

Специален доклад

**Подкрепа от ЕС за  
държавите  
производителки на  
дървен материал съгласно  
Плана за действие на ЕС  
за прилагане на  
законодателството  
в областта на горите,  
управлението  
и търговията (FLEGT)**



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2015 г.

Print	ISBN 978-92-872-2757-7	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/283761	QJ-AB-15-011-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-2772-0	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/54004	QJ-AB-15-011-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2800-0	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/54203	QJ-AB-15-011-BG-E

© Европейски съюз, 2015 г.  
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

*Printed in Luxembourg*

**Специален доклад****Подкрепа от ЕС за  
държавите  
производителки на  
дървен материал съгласно  
Плана за действие на ЕС  
за прилагане на  
законодателството  
в областта на горите,  
управлението  
и търговията (FLEGT)**

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III с ръководител Karel Pinxten, член на ЕСП. Този състав е специализиран в разходните области, свързани с външни дейности. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Karel Pinxten със съдействието на ръководителя на неговия кабинет — Gerard Madden, и Мила Страхилова, аташе в кабинета на г-н Pinxten; Gérald Locatelli, ръководител на отдел; Piotr Zych, ръководител на екип; Ruurd de Jong, главен одитор, Laetitia Cadet и Peter Kovacs, одитори.



От ляво надясно: G. Madden, R. de Jong, K. Pinxten, М. Страхилова, P. Zych, G. Locatelli.

## Точка

### Речник на термините и съкращенията

### I-VI Кратко изложение

### 1-9 Въведение

1-3 Незаконната сеч е световен проблем

4-9 FLEGT е отговорът на ЕС

### 10-12 Обхват и подход на одита

### 13-56 Констатации и оценки

13-34 Подкрепата за FLEGT за държавите производителки на дървен материал не е била достатъчно добре планирана и насочена

14-18 Комисията е установила широк спектър от потенциални мерки

19-26 Комисията не е разработила подходящ работен план

27-34 Комисията не е определила ясно приоритетите на своето подпомагане

35-56 Подкрепата на ЕС за държавите производителки на дървен материал не е била достатъчно ефективна

36-43 Основните разгледани проекти са проблематични

44-52 Напредъкът по пътя към установяването на схема на разрешителни е бавен

53-56 Процедурите за мониторинг и докладване са незадоволителни

## 57-59 **Заклучения и препоръки**

- Приложение I — Прилагане на FLEGT, управление на горите и свързани с търговията програми в периода 2003—2013 г.
- Приложение II — Списък на одитираните проекти
- Приложение III — Списък на оценките на проекти и извършените проверки на МОР
- Приложение IV — Transparency International — Индекс за възприятие на корупцията 2007—2013 г.

## **Отговори на Комисията**

**АКТБ:** Група на държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн

**ДНС:** Документ за национална стратегия

**ИСПР:** Инструмент за сътрудничество за развитие

**ГД „Околна среда“:** Генерална дирекция „Околна среда“

**ГД „Международно сътрудничество и развитие“**

Генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“

ГД „Международно сътрудничество и развитие“ прилага широк спектър от инструменти за външна помощ на Комисията, финансирани от ЕФР и от общия бюджет

**ЕФР:** Европейски фонд за развитие

Европейските фондове за развитие (ЕФР) са основният инструмент, чрез който Европейският съюз предоставя помощ за сътрудничество за развитие на държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) и отвъдморските страни и територии (ОСТ). Споразумението за партньорство, подписано в Котону на 23 юни 2000 г. за период от 20 години („Споразумението от Котону“), е настоящата рамка за отношенията на Европейския съюз с държавите от АКТБ и ОСТ. То е насочено главно към намаляване и евентуално премахване на бедността.

**ЕИГ:** Европейски институт за гората

**ЕИСП:** Европейски инструмент за съседство и партньорство

**ЕС—FLEGT:** Европейски съюз — прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията

**EUTR:** Регламент на Европейския съюз за дървения материал

**ФАО:** Организация на ООН за прехрана и земеделие

**GIZ:** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (Германска агенция за международно сътрудничество)

**НПО:** Неправителствени организации

**REDD+:** Намаляване на емисиите от обезлесяване и деградация на горите + Програмата на Обединените нации „Намаляване на емисиите от обезлесяване и деградация на горите“ (или „REDD“) определя финансова стойност на въглерода, абсорбиран в горите, предлагайки стимули на развиващите се държави за намаляване на емисиите от обезлесените земи и инвестиране в нисковъглеродни пътища към устойчиво развитие. „REDD+“ надхвърля рамките на обезлесяването и деградацията на горите и включва ролята на опазването, устойчивото управление на горите и увеличаването на абсорбирания от горите въглерод.

**МОР:** Мониторинг, ориентиран към резултатите  
Системата за МОР е създадена от ГД „Международно сътрудничество и развитие“ през 2000 г. за засилване на мониторинга, оценката и прозрачността на помощта за развитие. Тя се основава на кратки фокусирани оценки на място от външни експерти.

**МСП:** Малки и средни предприятия

**SVLK:** Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (Индонезийска система за проверка на законността на дървения материал)

**СДП:** Споразумение за доброволно партньорство



## I

Незаконната сеч и търговията с незаконно добит дървен материал са трайно съществуващи проблеми, въпреки международните усилия за борба с тях, които са в ход от края на 90-те години на ХХ век. Те причиняват щети на околната среда и загуба на биологично разнообразие, оказват отрицателно въздействие върху средствата за препитание на хората, зависещи от горите, водят до изкривявания на пазарите, подхранват корупцията и подкопават върховенството на закона и доброто управление.

## II

През 2003 г. Комисията представи предложение за План за действие на ЕС за прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията (FLEGT) за справяне с проблема с незаконната сеч и съответната търговия с дървен материал. Инициативата FLEGT цели да се намали незаконната сеч в световен мащаб чрез оказване на подкрепа за управлението на горите в държавите производителки на дървен материал и чрез намаляване на потреблението в ЕС на незаконно добит дървен материал. Основата на плана за действие е двустранно споразумение между ЕС и дадена държава износител на дървен материал — споразумението за доброволно партньорство (СДП) за FLEGT — ангажиращо съответната държава да търгува само със законно добит дървен материал. Съгласно тези споразумения държавите износителки разработват системи за проверка на законността на своя дървен материал и имат право да издават разрешителни по FLEGT, когато са изпълнени необходимите условия.

## III

Сметната палата провери дали Комисията е управлявала добре подкрепата, предоставяна в рамките на Плана за действие на ЕС за FLEGT за държави производителки на дървен материал с цел справяне с незаконната сеч. Сметната палата стигна до заключението, че подкрепата не е била достатъчно добре управлявана от Комисията.

## IV

Подкрепата за FLEGT не е била достатъчно добре планирана и насочена. Комисията е замислила Плана за действие за FLEGT по иновативен начин и е определила възможните мерки, които да бъдат предприети. Въпреки това тя не е разработила подходящ работен план с ясни цели, ключови етапи и специален бюджет. Въпреки че би било трудно да бъдат подготвени в самото начало на инициативата, те е следвало да бъдат установени в първите ѝ години. Когато е предоставена помощ, това не е направено в съответствие с ясни критерии, а въздействието на помощта е намалено поради включването на много държави. Регламентът за забрана на вноса на незаконно добит дървен материал в ЕС (EUTR), който беше споменат в Плана за действие през 2003 г. като една от възможните мерки, все още не е напълно приложен.

## V

Подкрепата на ЕС за държавите производителки на дървен материал не е била достатъчно ефективна. Основните разгледани проекти, които са имали за цел увеличаване на капацитета на публичните администрации, не са успешни. Въпреки че много от предприетите проекти са повишили осведомеността относно въпроса за незаконната сеч и са подпомогнали организациите на гражданското общество, те често са се сблъскали с проблеми. Вече са изминали 12 години от представянето на плана за действие и въпреки широкия интерес към СДП, все още не функционира нито една система за разрешителни FLEGT, а поставените като цел последващи дати за тяхното въвеждане са пропуснати. Мониторингът на напредъка е недостатъчен, особено поради липсата на система за отчетност, а докладването на напредъка също е незадоволително.

## VI

Докладът отправя редица препоръки с цел подобряване на бъдещото управление на инициативата.

## Незаконната сеч е световен проблем

### 01

Незаконната сеч и търговията с незаконно добит дървен материал са трайно съществуващи проблеми, въпреки международните усилия за борба с тях, които са в ход от края на 90-те години на XX век. Те причиняват щети на околната среда и загуба на биологично разнообразие, оказват отрицателно въздействие върху средствата за препитание на хората, зависещи от горите, водят до изкривявания на пазарите, подхранват корупцията и подкопават върховенството на закона и доброто управление. Те лишават правителствата от приходи от природни ресурси, като по този начин възпрепятстват устойчивото развитие в някои от най-бедните държави в света.

### 02

Незаконната сеч и незаконната търговия възникват, когато дървеният материал се добива, транспортира, купува или продава в нарушение на националното законодателство. Какво означава „незаконна“ следователно зависи от конкретното действащо национално законодателство.

### 03

Предвид незаконния характер на въпросните дейности, мащабът на незаконната сеч трудно може да се измери. Стойността на незаконния дървен материал се оценява на близо 100 милиарда щатски долара годишно<sup>1</sup>, но в действителност приблизителните оценки от този характер се различават значително. Въпреки това е широко възприето разбирането, че незаконната сеч е ендемичен проблем в много основни държави производителки, особено в тези, в които корупцията е широко разпространена и е налице лесен достъп до пазара.

## FLEGT е отговорът на ЕС

### 04

В отговор на световното безпокойство<sup>2</sup> относно отрицателното въздействие на незаконната сеч и свързаната с нея търговия на дървен материал през 2003 г. Комисията представи предложение за План за действие на ЕС за прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията (FLEGT)<sup>3</sup>. FLEGT цели да се намали незаконната сеч в световен мащаб чрез оказване на подкрепа за управлението на горите в държавите производителки на дървен материал и чрез ограничаване на вноса на незаконно добит дървен материал в ЕС. Това е пакет от мерки, предназначени за справяне с проблема с незаконната сеч и незаконната търговията както от гледна точка на търсенето, така и от гледна точка на предлагането (вж. **каре 1**). Съветът приветства плана за действие като първа стъпка към решаване на неотложния въпрос с незаконното изсичане на горите и свързаната с него търговия в дух на сътрудничество и координация с държавите производителки и държавите потребителки, частния сектор и другите заинтересовани страни<sup>4</sup>. През 2005 г. той прие регламент за установяването на схема на разрешителни FLEGT за вноса на определени дървесни изделия от държави, сключили споразумение за доброволно партньорство с ЕС<sup>5</sup>.

- 1 UNEP, Interpol, *Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forests. A Rapid Response Assessment* (ЮНЕП, Интерпол, *Зелен въглерод, черна търговия: незаконна сеч, данъчни измами и пране на пари в световните тропически гори. Оценка за бързо реагиране*), 2012 г.
- 2 Катализатор на международните действия срещу незаконната сеч е програмата за действие за горите на Г-8, стартирана през май 1998 г. Дискусиите на Г-8 предизвикаха поредица от конференции за прилагане на законодателството и управлението в областта на горите (FLEG), координирани от Световната банка, в Източна Азия (Бали, 2001 г.), Африка (Яунде, 2003 г.) и Европа (Санкт Петербург, 2005 г.). Те събраха заедно правителства, представители на промишлеността, НПО и учени с цел създаване на рамки за сътрудничество между държавите производителки и държавите потребителки.
- 3 COM(2003) 251 окончателен от 21 май 2013 г. „Прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията (FLEGT) — предложение за План за действие на ЕС“.
- 4 Заключения на Съвета 2003/С 268/01 (ОВ С 268, 7.11.2003 г., стр. 1).
- 5 Регламент (ЕО) № 2173/2005 на Съвета за установяването на схема на разрешителни FLEGT за вноса на дървесина в Европейската общност (ОВ L 347, 30.12.2005 г., стр. 1).

### Състав на Плана за действие на ЕС за FLEGT

Следните мерки в Плана за действие за FLEGT целят увеличаване на потребителското търсене на проверен законно произведен дървен материал: а) насърчаване на частния сектор в ЕС да приеме политики на закупуване, които гарантират, че в техните вериги за доставки влиза само законно добит дървен материал [...]; б) насърчаване на държавите от ЕС да приемат политики за обществени поръчки, които изискват доставяният дървен материал да бъде проверен и законен [...]; в) предотвратяване на влизането на незаконен дървен материал на пазара на ЕС чрез прилагане на Регламента на ЕС за дървения материал [...]; г) създаване на мерки за избягване на инвестирането в дейности, които насърчават незаконното изсичане на горите. [...]

Планът за действие съдържа следните мерки, предназначени за подпомагане на развиващите се държави в изграждането на капацитет за доставяне на законно произведен дървен материал: а) предоставяне на техническа и финансова подкрепа от ЕС за по-добро управление и изграждане на капацитет на правителствените и неправителствените участници; б) подпомагане на усилията на държавите производителки на дървен материал за борба с незаконната сеч чрез предотвратяване на влизането на незаконен дървен материал на пазара на ЕС посредством двустранни търговски споразумения, наречени споразумения за доброволно партньорство.

Източник: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/118682/Introduction%20to%20FLEGT>

## 05

В основата на плана за действие е двустранно споразумение между ЕС и дадена държава износител на дървен материал — споразумението за доброволно партньорство (СДП) за FLEGT — ангажиращо и двете страни да търгуват само със законно добит дървен материал. Съгласно тези споразумения държавите износителки разработват системи за проверка на законността на своя дървен материал. Когато Комисията се увери, че изискванията са спазени, държавите добиват право да издават разрешителни по FLEGT. Пример за процедурите, необходими за придобиване на разрешителни и последващи разрешителни за износ, е описан в плана за действие (вж. **капе 2**). На практика повечето от държавите партньори са решили да прилагат своите бъдещи схеми за разрешителни не само за дървения материал, изнасян за ЕС, но също така за изнасяния за други пазари дървен материал и за дървения материал за вътрешно потребление.

**Пример за процедури, необходими за сертифициране на законността на дървения материал, предвидени съгласно СДП**

**Eman 1:** Партньорската държава по FLEGT определя орган за акредитация, упълномощен да назначава органи, които да удостоверяват законността на дървесните продукти.

**Eman 2:** Партньорската държава по FLEGT определя независим наблюдател и прозрачен механизъм за уреждане на спорове.

**Eman 3:** Европейската комисия потвърждава, че предложената система представлява надеждна система за проверка дали дървеният материал е бил законно добит.

**Eman 4:** За законно добит дървен материал се издават сертификати, което позволява на митническите органи да освободят законните пратки за износ. [...]

