procentdel af indlejret afskovning på henholdsvis 32,82 procent og 33,95 procent. Derudover dækker lovudspillet kun fire andre varer: Kaffe, kakao, kvæg og træ. Forordningen gælder for alle varer, der indeholder eller er produceret med foder af ovenstående råvarer, men kun hvis den helt konkrete varekode er nævnt i forordningens annex 1. Eksempelvis er papir dækket, men bøger er ikke.

At Kommissionen har inkluderet afledte produkter inklusive via foder og dermed er de varer, som er dækket af forordningen dækket i hele deres videre forsyningskæde, er en god tanke. Desværre, er afledte produkter kun med, såfremt deres specifikke varekode er nævnt i appendikset til forordningen, hvilket giver en begrænset effekt, da det kun er et begrænset antal varekoder, der er nævnt. Kommissionen burde i stedet inkludere alle varer, der indeholder råvarer med risiko for afskovning (FERC - Forest and Ecosystem Risk Commodities).

Det giver god mening, at soja og palmeolie har den højeste bevågenhed, men at udelukke varer som majs, gummi og andre animalske produkter er en glidebane, hvor EU tillader fortsat import af varer, der har medført afskovning.

Skæringsdato 2020 ✗

Danmark bør arbejde for at sikre en tidligere skæringsdato, der bedre flugter med nuværende lovgivning og certificeringer. Danmark bør opfordre Kommissionen til at lave en konsekvensanalyse af de forskellige muligheder, således, at skæringsdatoen ikke giver incitament til yderligere fældning.

I Kommissionens udspil foreslås den 31. december 2020, som skæringsdato for hvornår afskovning må være fundet sted (cut off date). Kommissionen argumenterer for, at denne dato flugter med FN's bæredygtigheds mål nummer 15.2, hvor et stop for afskovning fra 2020 nævnes. I EU's direktiv for vedvarende energi (RED - renewable energy directive) er

skæringsdatoen sat til januar 2008, hvilket betyder, at, alt efter hvad en vare skal bruges til, er der forskellige skæringsdatoer. Tag for eksempel palmeolie. Palmeolie til biodiesel ville have en skæringsdato, der hedder januar 2008, men bruges den til madolie, så er skæringsdatoen december 2020. Det er inkonsistent.

Derudover vil en skæringsdato, der hedder december 2020, også underminerer en lang række af de private certificeringsordninger, der findes, eksempelvis RTRS (2009/2016), ProTerra (2004) og FSC (1994) samt Sojamoskatoriet i Amazonas, der har en skæringsdato i 2008.

Samarbejde med producentlande ✓✗

Danmark bør støtte op om initiativerne vedrørende samarbejde med tredjelande og være med til at sikre, at civilsamfundet og oprindelige folk forbliver en del af processen. Samtidig bør Danmark arbejde for, at disse samarbejder også kommer til at omhandle bevaring af andre økosystemer. Slutteligt, bør Danmark arbejde for, at disse partnerskaber bliver baseret på erfaringer fra FLEGT, så man ikke begår de samme fejl, som FLEGT-partnerskaberne er blevet kritiseret for.

Såfremt Kommissionens udspil vedtages, vil EU fremadrettet lave samarbejdsaftaler med producentlandene for at støtte landene i at udvikle mere bæredygtige produktioner. Gennem samarbejdet håber Kommissionen at være med til at begrænse afskovningen i samarbejdslandene og samtidig øge deres konkurrenceevne. Disse aftaler kan være en god måde at samarbejde på, men det kræver, at EU har lært af tidligere erfaringer og samtidig sørger for at bruge pengene korrekt. Tidligere eksempler på "skovsamarbejder" fra FLEGT har været en enorm fiasko, og det er derfor vigtigt at evaluere disse og bruge læringen herfra til at styrke de nye partnerskaber. En mulig løsning kan være at hjælpe producenter til at opnå troværdige certificeringer.

Det er positivt, at oprindelige folk og civilsamfundet skal inddrages i denne proces og i samarbejdet, men det er ikke tydeligt nok, hvordan dette skal opfyldes. Kommissionen har også udeladt, at disse samarbejder også bør have fokus på beskyttelse af andre økosystemer end kun skov.

Rangering af lande ✗

Danmark bør arbejde for, at landene ikke rangeres, men at der kræves den samme grad af rettidig omhu, uanset hvilket land virksomhederne importerer fra. Der bør ikke være mulighed for "forenklet due diligence". Dette vil sikre mod hvidvaskning af varer, fejl rangering af lande og skævvridning, der diskriminerer de fattigste lande.

For at lette arbejdet for europæiske virksomheder anbefaler Kommissionen, at de laver en rangering af lande eller landsdele i tre kategorier: Lav risiko, standard og høj risiko. Rangeringen vil være baseret på niveauet af afskovning og skovforringelse, udviklingen inden for landbrug og produktion, landets NDC og evt. samarbejdsaftale med EU samt lokal lovgivning og dens effektivitet. Såfremt definitionerne af skov, skovforringelse og afskovning ikke er gode nok i forordningen, vil rangeringen af lande heller ikke blive det.

Denne opdeling vil betyde, at produkter fra lavrisikolande ikke vil være omfattet af samme krav til rettidig omhu som produkter fra højrisikolande. Afskovning kan foregå i alle lande verden rundt, og nye områder med afskovning kan opstå. Derfor burde Kommissionen også kræve risikovurderinger i relation til lande eller områder kategoriseret med lav risiko. Ellers kan man frygte, at forordningen kan åbne for eksempelvis hvidvask eller øget afskovning i disse lande. I EUTR så vi problemer med, at varer blev importeret til Danmark via lande med mere lempelige krav, og det kan potentielt gentage sig, hvis man ikke har samme grad af due diligence for alle lande.

Varer fra højrisikolande eller regioner vil modsat være pålagt øget kontrol. Det er i sig selv er positivt, men der kan gå rigtig lang tid førend, at EU får kategoriseret lande som højrisikolande, da det kommer til at være en politisk proces, hvor det pågældende land skal høres og have mulighed for at komme med indsigelser. Derudover vil landene udelukkende blive vurderet ud fra forordningens definitioner og altså ikke på deres konvertering af økosystemer generelt. Der vil heller ikke blive lagt vægt på, hvorvidt landene overholder internationale konventioner og sikrer oprindelige folks rettigheder inklusive FPIC, hvorfor man kan frygte, at højrisikokategorien ikke kommer til at omfatte synderlig mange lande. Det er også uklart, hvornår en risikovurdering vil være på landeniveau, og hvornår den vil være regional.

Slutteligt bør EU i deres vurderinger tage hensyn til, at rangeringen ikke skal ramme skævt ift. verdens fattigste lande. Disse lande bør ikke partout blive defineret som højrisikolande med den konsekvens, at de fattigste samfund og oprindelige folk diskrimineres på det internationale marked.

Spørgsmål?

I er velkomne til at kontakte Anne-Sofie Sadolin Henningsen på anh@verdnesskove.org eller +4520248829, hvis I har spørgsmål eller ønsker yderligere uddybninger.