**Eman 5:** Разрешението за износ, което показва законен дърводобив, се издава в пристанището на Общността, където дървеният материал се декларира за свободно обращение в ЕС и се проверява от митническите органи на държавата членка срещу описанието на пратката, предоставено съгласно уведомлението преди експедиция. [...]

**Eman 6:** Митниците приемат декларации за пускане в свободно обращение в ЕС единствено, когато дървеният материал се придружава от необходимото разрешение за износ.

*Източник: COM(2003) 251 окончателен, стр. 13.*

**06**

Комисията, съвместно с държавите — членки на ЕС, подпомага държавите партньори финансово и технически за подобряване на управлението на горите и за създаване или подобряване на системите, които проверяват съответствието с техните законови изисквания. Компонентът „Подкрепа за държавите производителки на дървен материал“ от FLEGT се състои от:

- а) оказване на подкрепа за процесите на реформиране на политиката, създаване на ефективни закони и опростяване на процедурите, като същевременно се осигурява защита на зависимите от гората общности и интегрирането им в схеми за опазване на горите;
- б) съдействие за разработване на надеждни системи за мониторинг и проследяване, които да разграничават законното от незаконното производство и да проследяват дървения материал от точката на дърводобив, през предприятията за дървообработване и пристанищата до крайните пазари, както и насърчаване на по-голяма прозрачност на информацията в рамките на горския сектор;
- в) подкрепа за широки реформи в управлението чрез изграждане на капацитет, по-специално в съдебната система, полицията или военните сектори, с цел по-успешно справяне с корупцията, събиране на доказателства за престъпления срещу околната среда и завеждане на съдебни дела.

## Въведение

### 07

За тази цел ЕС предоставя финансиране чрез ЕФР и общия бюджет. Общо приблизително 300 милиона евро са отпуснати на 35 държави за оказване на подкрепа във връзка с FLEGT през периода 2003—2013 г.<sup>6</sup> (вж. *приложение I*).

### 08

В рамките на Комисията дейностите, свързани с Плана за действие за FLEGT, се прилагат от ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Околна среда“. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ отговаря за управлението във връзка с FLEGT на финансирането на трети страни производители. Тя прилага програми за сътрудничество за развитие и договаря СДП с държавите от АКТБ, както и с Гвиана и Хондурас. ГД „Околна среда“ договаря СДП със страните от Азия и отговаря за EUTR, за политическия диалог във връзка с околната среда с държави производители на дървен материал и държави потребители (като Китай, Бразилия, Русия, САЩ и Япония), както и за случаите на многостранен диалог. И двете ГД споделят отговорност за страните от Латинска Америка.

### 09

Комисията е поверила на Европейския институт за гората (ЕИГ) и Организацията на ООН за прехрана и земеделие (ФАО) извършването на някои специфични дейности за подпомагане на усилията на страните партньори в контекста на плана за действие FLEGT. ЕИГ поддържа и управлява механизма на ЕС за FLEGT, който е многостранен донорски доверителен фонд, създаден през 2007 година. Той осигурява подкрепа за държавите (главно чрез техническа помощ за правителствата и другите заинтересовани страни), извършва проучвания и разпространява информация за FLEGT. ФАО прилага Програмата за подкрепа на

държавите от АКТБ за FLEGT, основната цел на която първоначално беше да се насърчи процесът на FLEGT в държавите от АКТБ.

6 Без отпуснатите средства за секторната бюджетна подкрепа. Средствата за бюджетна подкрепа обхващат въпроси, свързани с политиката в областта на горите, но не са непременно предназначени конкретно за FLEGT. Не е налице признат метод за разпределяне на помощта за специфични области.

## 10

Сметната палата провери дали Комисията е управлявала добре подкрепата, предоставяна в рамките на Плана за действие на ЕС за FLEGT за държави производителки на дървен материал с цел справяне с незаконната сеч. Одитът се съсредоточи върху два основни въпроса:

- а) Била ли е достатъчно добре планирана и насочена подкрепата за FLEGT?
- б) Била ли е ефективна подкрепата за FLEGT?
- г) посещения в две държави бенефициенти, които са подписали СДП (Индонезия и Камерун), включващи преглед на напредъка на процеса на СДП и задълбочен преглед на извадка от десет проекта (вж. **приложение II**);
- д) преглед на констатациите от системата за мониторинг, ориентиран към резултатите (MOP), и програмните оценки по извадка от 35 проекта (вж. **приложение III**).

## 11

Одитът обхваща подкрепата на Комисията, предоставяна за държави производителки на дървен материал от ЕФР и общия бюджет по време на целия период на прилагане на плана за действие на ЕС за FLEGT — т.е. от 2003 г. до 2014 г.

## 12

Одитът беше извършен в периода от август до декември 2014 г. и включи:

- а) анализ на стратегическите документи на FLEGT и съответните доклади относно моделите на търговията с дървен материал и незаконната сеч;
- б) проверка на разпределението на средствата за целите, държавите и проектите;
- в) разговори с длъжностни лица от Комисията в ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Околна среда“ и с ЕИГ, както и с представители на държавите членки, международни организации и европейски НПО, работещи в областта на околната среда и опазването на горите;

## Подкрепата за FLEGT за държавите производителки на дървен материал не е била достатъчно добре планирана и насочена

### 13

Сметната палата провери:

- а) дали подкрепата от ЕС е била основана на надеждна оценка на нуждите и дали Комисията е определила правилно потенциалните мерки, които трябва да бъдат предприети;
- б) дали подкрепата от ЕС е била правилно планирана; и
- в) дали приоритетите за финансиране са били правилно определени.

## Комисията е установила широк спектър от потенциални мерки

### 14

Планът за действие за FLEGT подхожда по иновативен начин към трайния проблем с незаконната сеч и незаконната търговията. Той съчетава търговски стимули под формата на по-лесен достъп за производителите от партньорските държави до пазара на ЕС на дървен материал с помощ за развитие както за правителствата, така и за гражданското общество. Държавите партньори са длъжни да гарантират съгласувано законодателство в сектора на горското стопанство, да прилагат схеми за проследяване и издаване на разрешителни и да създадат системи за контрол на различни равнища. В допълнение, Планът за действие за FLEGT предвижда разработването на редица мерки по отношение на търсенето, насочени към засилване на влиянието на действията,

предприети в държавите производителки. Предвиден е също така и политически диалог на международно равнище за насърчване на основните цели на FLEGT.

### 15

Оценката на въздействието на плана за действие на ЕС<sup>7</sup> анализира потенциалното въздействие от прилагането на схемата на разрешителни за дървен материал чрез партньорства с държави производителки на дървен материал<sup>8</sup>. Проучването съдържа анализ на основните двигатели на незаконната сеч. То разглежда общите икономически, екологични и социални въздействия, както и правните и институционалните последици от предложените решения, както в ЕС, така и в потенциалните държави партньори. Проучването анализира също така рисковете, които биха могли да намалят ефективността на потенциалните мерки<sup>9</sup>.

### 16

При оценката на въздействието са разгледани три основни варианта за справяне с проблема с незаконната сеч. Двустранният вариант за сключване на СДП с отделни държави е счетен за предлагащ най-добрите средства, с които да се действа бързо и гъвкаво. Многостранната схема, включваща потенциално международно споразумение — на теория най-ефективният вариант — е счетена за нереалистична. Третият вариант — едностранна забрана за пускане на пазара в ЕС на незаконно добит дървен материал — е разгледан от Комисията като по-малко приемлив от СДП, основаващи се на партньорства с държавите производителки на дървен материал. Комисията е решила да анализира допълнително този вариант на по-късен етап.

- 7 Оценка на въздействието на Плана за действие на ЕС за прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията (FLEGT); Европейска комисия, Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ (2004 г.).
- 8 SEC(2004) 977 от 20 юли 2004 г. „Предложение за регламент на Съвета за установяването на доброволна схема на разрешителни FLEGT за вноса на дървесина в Европейската общност“.
- 9 Проучването посочва рисковете, свързани с евентуалното отклоняване на незаконен дървен материал към други „по-малко строги“ пазари, като Китай или Япония, и признава ограничената потенциална ефективност на плана за действие, по-специално в държави с малък обем на износ на дървен материал за ЕС.



## Констатации и оценки

### 17

Комисията е решила да приложи първия — двустранния вариант. Комисията признава предизвикателствата във връзка с подхода, по-специално в държавите с ограничен управленски капацитет, където изпълнението на плана за действие е необходимо да бъде съпътствано от значително изграждане на капацитет и институционално укрепване<sup>10</sup>.

### 18

Комисията е определила правилно основните елементи, които могат да изискват подкрепа от донори за ефективно прилагане на СДП, включително реформа на политиката в областта на околната среда и горите, разработването на системи за мониторинг, проследяване и лицензиране, както и изграждането на капацитет в различни сектори (вж. точка 6).

### Комисията не е разработила подходящ работен план

### 19

В работния план на ЕС за FLEGT липсват някои основни елементи на един подходящ план за действие<sup>11</sup>. В него няма конкретни оперативни цели със съответни показатели, не е налице график с конкретни основни етапи и липсва изрична рамка за мониторинг. Поради това осъщественият напредък и постигнатите резултати по плана са много трудно измерими. Както се посочва в изготвения от ЕИГ доклад за напредъка на Плана за действие FLEGT за периода 2003—2010 г.: „планът за действие е повече от декларация за политика, но при липсата на основни етапи и цели, той не е точно стратегия“<sup>12</sup>.

### 20

При започването му планът за действие е разглеждан като начало на дългосрочен процес. Въпреки това планираните мерки, конкретните цели и пътната карта, която да бъде следвана, е трябвало да бъдат разработени в първите години. 12 години по-късно FLEGT все още не разполага с ясно заявен набор от цели, които да бъдат постигнати с ясно определени финансови инструменти в определен времеви хоризонт.

### 21

Планът за действие не разполага с ясно определен и специален бюджет. Дейностите в областта на сътрудничеството за развитие се финансират от различни източници, т.е. от общия бюджет на ЕС и ЕФР, чрез различни инструменти, като Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСП)<sup>13</sup>, включително двустранни и регионални географски програми, както и тематични програми и Европейския инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП)<sup>14</sup>.

### 22

Комисията не е осигурила лесно достъпен пълен преглед на проектите за FLEGT. Базата данни за проекти в областта на горското стопанство, създадена от Комисията за целите на одита, не дава последователна и пълна представа за всички проекти за FLEGT. Впоследствие, по време на одита беше установено, че тя е непълна, като някои проекти са неправилно класифицирани като свързани с FLEGT, докато други проекти за FLEGT не са включени<sup>15</sup>. Комисията и държавите членки не са установили ясно определение за „проект за FLEGT“ и как да се отчитат свързаните с проектите средства.

- 10 SEC(2004) 977 от 20 юли 2004 г.
- 11 Планът за действие е поредица от стъпки, които трябва да бъдат предприети, или дейности, които трябва да бъдат извършени, за да може дадена стратегия да успее. Един план за действие има три основни елемента: 1) конкретни задачи; 2) времеви хоризонт; и 3) разпределение на средства за конкретни дейности (<http://www.businessdictionary.com/definition/action-plan.html>).
- 12 Доклад за напредъка на Плана за действие FLEGT; EFI (2011 г.); стр. 34. Вж.: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Action+Plan+Progress+Report+2003-2010/>
- 13 Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година за създаване на финансов инструмент за развитие на сътрудничеството (ОБ L 378, 27.12.2006 г., стр. 41). Регламент (ЕО) № 233/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 година за създаване на финансов инструмент за сътрудничество за развитие за периода 2014—2020 г. (ОБ L 77, 15.3.2014 г., стр. 44).
- 14 Регламент (ЕО) № 1638/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 г. за определяне на общи разпоредби относно установяване на Европейски инструмент за съседство и партньорство (ОБ L 310, 9.11.2006 г., стр. 1).
- 15 Пълнотата на докладването за дейностите по FLEGT беше предизвикателство и по време на предишните оценки на Плана за действие за FLEGT. В доклада за напредъка на FLEGT за периода 2003—2010 г., изготвен от ЕИГ, се посочва, че отчетените действия и суми следва да се приемат по-скоро като приблизителни данни за предприятията и финансирането, предоставено на разположение, отколкото като изчерпателен и напълно съпоставим отчет.



## 23

Успехът в борбата с проблемите с незаконната сеч и незаконната търговия с дървен материал зависи от съвкупност от фактори, т.е. ангажимент от страна на държавите партньори, създаване на необходимите правила за управление, както и ясна и доказана ангажираност от страна на ЕС и другите големи производители и вносители да действат заедно за една обща цел. От съществено значение е също така дейностите, необходими за осигуряване на реален напредък, да се провеждат паралелно. Постигането на целите за FLEGT е силно зависимо също и от основните държави, които произвеждат, преработват и/или търгуват с дървен материал, като Китай, Русия, Индия, Корея и Япония, и от техния ангажимент за борба с незаконната сеч и търговията с незаконни продукти от дървен материал. Тези държави не са участвали в схемата на разрешителни за FLEGT и през годините Комисията е инициирала политически диалог с тях на двустранна основа. До момента тези обсъждания са довели до различни, но като цяло ограничени резултати.

## 24

Едва през 2007 г. — четири години след представянето на плана за действие — е направено проучване за оценка на въздействието на потенциалните мерки по отношение на търсенето<sup>16</sup> за предотвратяване на вноса или пускането на пазара в ЕС на незаконно добит дървен материал. Проучването е довело до предложение за регламент за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара в ЕС дървен материал<sup>17</sup>.

## 25

Регламентът на ЕС за дървения материал (EUTR)<sup>18</sup> е окончателно приет през 2010 г. и влиза в действие през 2013 г. Едно по-ранно приемане на регламента щеше да отправи ясно послание в началните етапи на плана за действие, че ЕС поема водещата роля в борбата срещу износа на незаконен дървен материал. Това би подействало и като допълнителен стимул за държавите, желаещи да участват в процеса на СДП. Повече от десет години след стартирането на плана за действие Регламентът на ЕС за дървения материал все още не е изцяло приложен в някои държави членки<sup>19</sup>. Това изпраща негативно послание към държавите, които се стремят да гарантират, че техният износ на дървен материал е законен<sup>20</sup>.

## 26

С течение на годините, и по-специално със започването на прилагането на законодателство като изменение на закона Лейси (Lacey Act) в САЩ, закона за забрана на незаконната сеч в Австралия и EUTR, някои частни схеми за сертифициране във все по-голяма степен ревизират своите стандарти за по-добро прилагане на изискванията за законност. Подобни схеми допринасят значително за изпълнението на изискванията за належаща проверка на EUTR<sup>21</sup>. Въпреки това само три СДП (Камерун, Република Конго и Централноафриканската република) предвиждат принаването на частните схеми като част от процеса на издаване на разрешителни за FLEGT с осигурената за тази цел подкрепа за FLEGT. С оглед на трудностите, срещани от началото на Плана за действие за FLEGT при създаването на управлявани от държавата схеми за издаване на разрешителни в държави, изправени пред подобни ограничения в капацитета, Комисията не е насърчила в достатъчна степен взаимодействието между FLEGT и частните схеми за сертифициране.

16 Работен документ на службите на Комисията — Придружителен документ към предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал: Оценка на въздействието — Доклад относно допълнителните варианти за борба с незаконната сеч.

17 Без такива разпоредби производителите в държавите, подписали СДП, ще бъдат поставени в неравностойно положение спрямо производителите в държавите, които не са подписали СДП. Законите изисквания и свързаните с тях разходи за производителите в държавите, подписали СДП, като цяло са по-високи от тези за производителите в държавите, които не са подписали СДП.

18 Регламент (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 г. за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал (ОВ L 295, 12.11.2010 г., стр. 23). Той се противопоставя на търговията с незаконно добит дървен материал и изделия от незаконен дървен материал чрез три ключови инициативи: 1) забранява пускането на пазара в ЕС на незаконно добит дървен материал и на изделия, получени от такъв дървен материал; 2) изисква търговците в ЕС, които пускат на пазара в ЕС изделия от дървен материал, да извършват належаща проверка; и 3) задължава въпросните търговци да съхраняват данни за своите доставчици и клиенти.

19 Четири държави членки (Гърция, Испания, Унгария и Румъния) не са изпълнили задълженията си, свързани с прилагането на Регламента на ЕС за дървения материал. <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>

## Констатации и оценки

### Комисията не е определила ясно приоритетите на своето подпомагане

#### 27

След приемането на Плана за действие държавите членки и Комисията са изготвили списък с приоритетни държави, с които да бъдат проведени неформални консултации за евентуалното им участие в схемата за FLEGT<sup>22</sup>. Списъкът включва Камерун, Габон, Република Конго, Гана, Русия, Бразилия, Папуа Нова Гвинея, Индонезия и Малайзия. В същото време държавите членки и Комисията са постигнали съгласие, че ЕС трябва да остане отворен за търговски преговори с всички държави, които проявят интерес.

#### 28

На практика всички държави, които са проявили интерес към плана за действие за FLEGT, са имали възможност да участват в процеса<sup>23</sup>, включително редица азиатски и латиноамерикански държави, за които оценката на въздействието на Комисията е показала, че предвид малкия обем на търговията им с ЕС потенциалното въздействие на СДП би било ограничено.

#### 29

Комисията не е разпределила своите ресурси — както човешки, така и финансови — в съответствие с набор от критерии, които е било вероятно да дадат най-добри резултати. Критерии като размера на незаконната сеч, значението на търговията с ЕС, ангажираността и потенциала на въпросните държави и техните потребности от развитие не са били разгледани заедно, за да се определят приоритетите при използването на ресурсите.

#### 30

В резултат на това ограниченото финансово и техническо подпомагане е разпределено на голям брой държави<sup>24</sup>, някои от които нямат ключово значение за справянето с незаконната сеч или които е най-малко вероятно да развият необходимото равнище на управление за въвеждане на система за издаване на разрешителни в краткосрочен и средносрочен план (вж. **каре 3**). Това е намалило подкрепата и въздействието, което е можело да бъде постигнато.

#### 31

Комисията, съвместно с правителствата на държавите партньори, е установила основните изисквания за функциониращи схеми за издаване на разрешителни във въпросните държави при подготовката и по време на процеса на преговорите за СДП. Оценките включват прегледи на политиката и правните рамки в областта на горите, консултации със съответните министерства и други заинтересовани страни, както и анализ на ключовите аспекти на СДП. Изискванията са включени като приложения в СДП. Приложенията включват списък на областите, в които е необходима подкрепа<sup>25</sup>, и планираните действия<sup>26</sup>.

#### 32

В СДП не е описано как следва да бъдат разделени отговорностите за финансиране между правителството, Комисията и останалите донори<sup>27</sup>.

- 20 Член 20, параграф 2 от EUTR предвижда през 2015 г. Комисията да представи на Европейския парламент и на Съвета доклад относно прилагането на регламента.
- 21 Регламент за изпълнение (ЕС) № 607/2012 на Комисията от 6 юли 2012 година за подробните правила относно системата за надлежна проверка, както и честотата и характера на проверките на организациите за мониторинг съгласно Регламент (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал (ОВ L 177, 7.7.2012 г., стр. 16).
- 22 Протокол от специално заседание относно координирането на донорите за FLEGT от 26.2.2004 г.
- 23 Понастоящем 26 държави са ангажирани в различни етапи от процеса по СДП.
- 24 Както се заключава в доклада на ЕИГ за напредъка за периода 2003—2010 г., исканията за подкрепа по СДП вече надвишават капацитета да се отговори на всички тях, а някои държави членки имат желание да работят и със съседни държави (Беларус, Русия и Украйна) или региони (Западните Балкани), които имат по-голям дял в тяхната търговия, отколкото тропическите развиващи се държави. Вж. Доклад за напредъка на FLEGT за периода 2003—2010 г.; ЕИГ (2011 г.), стр. 36.
- 25 Например СДП между ЕС и Република Камерун включва следното: а) изграждане на капацитет; б) комуникация; в) насърчаване на продуктите с разрешително по FLEGT на пазара на Съюза; г) мониторинг на вътрешния пазар на дървен материал; д) индустриализация; е) мониторинг на въздействието от споразумението; ж) съдействие за осъществяване на мониторинг на прилагането на схемата за удостоверяване на законността;

33

Проектите, изпълнени съвместно с правителствата на държавите, сключили СДП, отговарят на нуждите, определени в СДП, например разработването на системи за проследяване на дървения материал, схеми за издаване на разрешителни и създаването на длъжност независим одитор. Въпреки това целта за подобряване на правоприлагането от страна на националните органи не е ясно отразена, тъй като много малко проекти се концентрират върху този ключов въпрос. Незадоволителното правоприлагане оказва значително въздействие върху размера на дейностите, свързани с незаконна сеч, тъй като вероятността от разкриване и наказателно преследване на престъпления спрямо околната среда е малка, докато стимулите да се работи незаконно съответно са големи. Държавите, подписали СДП, имат значителни потребности в тази област, както показва например тяхното класиране в индекса за възприемане на корупцията на Transparency International (вж. **приложение IV**). Макар че в някои от подписаните СДП държави може да се наблюдава положителна тенденция, повечето от тях остават сред държавите с най-висока корупция в света.

34

Подкрепата за процеса на прилагане на СДП не е последователно включена в стратегиите за сътрудничество за развитие с държавите партньори. Управлението на горите е включено като част от основен сектор в пет<sup>28</sup> от 12<sup>29</sup> държави, подписали СДП, в документите за национална стратегия за програмния период 2007—2013 г. Тъй като незаконната сеч включва многосекторни въпроси (управление, търговия, селско стопанство), FLEGT може да се разглежда в рамките на различни основни сектори във всички държави, подписали СДП, но стратегиите в областта на сътрудничеството за развитие не изследват тази възможност, нито споменават необходимостта проблемите, свързани с FLEGT, да се насочат към съответните основни сектори.

з) модернизиране на системата за проследяване; и) укрепване на националната система за контрол; й) система за удостоверяване на законността; к) на система за издаване на разрешителни за FLEGT; л) установяване на независим одит; м) реформи на правната рамка; н) търсене на допълнително финансиране.

- 26 Например организиране на вътрешния пазар на дървен материал или създаване на подходяща система за проследяване.
- 27 В СДП с държавите от АКТБ се посочва само необходимостта да се търсят ресурси от ЕФР и други механизми, които следва да се определят. В СДП с Индонезия се споменава възможността за търсене на ресурси в контекста на дейностите по програмиране на ЕС.
- 28 Камерун, Хондурас, Индонезия, Малайзия и Република Конго.
- 29 Одиторите провериха 12 държави, които са подписали или понастоящем водят преговори за СДП и които получават подкрепа за FLEGT.

Карте 3

Либерия и Централноафриканската република

Либерия и Централноафриканската република, които са подписали СДП, са получили значителна финансова подкрепа за подготовката и прилагането на своите СДП<sup>30</sup>. Тези държави изнасят много ограничени обеми дървени продукти за ЕС и са изправени пред множество предизвикателства в областта на управлението, които ще им попречат да разработят функционираща система за издаване на разрешителни в обозримо бъдеще. От друга страна, Кот д'Ивоар е изнесла значително по-големи обеми дървени продукти за ЕС, отколкото тези държави<sup>31</sup>, но тя не е получила никаква финансова помощ с цел подготовка за СДП.

30 Вносът в ЕС на дървени продукти от Либерия и Централноафриканската република възлиза средно съответно на приблизително 5 и 18 милиона евро годишно, докато общата финансова подкрепа за тези държави възлиза съответно на 11,9 и 6,8 милиона евро.

31 Средно приблизително 166 милиона евро годишно.

### Подкрепата на ЕС за държавите производителки на дървен материал не е била достатъчно ефективна

#### 35

Сметната палата провери

- а) дали резултатите от проекта са постигнати по план;
- б) дали цялостният напредък по отношение на системите за разрешителни е задоволителен; и
- в) дали Комисията е осъществявала правилно мониторинг и докладване относно изпълнението на плана за действие.

### Основните разгледани проекти са проблематични

#### 36

Проектите, насочени към укрепване на капацитета на публичните органи, не са били ефективни. От друга страна, прилагането на законодателството в областта на горите, управлението и търговията е укрепило организациите на гражданското общество, увеличавайки по този начин прозрачността на горския сектор. Най-значимите проекти от финансова гледна точка в Камерун и Индонезия не са довели до очакваните резултати. Липсата на успех в Камерун е блокирала започналия напредък, докато провалът на проекта в Индонезия е довел до изместване на фокуса за използването на средствата от ЕС.

#### 37

Основният проект в процеса на прилагане на СДП в Камерун, целящ създаването на система за проследяване на дървения материал<sup>32</sup>, се е провалил тъй като разработената система не функционира, което означава, че съществуващите резултати от проекта няма да бъдат използвани. Проектът е бил действащ в периода между 2010 г. и 2013 г. и е струвал 2,27 млн. евро. Неуспехът произтича от комбинация от фактори, които включват неподходяща оценка на потребностите и сериозни недостатъци в изпълнението на проекта. Отличителна характеристика на тази неадекватна оценка на потребностите е неефективната координация на Комисията със заинтересованите страни и по-специално Министерството на горите и фауната. Освен това изпълнението на ответната страна по споразумението е било неадекватно, а Комисията не е предприела навременни коригиращи действия. Неуспехът на системата за проследяване на дървения материал е един от основните фактори, които допринасят за забавянето на изпълнението на СДП в Камерун. Отделен проект, финансиран от „Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit“, в момента разработва нова система.

32 Проект: *Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun* (Създаване на система за проследяване на дървения материал в Камерун).

## 38

Основното постижение на процеса на FLEGT в Камерун е участието на гражданското общество в управлението на горите. Преди подписването на СДП организациите на гражданското общество не са били признавани от правителството като легитимни партньори с право да изразяват загриженост относно въпроси, свързани с управлението на горските ресурси. Въпреки че отношенията със съответните министерства често остават напрегнати<sup>33</sup>, местните и международните неправителствени организации вече са общоприети заинтересовани страни и имат възможност да влияят върху политиката в областта на горите на различни равнища в държавата. Това оказва положително въздействие върху прозрачността и отчетността в целия сектор. Въпреки това, макар че проектите като цяло са засилили позицията на гражданското общество, два от четирите одитирани проекта, изпълнени от НПО, не са постигнали всички очаквани резултати, главно поради твърде амбициозни цели.

## 39

Най-значимият от финансова гледна точка от проектите във връзка с FLEGT в Индонезия<sup>34</sup> е насочен към подобряване на прилагането на законодателството и управлението в областта на горите чрез засилена отчетност и прозрачност, намаляване на незаконната търговия с дървен материал чрез участието на търговските и промишлените сектори, както и подпомагане на координацията на дейностите за FLEGT. Той не е постигнал повечето от планираните резултати в следствие на прекалено амбициозен и нереалистичен план на проекта, проблеми по време на изпълнението и незадоволителен мониторинг. Проектът не е довел до никакви конкретни резултати и е бил преждевременно прекратен, като част от средствата по проекта

е трябвало да бъдат възстановени. Вследствие на разногласия с Комисията относно управлението на проекта, индонезийското правителство е решило да прилага СДП без по-нататъшна пряка подкрепа от Комисията.

## 40

Докато документът на Комисията за национална стратегия за Индонезия в рамките на периода 2002—2006 г. включва управлението на природните ресурси, и по-специално горите, като един от основните сектори за помощ за развитие, за следващия период 2007—2013 г. това вече не е така. Освен индонезийският проект за подкрепа за FLEGT през 2004 г., за този период не е била предвидена никаква по-нататъшна помощ за развитие в горския сектор от ЕС за правителството на Индонезия.

## 41

От 2004 г. насам помощта от ЕС в Индонезия, възлизаща на 10 милиона евро за 11 проекта, е била насочена изключително към НПО. Проектите като цяло са имали за цел оказване на подкрепа за местното участие (от граждански организации или други недържавни участници, включително частния сектор) в прилагането на различни елементи от СДП (включително реформа на политиката), подобряване на управлението на горите и въвеждане на системи за проследяване на дървения материал и независим мониторинг. Макар че този подход има предимството на взаимодействието с ангажираните организации, предвид степента на предизвикателствата е бил необходим по-координиран подход. Едно от тези предизвикателства е да се помогне на големия брой малки и средни предприятия (МСП) в тяхната подготовка за пълно лицензиране по FLEGT, но това е задача, далеч надхвърляща възможностите на проектите на Комисията.

33 Например Министерството на горите и фауната не предприема последващи действия въз основа на доклади за случаи на незаконен добив, изготвени от местните общности (Проект: *Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun* (Външно и общностно наблюдение на горите при прилагането на СДП за FLEGT в Камерун)).

34 Проект на ЕС и Индонезия за подкрепа за FLEGT.



## 42

Четири проекта на неправителствени организации, проверени в Индонезия, работеха за укрепване на системата за независим мониторинг в страната, за оказване подкрепа на МСП и за подобряване на подготовката и прилагането на СДП. Един проект е постигнал целите си в рамките на срока и бюджета<sup>35</sup>. Два проекта все още са в процес на изпълнение, като единият от тях е вероятно да постигне планираните резултати<sup>36</sup>. Другият проект<sup>37</sup> е претърпял големи закъснения и значително намаляване на обхвата си вследствие на слабости в планирането му и на оттеглянето на съфинансиращ партньор.

## 43

Основните установени от Сметната палата фактори, които засягат постигането на целите на проектите в тези две държави, бяха подчертани също и от оценителите на Комисията в техните доклади относно МОР и оценки на проекти, свързани с FLEGT, в други държави, подписали СДП. Тези фактори са: недостатъчна оценка на рисковете и ограниченията на проектите, неправилно планиране, незадоволително управление и мониторинг на проектите, и проблеми с координацията между партньорите по проектите.

### Напредъкът по пътя към установяването на схема на разрешителни е бавен

## 44

В момента двадесет и шест държави са ангажирани в процеса на СДП. Девет от тях са в процес на договоряне на СДП, докато шест държави вече са подписали СДП, а именно Индонезия, Камерун, Гана, Република Конго, Либерия и Централноафриканската република. Степента на напредък в посока на прилагане на

схема на разрешителни се различава значително сред подписалите СДП държави в резултат на различни фактори, като например различен институционален капацитет и различни равнища на ангажираност към процеса.

## 45

В Индонезия, където преговорите за СДП започват през март 2007 г. и споразумението влиза в сила през май 2014 г., е постигнат значителен напредък по отношение на нерешените въпроси и има вероятност в близко бъдеще да се премине към прилагане на схема на разрешителни за FLEGT. Тя вече разполага с държавна система за осигуряване на законността на дървения материал и разрешителни, която е задължителна за всички видове износ. След съвместната оценка, извършена през 2013 г. и 2014 г., в момента се преодоляват оставащите проблеми. Двете основни предизвикателства за Индонезия са 1) осигуряване на необходимото управление в държава с нейния размер и разнообразие и 2) гарантиране, че нейните многобройни МСП спазват изцяло всички нормативни изисквания.

## 46

Камерун е изразил своя интерес към сключване на СДП с ЕС през 2004 г. Въпреки това, макар че законодателството в областта на горите в Камерун се счита за добре развито, то е също така много сложно и прилагането остава основно предизвикателство. Преговорите за СДП са проведени в рамките на четири години — от 2006 г. до 2010 г. Поради дългия процес на ратификация, споразумението в крайна сметка влиза в сила на 1 декември 2011 година. Според графика, определен в договора, пилотната система за проследяване на дървения материал е трябвало да бъде тествана през 2013 г. и разрешителните по FLEGT е трябвало да бъдат издадени през

- 35 Проект: Укрепване на организациите на гражданското общество и на малките и средните предприятия за дървен материал при подготовката на СДП и прилагането на SVLK (Индонезийска система за проверка на законността на дървения материал).
- 36 Проект: Насърчаване на осигуряването на законността на дървения материал (разрешителни по FLEGT) като ключова стъпка към устойчиво производство и потребление в дървообработващата промишленост в Индонезия.
- 37 Проект: Укрепване ролята на държавните и недържавните участници в подготовката, договарянето и/или изпълнението на СДП за FLEGT.

2015 г. Въпреки това основната цел на СДП — разработването на схема на разрешителни за дървен материал — все още далеч не е постигната, най-вече поради неуспеха на проекта, който е имал за цел да разработи системата за проследяване на дървения материал. Следователно съществуват много предизвикателства, които трябва да бъдат преодолени, преди да бъде постигнато пълно прилагане на схема на разрешителни по FLEGT.

#### 47

Гана, която е първата държава, подписала СДП през 2009 г., първоначално предвижда, че първите продукти с разрешителни по FLEGT ще бъдат изнесени до края на 2011 година. Системата за проследяване на дървен материал вече функционира, но процедурите за издаване на разрешителни все още предстои да бъдат тествани. Понастоящем амбицията на държавата е системите за издаване на разрешителни да бъдат готови до края на 2015 г.

#### 48

В Република Конго, която е ратифицирала своето СДП през май 2010 г., стратегията за горите и нов закон за горското стопанство са в процес на разработване. Напредъкът обаче е бавен поради комбинация от фактори, свързани най-вече с управлението.

#### 49

Либерия и ЕС започват преговори за СДП през март 2009 г. и през юли 2011 година е подписано СДП. Независимо от това незаконната сеч продължава да бъде основен проблем, също както и злоупотребата с разрешителни за частно ползване<sup>38</sup>. Основното предизвикателство е незадоволителният капацитет на службите на администрацията на горите.

#### 50

СДП с Централноафриканската република е сключен през ноември 2011 г., но гражданската война блокира всички действия на правителството. Много райони в страната са извън контрола на службите на администрацията на горите, като по този начин се възпрепятства процеса на изпълнение на СДП.

#### 51

Други девет държави са в процес на преговори за СДП. Една от тях — Малайзия, която е важен производител на тропически дървен материал, е първата държава, започнала преговори през 2006 г. Въпреки това, интензивните преговорите през годините не са успели да преодолеят трудностите за прилагане на СДП в цялата страна и по-специално в Саравак. При липсата на СДП, Малайзия широко използва публични и частни схеми за сертифициране.

#### 52

Въпреки че Комисията е успяла да открие въпроса за незаконната сеч и да поддържа значителен интерес към тази тема, напредъкът към установяването на схема на разрешителни е бавен. Съществува опасност от възникване на „умора от FLEGT“, тъй като държавите са разочаровани от липсата на напредък и могат да намерят други, по-малко строги пазари за своите продукти. В повечето държави основните предизвикателства в процеса на изпълнение са липсата на институционален капацитет, широко разпространената корупция и слабото прилагане на законодателството.

38 Вж.: <http://www.illegal-logging.info/regions/liberia>

### Процедурите за мониторинг и докладване са незадоволителни

#### 53

Комисията не е докладвала периодично за напредъка на плана за действие за FLEGT. Въпреки че съгласно член 9 от Регламента за FLEGT от Комисията се изисква да представи доклад пред Съвета в рамките на две години от влизането в сила на първото СДП, такъв доклад не е подготвен. На разположение са доклади относно отделни държави партньори, съдържащи информация за дейностите, изпълнявани в различни области, обхванати от СДП, но в тях не е измерен напредъка в изпълнението на СДП спрямо определените основни етапи, нито са описани постиженията и срещаните трудности, заедно с начина, по който са били преодолени.

#### 54

Проблем представлява липсата на рамка, включваща стабилна база от данни (вж. точка 22), която би улеснила отчетността. Предвид липсата на цели и основни етапи, оценяването на напредъка беше трудно. Както се отбеляза в доклада на ЕИГ за напредъка на FLEGT за периода 2003—2010 г., подобна дейност се затруднява още повече от факта, че планът за действие е по-скоро политически процес, отколкото традиционна програма за подпомагане<sup>39</sup>.

#### 55

Едва в края на 2014 г. Комисията е въвела стандартизирана рамка за мониторинг на напредъка с цел измерване на осъществяването на основните етапи от изпълнението на СДП. До този момент тя е използвана за целите на вътрешното управление на Комисията. Тъй като системата е въведена едва отскоро, е твърде рано да се коментира как тя функционира на практика.

#### 56

В края на 2014 г. Комисията е започнала външна оценка на Плана за действие за FLEGT с доклад, планиран за октомври 2015 г. Тази оценка, която се провежда 12 години след представянето на плана за действие, е доста закъсняла, предвид срещаните трудности и значителните промени през този период, които е трябвало да бъдат идентифицирани и анализирани, за да се оцени въздействието им върху съществуващия план за действие, например:

- а) нарастващото значение на големите азиатски икономики в търговията с дървен материал;
- б) нарастващото въздействие на незаконното преобразуване на горите за други цели, например за земеделие;
- в) възможностите за по-добро взаимодействие с мярката за смекчаване на последиците от изменението на климата REDD+;
- г) променящите се тенденции в износа на дървен материал за ЕС;
- д) възможността за по-широко използване на частни схеми за сертифициране.

<sup>39</sup> Доклад за напредъка на FLEGT за периода 2003—2010 г.; ЕИГ (2011 г.), стр. 34.



## 57

Сметната палата стигна до заключението, че Комисията не е управлявала достатъчно добре подкрепата, предоставена в рамките на Плана за действие на ЕС за FLEGT.

## 58

Подкрепата за FLEGT не е била достатъчно добре планирана и насочена:

- а) Подкрепата на ЕС за процеса на FLEGT се основава на надеждна оценка на проблема с незаконната сеч, неговите движещи сили и възможните мерки, които да бъдат предприети, а Комисията е замислила Плана за действие за FLEGT по иновативен начин.
- б) Въпреки това Комисията не е разработила подходящ работен план с ясни цели, основни етапи и специално предвиден бюджет. Макар че би било трудно да бъдат подготвени в самото начало на Плана за действие, те е следвало да бъдат установени в първите му години.
- в) Закъснялото приемане и бавното прилагане на EUTR е подействало като демотивиращ фактор за държавите, подписали СДП, в подготовката им за евентуално установяването на схема на разрешителни по FLEGT.
- г) Празнотата, създадена от липсата на разрешителни по FLEGT, е запълнена до голяма степен от частни органи за сертифициране, които допринасят значително за изпълнението на изискванията на EUTR за надлежна проверка. Въпреки това Комисията не е проучила в достатъчна степен възможните взаимодействия между FLEGT и тези частни схеми.

- д) Комисията не е определила ясни приоритети за финансиране за своята подкрепа за държавите производителки на дървен материал.

### Препоръка 1 Работен план

---

Комисията следва да изготви работен план за различните компоненти от плана за действие за FLEGT за периода 2016—2020 г., определящ ясни и конкретни цели, приоритети, срокове и бюджет за подпомагане от ЕС на страните производители на дървен материал. Целите следва да отчитат възможностите на държавите и техните специфични ограничения.

### Препоръка 2 Прилагане на EUTR

---

Крайно време е Комисията да настоява за стриктното прилагане във всички държави членки на регламента за дървения материал.

### Препоръка 3 Частни схеми за сертифициране

---

Комисията следва да определи до каква степен може да се използва по-ефикасно работата, извършвана от частни органи за сертифициране с добра репутация.

### Препоръка 4 Разпределение на ресурсите

---

Ресурсите следва да бъдат разпределяни там, където е вероятно да окажат най-голямо въздействие

## Заклучения и препоръки

в борбата с незаконната сеч и свързаната с нея търговия. В случаите, когато прилагането на изискванията на СДП изглежда по-трудно осъществимо, Комисията следва да предложи мерки за подкрепа на управлението на горите, без да е необходимо подписването на СДП.

в) Комисията не е осъществявала надлежно мониторинг и докладване относно напредъка на плана за действие за FLEGT. Оценката, започнала в края на 2014 г., е закъсняла прекалено много.

### 59

Подкрепата на ЕС за държавите производителки на дървен материал не е била достатъчно ефективна.

- а) Тя е укрепила гражданското общество и е повишила осведомеността относно проблема с незаконната сеч в държавите партньори, но проектите, насочени към засилване на капацитета на публичните органи, не са постигнали очакваните резултати.
- б) Схемата на разрешителни за FLEGT, която е основата на плана за действие, все още не функционира в някои от държавите партньори. Вече са изминали 12 години от представянето на плана за действие и въпреки широкия интерес към СДП все още не функционира нито една система за разрешителни за FLEGT, а поставените като цел последващи дати за тяхното въвеждане са пропуснати.

### Препоръка 5 Докладване

На всеки две години Комисията следва да изготвя доклад относно напредъка на плана за действие за FLEGT. Той следва да включва оценка на изпълнението на СДП, планираните срокове, срещаните трудности и предприетите или планираните мерки.

### Препоръка 6 Оценки

Комисията следва да използва текущата оценка като възможност да се прецени как може да бъде изменен сегашният подход за постигането на по-осезаеми резултати.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Karel PINXTEN — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 8 септември 2015 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Председател

## Прилагане на FLEGT, управление на горите и свързани с търговията програми в периода 2003—2013 г.

(в млн. евро)

Регион/държава	СДП			Начин на управление			Общо
	Подписано (година)	Изразен интерес <sup>1</sup>	Текущи преговори <sup>2</sup>	Изпълнение от държави членки	Съвместно управление с международни организации	Друго (изпълнение от държави партньори, НПО, публични и частни дружества)	
<b>Субсахарска Африка</b>							<b>74,89</b>
Многонационални проекти <sup>2</sup>						14,92	14,92
Камерун	2010					13,66	13,66
Либерия	2011			8,00		3,90	11,90
Гана	2009					3,00	3,00
Буркина Фасо					7,80	0,20	8,00
Република Конго	2010					7,56	7,56
Централноафриканска република	2011					6,80	6,80
Демократична република Конго			X		3,00	2,18	5,18
Уганда						2,75	2,75
Мадагаскар						0,68	0,68
Габон			X			0,20	0,20
Судан						0,19	0,19
Малави						0,05	0,05
<b>Латинска Америка</b>							<b>90,21</b>
Многонационални проекти <sup>2</sup>						3,93	3,93
Хондурас			X	20,40		21,73	42,13
Бразилия					10,79	12,74	23,53
Никарагуа				2,00		6,06	8,06
Колумбия		X				8,05	8,05
Перу		X				4,03	4,03
Гвиана			X			0,45	0,45
Чили						0,04	0,04

(в млн. евро)

Регион/държава	СДП			Начин на управление			Общо
	Подписано (година)	Изразен интерес <sup>1</sup>	Текущи преговори <sup>3</sup>	Изпълнение от държави членки	Съвместно управление с международни организации	Друго (изпълнение от държави партньори, НПО, публични и частни дружества)	
<b>Азия и Тихоокеанския регион</b>							<b>43,37</b>
Многонационални проекти <sup>2</sup>					10,60	1,91	12,51
Индонезия	2011					21,95	21,95
Китай						3,84	3,84
Филипините		X				1,92	1,92
Афганистан						1,88	1,88
Тайланд						0,61	0,61
Мианмар		X				0,45	0,45
Соломонови острови		X				0,18	0,18
Малайзия			X				
Виетнам			X			0,03	0,03
<b>Съседство</b>							<b>25,04</b>
Многонационални проекти <sup>2</sup>					15,00		15,00
Мароко						5,63	5,63
Косово				2,70		0,41	3,11
Черна гора						0,75	0,75
Ливан						0,33	0,33
Албания						0,10	0,10
Грузия						0,09	0,09
Беларус						0,03	0,03
<b>Два или повече региона</b>							<b>63,65</b>
Многонационални проекти <sup>2</sup>					39,60	24,05	63,65
<b>ОБЩО</b>				<b>33,10</b>	<b>86,79</b>	<b>177,28</b>	<b>297,17</b>

1 Други шест държави са изразили своя интерес (Боливия, Камбоджа, Еквадор, Гватемала, Папуа Нова Гвинея и Сиера Леоне), но все още не е налице никакъв финансов ангажимент.

2 Многонационалните проекти включват: (за Азия и Тихоокеанския регион) споразумения с Европейския институт за гората за общо 10,6 млн. евро (FLEGT Азия); и (за съседните региони) споразумения със Световната банка на обща стойност 15 млн. евро (FLEGT). Що се отнася до многонационалните проекти, които обхващат повече от два региона, основните програми включват споразумения за 12 млн. евро с ЕИГ и споразумения за 20 млн. евро с ФАО (FLEGT — АКТБ: 10 млн. евро и FLEGT — ЕС — ФАО: 10 млн. евро).

3 Водят се преговори за още три държави, за които все още не е налице никакъв финансов ангажимент – Кот д'Ивоар, Лаос и Тайланд.

Източник: Европейска сметна палата въз основа на информация, предоставена от ГД „Международно сътрудничество и развитие“.

Списък на одитираните проекти

Държава	Наименование на проекта	Принос на ЕС (евро)	Период на изпълнение
Камерун	<i>Mise en place d'un Observateur Indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun (Установяване на независим наблюдател за контрол на горите и мониторинг на нарушения в областта на горите в Камерун)</i>	2 480 070	31.12.2009 г. — 30.12.2013 г.
	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun (Създаване на система за проследяване на дървения материал в Камерун)</i>	2 496 763	15.2.2010 г. — 14.12.2012 г.
	<i>Mise en place d'un Audit Indépendant du Système FLEGT au Cameroun (Въвеждане на независим одит на системата за FLEGT в Камерун)</i>	1 164 600	4.5.2012 г. — 3.5.2014 г.
	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires (Насърчаване на законното производство и законния износ на дървен материал от горите в общността)</i>	987 139	1.2.2011 г. — 31.1.2012 г.
	<i>Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun (Външно и общностно наблюдение на горите при прилагането на СДП за FLEGT в Камерун)</i>	113 836	19.1.2012 г. — 18.7.2013 г.
Индонезия	Проект на ЕС и Индонезия за подкрепа за FLEGT	11 276 872	1.3.2006 г. — 28.11.2011 г.
	Съвместно планиране на земеползването и устойчиво институционално споразумение за засилване на правото на поземлена собственост, горските и общностните права в Индонезия	1 796 619	1.3.2010 г. — 28.2.2014 г.
	Укрепване ролята на държавните и недържавните участници в подготовката, договарянето и/или изпълнението на СДП за FLEGT	1 189 228	10.1.2011 г. — 31.12.2015 г.
	Укрепване на мрежата за независим мониторинг на горите в Индонезия, за да се гарантира надеждна система за проверка на законността на дървения материал и ефективно изпълнение на СДП	188 946	1.5.2011 г. — 30.4.2013 г.
	Насърчаване на осигуряването на законността на дървения материал (разрешителни за FLEGT) като ключова стъпка към устойчиво производство и потребление в дървообработващата промишленост в Индонезия	1 091 463	30.1.2013 г. — 28.2.2014 г.

Списък на оценките на проекти и извършените проверки на МОР

Оценки

	Наименование на проекта	Вноска на ЕС (евро)	Държава	Дата и вид на оценката	Основни констатации от доклада
1	Регионална програма за подкрепа за плана за действие на ЕС за FLEGT в Азия	5 800 000	Седалище	декември 2010 г. средносрочна	<ul style="list-style-type: none"> <li>Незадоволително планиране на проекта: недостатъчно конкретни цели, дейности по проекта, очаквани резултати и основни етапи</li> <li>Липса на ясна система за мониторинг на изпълнението, което води до слаба ефективност и ограничена отчетност</li> </ul>
2	VERIFOR – Институционални варианти за проверка на законността в сектора на горите	1 902 171		ноември 2009 г. окончателна	<ul style="list-style-type: none"> <li>Липса на гъвкавост на проекта за адаптиране или приспособяване на неговата логическа рамка (LFA) към динамиката на определени региони в Азия и Африка, като по този начин се намалява неговата ефективност</li> </ul>
3	План за действие за търговия с дървен материал (TTAP) – проект TFT (фонд за тропическите гори)	3 389 796		май 2012 г. окончателна за първия етап и средносрочна за втория етап	<ul style="list-style-type: none"> <li>Много добро цялостното изпълнение на проекта</li> </ul>
4	Гарантиране на място на масата на преговорите: подкрепа за участието на коалиции на НПО в процесите по СДП за FLEGT с цел подобряване на управлението на горите и укрепване на правата на местното и коренното население	960 000		юни 2012 г. окончателна	<ul style="list-style-type: none"> <li>Много добро цялостното изпълнение на проекта</li> </ul>
5	Група за обучение по управление на горите (FGLG) — създаване на възможност за практично, правилно и устойчиво използване на горите	1 866 365		януари 2014 г. окончателна	<ul style="list-style-type: none"> <li>Липса на систематична оценка на потребностите и недостатъчно конкретна логическа рамка на проекта, както и липса на надлежно определени показатели за равнището на държавата</li> <li>Подкрепените по проекта действия са недостатъчни за постигане на желаното равнище на подобряване на управлението</li> </ul>

	Наименование на проекта	Вноска на ЕС (евро)	Държава	Дата и вид на оценката	Основни констатации от доклада
6	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun (Създаване на система за проследяване на дървения материал в Камерун)</i>	2 496 763	Камерун	май 2013 г. окончателна	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Незадоволително планиране на проекта: специфичните за държавата рискове и ограничения не са надлежно взети под внимание</li> <li>○ Недостатъчна координация между заинтересованите страни</li> <li>○ Неефективни мониторинг и управление на проекта</li> <li>○ Резултатите не съответстват на очакванията</li> </ul>
7	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires (Насърчаване на законното производство и законния износ на дървен материал от горите в общността)</i>	987 139		декември 2012 г. средносрочна	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ограниченията не са били достатъчно добре оценени и предвидени</li> <li>○ Планирането на проекта не е достатъчно реалистично</li> </ul>
8	Укрепване на управлението на горите в Африка — чрез национални срещи на високо равнище относно „незаконната сеч“ и повишаване на осведомеността и обучение на средно равнище	1 890 608		май 2013 г. средносрочна	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Липса на подходяща логическа рамка с обективно проверими показатели</li> <li>○ Недостатъци в мониторинга на проекта: липса на редовни заседания на управителния комитет</li> <li>○ Координационни проблеми, водещи до липса на връзка между различните резултати от проекта</li> </ul>
9	Проект на ЕС и Индонезия за подкрепа за FLEGT	11 276 872	Индонезия	септември 2010 г. окончателна	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Неподходящо и нереалистично планиране на проекта</li> <li>○ Неефективни мониторинг и надзор на проекта</li> <li>○ Повечето резултати не са постигнати според плана</li> </ul>
10	<i>Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo (Независим мониторинг на прилагането на законодателството в областта на горите и управлението (OI-FLEG) в подкрепа на СДП за FLEGT в басейна на река Конго)</i>	1 598 497	Република Конго	март 2012 г. средносрочна	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Някои слабости в логическата рамка, по-специално при определянето на обективно проверими показатели</li> <li>○ Недостатъци в мониторинга на проекта: липса на редовни заседания на управителния комитет</li> </ul>

Доклади от МОР

	Наименование на проекта	Принос на ЕС към програмата (евро)	Държава	Дата на МОР	Основни констатации от доклада
11	Програма за населението в горите: Сигурно място на масата на преговорите: Ефективно участие на зависимите от гората общности и организации на гражданското общество във FLEGT	778 271	Камерун	март 2013 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Логическата рамка не е изготвена правилно, поради което е трудно да се направи оценка на резултатите</li> <li>○ Партньорите не са били включени по подходящ начин в изготвянето на проекта</li> <li>○ Ограничена координация с другите проекти за FLEGT и националните участници</li> <li>○ Ограничени усилия за мониторинг</li> </ul>
12	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires (Насърчаване на законното производство и законния износ на дървен материал от горите в общността)</i>	987 139		март 2013 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Незадоволителна логическа рамка с недостатъчно конкретни цели и показатели</li> <li>○ Недостатъчен анализ на риска</li> <li>○ Незадоволителен мониторинг на дейностите</li> <li>○ Закъснения в изпълнението</li> <li>○ Липса на гъвкава/жизнеспособна стратегия за изход</li> </ul>
13	Укрепване на управлението на горите в Африка — чрез национални срещи на високо равнище относно „незаконната сеч“ и повишаване на осведомеността и обучение на средно равнище	1 890 608		юни 2013 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Незадоволителна логическа рамка и недобре планирани цели, резултати и показатели</li> <li>○ Недостатъчна координация между заинтересованите страни</li> <li>○ Ниско качество на резултатите и несигурна устойчивост</li> </ul>
14	Изграждане на капацитет в басейна на река Конго и осъществяване на независим мониторинг на прилагането на законодателството и управлението в областта на горите (IM-FLEG) в Република Конго	1 636 366	Република Конго	април 2009 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Показателите не винаги са количествено измерими</li> <li>○ Проектът зависи от външно финансиране и не създава приходи</li> <li>○ Малко е вероятно институционалната структура да остане без външна намеса</li> </ul>
15	<i>Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo (Независим мониторинг на прилагането на законодателството в областта на горите и управлението (OI-FLEG) в подкрепа на СДП за FLEGT в басейна на река Конго)</i>	1 438 647		декември 2012 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Показателите не са конкретни и са трудни за измерване</li> <li>○ Не са проведени никакви заседания на управителния комитет, въпреки че са били планирани</li> <li>○ Устойчивостта е зависима от продължаването на финансирането от донори</li> </ul>
16	<i>Vulgarisation de l'APV/FLEGT pour une appropriation et participation des populations locales dont les populations autochtones dans sa mise en œuvre (Популяризиране на СДП/FLEGT с цел ангажираност и участие на местното население в прилагането му)</i>	180 000		декември 2012 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Незадоволителна логическа рамка, някои показатели не са измерими</li> <li>○ Заинтересованите страни не са били включени по подходящ начин в изготвянето на проекта</li> <li>○ Не са проведени никакви заседания на управителния комитет, въпреки че са били планирани</li> <li>○ Проблеми с устойчивостта: Процесът по СДП все още е в ход, равнището на техническа подготовка на партньорите и другите заинтересовани страни е недостатъчно</li> </ul>



	Наименование на проекта	Принос на ЕС към програмата (евро)	Държава	Дата на МОР	Основни констатации от доклада
17	Инициатива за управление за права и отчетност в управлението на горите (GIRAF)	865 767	Гана	юли 2011 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Незадоволителна логическа рамка</li> <li>○ Неясно формулирани рискове и предположения</li> <li>○ Слаба координация между партньорите</li> <li>○ Липса на подкрепяща политиката среда</li> <li>○ Неефективно изпълнение на някои дейности</li> <li>○ Устойчивостта не е неразделна част от плана на проекта</li> </ul>
18	Подкрепа за интегрирането на законните и легитимни вътрешни пазари на дървен материал в споразумения за доброволно партньорство	1 999 265		юни 2013 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Показателите не винаги са измерими, мониторингът и измерването на резултатите са трудни</li> </ul>
19	Въвеждане на нов начин за запазване на тропическите гори: от незаконна сеч към добро управление	2 560 516	Индонезия	ноември 2011 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Показателите не са достатъчно добре разработени</li> <li>○ Сложността и броят на участниците са подценени от изпълнителите на проекта</li> <li>○ Слабо интегриране в местните институционални структури</li> </ul>
20	Подобряване на управлението на горските ресурси и намаляване на незаконната сеч и свързаната с нея търговия с пълното участие на гражданското общество в Югоизточна Азия	1 645 901		септември 2007 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Показателите следва да бъдат по-реалистични</li> </ul>
21	Съвместно планиране на земеползването и устойчиво институционално споразумение за засилване на правото на поземлена собственост, горските и общностните права в Индонезия	1 796 619		ноември 2012 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ В показателите липсва необходимата детайлност</li> <li>○ Слабости в докладването на напредъка</li> <li>○ Липсва надеждна стратегия за изход</li> </ul>
22	Укрепване ролята на държавните и недържавните участници в подготовката, договарянето и/или изпълнението на СДП за FLEGT	1 189 228		декември 2013 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Неподходящи показатели</li> <li>○ Недостатъчна координация: липса на заседания на управителния комитет, ограничено сътрудничество между партньорите</li> <li>○ Закъснения в изпълнението</li> </ul>

	Наименование на проекта	Принос на ЕС към програмата (евро)	Държава	Дата на МОР	Основни констатации от доклада
23	Укрепване на управлението на горите в Либерия след конфликта	1 616 448	Либерия	юни 2012 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Липса на яснота и реализъм в логическата рамка</li> <li>○ Липса на механизми за мониторинг и оценка в плана на проекта</li> <li>○ Много бенефициенти не са участвали в процеса на планиране</li> <li>○ Проблеми в комуникацията между делегацията на Съюза (EUD) и партньора по изпълнението</li> <li>○ Липса на стратегия за устойчивост</li> </ul>
24	Независим мониторинг от гражданското общество на прилагането на законодателството и управлението в областта на горите (CSIMFLEG) в Либерия	150 000		май 2013 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Слабости в логическата рамка: недобре определени показатели, нереалистична времева рамка</li> <li>○ Нуждаещите се бенефициенти и частният сектор не са участвали в планирането</li> <li>○ Слаб мониторинг, липса на управителен комитет на проекта с участието на всички заинтересовани страни</li> <li>○ Липса на стратегия за постепенно преустановяване в работния план</li> <li>○ Незадоволителна рамка на политиката</li> </ul>
25	Подобряване на управлението на горите чрез мониторинг от страна на гражданското общество	129 852		май 2013 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Липса на яснота в логическата рамка, показатели не са прецизни</li> <li>○ Нуждаещите се в селските райони и частният сектор не са участвали в процеса на проектирането</li> <li>○ Много резултати са постигнати със сериозно закъснение, а някои не са постигнати</li> <li>○ Проблеми в комуникацията между делегацията на Съюза (EUD) и партньора по изпълнението</li> <li>○ Липсва стратегия за изход</li> </ul>

Transparency International — Индекс за възприятие на корупцията 2007—2013 г.

Държава	2007 г.		2008 г.		2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	ИВК													
	Оценка	Класиране	Оценка	Класиране	Оценка	Класиране	Оценка	Класиране	Оценка	Класиране	Оценка	Класиране	Оценка	Класиране
Камерун	2,4	138	2,3	141	2,2	146	2,2	146	2,5	134	2,6	144	2,5	144
Либерия	2,1	150	2,4	138	3,1	97	3,3	87	3,2	91	4,1	75	3,8	83
Гана	3,7	69	3,9	67	3,9	69	4,1	62	3,9	69	4,5	64	4,6	63
Република Конго	2,1	150	1,9	158	1,9	162	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,2	154
Централно-африканска република	2,0	162	2,0	151	2,0	158	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,5	144
Демократична република Конго	1,9	168	1,7	171	1,9	162	2,0	164	2	168	2,1	160	2,2	154
Габон	3,3	84	3,1	96	2,9	106	2,8	110	3	100	3,5	102	3,4	106
Хондурас	2,5	131	2,6	126	2,5	130	2,4	134	2,6	129	2,8	133	2,6	140
Гвиана	2,6	123	2,6	126	2,6	126	2,7	116	2,5	134	2,8	133	2,7	136
Индонезия	2,3	143	2,6	126	2,8	111	2,8	110	3	100	3,2	118	3,2	114
Малайзия	5,1	43	5,1	47	4,5	56	4,4	56	4,3	60	4,9	54	5,0	50
Виетнам	2,6	123	2,7	121	2,7	120	2,7	116	2,9	112	3,1	123	3,1	116

Индексът за възприятие на корупцията (ИВК) измерва възприеманите равнища на корупция в публичния сектор по скалата от 0 (силно корумпиран) до 10 (много почтен). За 2013 г. класирането включва оценка на 177 държави.

## Кратко изложение

I  
Водещата позиция на ЕС по отношение на световните усилия за справяне с незаконната сеч са широко признати. ЕС и 28-те държави членки работят с повече от 40 държави производителки и няколко държави потребителки по света, за да изпълнят мерките, свързани с прилагането на законодателството в областта на горите, управлението и търговията (FLEGT).

II  
Следва да се изтъкне, че съобщението относно инициативата FLEGT дойде в отговор на настоячив призив за съвместни действия от страна на Комисията, държавите членки и държавите производителки. Планът за действие на ЕС за FLEGT представлява рамка за политиките, която се оказва успешна при мобилизирането на политическото внимание към проблема с незаконната сеч, за политически и регулаторни мерки и подкрепа за управлението от ЕС, държавите членки и редица партньорски държави. Важно е да се отчете, че инициативата FLEGT не представлява финансирана програма за сътрудничество със специално предвиден финансов механизъм.

Планът за действие за FLEGT „определя процедура и пакет от мерки“, обхващащи различни компоненти, и се основава главно на политически и регулаторни мерки, допълнени от обичайната подкрепа за сътрудничество за развитие с оглед на постигане на целите му.

III  
Комисията не споделя заключението на Палатата, че подкрепата, предоставена в рамките на плана за действие на ЕС за FLEGT на държавите производителки на дървен материал, не е управлявана достатъчно добре. Комисията се постарала да управлява възможно най-добре подкрепата за FLEGT за държавите производителки, като взе предвид предизвикателствата пред справянето с незаконната сеч в световен мащаб, сложността, свързана с насърчаването на доброто управление на горите, и прилагането на законодателството в различните развиващи се държави, както и иновативното естество на FLEGT. Комисията ще продължи усилията си да подобри ефективността, ефикасността

и икономичността. Тя ще направи изводи от специалния доклад на Палатата, както и от текущата оценка на плана за действие за FLEGT, която успя да анализира голям брой програми, проекти и мерки.

Комисията изтъква също така, че FLEGT е съвместно начинание на Комисията, държавите членки и партньорските държави. Това следва да бъде отчетено, наред с другото, когато се оценява разпределението на ресурсите. Не следва да се очаква, че само ресурсите на Комисията ще решат всички проблеми, свързани с управлението на горите и прилагането на законодателството.

IV  
Комисията изразява несъгласие с част от констатациите на Палатата.

Иновативното естество на плана за действие за FLEGT, многообразието от политически, регулаторни и свързани със сътрудничеството за развитие мерки, както и множеството участници и партньори е трудно да бъдат обхванати в рамката на един единствен работен план с ясни основни етапи и срокове и специално предвиден бюджет. Независимо от това много от мерките за FLEGT, като СДП или проектите, имат свой собствен подробен план за изпълнение.

Помощ е предоставяна в съответствие с ясни критерии, въпреки че използването на единен набор от критерии за всички интервенции беше невъзможно при липсата на общ специално определен бюджет и финансов инструмент.

Комисията не споделя мнението на Палатата, че EUTR е бил приет късно. EUTR не е посочен в плана за действие, в който се споменава единствено за „проучване на възможността за създаване на законодателство за контрол на вноса на незаконно добит дървен материал в ЕС“. Регламентът беше предложен едва след провеждането на обширно проучване, в което са разгледани средствата за справяне с незаконната сеч чрез използване на съществуващото законодателство. Законодателният акт беше приет и влезе в сила на 20 октомври 2010 г., а през март 2013 г. стана приложим. След като EUTR започна да се прилага, Комисията предприе действия, за да гарантира пълното прилагане на законодателния акт.

## V

Комисията би искала да открие следните въпроси. Първо, развитието на функционираща система за удостоверяване на законността и за разрешителни за FLEGT изисква много повече от ефективни проекти. Второ, въпреки че са изминали 12 години от приемането на плана за действие за FLEGT, времето, изминало от сключването на 6-те прилагани СДП, варира между 1,5 и 4,5 години — това е относително кратък срок за осъществяване на предвидените в СДП амбициозни реформи на системите и управлението особено ако се отчете сложната управленска обстановка в много от нашите партньорски държави. Както се признава в точка 45 от доклада на Палатата, системи за разрешителни са въведени в Индонезия и Гана и се прилагат на цялата територия на тези държави. И двете системи са били подложени на оценка и са били усъвършенствани въз основа на констатациите и препоръките от тези оценки. СДП поставя високи стандарти за системите за удостоверяване на законността, които трябва да бъдат изпълнени, преди да може да започне издаването на разрешително за FLEGT.

## Въведение

### 02

В много случаи горският сектор се урежда от сложен и разнороден набор от закони и подзаконови актове, често с вътрешни противоречия и празноти, което допринася за правната несигурност в горската промишленост и зависимите от гората хора. За да бъде определяне какво е законно или незаконно, е необходим задълбочен преглед на съществуващото законодателство.

### 04

Замисълът и разработването на двата регламента (регламентите за FLEGT и за EUTR) и търговските споразумения (СДП) са значими постижения, които заслужават признание. Те погълнаха значителен дял от времето и ресурсите на Комисията в периода между 2004 и 2010 г.

## Карте 1

Планът за действие не включваше Регламента на ЕС за дървения материал, а само ангажимент за анализиране на вариантите и възможността за създаване на законодателство за контрол на вноса на незаконен дървен материал в ЕС.

## Карте 2

В карте 2 е отразено първоначалното мнение на ЕС и държавите членки относно СДП; концепцията беше обект на задълбочени обсъждания между Комисията и държавите членки през 2004—2005 г. и претърпя значително развитие. Това доведе до приемането на директивите на Съвета за преговорите относно СДП в края на 2005 г.

Всяко СДП се разви допълнително чрез преговори с партньорските държави, като отрази специфичния контекст и стремежи на държавата.

Сключеното с Индонезия СДП като цяло е подобно на описаното в плана за действие, докато в СДП с другите държави беше избран модел, който се основава главно на публичните администрации за проверката на законността, а не на независими органи, акредитирани от държавата.

### 06

Тъй като FLEGT е съвместно начинание на Комисията и държавите членки, подкрепата на Комисията не следва да се оценява отделно от подкрепата от държавите членки. Координацията на подкрепата от Комисията и държавите членки беше осигурявана от специалната група за FLEGT, а на национално равнище — от съвместните комитети за прилагане и делегациите на ЕС.

### 08

Важно е да бъде отразено многообразието от участници, ангажирани с изпълнението на FLEGT. Дейностите, свързани с FLEGT, се изпълняват от Комисията, държавите членки и партньорските държави.

Държавите членки чрез своите компетентни органи играят основна роля при прилагането на регламентите за EUTR и FLEGT в политиките в областта на обществените поръчки, в политиките относно финансирането и инвестициите и при подкрепата за държавите производителки.

Следва да се признае също така, че дейностите, свързани с FLEGT, се изпълняват и от държавите производителки, частния сектор и гражданското общество.

### Констатации

#### 17

Комисията се стремеше към двустранни решения, но и към варианта „забрана“, което доведе до приемането на Регламента на ЕС за дървения материал. Също така Комисията работеше непрекъснато с международните партньори, за да насърчава многостранните инициативи спрямо проблема с незаконната сеч.

#### 19

Комисията признава, че планът за действие за FLEGT е рамка за политика, която определя общ подход, общи цели и очертава набор от възможни политически и регулаторни мерки и други действия на ЕС, държавите членки и други заинтересовани страни. Той е замислен като отговор на ЕС на „програмата за действие“ по отношение на горите и незаконната сеч, приета от Г-8 през 1998 г.

#### 20

Комисията признава необходимостта от формулиране на по-конкретни цели, основни етапи и обща пътна карта, както и необходимостта от по-системен мониторинг на изпълнението на плана за действие за FLEGT. Препоръките на текущата оценка със сигурност ще помогнат в това усилие. Липсата на по-конкретен план обаче отразява трудността при установяването на конкретни цели, задачи и времева рамка за политика, която съчетава разнообразни политически, регулаторни и финансови/свързани с техническа помощ мерки от страна на широк кръг държави и участници. Комисията би искала да подчертае факта, че са разработени подробни планове за изпълнение за различните елементи от плана за действие, като например за всички СДП и за всички проекти и инструменти за подкрепа на държавите производителки.

#### 21

В плановете за действие на Комисията често не се уточняват бюджетите (вж. различни планове за действие на ЕК, напр. европейския план за действие за електронно управление, плана за действие относно правата на човека и демокрацията).

Що се отнася до сътрудничеството за развитие, Комисията приложи предвиденото в раздел 4.1 от плана за действие: не беше предвиден консолидиран бюджет и Комисията се постара да интегрира FLEGT в различните географски и тематични инструменти. Комисията разработва водеща инициатива за FLEGT в рамките на програмата за световните обществени блага и за предизвикателствата пред тях на ИСП с намерението да увеличи съгласуваността, допълването и координацията между различните проекти на ЕК в подкрепа на държавите производителки.

#### 22

Установяването на всички проекти в областта на горите или FLEGT беше трудно, тъй като действията на ЕС за FLEGT се финансират чрез множество инструменти и понякога са включени в програми, обхващащи други сектори, различни от горите (напр. търговията, устойчивото потребление и производство и т.н.). Това означава, че не съществува единна „отметка“ FLEGT, позволяваща опростено търсене в информационната система на Комисията. Независимо от това Комисията направи опит да разработи база данни, с цел да събере на едно място свързаните с горите проекти, финансирани от ЕС в периода 2000—2012 г., която беше споделена с Палатата, като беше съобщено, че тя е в процес на развитие и предстои да бъде конкретизирана. Комисията актуализира базата данни, за да включи договорите, подписани след 2012 г. В рамките на текущата оценка на плана за действие за FLEGT започна ново изготвяне на обобщение на всички проекти за FLEGT, финансирани от Комисията и държавите членки.

### 23

Русия и Китай изнасят значителни количества изделия от дървен материал в ЕС и решиха да не се ангажират със СДП с ЕС. Поради това ЕС предпоче да води двустранен диалог относно незаконната сеч с тези държави.

Индия, Корея и Япония са големи потребителски пазари и Комисията води с тях двустранен диалог по въпросите на околната среда, който включва търговията с дървен материал.

Комисията не споделя мнението, че двустранните обсъждания с основните държави, които произвеждат, преработват и/или търгуват с дървен материал, като цяло са довели до ограничени резултати до момента. Всеобщо признато е, че планът за действие на ЕС за FLEGT е подтикнал други големи държави да приемат мерки спрямо търсенето (Закон за забрана на незаконната сеч в Австралия, изменението на Закона Лейси (Lacey Act) в САЩ, законодателството в Швейцария; Япония).

### 24

Планът за действие включваше ангажимент за „извършване на анализ на вариантите за допълнителни мерки и тяхното въздействие, включително при липсата на многостранен напредък, възможността за създаване на законодателство за контрол на вноса“ на незаконен дървен материал. Комисията трябваше да направи оценка на добавената стойност и на потенциалните въздействия на тези варианти и да гарантира, че всеки бъдещ регламент среща достатъчна подкрепа от заинтересованите страни. При започването на плана за действие единственото искане за ново законодателство беше от НПО. Частният сектор се съсредоточи върху доброволни мерки, като сертифицирането, кодекси за поведение и др. Едва когато тези мерки се оказаха недостатъчни, частният сектор подкрепи и накрая призова за ново законодателство (вж. петицията от частния сектор до Комисията от 2006 г.). Следователно едва през 2007 г., както се посочва в точка 24, Комисията счете, че е налице достатъчна подкрепа, за да започне проучването.

### 25

Приемането на EUTR даде ясен сигнал за твърдия ангажимент на ЕС за допълване на арсенала от вече въведени мерки и за справяне с незаконната сеч „у дома“. Комисията започна подготовката за законодателно предложение още през 2007 г. и представи такова през 2008 г. Налагането на нови задължения на няколко сектора от икономиката изисква значителен по обем подготвителна работа от страна на Комисията. Броят на държавите, участващи в процедура за СДП, показва, че в началните етапи от FLEGT не са липсвали стимули за ангажиране със СДП.

По отношение на актуалното състояние с прилагането на EUTR следва да се отбележи, че регламентът подлежи на изпълнение едва от март 2013 г. — той все още е относително нов. Огромното мнозинство от държавите членки (24 от 28) са въвели мерки за прилагане на EUTR и проверяват операторите, както се изисква от регламента. Когато EUTR за почна да се прилага, Комисията подготви подходящи мерки. В стратегия за гарантиране на спазването бяха определени и описани възможните мерки с ясен график и разпределение на ресурсите. В резултат на взетите мерки редица държави членки ускориха процеса на прилагане и докладваха пълно спазване.

Комисията признава ключовото значение на ефективното прилагане на EUTR от всички държави членки и ще продължи да изпълнява своята роля за постигането на тази цел.

### 26

Както е предвидено в плана за действие за FLEGT, Комисията анализира начините за създаване на взаимодействия със съществуващите публични или частни схеми за сертифициране и продължава да работи с партньорските държави по СДП и със схеми за сертифициране в това отношение (напр. документите с насоки на ЕК за преговори за СДП са стимулирани от работата на тези схеми и съзнателно включват вариант за основи на оператор схеми, както е залегнало в СДП с Индонезия; бяха осъществени редица проучвания; беше изготвено специално указание, а по време на седмицата за FLEGT през 2015 г. на темата беше посветено специално заседание). Редица проекти, финансиране от ЕС и държавите членки, насърчиха частното сертифициране в развиващите се държави. В Индонезия планът за действие за търговия с дървен материал



(ТТАР) — важно действие, финансирано от ЕС, съчетано с доброволни схеми за сертифициране (по-специално Forest Stewardship Council – FSC и Indonesia Ecolabel Institute – LEI) доведоха до създаването на системата и стандарта SVLK.

Четири от шестте държави със сключени СДП предвиждат признаването на частни схеми за сертифициране като част от своите схеми за разрешителни (Камерун, Република Конго, Либерия и Централноафриканската република), като Комисията подкрепя работата по изпълнението на това признаване. Освен това индонезийската система е „основана на оператор система“, която предоставя значителни възможности за признаване на различни съществуващи системи, използвани от операторите. От партньорските държави, а не от Комисията зависи да решат дали да включат частни схеми в споразумението. Гана е единствената държава със сключено СДП, която не е направила такъв избор по редица съображения.

Би било правилно също така да се признаят ограниченията на частните схеми за сертифициране, които обхващат единични оператори и малки части от територията, докато схемите за разрешителни за FLEGT обхващат цялата национална територия.

## 28

Планът за действие за FLEGT установява четири ключови региона и държави, признати като най-уязвими спрямо незаконната сеч и обезлесяването: Централна Африка, Русия, тропическа Южна Америка и Югоизточна Азия. От самото начало Комисията и държавите членки определиха приоритетни държави в тези региони със значителна горска промишленост, съществен износ на дървен материал и търговски връзки с ЕС, съществени проблеми с незаконната сеч, признати от органите, и силен интерес към схемите за разрешителни за FLEGT. Преговорите за СДП започнаха едва след като подробната информация за държавата и консултациите със заинтересованите страни потвърдиха интереса на държавата и след официално искане от правителството до Комисията. Понастоящем 15 държави са ангажирани с преговори или прилагане на СДП. Редица други държави изразиха интерес и са се възползвали от някои ограничени дейности. Базовият доклад за независимо наблюдение на пазара за FLEGT показва, че процедурата за СДП е достигнала много високо равнище на обхват по отношение на доставките на тропически дървен материал както за световния пазар, така и за ЕС. 15-те държави със СДП

представляват 80 % от вноса на тропически дървен материал в ЕС (2,45 млрд. евро годишно) и 75 % от световния износ на тропически дървен материал. Китай — предимно преработваща държава, попада в специален механизъм за двустранно сътрудничество по FLEG с ЕС.

## 29

Комисията признава необходимостта от разпределяне на ресурсите там, където е вероятно те да дадат най-добри резултати, и ще продължи с усилията си за постигане на тази цел.

Човешките ресурси бяха разпределени по ключовите мерки за FLEGT, а именно СДП, подкрепя за сътрудничество за развитие и EUTR. Най-голям дял от човешките ресурси беше насочен към държавите със СДП, както и към Китай. Комисията признава, че е възможно СДП да са погълнали прекомерна част от човешките ресурси, определени за FLEGT, вероятно за сметка на други мерки по FLEGT.

По отношение на финансовите ресурси липсата на централен фонд за FLEGT, а оттук и необходимостта да се търсят възможности за финансиране в съществуващите географски и тематични инструменти, възпрепятстват използването на единен набор от критерии за разпределение на ресурсите. Разпределението на географските фондове е резултат от диалога между Комисията и партньорската държава. Накрая, насочването на подкрепата на ЕС не следва да се оценява отделно от подкрепата от държавите членки.

По-голямата част от подкрепата от ЕС за FLEGT е отишла в държави с: 1) широко разпространена незаконната сеч; 2) твърд ангажимент за борба с този проблем, като силен приоритет се дава на държавите, ангажирани с процедури за СДП; 3) силно развитие и потребности от капацитет; 4) голямо горско покритие и/или висок процент на обезлесяване както и/или 5) горски сектор, допринасящ значително за БВП и износа.

Общо, най-големият дял от подкрепата на ЕС е бил насочена към държавите със СДП и някои стратегически държави, изразили интерес към FLEGT, като Колумбия, Филипините и Перу. Това се отнася и за глобалните многодържавни проекти/инструменти. Освен държавите със СДП, значителен дял от финансовите ресурси, подкрепен от политически диалог с тях получиха държави, които са от стратегическо



значение за борбата с незаконната сеч, като Бразилия, Китай и държавите от Източното съседство. Крупните суми, отпуснати на Мароко и Хондурас, произтичат от решението на тези държави да избягат горите за основен сектор.

Наред с горепосочените държави, държави със среден доход, които постепенно „излязоха“ от сътрудничеството за развитие, получават относително малки суми (напр. Габон, Тайланд, Виетнам).

Където беше възможно, Комисията успешно мобилизира други средства за предоставяне на подкрепа на други държави, които са от стратегическо значение в борбата с незаконната сеч, като инструмента за съседство.

### 30

Комисията е разпределила средства на относително голям брой държави. Това е свързано отчасти с големия брой държави, в които е разпространена незаконната сеч и които са изразили интерес към FLEGT/СДП и следователно към мярка от общ интерес в рамките на инициативата FLEGT. Комисията проучва начини да справи с този проблем в бъдеще и да намери точния баланс между понякога противоречивите цели за постигане на широко покритие, отговаряйки по този начин на интереса на държавите, и ефективното управление на ограничените ресурси.

### Капе 3

В Либерия се намират повечето от останалите девствени гори в Западна Африка, които са силно застрашени от незаконна сеч. Незаконната сеч разпали гражданската война — причина, поради която реформата на управлението на горите е сред първите точки в дневния ред на либерийското правителство. То демонстрира твърд ангажимент да се справи с тези проблеми въпреки силно ограничените ресурси. Либерия е една от шестте държави, прилагащи СДП, и реши да определи FLEGT за приоритет в своята МИП. Освен това Либерия реши да включи всички экспортни пазари в своята схема за разрешителни по FLEGT. Така СДП може да има значително въздействие, въпреки ограничените обеми на износа за ЕС. Либерия създаде функционираща система за проследяване на дървения материал (Liberfor) и отбелязва стабилен напредък в развитието на своята схема за разрешителни. Горепосоченото и сериозно ограниченният капацитет, пред който се изправя държавата, обосновават значителните

финансови ресурси, разпределени от ЕК за подкрепата на процеса.

В Централноафриканската република (ЦАР) също се намират обширни територии с гори, които са силно застрашени от незаконната сеч. Горският сектор в ЦАР е на второ място като източник на заетост, както и на второ място като принос за националния БВП, и следователно е от основно значение за развитието на държавата. Укрепването на сектора беше важно след политическата и хуманитарната криза, засегнала държавата в началото на 2013 г. Процедурата и системите за СДП предвиждат рамка за започване на реформи и помагат на сектора да получи доверие за износ. Ако държавата се стабилизира, развитието на функционираща система за разрешителни би могло да стане относително бързо, като се има предвид, че експортната промишленост е концентрирана в ръцете на няколко големи оператори, които имат функциониращи системи за проследяване на дървения материал. Комисията счита, че сериозно ограниченният капацитет и ресурси, пред които се изправя държавата, обосновават подкрепата от 6,7 млн. евро, предложена на ЦАР.

Кот д'Ивоар реши да започне преговори за СДП през декември 2012 г. Гражданската война, която засегна държавата през предходните години, попречи до голяма степен на свързаната с FLEGT подкрепа, с изключение основно на техническата и финансова помощ, предоставена от програмата на ФАО за FLEGT и механизма на ЕС за FLEGT за подготовка на преговорите. Преговорите са в ход и получават адекватна подкрепа под формата на финансови и човешки ресурси чрез програмата на ФАО за FLEGT, механизма на ЕС за FLEGT, техническата помощ от GIZ за Министерството на горите, посредника за FLEGT, финансиран от Департамента за международно развитие на Обединеното кралство (DFID), и по-широка подкрепа за горския сектор, предоставяна от Френската агенция за развитие (AFD).

### 32

СДП е търговско, а не финансово споразумение. Тъй като помощта за развитие се урежда от различни правни инструменти, за поемането на задължение за помощ за развитие Комисията съзнателно избягваше да определи паричните суми и поетите задължения в СДП, които ясно препращат към съществуващите инструменти за помощ — и стандартните процедури за програмиране, които ги регламентират —.

## 33

СДП и проектите подкрепят прилагането на законодателството в областта на горите, като разясняват и насърчават неговата последователност, увеличават знанията на заинтересованите страни относно приложимите закони от (като по този начин се предотвратяват нарушенията), укрепват системите и капацитета за гарантиране на проследяването на дървения материал и проверките на операторите по веригата за доставки (и по този начин за установяване на нарушения на закона), насърчават участието на заинтересованите страни и предоставят политическо пространство, където могат да се обсъждат въпроси, свързани с управлението и прилагането на законодателството, намаляват потенциала за корупция, създават система за независим одит, позволяват външни проверки на правоприлагането, насърчават публичното разкриване на информация и независимия мониторинг на горите с цел откриване на нарушенията и постигане на по-голяма прозрачност в сектора и т.н.

В много партньорски държави Министерството на горите или неговият еквивалент има мандат да гарантира прилагането на законодателството в областта на горите. Много проекти за подкрепа за FLEGT имат за цел да укрепят и оборудват тези институции. В няколко държави, като Индонезия и Камерун, е предоставяна дългогодишна подкрепа за горския сектор, финансирана от държавни членки.

Една по-широка подкрепа за агенциите за прилагане на законодателството, като полицията, вероятно надхвърля това, което може да се постигне в рамките на FLEGT. В няколко държави това е осигурено от по-широката подкрепа за правителството, предоставена по МИП, или от подкрепата от държавите членки.

Въпреки че се очаква подкрепата за FLEGT да допринесе за по-доброто прилагане на законодателството, не може разумно да се очаква, че подкрепата от ЕК за FLEGT ще задоволи всички потребности в тази област и ще окаже въздействие върху Индекса за възприемане на корупцията само след няколко години на изпълнение.

## 34

Комисията се постарала да интегрира подкрепата за FLEGT в програмите на държавите, когато това е възможно. Налице са обаче някои предизвикателства, присъщи за тази задача:

- Повечето програми на държавите за периода 2007—2013 г. бяха договорени преди започването на преговорите за СДП и още повече, сключването на СДП. Въпреки това програмите на държавите за периода 2007—2013 т. на повечето държави, прилагащи СДП, включват подкрепа за FLEGT: това определено е така в Индонезия, Камерун, Либерия и Конго.
- Горският сектор и FLEGT трябваше да се конкурират с други приоритетни сектори и належащи потребности.
- Не е лесно да се оценят бъдещите потребности към момента на започване на преговорите за СДП. Потребностите от подкрепа през фазата на преговори обикновено се задоволяват в достатъчна степен от глобалните инструменти (ЕИГ, ФАО).

В няколко държави беше предвидена подкрепа за FLEGT/горите от държави членки като Обединеното кралство чрез DFID (Гана, Индонезия, Либерия, Гвиана) или Германия чрез GIZ (Камерун, Лаос, Кот д'Ивоар).

Повечето МИП за периода 2014—2020 г. в държавите със СДП включват FLEGT по един от основните сектори.

Комисията счита обаче, че тази подкрепа за FLEGT би могла да бъде предвидена в по-систематичен вид в рамките на МИП на държавите със СДП.

### 36

Комисията изразява несъгласие с констатацията, че всички проекти, предназначени за укрепването на капацитета на публичните органи, не са били ефективни. СДП има за цел да посрещне по-всеобхватни предизвикателства. Неговото прилагане зависи от действията от множество участници наред с Министерството на горите. Не е логично също напредъкът по СДП да се свързва с един конкретен проект, когато повечето донорски ресурси за СДП произхождат от многостранен донорски фонд, постигнал значими резултати.

Комисията признава проблемите с проекта в Камерун, но би искала да подчертае, че забавянията в прилагането на СДП се дължат и на други фактори.

В Индонезия акцентът на сътрудничеството с ЕС постепенно се измести към гражданското общество и частния сектор, докато в началото основен получател беше Министерството на горите. Този процес започна много преди Министерството на горите да изпълнява проекта за подкрепа за FLEGT от въз основа на потребностите от прилагане на СДП и усилията за гарантиране на взаимно допълване с подкрепата от Обединеното кралство.

### 37

Проектът е бил обект на две мисии от МОР и три външни оценки, което доказва голямото внимание, което му е отделила Комисията. Всички годишни доклади за проекта са били обект на диалог между Комисията и бенефициерите, а двете сключени допълнения на договора — за изменение на срока и обхвата на проекта — доказват усилията за справяне с недостатъците в изпълнението на проекта. Следва да се отбележи също така, че проектът е бил осъществяван в условията на децентрализация, което означава, че правителството на Камерун е определяло и контролирало бенефициерите по договора —, което допълнително поставя под въпрос предположението, че координацията от страна на Комисията е била неефективна.

В окончателния доклад за оценка се заявява, че въпреки недостатъците проектът е създал основата за въвеждане на проследяване на дървения материал и за извличане на важни поуки.

### 39

Проектът е бил подложен на стандартните процедури за МОР и средносрочна оценка, както и на много подробен мониторинг от страна на делегацията на ЕС чрез редовни посещения на различни обекти по проекта и много чести срещи с всички участници от значение за него. Комисията отбелязва също така, че в окончателната оценка на проекта се заключава, че проектът наистина е постигнал известни резултати.

### 40

Комисията би искала да разясни, че проектите за подкрепа за FLEGT са били осъществявани между 2006 и 2009 г. и че през 2012 г. на правителството на Индонезия са били отпуснати ресурси за горския сектор (проект „Подкрепа за Индонезия за реакция на изменението на климата“, изпълняван от Министерството на горите). Също така понастоящем Индонезия продължава да се възползва от значителна помощ чрез механизма на ЕС за FLEGT и програмата на ФАО за FLEGT. Би било правилно също така да се признае, че Обединеното кралство продължи да предоставя през целия период значителни инвестиции, свързани с FLEGT.

### 41

След 2004 г. беше предоставяна подкрепа за правителството на Индонезия в горския сектор по няколко проекта (напр. проекта за управление на пожарите в горите на Южна Суматра, проекта за подкрепа за FLEGT, проекта за подкрепа за Индонезия за реакция на изменението на климата), и тук отново трябва да бъде отчетена непрекъснатата подкрепа, предоставяна от ЕИГ и в по-малка степен — от програмата на ФАО за FLEGT.

Важно е да се припомни, че подкрепа за FLEGT в Индонезия е предоставяна от Комисията и от държави членки. Комисията счита, че тази съвместна подкрепа е съгласувана с потребностите и е била насочена към различни групи от заинтересовани лица по допълващ се начин.

През последните години се предоставя все по-голяма подкрепа на частния сектор и на МСП чрез партньорства между НПО и сдружения на дърводобивната и дървопреработващата промишленост, финансирани по програмите ACTIVE и SWITCH на ЕС. ЕС е финансирал също така плана за действие за търговия с дървен материал — световна инициатива с важни дейности в Индонезия, която е предназначена изключително за капацитета на частния сектор, включително някои малки стопанства. Подкрепата за МСП беше предоставяна по програмите MFP2 и MFP3, подкрепяни от Обединеното кралство, и за изпитваните от тях трудности сега са намерени национални решения чрез получаване на SVLK, включително подобряване на регулирането и значителна бюджетна подкрепа от националното и местното управление.

Предвидена е допълнителна подкрепа за МСП по някои текущи инициативи (новата фаза на програмата на ФАО за FLEGT и регионалният компонент за Азия от механизма на ЕС за FLEGT).

### 43

Факторите, оказващи въздействие върху постиженията на проекта, посочени от Палатата, са наистина всеобхватни и обхващат повечето типични предизвикателства пред проектите за сътрудничество за развитие.

Проектите за FLEGT са особено изложени на подобни трудности поради сложността на справянето с въпроси на управлението на чувствителни природни ресурси, трудната среда, в която тези проекти се изпълняват, и техническата и политическа сложност на процедурата за СДП за FLEGT. Процедурата за FLEGT изисква мобилизацията на значителни човешки ресурси от страна на делегациите на ЕС.

### 46

Прилагането на СДП в Камерун се оказа по-трудно от очакваното и е под очакванията на ЕС.

Беше разработен мандат за нова система (SIGIF) и сега нейното развитие се финансира от германски фондове, като ЕС също е ангажирал ресурси за подкрепа на разгръщането на новата система чрез дейности като обучение.

### 49

В Либерия злоупотребата с разрешителните за частно ползване беше спряна благодарение на докладите на организации на гражданското общество, които участваха в процедурата за СДП. СДП осигури форум за обсъждане на въпроса. ЕС изигра активна роля в мониторинга на проблема и предостави подкрепа на правителството на Либерия за разследването. Оттогава разрешенията са подложени на мораториум, а с подкрепата на ЕС бе изготвена нова наредба за издаване на разрешения за частно ползване. Либерия отбелязва постоянен напредък в създаването на система за удостоверяване на законността на дървения материал и в страната вече функционира система за проследяване на дървесината.

### 51

Комисията иска да уточни, че Малайзия е федерална държава и отговорностите за управлението на горите са децентрализирани на щатско равнище. Полуостровна Малайзия и Сабах са се ангажирали с процедура за СДП чрез разработването на рамки за законност и системи за удостоверяване на законността на дървения материал, докато Саравак отхвърли всякакво участие в СДП. Това е вътрешнополитически въпрос в Малайзия.

### 52

За прилагането на тези амбициозни и сложни споразумения в някои от партньорските държави, особено там, където капацитетът и управлението са слаби, бяха необходими повече усилия и то се оказа по-трудно от очакваното.

### 53

Уместно е да се направи разграничение между докладването относно прилагането на Регламента за FLEGT и по-общото докладване относно плана за действие за FLEGT.

Комисията признава, че е желателно да се докладва по-системно относно напредъка на плана за действие за FLEGT. Комисията обаче наистина докладваше редовно чрез различни механизми, докато държавите членки докладваха периодично относно своите действия в работната група на Съвета относно горите (най-малко няколко пъти годишно), на редовните специални заседания за FLEGT, в комитета за FLEGT

и наскоро — в експертната група за FLEGT—EUTR. FLEGT беше обсъждано в работната група „Сътрудничество за развитие“, комитета 133, в работната група за митниците. Освен това съответните комисари докладваха на заседанията на Съвета по селско стопанство през този период. Комисариите, в чийто ресор попада ГД „Развитие и отношения с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн“, също периодично и много обстойно докладваха на няколко заседания на Европейския парламент относно напредъка и предизвикателствата.

Бяха проведени срещи със заинтересованите страни и от тях беше получена обратна информация относно всички преговорни процедури за СДП, а държавите със СДП публикуват годишни доклади за напредъка.

Що се отнася до задълженията по член 9 от Регламента за FLEGT за докладване относно прилагането на схемата за разрешителни FLEGT, Комисията реши да не изготвя доклад, докато не бъдат издадени разрешителни, тъй като докладването, което се изисква съгласно Регламента FLEGT, се отнася конкретно до регистрирането на разрешителни FLEGT и срещаните проблеми, свързани с тези схеми.

През 2011 г. въз основа на информацията, предоставена от държавите членки, беше изготвен доклад за напредъка относно изпълнението на плана за действие за FLEGT. Неговото съдържание беше споделено и обсъдено с държавите членки. Текущата оценка ще предостави възможност да бъде докладвано пред Съвета и Парламента.

## 54

Важно е да се направи разграничение между понятията база данни за проекти, рамка за мониторинг на СДП и по-широкообхватната рамка за мониторинг на плана за действие за FLEGT.

(Вж. и отговора ни по точка 22).

Комисията би искала също така да поясни, че докладът за напредъка за периода 2003—2010 г. не представлява доклад на ЕИГ, а доклад за напредъка на плана за действие за FLEGT, поискан от Комисията.

## 56

Преди да започне оценката на плана за действие за FLEGT, Комисията редовно оценяваше напредъка на различните елементи и срещнатите трудности, не на последно място в доклада за напредъка от 2011 г. Оценката на плана за действие за FLEGT ще помогне за решаването на новите проблеми, свързани с промяната на глобалния контекст, както се посочва в точка 56, и за насочването на бъдещите усилия на ЕС в тази област. Комисията се постара да адаптира проактивно изпълнението на плана за действие, за да е вземе предвид новите обстоятелства. Някои от вече въведените мерки са изброени по-долу. Комисията обаче признава, че ще е необходимо да бъдат разработени по-всеобхватни реакции въз основа на оценката.

### 56, буква а)

Към днешна дата са предприети следните стъпки с цел адаптиране към нарастващото значение на Азия в търговията с дървен материал:

- Меморандум за разбирателство с Китай за създаване на двустранен механизъм за сътрудничество (ДМС) по FLEGT;
- Започване на преговори за СДП с големи преработващи държави, като Виетнам и Тайланд;
- Удължаване на фазите за подготовка на СДП с важни държави производителки в региона (Лаос и наскоро Мианмар);

### 56, буква б)

Към днешна дата са предприети следните стъпки с цел адаптиране към нарастващото въздействие на незаконното преобразуване:

- Увеличено внимание към незаконното преобразуване на гори и начини за ефективно справяне с този проблем в контекста на СДП;
- Подготвена е бележка за делегациите на ЕС;
- Повече внимание към управлението на горските площи в програмите на ГД „Международно сътрудничество и развитие“;

## 56, буква в)

Към днешна дата са предприети следните стъпки за насърчаване на взаимодействията с REDD+:

- Комисията насърчава взаимодействията между FLEGT и REDD, особено чрез механизма за REDD на ЕС и работната група FLEGT—REDD+;
- Програмите за FLEGT и REDD са тясно свързани и се подкрепят взаимно в няколко държави, включително Гвиана и Либерия;

## 56, буква г)

Към днешна дата са предприети следните стъпки с цел адаптиране към променящите се тенденции в износа на дървен материал за ЕС:

- Редовен мониторинг чрез проучвания на търговията с дървен материал и система за независимо наблюдение на пазара;
- Регламент за дървения материал на ЕС и ДМС с Китай;

## 56, буква д)

Към днешна дата са предприети следните стъпки:

- Стъпки с цел насърчаване на взаимодействията със схемите за сертифициране.

(Вж. отговора ни по точка 26).

## Заклучения и препоръки

### 57

Комисията не споделя заключението на Палатата, че подкрепата, предоставена в рамките на плана за действие на ЕС за FLEGT на държавите производителки на дървен материал, не е управлявана достатъчно добре. Комисията се постарала да управлява възможно най-добре подкрепата за FLEGT в полза на държавите производителки, като вземаше предвид предизвикателствата да се справи с незаконната сеч в световен мащаб, колко е сложно да бъде насърчавано доброто управление на горите и прилагането на законодателството в различните развиващи се държави, както и иновативното естество на FLEGT. Комисията ще продължи с усилията си, за да подобри ефективността,

ефикасността и икономичността. Тя ще направи изводи от специалния доклад на Палатата, както и от текущата оценка на плана за действие за FLEGT, в която бяха анализирани голям брой програми, проекти и мерки.

### 58

Комисията изразява несъгласие с част от констатациите на Палатата.

## 58, буква б)

Иновативното естество на плана за действие за FLEGT, многообразието от политически, регулаторни и свързани със сътрудничеството за развитие мерки, както и множеството участници и партньори е трудно да бъдат обхванати в рамката на един единствен работен план с ясни основни етапи и срокове и специално предвиден бюджет. Независимо от това много от мерките за FLEGT, като СДП или проектите, имат свой собствен подробен план за изпълнение.

## 58, буква в)

Комисията не споделя мнението на Палатата, че EUTR е бил приет късно. EUTR не е посочен в плана за действие, в който се споменава единствено за „проучване на възможността за създаване на законодателство за контрол на вноса на незаконно добит дървен материал в ЕС“. Регламентът беше предложен едва след провеждането на обширно проучване, в което бяха разгледани средствата за справяне с незаконната сеч чрез използването на съществуващото законодателство. Законодателният акт беше приет и влезе в сила на 20 октомври 2010 г., а през март 2013 г. стана приложим. След като EUTR започна да се прилага, Комисията предприе действия, за да гарантира пълното прилагане на законодателния акт.

## 58, буква г)

Както е предвидено в плана за действие за FLEGT, Комисията анализира начините за създаване на взаимодействия със съществуващите публични или частни схеми за сертифициране и увеличава усилията си в тази област.

## 58, буква д)

Помощ е предоставяна в съответствие с ясни критерии, въпреки че използването на единен набор от критерии за всички интервенции беше



невъзможно, като се има предвид различното правно основание на финансовите инструменти. Комисията ясно определи като приоритет държавите със сключено СДП за своята подкрепа в полза на държавите производителки на дървен материал.

### Препоръка 1

Комисията приема отчасти препоръката.

Що се отнася до бюджета, това ще бъде осъществимо само за тематични програми.

### Препоръка 2

Комисията не може да приеме тази препоръка, както е формулирана.

Макар да изразява пълно съгласие с необходимостта от строго прилагане на EUTR от всички държави членки, Комисията иска да подчертае, както се посочва в нашия отговор по точка 25, че тя вече е предприела подходящи мерки за насърчаване на ефективното прилагане на регламента и ще продължи да прави това съгласно стратегията за постигане на съответствие. В резултат на взетите мерки редица държави членки ускориха процедурите на прилагане и докладваха, че прилагат регламента напълно. Огромното мнозинство от държавите членки (24 от 28) са въвели мерки за прилагане на EUTR и проверяват операторите, както се изисква от регламента. Комисията започна производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу три държави членки, които не спазват законодателството, и води разследване срещу четвърта.

Освен това Комисията припомня, че прилагането на EUTR е преди всичко отговорност на държавите членки и че докладите от държавите членки за първите две години от прилагането на EUTR е следвало да бъдат предадени на 30 април 2015 г. В съответствие с член 20 от EUTR до 3 декември 2015 г. Комисията ще докладва пред Съвета и Парламента относно прегледа на действието и ефективността на регламента.

### Препоръка 3

Комисията приема тази препоръка.

Както се обяснява в отговора на Комисията по точка 26, в миналото е направено много за насърчаване на тези взаимодействия.

### Препоръка 4

Комисията приема тази препоръка.

Разпределението на ресурсите за конкретните държави ще зависи и от наличието на финансиране.

През 2014 г. Комисията одобри решение за финансиране на нова инициатива с ФАО, която ще предложи пакети за подкрепа на държави с цел засилване на управлението на горите в избрани държави, които са от стратегическо значение за борбата с незаконната сеч, но са предпочели да не сключват СДП.

### 59, буква б)

Шестте сключени СДП са влезли в сила съответно в края на 2009, 2011, 2012, 2013 и 2014 г. Като се има предвид амбициозността на изискваните реформи, сложността на начинанието и свързаните с управлението предизвикателства в партньорските държави, е разбираемо, че за тяхното пълно прилагане е необходимо време и постоянен ангажимент. Комисията признава, че предизвикателствата пред прилагането са били подценени.

### 59, буква в)

Вж. отговора на Комисията по точка 53.

Комисията редовно докладваше на държавите членки и другите заинтересовани страни относно напредъка на плана за действие за FLEGT. Всяка година бяха изготвяни доклади относно прилагането на СДП. Първият доклад за напредъка бе изготвен през 2010 г. В началото на 2014 г. започна оценката въз основа на консултациите, инициирани през 2013 г.

### Препоръка 5

Комисията приема тази препоръка.

### Препоръка 6

Комисията приема тази препоръка. Текущата оценка на плана за действие за FLEGT показва, че Комисията е била наясно с необходимостта от оценка на настоящия подход и е планирала оценката още през 2013 г. Въз основа на резултатите от оценката Комисията ще изготви работен документ на службите на Комисията.





## КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

### Безплатни публикации:

- един екземпляр:  
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:  
от представителствата на Европейския съюз ([http://ec.europa.eu/represent\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/represent_bg.htm)),  
от делегациите в страни извън Европейския съюз ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_bg.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm)),  
от делегациите в страни извън Европейския съюз ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_bg.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm)),  
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (\*).

(\* ) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

### Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Незаконната сеч и търговията с незаконно добит дървен материал засягат по-голямата част от страните с гори. Те причиняват щети на околната среда и загуба на биологично разнообразие, и оказват отрицателно икономическо и социално въздействие. Планът за действие на ЕС за прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията (FLEGT) цели да се намали незаконната сеч в световен мащаб чрез оказване на подкрепа за управлението на горите в държавите производители на дървен материал и чрез намаляване на вноса в ЕС на незаконно добит дървен материал. В настоящия доклад Сметната палата стигна до заключението, че подкрепата от Комисията за държавите производители на дървен материал в рамките на Плана за действие FLEGT не е била достатъчно добре управлявана. Въпреки че Планът за действие за FLEGT е замислен по иновативен начин, Комисията не е разработила подходящ работен план с ясни цели, ключови етапи и специален бюджет. Тя не е определила ясно приоритетите на своето подпомагане, а процедурите за мониторинг и докладване са незадоволителни. Основните разгледани проекти не са успешни, а предвидените схеми на разрешителни за дървен материал все още не са действащи изцяло в нито една от страните партньори.



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации