

DA

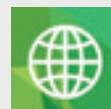
2015

nr.

13

Særberetning

**EU's støtte til
træproducerende
lande under
FLEGT-handlingsplanen**



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2767-6	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/28220	QJ-AB-15-011-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-2804-8	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/101196	QJ-AB-15-011-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2793-5	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/975044	QJ-AB-15-011-DA-E

© Den Europæiske Union, 2015
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

Særberetning**EU's støtte til
træproducerende
lande under
FLEGT-handlingsplanen**

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling III — der ledes af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten — hvis speciale er udgiftsområderne foranstaltninger udadtil. Revisionsarbejdet blev ledet af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetchef Gerard Madden og attaché Mila Strahilova, kontorchef Gérald Locatelli, holdleder Piotr Zych, ledende revisor Ruurd de Jong samt revisorerne Laetitia Cadet og Peter Kovacs.



Fra venstre til højre: G. Madden, R. de Jong, K. Pinxten, M. Strahilova, P. Zych, G. Locatelli

Punkt

Glossar og forkortelser

I-VI **Resumé**

1-9 **Indledning**

1-3 **Ulovlig skovhugst er et globalt problem**

4-9 **FLEGT er EU's reaktion**

10-12 **Revisionens omfang og revisionsmetoden**

13-56 **Bemærkninger**

13-34 **EU-støtten til træproducerende lande var ikke tilstrækkelig godt udformet og målrettet**

14-18 **Kommissionen identificerede en lang række mulige foranstaltninger**

19-26 **Kommissionen udarbejdede ikke en egentlig arbejdsplan**

27-34 **Kommissionen opstillede ikke klare prioriteter for sin bistand**

35-56 **EU-støtten til træproducerende lande var ikke tilstrækkelig effektiv**

36-43 **De vigtigste af de undersøgte projekter var problematiske**

44-52 **Fremskridtene i retning af en godkendelsesprocedure er langsomme**

53-56 **Overvågnings- og indberetningsprocedurerne var utilfredsstillende**

57-59 **Konklusioner og anbefalinger**

Bilag I — **Gennemførelse af programmer i relation til FLEGT, skovforvaltning og handelsrelaterede programmer fra perioden 2003-2013**

Bilag II — **Oversigt over reviderede projekter**

Bilag III — **Oversigt over reviderede projektevalueringer og ROM-undersøgelser**

Bilag IV — **Transparency Internationals korrupsionsindeks — 2007-2013**

Kommissionens svar

AVS: Gruppen af Stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet

CSP: Landstrategidokument

DCI: Instrumentet for udviklingssamarbejde

EFI: Det Europæiske Skovinstitut

ENPI: Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument

EUUF: Den Europæiske Udviklingsfond

EUUF er hovedinstrumentet for Den Europæiske Unions bistand til udviklingssamarbejde med AVS-staterne og de oversøiske lande og territorier (OLT). Partnerskabsaftalen, der blev undertegnet i Cotonou den 23. juni 2000 for en periode af 20 år (»Cotonouaftalen«), er den nuværende ramme for Den Europæiske Unions forbindelser med AVS-staterne og OLT'erne. Den har navnlig fokus på at mindske og med tiden udrydde fattigdom.

EU-FLEGT: Den Europæiske Union — Retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet

EUTR: Den Europæiske Unions tømmerforordning

FAO: De Forenede Nationers Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation

GD DEVCO: Generaldirektoratet for Internationalt Samarbejde og Udvikling

GD DEVCO implementerer en bred vifte af Kommissionens instrumenter for bistand til tredjelande, der finansieres af EUUF og over det almindelige budget.

GD for Miljø: Generaldirektoratet for Miljø

GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (tysk internationalt samarbejdsorgan)

NGO'er: Ikkestatslige organisationer

REDD+: Reduktion af emissioner fra skovrydning og skovforringelse +

De Forenede Nationers program for reduktion af emissioner fra skovrydning og skovforringelse (eller REDD) tillægger den CO₂, der er lagret i skovene, en økonomisk værdi ved at skabe incitament for udviklingslandene til at reducere emissioner fra skovrydning og investere i lavemissionsforanstaltninger for at fremme bæredygtig udvikling. REDD+ handler om mere end skovrydning og skovforringelse og omfatter også bevaring, bæredygtig skovforvaltning og forøgelse af skovens kulstoflagre.

ROM: Resultatorienteret overvågning

DEVCO etablerede ROM-systemet i 2000 for at styrke overvågningen, evalueringen og gennemsigtigheden af udviklingsbistanden. Det er baseret på korte og målrettede vurderinger på stedet foretaget af eksterne eksperter.

SMV'er: Små og mellemstore virksomheder

SVLK: Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (indonesisk system til verifikation af lovlighed for træprodukter)

VPA: Frivillig partnerskabsaftale

I

Selv om der siden slutningen af 1990'erne på internationalt plan er arbejdet på at bekæmpe ulovlig skovhugst og handel med ulovligt fældet træ, er dette fortsat et problem. Skovhugst og handel med ulovligt fældet træ forårsager miljøskader og tab af biodiversitet, har en negativ virkning på levevilkårene for folk, der er afhængige af skovene, forvrider markederne, giver næring til korruption og undergraver retsstaten og god forvaltningspraksis.

II

I 2003 fremsatte Kommissionen et forslag til en EU-handlingsplan om retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet (FLEGT) med henblik på at tackle problemet med ulovlig skovhugst og handel med produkter herfra. FLEGT-initiativet har til formål at begrænse den ulovlige skovhugst på verdensplan ved at støtte skovforvaltning i træproducerende lande og ved at begrænse forbruget af ulovligt fældet træ i EU. Hjørnesteinen i handlingsplanen er bilaterale aftaler mellem EU og træeksporterende lande — de frivillige partnerskabsaftaler (VPA) om FLEGT — i henhold til hvilke de pågældende lande forpligter sig til kun at handle med træprodukter med lovlig oprindelse. I henhold til disse aftaler skal de eksporterende lande udvikle systemer til verifikation af lovligheden af deres træ, og de har ret til at tildele FLEGT-licenser, når de nødvendige betingelser er opfyldt.

III

Retten undersøgte, om Kommissionen har forvaltet den støtte, der er ydet inden for rammerne af EU's FLEGT-handlingsplan til træproducerende lande til at bekæmpe ulovlig skovhugst, hensigtsmæssigt. Retten konkluderer, at Kommissionen ikke havde forvaltet støtten godt nok.

IV

FLEGT-støtten var ikke tilstrækkelig godt udformet og målrettet. Kommissionen udformede FLEGT-handlingsplanen på en innovativ måde og identificerede de foranstaltninger, der kunne træffes. Den udarbejdede imidlertid ikke en hensigtsmæssig arbejdsplan med klare mål, milepæle og et særligt budget. Det ville også have været vanskeligt at opstille disse parametre ved starten af initiativet, men de burde have været fastlagt i dets første år. Bistanden blev ikke ydet i overensstemmelse med klare kriterier, og virkningen af støtten blev udvandet på grund af de mange involverede lande. Forordningen, der forbyder import af ulovligt fældet træ til EU (EUTR), og som blev nævnt i handlingsplanen tilbage i 2003 som én af de mulige foranstaltninger, er stadig ikke gennemført fuldt ud.

V

FLEGT-støtten til træproducerende lande var ikke tilstrækkelig effektiv. De vigtigste af de undersøgte projekter, som havde til formål at øge kapaciteten hos de offentlige myndigheder, har ikke båret frugt. Mange af de projekter, der blev gennemført, har øget bevidstheden om problemet med ulovlig skovhugst og styrket civilsamfundsorganisationer, men de har ofte været plaget af problemer. Det er nu 12 år siden, handlingsplanen blev fremlagt, og selv om interessen i de frivillige partnerskabsaftaler har været omfattende, er FLEGT-licensordningen stadig ikke operationel, og flere på hinanden følgende måldatoer for indførelse heraf er blevet forpasset. Overvågningen af fremskridtene har været utilstrækkelig, navnlig som følge af manglen på en ansvarlighedsramme, og rapporteringen om fremskridt var heller ikke tilfredsstillende.

VI

Retten fremsætter en række anbefalinger med henblik på at forbedre den fremtidige forvaltning af initiativet.

Ulovlig skovhugst er et globalt problem

01

Selv om der siden 1990'erne på internationalt plan er arbejdet på at bekæmpe ulovlig skovhugst og handel med ulovligt fældet træ, er dette fortsat et problem. Skovhugst og handel med ulovligt fældet træ forårsager miljøskader og tab af biodiversitet, har en negativ virkning på levevilkårene for folk, der er afhængige af skovene, forvrider markederne, giver næring til korrupsion og undergraver retsstaten og god forvaltningspraksis. Det berører regeringerne indtægter fra naturressourcer, hvilket hæmmer den bæredygtige udvikling i nogle af de fattigste lande i verden.

02

Ved ulovlig skovhugst og handel forstås, at træer fældes, transporteres, købes eller sælges i modstrid med det pågældende lands egne love. Hvad der er »ulovligt« vil derfor afhænge af den konkrete gældende nationale lovgivning.

03

I betragtning af de pågældende aktiviteter ulovlige karakter er det vanskeligt at måle omfanget af ulovlig skovhugst. Værdien af det ulovlige tømmer er blevet anslået til op til 100 milliarder amerikanske dollars om året¹, men skøn af denne karakter varierer dog betydeligt. Det er imidlertid bredt anerkendt, at ulovlig skovhugst er et endemisk problem i mange store producentlande, især i de tilfælde, hvor korrupsion er udbredt, og der er let adgang til markedet.

FLEGT er EU's reaktion

04

Som svar på globale bekymringer² over de negative virkninger af ulovlig skovhugst og den dermed forbundne handel med træ fremsatte Kommissionen i 2003 et forslag til en EU-handlingsplan for retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet (FLEGT)³. FLEGT har til formål at begrænse den ulovlige skovhugst på verdensplan ved at støtte skovforvaltning i træproducerende lande og ved at begrænse importen af ulovligt tømmer til EU. Der er tale om en pakke af foranstaltninger, der har til formål at tackle problemet med ulovlig skovhugst og handel ud fra både udbuds- og efterspørgselsiden (jf. **tekstboks 1**). Rådet hilste handlingsplanen velkommen som et første skridt til at sætte ind mod det påtrængende problem med ulovlig skovhugst og den dermed forbundne handel på en samarbejdsbaseret og samordnet måde over for de forbrugende og de producerende lande, den private sektor og andre interessenter⁴. 2005 vedtog Rådet en forordning om indførelse af en FLEGT-licensordning for import af visse træprodukter fra lande, som har indgået frivillige partnerskabsaftaler med EU⁵.

- 1 UNEP, Interpol, *Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forests. A Rapid Response Assessment*, 2012.
- 2 De internationale foranstaltninger til bekæmpelse af illegal skovhugst blev katalyseret af G8-landenes handlingsprogram for skove, der blev iværksat i maj 1998. Drøftelserne i G8 førte til en række konferencer om retshåndhævelse og god forvaltningspraksis på skovbrugsområdet (FLEG), som blev koordineret af Verdensbanken og afholdt i Østasien (Bali, 2001), Afrika (Yaoundé, 2003) og Europa (Skt. Petersborg, 2005). På konferencerne samledes regeringer, repræsentanter for erhvervslivet, NGO'er og forskere med det formål at etablere samarbejdsrammer mellem producent- og forbrugerlande.
- 3 COM(2003) 251 final af 21. maj 2003 »Retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet (FLEGT) — Forslag til EU-handlingsplan«.
- 4 Rådets konklusioner 2003/C 268/01 (EUT C 268 af 7.11.2003, s. 1).
- 5 Rådets forordning (EF) nr. 2173/2005 om indførelse af en FLEGT-licensordning for import af træ til Det Europæiske Fællesskab (EUT L 347 af 30.12.2005, s. 1).

Sammensætningen af EU's FLEGT-handlingsplan

Følgende foranstaltninger i FLEGT-handlingsplanen har til formål at øge forbrugernes efterspørgsel af verificeret lovligt produceret træ: a) tilskyndelse af den private sektor i EU til at indføre indkøbspolitikker, der sikrer, at det kun er lovligt fældet træ, der indføres i deres forsyningskæder, b) tilskyndelse af EU-landene til at vedtage offentlige indkøbspolitikker, der kræver, at alt træ, der leveres, verificeres som lovligt, c) forhindring af ulovligt træ i at komme ind på EU-markedet gennem håndhævelse af EU's tømmerforordning, d) indførelse af foranstaltninger for at undgå investeringer i aktiviteter, der fremmer ulovlig skovhugst. [...]

Handlingsplanen indeholder følgende foranstaltninger, der har til formål at støtte udviklingslandene i opbygningen af deres kapacitet til at varetage forsyning af lovligt produceret træ: a) ydelse af teknisk og finansiel støtte fra EU til bedre regeringsførelse og kapacitetsopbygning for statslige og ikkestatslige aktører; (b) støtte til de træproducerende landes bestræbelser på at bekæmpe ulovlig skovhugst ved at forhindre, at ulovligt fældet træ får adgang til EU's marked, ved hjælp af bilaterale handelsaftaler, de såkaldte frivillige partnerskabsaftaler.

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

05

Hjørnестenen i handlingsplanen er de bilaterale aftaler mellem EU og det træeksporterende land — de frivillige partnerskabsaftaler (VPA) om FLEGT — som forpligter begge parter til kun at handle med træprodukter med lovlig oprindelse. I henhold til disse aftaler skal de eksporterende lande udvikle systemer til verifikation af lovligheden af deres træprodukter. Når Kommissionen finder det godt gjort, at disse krav er overholdt, vil landene kunne opnå FLEGT-licens. I handlingsplanen gives der et eksempel på de procedurer, der skal gennemføres for at erhverve licenser og efterfølgende eksporttilladelser (jf. **tekstboks 2**). I praksis har de fleste partnerlande besluttet at anvende deres fremtidige licensordninger ikke kun til tømmer, der eksporteres til EU, men også til tømmer, der eksporteres til andre markeder og til internt forbrug.

Eksempel på de procedurer, der skal gennemføres med henblik på certificering af lovlig tømmer i henhold til en frivillig partnerskabsaftale

»**Trin 1:** FLEGT-landet udpeger en akkrediteringsinstans med beføjelse til at udpege instanser, som kan certificere, om træprodukter er lovligt produceret.

Trin 2: FLEGT-landet udpeger en uafhængig inspektør og opretter en klart gennemskuelig ordning for tvistbilæggelse.

Trin 3: Europa-Kommissionen bekræfter, at det foreslåede system med pålidelighed kan garantere, at der er tale om lovligt fældet tømmer.

Trin 4: Der udstedes certifikater for lovligt fældet tømmer til brug for toldvæsenet i forbindelse med eksporten heraf [...]

Trin 5: Eksporttilladelsen, som garanterer, at der er tale om lovligt fældet tømmer, forelægges ved det grænseovergangssted, hvor tømmeret overgår til fri omsætning i EU. Medlemsstatens toldvæsen kontrollerer, at tilladelsen stemmer overens med den beskrivelse af vareforsendelsen, som forelægges som led i forhåndsvarslingen heraf.

Trin 6: Toldvæsenet godkender kun anmeldelser med henblik på fri omsætning i EU, forudsat at det pågældende tømmer er ledsaget af den fornødne eksporttilladelse.«

Kilde: KOM(2003) 251 endelig, s. 14.

06

Kommissionen støtter sammen med EU's medlemsstater partnerlandene finansielt og teknisk for at forbedre skovforvaltningen og for at indføre eller forbedre ordninger, der sikrer overholdelse af deres lovgivningsmæssige krav. FLEGT-komponenten »Støtte til træproducerende lande« består af:

- a) støtte til udviklingen hen imod politisk reform, udvikling af effektive love og forenkling af procedurer, samtidig med at skovafhængige samfund beskyttes og integreres i skovbeskyttelsesordninger
- b) støtte til udvikling af pålidelige overvågnings- og sporingssystemer, der gør det muligt at skelne mellem lovlig og ulovlig produktion og spore tømmeret på dets vej fra fældningsstedet, via savværker og havne til endelige markeder og tilskyndelse til større informationsklarhed i skovbrugssektoren
- c) støtte til vidtrækkende forvaltningsreformer gennem kapacitetsopbygning, navnlig inden for retsvæsenet, politiet eller militæret, for bedre at kunne bekæmpe korruption, indsamle bevismateriale om miljøkriminalitet og indlede retssager.

Indledning

07

Med henblik herpå stiller EU finansiering til rådighed gennem EUF og det almindelige budget. I alt anslås det, at der er afsat 300 millioner euro til 35 lande til FLEGT-relateret støtte i perioden 2003-2013⁶ (jf. **bilag I**).

08

I Kommissionen forvaltes aktiviteterne i tilknytning til FLEGT-handlingsplanen af GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling (GD DEVCO) og Generaldirektoratet for Miljø (GD for Miljø). GD DEVCO er ansvarligt for at forvalte den FLEGT-relaterede støtte til producentlandene. Det gennemfører udviklingssamarbejdsprogrammer og forhandler de frivillige partnerskabsaftaler med AVS-landene samt Guyana og Honduras. GD for Miljø forhandler de frivillige partnerskabsaftaler med landene i Asien og er ansvarligt for EU's tømmerforordning (EUTR), den politiske dialog på miljøområdet med både de træproducerende lande og aftagerlandene (f.eks. Kina, Brasilien, Rusland, USA, Japan) og for den multilaterale dialog. De to GD'er deler ansvaret for landene i Latinamerika.

09

Kommissionen har overdraget gennemførelse af en række specifikke aktiviteter til støtte for partnerlandenes bestræbelser under FLEGT-handlingsplanen til Det Europæiske Skovinstitut (EFI) og De Forenede Nationers Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation (FAO). EFI huser og forvalter EU's FLEGT-facilitet (EU FLEGT Facility), som er en multidonortrustfond, der blev oprettet i 2007. Den yder landestøtte (navnlig gennem teknisk bistand til regeringer og andre interessenter), gennemfører undersøgelser og udbreder information om FLEGT. FAO gennemfører AVS-FLEGT-støtteprogrammet, som oprindeligt primært havde til mål at fremme FLEGT-processen i AVS-landene.

6 Eksklusive tildelinger til budgetstøtte. Budgetstøttetildelingerne vedrører områder, der har relation til skovpolitik, men som ikke nødvendigvis er specifikt rettet mod FLEGT. Der er ingen anerkendt metode til at øremærke støtten til specifikke områder.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

10

Retten undersøgte, om Kommissionen har forvaltet den støtte, der er ydet inden for rammerne af EU's FLEGT-handlingsplan til træproducerende lande til at bekæmpe ulovlig skovhugst, hensigtsmæssigt. Revisionen var koncentreret om to hovedspørgsmål:

- a) Var FLEGT-støtten godt udformet og målrettet?
- b) Har FLEGT-støtten været effektiv?
- d) besøg i to modtagerlande, som har undertegnet en frivillig partnerskabsaftale (Indonesien og Cameroun), hvor der blev foretaget en gennemgang af fremskridtene i partnerskabsprocessen og en dybtgående undersøgelse af en stikprøve på ti projekter (jf. **bilag II**)
- e) gennemgang af resultaterne af det resultatorienterede overvågnings-system (ROM) og programevalueringer for en stikprøve på 35 projekter (jf. **bilag III**).

11

Revisionen omfattede den støtte, Kommissionen har ydet til træproducerende lande over EUF og det almindelige budget i hele den periode, EU's FLEGT-handlingsplan fandt anvendelse, dvs. fra 2003 til 2014.

12

Revisionen blev gennemført mellem august og december 2014 og omfattede:

- a) analyse af FLEGT-strategidokumenterne og relevante rapporter om træhandelsmønstre og ulovlig skovhugst
- b) gennemgang af tildelingen af midler til de forskellige mål, lande og projekter
- c) samtaler med Kommissionens tjenestemænd i GD DEVCO og GD for Miljø, med ansatte i EFI og med repræsentanter for medlemsstaterne, internationale organisationer og europæiske NGO'er, der er aktive på områderne miljø og skovbeskyttelse

EU-støtten til træproducerende lande var ikke tilstrækkelig godt udformet og målrettet

13

Retten undersøgte:

- a) om EU's støtte var baseret på en grundig behovsvurdering, og om Kommissionen på korrekt vis havde identificeret de foranstaltninger, der kunne træffes,
- b) om EU-støtten var ordentligt planlagt, og
- c) om prioriteterne for finansieringen var fastsat korrekt.

Kommissionen identificerede en lang række mulige foranstaltninger

14

FLEGT-handlingsplanen tackler det vedvarende problem med ulovlig skovhugst og handel på en innovativ måde. Den kombinerer handelsincitamenten i form af lettere adgang for partnerlandenes producenter til EU's træmarked med udviklingsbistand til både regeringer og civilsamfundet. Partnerlandene er forpligtede til at sikre en sammenhængende lovgivning i skovbrugssektoren, til at gennemføre sporings- og licensordninger og til at indføre kontrolsystemer på forskellige niveauer. Hertil kommer, at der i henhold til FLEGT-handlingsplanen skulle udvikles adskillige foranstaltninger på efterspørgselsiden, med det formål at styrke effekten af de foranstaltninger, der er truffet i de producerende lande. Der var også planlagt politisk dialog på internationalt plan for at fremme de vigtigste mål for FLEGT.

15

I konsekvensanalysen af EU's handlingsplan⁷ analyseredes den potentielle effekt af gennemførelsen af en licensordning for trævarer gennem partnerskaber med træproducerende lande⁸. Undersøgelsen indeholdt en analyse af de vigtigste årsager til ulovlig skovhugst. Den gennemgik de generelle økonomiske, miljømæssige og sociale virkninger, og de retlige og institutionelle konsekvenser af de foreslåede løsninger både i EU-landene og i potentielle partnerlande. Den analyserede også de risici, der kunne forringe effektiviteten af eventuelle foranstaltninger⁹.

16

Konsekvensanalysen gennemgik tre hovedmuligheder til løsning af problemet med ulovlig skovhugst. Den bilaterale løsning med at indgå frivillige partnerskabsaftaler med de enkelte lande blev anset for at være den bedste metode, når det gjaldt om at handle hurtigt og fleksibelt. En multilateral ordning, der eventuelt kunne omfatte international aftale, ville i teorien være den mest effektive løsning, men blev anset for at være urealistisk. Den tredje løsning, som var et unilateralt forbud mod at afsætte ulovligt træ på EU-markedet, blev af Kommissionen betragtet som mindre acceptabel end de frivillige partnerskabsaftaler, der var baseret på partnerskaber med træproducerende lande. Kommissionen besluttede at analysere denne mulighed yderligere på et senere tidspunkt.

- 7 Impact Assessment of the EU Action Plan for Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT), Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Udvikling (2004).
- 8 SEK(2004) 977 af 20. juli 2004 — »Forslag til Rådets forordning om indførelse af en frivillig FLEGT-licensordning for import af tømmer til Det Europæiske Fællesskab«.
- 9 Undersøgelsen pegede på risiciene i relation til en mulig omdirigering af ulovligt tømmer til andre »mindre strenge« markeder som Kina og Japan og erkendte den begrænsede potentielle virkning af handlingsplanen, navnlig i lande, hvor eksporten af træ til EU var lav.

Bemærkninger

17

Kommissionen besluttede at implementere den første, bilaterale, løsning. Kommissionen anerkendte udfordringerne ved denne fremgangsmåde, navnlig i lande med begrænset forvaltningsmæssig kapacitet, hvor det var nødvendigt med omfattende kapacitetsopbygning og institutionel styrkelse for at gennemføre handlingsplanen¹⁰.

18

Kommissionen identificerede korrekt de vigtigste elementer, hvor det kunne være nødvendigt med støtte fra donorer med henblik på en effektiv gennemførelse af en frivillig partnerskabsaftale, herunder skov- og miljøpolitiske reformer, udvikling af overvågnings-, sporings- og licensordninger og kapacitetsopbygning i forskellige sektorer (jf. punkt 6).

Kommissionen udarbejdede ikke en egentlig arbejdsplan

19

EU's FLEGT-handlingsplan mangler nogle af nøgleelementerne i en egentlig handlingsplan¹¹. Der er ikke fastsat specifikke operationelle mål med dertil hørende indikatorer, der er ingen tidsplan med konkrete milepæle, og der er ingen eksplicit overvågningsramme. Det er derfor meget svært at måle de opnåede fremskridt og resultater. Som anført i den statusrapport om FLEGT-handlingsplanen for 2003-2010, som EFI udarbejdede, er handlingsplanen mere end en politikerklæring, men uden milepæle og delmål er den ikke helt en strategi¹².

20

Da handlingsplanen blev iværksat, blev den anset for at være starten på en langsigtet proces. Der skulle imidlertid have været opstillet planlagte foranstaltninger, specifikke mål og en køreplan, der skulle følges, i de første år. Her, 12 år senere, er der stadig ikke fastsat klart formulerede mål for FLEGT, der skal nås med nærmere definerede finansieringsinstrumenter inden for en angivet tidshorisont.

21

Handlingsplanen har ikke et klart defineret og specifikt budget. Udviklingssamarbejdsaktiviteterne er finansieret af forskellige kilder, dvs. EU's almindelige budget og EUF, via forskellige instrumenter såsom udviklingssamarbejdsinstrumentet (DCI)¹³, herunder både bilaterale og regionale geografiske programmer og tematiske programmer og det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI)¹⁴.

22

En fuldstændig oversigt over FLEGT-projekter var ikke umiddelbart tilgængelig fra Kommissionen. Database over skovbrugsprojekter, som Kommissionen har etableret med henblik på revision, gav ikke et sammenhængende og fuldstændigt billede af alle FLEGT-projekter. Det blev efterfølgende konstateret under revisionen, at denne database var ufuldstændig, og at nogle projekter fejlagtigt var blevet klassificeret som værende FLEGT-projekter, mens andre, som var FLEGT-projekter, ikke var medtaget¹⁵. Kommissionen og medlemsstaterne fastsatte ikke en klar definition af et »FLEGT-projekt« og fastlagde ikke, hvordan der skulle gøres rede for de tilhørende midler.

10 SEC(2004) 977 af 20. juli 2004.

11 En handlingsplan er flere på hinanden følgende skridt, der skal tages, eller aktiviteter, der skal iværksættes, for at en strategi kan lykkes. Handlingsplanen har tre hovedelementer: 1) særlige opgaver 2) tidshorisont og 3) tildeling af midler til specifikke aktiviteter (<http://www.businessdictionary.com/definition/action-plan.html>)

12 FLEGT Action Plan Progress Report 2003-2010, EFI (2011), s. 34. Jf.: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Action+Plan+Progress+Report+2003-2010/>

13 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1905/2006 af 18. december 2006 om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde (EUT L 378 af 27.12.2006, s. 41) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 233/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde for perioden 2014-2020 (EUT L 77 af 15.3.2014, s. 44).

14 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1638/2006 af 24. oktober 2006 om almindelige bestemmelser om oprettelse af et europæisk naboskabs- og partnerskabsinstrument (EUT L 310 af 9.11.2006, s. 1).

15 Fuldstændigheden af rapporteringen om FLEGT-aktiviteter har også været en udfordring i forbindelse med tidligere evalueringer af FLEGT-handlingsplanen. I den statusrapport om FLEGT for 2003-2010, som blev udarbejdet af EFI, anføres det, at de foranstaltninger og beløb, der indberettes her, bør tages som en tilnærmelsesvis angivelse af den opgave, der arbejdes på, og af den finansiering, der er stillet til rådighed, snarere end en fuldstændig og fuldt ud sammenlignelig redegørelse.

Bemærkninger

23

Mulighederne for at løse problemerne med ulovlig skovhugst og ulovlig handel med træ afhang af en kombination af faktorer, herunder partnerlandenes engagement, etableringen af de fornødne forvaltningsordninger, og et klart og dokumenteret tilsagn fra EU og andre større producenter og importører om at handle sammen om et fælles formål. Det var ligeledes vigtigt, at de aktiviteter, der var nødvendige for at sikre reelle fremskridt, blev gennemført parallelt. Gennemførelsen af FLEGT-målene afhænger også i høj grad af store producent-, forarbejdnings- og/eller handelslande som Kina, Rusland, Indien, Korea og Japan og deres engagement i bekæmpelse af ulovlig skovhugst og handel med ulovlige træprodukter. Disse lande deltog ikke i FLEGT-licensordningen, og Kommissionen har i årenes løb indledt en politisk dialog med dem på et bilateralt grundlag. Resultaterne af disse drøftelser har indtil videre været af forskellig art, men har generelt været beskedne.

24

Det var først i 2007 — fire år efter forelæggelsen af handlingsplanen — at man undersøgte virkningerne af potentielle foranstaltninger på efterspørgselssiden¹⁶, der ville kunne forhindre import eller afsætning af ulovligt træ på EU's marked. Undersøgelsen mundede ud i et forslag til en forordning om fastsættelse af krav til virksomheder, der bringer træ i omsætning på EU's marked¹⁷.

25

EU-forordningen om tømmer (EUTR)¹⁸ blev endeligt vedtaget i 2010 og trådte i kraft i 2013. En tidligere vedtagelse af forordningen ville i de indledende faser af handlingsplanen have givet et klart budskab om, at EU står forrest i kampen mod ulovlig eksport af tømmer. Dette ville også have været et yderligere incitament til lande, der ønskede at deltage i partnerskabsprocessen. Mere end ti år efter iværksættelsen af handlingsplanen er EU's forordning om træ endnu ikke fuldt implementeret i visse medlemsstater¹⁹. Det sender et negativt signal til lande, der bestræber sig på at sikre, at deres træeksport er lovlig²⁰.

26

I årenes løb og navnlig i forbindelse med ikrafttrædelsen af lovgivning, som f.eks. ændringen af Lacey Act i De Forenede Stater, den australske lov om ulovlig skovhugst (Illegal Logging Prohibition Act) og EUTR, har visse private certificeringsordninger i stigende grad taget deres standarder op til revision for i højere grad at leve op til lovkravene. Sådanne ordninger bidrager i stor udstrækning til at imødekomme EUTR's krav om fornøden omhu²¹. Kun i tre frivillige partnerskabsaftaler (Cameroon, Republikken Congo og Den Centralafrikanske Republik) er anerkendelse af private ordninger en del af FLEGT-licensprocessen med tilhørende FLEGT-støtte til dette formål. I betragtning af de vanskeligheder, der har været siden starten af FLEGT-handlingsplanen med at oprette statsdrevne licensordninger i lande, der står over for sådanne kapacitetsbegrænsninger, har Kommissionen ikke gjort nok for at fremme synergien mellem FLEGT og private certificeringsordninger.

- 16 Kommissionens arbejdsdokument — Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council determining the obligations of operators who make timber and timber products available on the Market: Impact assessment — Report on additional options to combat illegal logging.
- 17 Uden sådanne bestemmelser vil producenter i lande, som har indgået en frivillig partnerskabsaftale, blive stillet ringere end producenter i lande, som har ikke har indgået en aftale. De lovgivningsmæssige krav og de dermed forbundne omkostninger for producenter i lande, der har indgået en frivillig partnerskabsaftale, er generelt højere end for producenter i lande, der ikke har undertegnet en partnerskabsaftale.
- 18 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 995/2010 af 20. oktober 2010 om fastsættelse af krav til virksomheder, der bringer træ og træprodukter i omsætning (EUT L 295 af 12.11.2010, s. 23). Forordningen indeholder tre vigtige initiativer til at bekæmpe handelen med ulovligt fældet træ og træprodukter: 1) den indfører et forbud mod omsætning på EU-markedet af ulovligt fældet træ og træprodukter fremstillet heraf, 2) den opstiller krav om, at EU-virksomheder, der bringer træ og træprodukter i omsætning på EU-markedet, skal udvise den fornødne omhu (»due diligence«-ordningen), og 3) den forpligter sådanne forhandlere til at føre fortegnelser over deres leverandører og kunder.
- 19 Fire medlemsstater (Grækenland, Spanien, Ungarn og Rumænien) opfyldte ikke deres forpligtelser vedrørende gennemførelsen af EU's tømmerforordning. <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>
- 20 I henhold til artikel 20, stk. 2, i EUTR skal Kommissionen i 2015 forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om forordningens anvendelse.
- 21 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 607/2012 af 6. juli 2012 om de nærmere

Bemærkninger

Kommissionen opstillede ikke klare prioriteter for sin bistand

27

Efter vedtagelsen af handlingsplanen udarbejdede medlemsstaterne og Kommissionen en liste over prioriterede lande, som skulle kontaktes med henblik på uformelle høringer om deres mulige interesse i FLEGT-ordningen²². Denne liste omfatter Cameroun, Gabon, Republikken Congo, Ghana, Rusland, Brasilien, Papua Ny Guinea, Indonesien og Malaysia. Samtidig blev medlemsstaterne og Kommissionen enige om, at Unionen bør være åben for handelsforhandlinger med alle lande, der udtrykker interesse.

28

Næsten alle lande, som viste interesse for FLEGT-handlingsplanen, har kunnet deltage i processen²³, herunder en række asiatiske og latinamerikanske lande, for hvilke Kommissionens konsekvensanalyse havde vist, at den potentielle indvirkning af den frivillige partnerskabsaftale ville være begrænset i betragtning af deres ringe handelsvolumen med EU.

29

Kommissionen fordelte ikke sine ressourcer, hverken de menneskelige eller de finansielle, i henhold til de kriterier, som kunne forventes at give de bedste resultater. Kriterier som f.eks. omfanget af ulovlig skovhugst, omfanget af handelen med EU, de pågældende landes engagement og potentiale og deres udviklingsbehov blev ikke sammenholdt med henblik på at prioritere anvendelsen af ressourcer.

30

Som følge heraf er den begrænsede finansielle og tekniske støtte blevet spredt over et stort antal lande²⁴, hvoraf nogle ikke var centrale med hensyn til at tackle problemet med ulovlig skovhugst, eller hvor det var meget usandsynligt, at man ville nå det forvaltningsniveau, der var nødvendigt for at etablere en licensordning, på kort til mellemlang sigt (jf. **tekstboks 3**). Dette udvandede støtten og de virkninger, der kunne være opnået.

31

Kommissionen har sammen med regeringerne i partnerlandene identificeret de vigtigste krav med hensyn til licensordningernes funktion i de berørte lande i forbindelse med forberedelsen af og under forhandlingerne om de frivillige partnerskabsaftaler. Disse vurderinger omfatter en gennemgang af skovpolitikken og de retlige rammer, høringer af relevante ministerier og andre interessenter og en analyse af centrale aspekter i den frivillige partnerskabsaftale. Kravene er medtaget som bilag til de frivillige partnerskabsaftaler. Bilagene indeholdt en liste over de områder, hvor der vil være behov for støtte²⁵, og de planlagte foranstaltninger²⁶.

32

De frivillige partnerskabsaftaler (VPA) beskrev ikke, hvordan ansvaret for finansieringen skulle fordeles mellem regeringen, Kommissionen og andre donorer²⁷.

regler for due diligence-ordningen samt hyppigheden og arten af det tilsyn med overvågningsorganer, der skal føres i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 995/2010 om fastsættelse af krav til virksomheder, der bringer træ og træprodukter i omsætning (EUT L 177, af 7.7.2012, s. 16).

- 22 Referat fra et ad hoc-møde om FLEGT-donorkoordinering af 26.2.2004.
- 23 I øjeblikket er 26 lande involveret i forskellige led i partnerskabsprocessen.
- 24 Som det konkluderes i EFI's statusrapport for 2003-2010, var der flere anmodninger om støtte til frivillige partnerskabsaftaler, end det var muligt at imødekomme, og nogle medlemsstater ønsker også at samarbejde med nabolande (Hviderusland, Rusland og Ukraine) eller regioner (det vestlige Balkan), der tegner sig for en større andel af deres handel end de tropiske udviklingslande. Jf. FLEGT Action Plan Progress Report 2003-2010, EFI (2011), s. 36.
- 25 F.eks. omfatter den frivillige partnerskabsaftale mellem EU og Republikken Cameroun følgende: a) kapacitetsopbygning, b) kommunikation, c) fremme af FLEGT-produkter på EU-markedet, d) overvågning af det nationale marked for træ, e) industrialisering, f) overvågning af aftalens konsekvenser, g) bistand i forbindelse med overvågningen af gennemførelsen af systemet til verifikation af lovlighed, h) modernisering af sporbarhedssystemet, i) styrkelse af det nationale kontrolsystem, j) systemet til verifikation af lovlighed, k) systemet til udstedelse af FLEGT-licenser, l) indførelse af den uafhængige revision, m) reformer af retsgrundlaget, n) tilvejebringelse af supplerende finansiering.
- 26 For eksempel organisering af det nationale marked for træ eller indførelse af et passende system til sporbarhed.
- 27 De frivillige partnerskabsaftaler med AVS-landene nævner kun, at behovet for at søge midler fra EUF og andre mekanismer skal identificeres. Den frivillige

33

De projekter, der gennemføres sammen med regeringerne i VPA-landene, omhandler de behov, der er angivet i de frivillige partnerskabsaftaler, f.eks. udvikling af systemer til sporing af tømmer, licensordninger og oprettelse af en uafhængig revisionsfunktion. Imidlertid blev målet om at styrke de nationale myndigheders retshåndhævelse ikke tydeligt adresseret, eftersom meget få projekter fokuserede på dette vigtige område. Svag retshåndhævelse har en betydelig indvirkning på omfanget af ulovlig skovhugst, fordi sandsynligheden for, at overtrædelser af miljølovgivningen afsløres og retsforfølges, er lav, mens incitamenterne til at operere ulovligt er tilsvarende høje. VPA-landene har betydelige behov på dette område, hvilket kan ses på deres placering i Transparency Internationals korruptionsindeks (jf. **bilag IV**). I visse VPA-lande observeres en positiv tendens, men de fleste af dem er fortsat blandt landene med den højeste anslåede sats for korruption i verden.

34

Støtte til partnerskabsprocessen var ikke altid medtaget i strategierne for udviklingssamarbejde med partnerlandene. Skovforvaltning er medtaget som en del af et indsatsområde for fem²⁸ af de 12²⁹ VPA-lande i landestrategidokumenterne for programmeringsperioden 2007-2013. Eftersom ulovlig skovhugst berører en række tværsektorielle spørgsmål (forvaltning, handel og landbrug), kunne FLEGT-forhold tackles inden for forskellige indsatsområder i alle VPA-lande, men denne mulighed udforskes ikke i udviklingssamarbejdsstrategierne, som heller ikke påpeger behovet for at integrere de FLEGT-relaterede spørgsmål i de relevante indsatsområder.

partnerskabsaftale med Indonesien nævner muligheden for at søge om midler inden for rammerne af EU's programmeringsprocedurer.

- 28 Cameroun, Honduras, Indonesien, Malaysia og Republikken Congo.
- 29 Revisorerne gennemgik 12 lande, som har underskrevet, eller som på nuværende tidspunkt er ved at forhandle frivillige partnerskabsaftaler, og som modtager FLEGT-støtte.

Liberia og Den Centralafrikanske Republik

Liberia og Den Centralafrikanske Republik, der begge har undertegnet en frivillig partnerskabsaftale, har modtaget betydelig finansiel støtte til forberedelsen og gennemførelsen af deres partnerskabsaftaler³⁰. Disse lande eksporterer meget begrænsede mængder af træprodukter til EU og står over for mange forvaltningsmæssige udfordringer, som gør, at de ikke vil kunne udvikle en velfungerende licensordning i en overskuelig fremtid. Elfenbenskysten derimod har eksporteret betydeligt større mængder træprodukter til EU end disse stater³¹, men modtog ikke nogen finansiel bistand til forberedelse af en frivillig partnerskabsaftale.

30 Importen til EU af træprodukter fra Liberia og Den Centralafrikanske Republik beløb sig i gennemsnit til henholdsvis ca. 5 og 18 millioner euro pr. år, mens den samlede finansielle støtte til disse lande beløb sig til henholdsvis 11,9 og 6,8 millioner euro.

31 I gennemsnit ca. 166 millioner euro om året.

Bemærkninger

EU-støtten til træproducerende lande var ikke tilstrækkelig effektiv

35

Retten undersøgte:

- om projekterne leverede de planlagte output,
- om de samlede fremskridt hen imod licensordningerne var tilfredsstillende, og
- om Kommissionen på passende vis overvågede og rapporterede om gennemførelsen af handlingsplanen.

De vigtigste af de undersøgte projekter var problematiske

36

De projekter, der havde sigte på at styrke kapaciteten hos offentlige myndigheder, var ikke effektive. FLEGT styrkede derimod civilsamfundsorganisationerne og øgede dermed gennemsigtigheden i skovbrugssektoren. De finansielt vigtigste projekter i Cameroun og Indonesien gav ikke de forventede resultater. Den manglende succes i Cameroun bremsede de fremskridt, der var gjort, mens det fejlslagne projekt i Indonesien førte til en ændring af fokus for anvendelsen af EU-midler.

37

Det vigtigste projekt i partnerskabsprocessen i Cameroun, som har til formål at oprette et system til sporing af tømmer³², slog fejl, fordi det system, der blev udviklet, ikke var operationelt, hvilket betyder, at de eksisterende projektleverancer ikke vil blive anvendt. Projektet blev gennemført mellem 2010 og 2013 og kostede 2,27 millioner euro. Det var en kombination af faktorer, der gjorde, at projektet slog fejl, spændende fra en utilstrækkelig vurdering af behovene til alvorlige mangler ved gennemførelsen af projektet. En af årsagerne til den utilstrækkelige behovsvurdering var Kommissionens ineffektive koordinering med de berørte parter og, navnlig, ministeriet for skove og fauna. Desuden var kontrahentens resultater utilstrækkelige, og Kommissionen traf ikke afhjælpende foranstaltninger i rette tid. Det mislykkede træsporingssystem er en af hovedårsagerne til den forsinkede gennemførelse af den frivillige partnerskabsaftale i Cameroun. Et særskilt projekt, der finansieres af Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, arbejder i øjeblikket på at udvikle et nyt system.

32 Projekt: Etablering af et sporingssystem til tømmer i Cameroun (Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun).

38

Det vigtigste resultat af FLEGT-processen i Cameroun er inddragelsen af civilsamfundet i skovforvaltningen. Forud for undertegnelsen af aftalen anerkendte regeringen ikke civilsamlundsorganisationer som legitime partnere med nogen ret til at udtrykke bekymring om spørgsmål vedrørende forvaltning af skovressourcer. Forholdet til de berørte ministerier er ofte fortsat anspændt³³, men de lokale og internationale NGO'er er blevet accepteret som interessenter og har mulighed for at påvirke skovbrugspolitikken i landet på forskellige niveauer. Dette har en positiv indvirkning på gennemsigtheden og ansvarligheden i hele sektoren. Selv om projekterne generelt styrkede civilsamfundets position, leverede to af de fire reviderede projekter, der blev gennemført af NGO'er, ikke alle de forventede resultater, hovedsagelig som følge af overambitiøse mål.

39

Det finansielt mest betydningsfulde af de FLEGT-relaterede projekter i Indonesien³⁴ havde til formål at forbedre håndhævelsen og forvaltningen af skovlovgivningen gennem øget ansvarlighed og gennemsigthed, reducere handelen med ulovligt tømmer gennem inddragelse af handels- og industrisektorer og støtte koordineringen af FLEGT-aktiviteter. Projektet leverede ikke hovedparten af de planlagte resultater på grund af en alt for ambitiøs og urealistisk projektudformning, problemer under gennemførelsen og utilstrækkelig overvågning. Projektet førte ikke til nogen konkrete resultater, det blev lukket før tiden, og en del af projektmidlerne skulle tilbagegesøges. Efter en uoverensstemmelse med Kommissionen om håndteringen af projektet, besluttede den indonesiske regering at gennemføre den frivillige partnerskabsaftale uden yderligere direkte støtte fra Kommissionen.

40

Mens Kommissionens landestrategidokument for Indonesien for perioden 2002-2006 omfattede forvaltning af naturressourcer, navnlig skove, som et af indsatsområderne for udviklingsbistand, var dette ikke længere tilfældet for den efterfølgende periode 2007-2013. Bortset fra det indonesiske FLEGT-støtteprojekt i 2004 er der ikke programmeret yderligere EU-udviklingsbistand til Indonesiens regering i skovbrugssektoren i denne periode.

41

EU's bistand i Indonesien, som beløber sig til i alt 10 millioner euro til 11 projekter, var siden 2004 udelukkende blevet kanaliseret til NGO'er. Projekterne havde generelt til sigte at støtte lokal deltagelse (af civilsamlundsaktører eller andre ikkestatslige aktører, herunder den private sektor) i forskellige elementer i den frivillige partnerskabsaftale (herunder politikreformer), forbedre skovforvaltningen og implementere træsporingssystemer og uafhængige overvågningssystemer. Denne tilgang har den fordel, at der samarbejdes med engagerede organisationer, men der var behov for en mere koordineret tilgang på grund af omfanget af de udfordringer, man stod over for. En af udfordringerne er at bistå det store antal små og mellemstore virksomheder (SMV'er) i deres forberedelse til fuld FLEGT-licens, men dette er en opgave, der rækker langt videre end kapaciteten i Kommissionens projekter.

33 F.eks. har ministeriet for skove og fauna ikke fulgt op på rapporter om tilfælde af ulovlig udvinding, der er udarbejdet af lokalsamfundet (projekt: Ekstern og fælles undersøgelse af skove i forbindelse med gennemførelsen af den frivillige partnerskabsaftale om FLEGT i Cameroun (Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun)).

34 FLEGT-støtteprojekt EF/Indonesien.

Bemærkninger

42

De fire NGO-projekter, der blev undersøgt i Indonesien, arbejdede på at styrke landets uafhængige kontrolsystem, støtte SMV'er og forbedre udarbejdelsen og gennemførelsen af partnerskabsaftalen. Ét projekt nåede sine mål til tiden og inden for budgettet³⁵. To projekter er stadig under gennemførelse, hvoraf det ene sandsynligvis vil levere de planlagte output³⁶. Det andet projekt³⁷ var meget forsinket, og dets anvendelsesområde blev væsentligt reduceret, fordi der var svagheder i udformningen, og fordi en medfinansieringspartner trak sig ud.

43

De faktorer, som ifølge Retten har størst indflydelse på opfyldelsen af projektmålene i disse to lande, blev også fremhævet af Kommissionens evalueringseksperters i deres ROM-rapporter om og evalueringer af FLEGT-relaterede projekter i andre VPA-lande. Disse faktorer er: utilstrækkelig vurdering af projektrisici og -begrænsninger, uhensigtsmæssig udformning, utilstrækkelig projektstyring og -overvågning og koordineringsproblemer mellem projektpartnere.

Fremskridtene i retning af en godkendelsesprocedure er langsomme

44

I øjeblikket er 26 lande i gang med partnerskabsprocessen. Ni af dem er i gang med at forhandle frivillige partnerskabsaftaler, mens seks lande allerede har indgået frivillige partnerskabsaftaler, nemlig Indonesien, Cameroun, Ghana, Republikken Congo, Liberia og Den Centralafrikanske Republik. Graden af fremskridt i retning af opnåelse af licens varierer betydeligt mellem disse lande, der har undertegnet en aftale, hvilket skyldes forskellige faktorer såsom forskelle i institutionel

kapacitet og grad af engagement i processen.

45

I Indonesien, hvor forhandlingerne om aftalen startede i marts 2007, og aftalen trådte i kraft i maj 2014, er der gjort betydelige fremskridt med hensyn til håndteringen af udestående spørgsmål, og landet håber på, at dets FLEGT-licensordning vil blive operationel i den nærmeste fremtid. Det har allerede etableret et nationalt system til verifikation af lovlighed for træprodukter og en national licensordning, som er obligatorisk for al udførsel. Efter den fælles vurdering, der blev gennemført i 2013 og 2014, tager landet nu fat på de resterende spørgsmål. De to største udfordringer for Indonesien er 1) at sikre den fornødne forvaltningsstruktur i et land af dets størrelse og mangfoldighed og 2) at sikre, at landets mange SMV'er fuldt ud overholder alle de forskriftsmæssige krav.

46

Cameroun udtrykte interesse i at undertegne en frivillig partnerskabsaftale med EU i 2004. Skovbrugslovgivningen i Cameroun anses for at være godt udviklet, men den er også meget kompleks, og håndhævelse er stadig en stor udfordring. Forhandlingerne om partnerskabsaftalen fandt sted over fire år fra 2006 til 2010. På grund af den lange ratifikationsprocedure trådte aftalen endeligt i kraft den 1. december 2011. Ifølge den tidsplan, der er fastsat i aftalen, skulle pilot-træsporingsordningen afprøves i 2013, og der skulle udstedes FLEGT-licenser i 2015. Men den frivillige partnerskabsaftales vigtigste mål — udvikling af en licensordning for træ — er stadig langt fra nået, hovedsagelig som følge af det mislykkede projekt om udvikling af en træsporingsordning. Der er således adskillige udfordringer, der skal overvindes, før der kan opnås endelig FLEGT-licens.

- 35 Projekt: Styrkelse af civilsamfundsorganisationer og små og mellemstore trævirksomheder i forbindelse med forberedelsen af den frivillige partnerskabsaftale og gennemførelsen af SVLK (Strengthening civil society organisations and small and medium timber industries in VPA preparation and SVLK implementation).
- 36 Projekt: Fremme af gennemførelsen af et system til verifikation af lovlighed for træprodukter (FLEGT-licens) som et vigtigt skridt hen imod bæredygtig produktion og bæredygtigt forbrug i Indonesiens træforarbejdningsindustri (Promoting the implementation of timber legality assurance (FLEGT licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry).
- 37 Projekt: Styrkelse af statslige og ikkestatslige aktører i forbindelse med forberedelsen af, forhandlingerne om og/eller gennemførelsen af den frivillige partnerskabsaftale om FLEGT (Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA).

Bemærkninger

47

Ghana, som var det første land, der undertegnede en frivillig partnerskabsaftale i 2009, havde oprindeligt planlagt, at de første produkter med FLEGT-licens ville blive eksporteret inden udgangen af 2011. Træsporings-systemet er allerede operationelt, men licensprocedurerne er endnu ikke blevet afprøvet. I øjeblikket har landet ambitioner om at have en licensordning klar inden udgangen af 2015.

48

I Republikken Congo, der ratificerede sin frivillige partnerskabsaftale i maj 2010, er en skovstrategi og en ny skovlovgivning under udarbejdelse. Fremskridtene er imidlertid sket langsomt, hvilket skyldes en kombination af faktorer, hovedsagelig vedrørende regeringsførelse.

49

Liberia og EU indledte forhandlinger om en frivillig partnerskabsaftale i marts 2009, og aftalen blev undertegnet i juli 2011. Ulovlig skovhugst er dog fortsat et væsentligt problem, ligesom misbruget af private brugertilladelser³⁸. Det største problem er den ringe kapacitet med hensyn til skovforvaltning.

50

Den frivillige partnerskabsaftale med Den Centralafrikanske Republik blev indgået i november 2011, men alle regeringens foranstaltninger er gået i stå på grund af borgerkrigen. Mange områder af landet ligger uden for skovforvaltningstjenesternes kontrol, hvilket hæmmer gennemførelsesprocessen for den frivillige partnerskabsaftale.

51

Yderligere ni lande forhandler i øjeblikket om frivillige partnerskabsaftaler. Et af dem, Malaysia, som er en vigtig producent af tropisk træ, var det første land til at indlede forhandlinger i 2006. Intensive forhandlinger i årenes løb har imidlertid ikke gjort det muligt at overvinde vanskelighederne ved anvendelse af en frivillig partnerskabsaftale i hele landet og i Sarawak i særdeleshed. Fordi der ikke er en frivillig partnerskabsaftale, gør Malaysia udstrakt brug af offentlige og private certificeringsordninger.

52

Det er lykkedes Kommissionen at sætte fokus på spørgsmålet om ulovlig skovrydning og at fastholde en stor interesse for dette emne, men fremskridtene i retning af licenser har været langsom. Der er risiko for »FLEGT-træthed«, fordi landene bliver frustrerede over manglen på fremskridt og er i stand til at finde andre mindre strenge markeder for deres produkter. I de fleste lande er de vigtigste udfordringer i forbindelse med gennemførelsesprocessen manglende institutionel kapacitet, udbredt korrupsion og dårlig håndhævelse af lovgivningen.

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

Overvågnings- og indberetningsprocedurerne var utilfredsstillende

53

Kommissionen aflagde ikke regelmæssigt rapport om fremskridtene med gennemførelsen af FLEGT-handlingsplanen. Selv om den i henhold til artikel 9 i FLEGT-forordningen skulle forelægge Rådet en rapport senest to år efter den første partnerskabsaftales ikrafttræden, blev der aldrig udarbejdet en sådan rapport. Der forelå rapporter om de enkelte partnerlande med oplysninger om de aktiviteter, der var gennemført på forskellige VPA-områder, men disse rapporter måler ikke fremskridtene med gennemførelsen af den frivillige partnerskabsaftale i forhold til de fastsatte milepæle og beskriver heller ikke resultaterne og de vanskeligheder, man er stødt på, samt hvordan de er håndteret.

54

Manglen på en ramme med en solid database (jf. punkt 22), som vil fremme ansvarligheden, var problematisk. Fordi der ikke var fastsat mål og milepæle, var det vanskeligt at vurdere fremskridt. Som det bemærkes i EFI's statusrapport om FLEGT-handlingsplanen for 2003-2010, er dette endnu vanskeligere, fordi handlingsplanen i højere grad er en politisk proces end et traditionelt støtteprogram³⁹.

55

Først i slutningen af 2014 indførte Kommissionen en standardiseret ramme for overvågning af fremskridt med henblik på at måle opfyldelsen af de vigtigste skridt til gennemførelsen af den frivillige partnerskabsaftale. Indtil da havde systemet været forbeholdt Kommissionen til interne ledelsesformål. Da systemet først blev indført for nylig, er det for tidligt at udtale sig om, hvordan det fungerer i praksis

56

Ved udgangen af 2014 iværksatte Kommissionen en ekstern evaluering af FLEGT-handlingsplanen, som efter planen skulle udmunde i en rapport i oktober 2015. Denne evaluering, der finder sted, 12 år efter at handlingsplanen blev forelagt, kommer imidlertid alt for sent i betragtning af de vanskeligheder, som man har stået over for, og den betydelige udvikling, der er sket i denne periode, og som burde have været kortlagt og analyseret for at vurdere deres indvirkning på den eksisterende handlingsplan, f.eks.:

- a) de større asiatiske økonomiers stigende betydning for handelen med tømmer
- b) de stadig større konsekvenser af ulovlig omlægning af skove til andre formål, f.eks. landbrug
- c) mulighederne for større synergier med foranstaltningen til modvirkning af klimaændringer REDD+
- d) de ændrede tendenser i eksporten af tømmer til EU
- e) muligheden for at gøre mere brug af private certificeringsordninger.

39 FLEGT Action Plan Progress Report 2003-2010, EFI (2011), s. 34.

57

Retten konkluderer, at Kommissionen ikke har forvaltet den støtte, der er ydet inden for rammerne af EU's FLEGT-handlingsplan, tilstrækkeligt godt.

58

FLEGT-støtten var ikke tilstrækkelig godt udformet og målrettet:

- a) EU's støtte til FLEGT-processen var baseret på en solid vurdering af problemet med ulovlig skovhugst, årsagerne hertil og de foranstaltninger, der kunne træffes, og Kommissionen udformede FLEGT-handlingsplanen på en innovativ måde.
- b) Kommissionen har imidlertid ikke udarbejdet en hensigtsmæssig arbejdsplan med klare mål, milepæle og et særligt budget. Det ville have været vanskeligt at opstille disse parametre ved handlingsplanens start, men det burde være sket i dens første år.
- c) Den sene vedtagelse og langsomme gennemførelse af EUTR var et negativt incitament for VPA-landene i deres forberedelser til en FLEGT-licensordning.
- d) Det tomrum, der er opstået ved den manglende udstedelse af FLEGT-licenser, er i vid udstrækning blevet udfyldt af private certificeringsorganer, som i væsentlig grad bidrager til at opfylde kravene om fornøden omhu i EUTR-forordningen. Kommissionen har imidlertid ikke i tilstrækkelig grad undersøgt mulighederne for synergier mellem FLEGT og disse private ordninger.
- e) Kommissionen havde ikke opstillet klare finansieringsprioriteter for sin støtte til træproducerende lande.

Anbefaling 1 Arbejdsplan

Kommissionen bør udarbejde en arbejdsplan for de forskellige komponenter af FLEGT-handlingsplanen for perioden 2016-2020, der fastsætter klare og specifikke mål, prioriteter, tidsfrister og et budget for EU-støtte i træproducerende lande. Målene bør fastsættes under hensyntagen til landenes kapacitet og deres specifikke begrænsninger.

Anbefaling 2 Implementering af EUTR

Det er på høje tid, at Kommissionen insisterer på en stram gennemførelse af tømmerforordningen i samtlige medlemsstater.

Anbefaling 3 Private certificeringsordninger

Kommissionen bør fastlægge, i hvilket omfang der i højere grad kan gøres brug af det arbejde, som udføres af velrenommerede private certificeringsorganer.

Anbefaling 4 Tildeling af midler

Ressourcerne bør fordeles på de foranstaltninger, der forventes at have den største effekt med hensyn til at bekæmpe ulovlig skovhugst og handel med produkter herfra. I tilfælde, hvor det lader til at være sværere at gennemføre VPA-kravene, bør Kommissionen foreslå foranstaltninger til støtte for skovforvaltning, uden der nødvendigvis indgås en frivillig partnerskabsaftale.

59

EU's støtte til træproducerende lande var ikke tilstrækkelig effektiv.

- a) Den styrkede civilsamfundet og satte fokus på problemet med ulovlig skovhugst i partnerlandene, men de projekter, der sigtede mod at styrke kapaciteten hos de offentlige myndigheder, gav ikke de forventede resultater.
- b) FLEGT-licensordningen, som er hjørnестenen i handlingsplanen, er endnu ikke operationel i nogen af partnerlandene. Det er nu 12 år siden, handlingsplanen blev fremlagt, og selv om interessen i de frivillige partnerskabsaftaler har været omfattende, er der endnu ikke en operationel FLEGT-licensordning, og flere på hinanden følgende måldatoer for indførelsen heraf er blevet forpasset.
- c) Kommissionen førte ikke tilfredsstillende tilsyn med og rapporterede ikke tilfredsstillende om fremskridtene med gennemførelsen af FLEGT-handlingsplanen. Den evaluering, der blev iværksat ved udgangen af 2014, kom alt for sent.

Anbefaling 5 Rapportering

Kommissionen bør hvert andet år fremlægge en rapport om fremskridtene med gennemførelsen af FLEGT-handlingsplanen. Denne bør omfatte en vurdering af VPA-gennemførelsen, planlagte frister, de problemer, der er opstået, og foranstaltninger, der er truffet eller planlagt.

Anbefaling 6 Evalueringer

Kommissionen bør anvende den igangværende evaluering som en lejlighed til at vurdere, hvordan den nuværende fremgangsmåde kan ændres for at skabe mere konkrete resultater.

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Karel PINXTEN, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 8. september 2015.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Gennemførelse af programmer i relation til FLEGT, skovforvaltning og handel fra perioden 2003-2013

(millioner euro)

Region/land	Frivillige partnerskabsaftaler			Forvaltningsmåde			I ALT
	Undertegnet (år)	Udtrykt interesse ¹	Igangværende forhandlinger ³	Gennemførelse i medlemsstaterne	Fælles forvaltning med internationale organisationer	Andet (gennemføres af partnerlande, NGO'er, offentlige og private virksomheder)	
Afrika syd for Sahara							74,89
Flere lande ²						14,92	14,92
Cameroun	2010					13,66	13,66
Liberia	2011			8,00		3,90	11,90
Ghana	2009					3,00	3,00
Burkina Faso					7,80	0,20	8,00
Republikken Congo	2010					7,56	7,56
Den Centralafrikanske Republik	2011					6,80	6,80
Den Demokratiske Republik Congo			X		3,00	2,18	5,18
Uganda						2,75	2,75
Madagaskar						0,68	0,68
Gabon			X			0,20	0,20
Sudan						0,19	0,19
Malawi						0,05	0,05
Latinamerika							90,21
Flere lande ²						3,93	3,93
Honduras			X	20,40		21,73	42,13
Brasilien					10,79	12,74	23,53
Nicaragua				2,00		6,06	8,06
Colombia		X				8,05	8,05
Peru		X				4,03	4,03
Guyana			X			0,45	0,45
Chile						0,04	0,04

(millioner euro)

Region/land	Frivillige partnerskabsaftaler			Forvaltningsmåde			I ALT
	Undertegnet (år)	Udtrykt interesse ¹	Igangværende forhandlinger ³	Gennemførelse i medlemsstaterne	Fælles forvaltning med internationale organisationer	Andet (gennemføres af partnerlande, NGO'er, offentlige og private virksomheder)	
Asien og Stillehavet							43,37
Flere lande ²					10,60	1,91	12,51
Indonesien	2011					21,95	21,95
Kina						3,84	3,84
Filippinerne		X				1,92	1,92
Afghanistan						1,88	1,88
Thailand						0,61	0,61
Myanmar		X				0,45	0,45
Salomonøerne		X				0,18	0,18
Malaysia			X				
Vietnam			X			0,03	0,03
Naboskabsområde							25,04
Flere lande ²					15,00		15,00
Marokko						5,63	5,63
Kosovo				2,70		0,41	3,11
Montenegro						0,75	0,75
Libanon						0,33	0,33
Albanien						0,10	0,10
Georgien						0,09	0,09
Hviderusland						0,03	0,03
To regioner eller mere							63,65
Flere lande ²					39,60	24,05	63,65
I ALT				33,10	86,79	177,28	297,17

1 Seks andre lande udtrykte interesse (Bolivia, Cambodja, Ecuador, Guatemala, Papua Ny Guinea og Sierra Leone), men der er endnu ikke indgået finansielle forpligtelser.

2 Projekter med deltagelse af flere lande omfatter: **(for Asien og Stillehavets vedkommende)** aftaler med Det Europæiske Skovinstitut på i alt 10,6 millioner euro (FLEGT Asien) og **(for naboskabsområdets vedkommende)** aftaler med Verdensbanken for i alt 15 millioner euro (FLEGT). For så vidt angår **flerlandeprojekter, der dækker mere end to regioner**, omfatter de vigtigste programmer aftaler for 12 millioner euro med EFI og aftaler for 20 millioner euro med FAO (FLEGT AVS: 10 millioner euro og EU FAO FLEGT: 10 millioner euro).

3 Der er forhandlinger i gang med yderligere tre lande, for hvilke der endnu ikke foreligger finansielle forpligtelser — Elfenbenskysten, Laos og Thailand.

Kilde: Den Europæiske Revisionsret på grundlag af data fra GD DEVCO.

Oversigt over de reviderede projekter

Land	Projekttitel	EU-bidrag (euro)	Gennemførelsesperiode
Cameroun	Udnævnelse af en uafhængig observatør for kontrol af skove og overvågning af overtrædelser på skovområdet i Cameroun (Mise en place d'un Observateur Indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun)	2 480 070	31.12.2009 — 30.12.2013
	Etablering af et sporingssystem til tømmer i Cameroun (Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun)	2 496 763	15.2.2010 — 14.12.2012
	Etablering af uafhængig revision af FLEGT-ordningen i Cameroun (Mise en place d'un Audit Indépendant du Système FLEGT au Cameroun)	1 164 600	4.5.2012 — 3.5.2014
	Fremme af lovlig produktion og eksport af træ fra fællesejede skove (Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires)	987 139	1.2.2011 — 31.1.2012
	Ekstern og fælles undersøgelse af skove i forbindelse med gennemførelsen af den frivillige partnerskabsaftale om FLEGT i Cameroun (Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun)	113 836	19.1.2012 — 18.7.2013
Indonesien	FLEGT-støtteprojekt EF/Indonesien (EC-Indonesia FLEGT Support Project)	11 276 872	1.3.2006 — 28.11.2011
	Samarbejde om arealplanlægning og bæredygtige institutionelle ordninger til styrkelse af jordbesiddelses- og skovrettigheder og samfundsgruppers rettigheder i Indonesien (Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia)	1 796 619	1.3.2010 — 28.2.2014
	Styrkelse af statslige og ikke-statslige aktører i forbindelse med forberedelsen af, forhandlingerne om og/eller gennemførelsen af den frivillige partnerskabsaftale om FLEGT (Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA)	1 189 228	10.1.2011 — 31.12.2015
	Styrkelse af Indonesiens uafhængige skovbrugsovervågningsnet for at sikre en troværdig ordening for kontrol af træets lovlighed og en effektiv gennemførelsen af den frivillige partnerskabsaftale (Strengthening Indonesia's Independent Forestry Monitoring Network to ensure a credible timber legality verification system and effective VPA implementation)	188 946	1.5.2011 — 30.4.2013
	Fremme af gennemførelsen af et system til verifikation af lovlighed for træprodukter (FLEGT-licens) som et vigtigt skridt hen imod bæredygtig produktion og bæredygtigt forbrug i Indonesiens træforarbejdningsindustri (Promoting the implementation of timber legality assurance (FLEGT licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry)	1 091 463	30.1.2013 — 28.2.2014

Øversigt over reviderede projektevalueringer og ROM-undersøgelser

Evalueringer

	Projektstitel	EU-bidrag (euro)	Land	Dato for evaluering og type	Rapportens vigtigste resultater
1	Regionalt støtteprogram for EU-FLEGT-handlingsplanen i Asien (Regional Support Programme for the EU FLEGT Action Plan in Asia)	5 800 000	Hovedsædet	December 2010 Midtvejsvaluering	<ul style="list-style-type: none"> ○ Svagt projektdesign: målsætningerne, projektaktiviteterne, de forventede resultater og milepælene var ikke tilstrækkeligt specifikke ○ Intet klart resultatovervågningsystem, hvilket førte til ringe effektivitet og begrænset ansvarlighed.
2	VERIFOR — Institutionelle løsningsmodeller for verifikation af lovligheden i skovsektoren (VERIFOR — Institutional Options for Verifying Legality in the Forest Sector)	1 902 171		November 2009 Endelig evaluering	<ul style="list-style-type: none"> ○ Projektet var ikke tilstrækkeligt fleksibelt til, at man kunne tilpasse eller justere dets logiske rammer (LFA) til dynamikken i visse regioner i Asien og Afrika, hvilket mindskede projektets effektivitet.
3	Handlingsplan for handel med træ (TTAP) — et TFT-projekt (Tropical Forest Fund) Timber Trade Action Plan (TTAP) — a TFT (Tropical Forest Fund) project	3 389 796		Maj 2012 Endelig evaluering for 1. fase og midtvejsvaluering for 2. fase	<ul style="list-style-type: none"> ○ Meget positive samlede projekresultater
4	En plads ved bordet: støtte til NGO-koalitioner i forbindelse med deltagelse i processerne for frivillige partnerskabsaftaler om FLEGT med henblik på at forbedre skovforvaltningen og styrke lokale og oprindelige folks rettigheder (Ensuring a seat at the table: supporting NGO coalitions to participate in FLEGT VPA processes with the aim of improving forest governance and strengthening local and indigenous peoples' rights)	960 000		Juni 2012 Endelig rapport	<ul style="list-style-type: none"> ○ Meget positive samlede projekresultater
5	Læringsgruppe om skovforvaltning (FGLG) — med henblik på at muliggøre praktisk, retfærdig og bæredygtig udnyttelse af skovene (Forest Governance Learning Group (FGLG) — enabling practical, just and sustainable forest use)	1 866 365		Januar 2014 Endelig rapport	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ingen systematisk behovsvurdering og ikke tilstrækkelig specifik projeklogframe, uden korrekt definerede indikatorer på landeniveau ○ De foranstaltninger projektet støttede, var utilstrækkelige til at opnå det ønskede niveau for forbedring af forvaltningen.

Bilag III

	Projekttitel	EU-bidrag (euro)	Land	Dato for evaluering og type	Rapportens vigtigste resultater
6	Etablering af et sporingssystem til tømmer i Cameroun (Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun)	2 496 763	Cameroun	Maj 2013 Endelig rapport	<ul style="list-style-type: none"> ○ Svagt projektdesign: Der var ikke i tilstrækkelig grad taget hensyn til landespecifikke risici og begrænsninger. ○ Utilstrækkelig koordinering blandt interessenterne ○ Ineffektiv overvågning og projektforvaltning ○ Resultater blev ikke leveret som planlagt.
7	Fremme af lovlig produktion og eksport af træ fra fællesejede skove (Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires)	987 139		December 2012 Midtvejsevaluering	<ul style="list-style-type: none"> ○ Der var ikke i tilstrækkelig grad taget højde for forhindringer, og disse var ikke vurderet tilstrækkeligt godt. ○ Projektudformningen var ikke tilstrækkelig realistisk.
8	Styrkelse af den afrikanske skovforvaltning — gennem nationale møder om »ulovlig skovhugst« på højt niveau og oplysningsindsats og uddannelse på mellemniveau (Strengthening African Forest Governance — through high-level national 'illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training)	1 890 608		Maj 2013 Midtvejsevaluering	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ingen egentlig logisk ramme med objektive verificerbare indikatorer ○ Mangler i projektovervågningen: ingen regelmæssige møder i styringsudvalget ○ Koordineringsproblemer resulterede i, at der ikke var nogen forbindelse mellem de forskellige output.
9	FLEGT-støtteprojekt EF/Indonesien (EC-Indonesia FLEGT Support Project)	11 276 872	Indonesien	September 2010 Endelig rapport	<ul style="list-style-type: none"> ○ U hensigtsmæssigt og urealistisk projektdesign ○ Ineffektiv projektovervågning og ineffektiv projekttilsyn ○ Outputtene bliver oftest ikke leveret som planlagt.
10	Uafhængig observation af retshåndhævelse og god forvaltningspraksis på skovbrugsområdet (OI FLEG) til støtte for den frivillige partnerskabsaftale om FLEGT i Congobækkenet (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)	1 598 497	Republikken Congo	Marts 2012 Midtvejsevaluering	<ul style="list-style-type: none"> ○ Svagheder i de logiske rammer, især i forbindelse med fastsættelsen af objektive verificerbare indikatorer ○ Mangler i projektovervågningen: ingen regelmæssige møder i styringsudvalget

ROM-rapporter

	Projekttitle	EU's bidrag til programmet (euro)	Land	Tidspunkt for ROM-rapporten udgivelse	Rapportens vigtigste resultater
11	Program for skovbefolkninger: En stærk plads ved bordet: skovafhængige samfunds og civilsamfundsorganisationers effektive deltagelse i FLEGT (Forest Peoples Programme: A Strong Seat at the Table: Effective Participation of Forest-Dependent Communities and Civil Society Organisations in FLEGT)	778 271	Cameroun	Marts 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Logframe ikke korrekt udarbejdet, hvilket gør det vanskeligt at vurdere de leverede output. ○ Partnerne er ikke tilstrækkeligt involveret i udformningen af projektet. ○ Begrænset koordination med andre FLEGT-projekter og nationale aktører ○ Begrænset overvågningsarbejde
12	Fremme af lovlig produktion og eksport af træ fra fællesejede skove (Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires)	987 139		Marts 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Svag logframe og ikke tilstrækkeligt specifikke mål og indikatorer ○ Ingen tilstrækkelig risikoanalyse ○ Svag overvågning af aktiviteter ○ Gennemførelsen var forsinket ○ Mangel på fleksibel/holdbar exitstrategi
13	Styrkelse af den afrikanske skovforvaltning — gennem nationale møder om »ulovlig skovhugst« på højt niveau og oplysningsindsats og uddannelse på mellemniveau (Strengthening African Forest Governance — through high-level national 'illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training)	1 890 608		Juni 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Svag logframe og dårligt udformede mål, output og indikatorer ○ Svag koordinering blandt interessenterne ○ Output af lav kvalitet og med usikker bæredygtighed
14	Kapacitetsopbygning i Congobækkenet og gennemførelsen af uafhængig overvågning af retshåndhævelse og god forvaltningspraksis på skovbrugsområdet (IM-FLEG) i Republikken Congo (Capacity building in the Congo Basin and implementation of Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (IM-FLEG) in the Republic of Congo)	1 636 366	Republikken Congo	April 2009	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikatorerne var ikke altid kvantificerbare. Projektet afhængigt af ekstern finansiering og skaber ikke indtægter for sig selv. ○ Usandsynligt, at den institutionelle struktur vil bestå uden intervention udefra
15	Uafhængig observation af retshåndhævelse og god forvaltningspraksis på skovbrugsområdet (OI FLEG) til støtte for den frivillige partnerskabsaftale om FLEGT i Congobækkenet (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)	1 438 647		December 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikatorerne var ikke specifikke og var vanskelige at måle. ○ Der blev ikke holdt møder i styringsudvalget, selv om sådanne møder var planlagt. ○ Bæredygtigheden afhæng af fortsat donorstøtte.
16	Oplysning om den frivillige partnerskabsaftale om FLEGT med henblik på, at lokalbefolkningen, herunder urbefolkningen, føler ejerskab for og deltageri gennemførelsen af den (Vulgarisation de l'APV/FLEGT pour une appropriation et participation des populations locales dont les populations autochtones dans sa mise en œuvre)	180 000		December 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Svag logframe, nogle indikatorer kunne ikke måles. ○ Interessenterne er ikke tilstrækkeligt involveret i udformningen af projektet. ○ Der blev ikke holdt møder i styringsudvalget, selv om sådanne møder var planlagt. ○ Problemer i relation til bæredygtighed: Partnerskabsprocessen er stadig i gang, partnernes og andre interessenters tekniske uddannelsesniveau er utilstrækkeligt.

Bilag III

	Projekttitle	EU's bidrag til programmet (euro)	Land	Tidspunkt for ROM-rapporten udgivelse	Rapportens vigtigste resultater
17	Forvaltningsinitiativ om rettigheder og ansvarlighed inden for skovforvaltning (GIRAF) (Governance Initiative for Rights & Accountability in Forest Management (GIRAF))	865 767	Ghana	Juli 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Svag logframe ○ Vage risici og antagelser ○ Mangelfuld koordinering mellem partnere ○ Ingen støtte fra det politiske miljø ○ Utilstrækkelig implementering af visse aktiviteter ○ Bæredygtighed er ikke integreret i projektudformningen.
18	Støtte til integrationen af lovlige og legitime nationale markeder for tømmer i de frivillige partnerskabsaftaler (Supporting the integration of legal and legitimate domestic timber markets into Voluntary Partnership Agreements)	1 999 265		Juni 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikatorerne ikke altid målelige, vanskeligt at overvåge og måle resultater .
19	Nye måder til bevarelse af regnskoven: fra ulovlig skovhugst til god forvaltningspraksis (Pioneering a new way to conserve rainforest: from illegal logging to good governance)	2 560 516		November 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikatorer ikke tilstrækkeligt godt udarbejdet. ○ Komplexiteten og antallet af involverede aktører undervurderet af projektledere. ○ Manglende integration i de lokale institutionelle strukturer
20	Forbedring af forvaltningen af skovressourcer og mindskelse af ulovlig skovhugst og den dermed forbundne handel med fuld deltagelse af civilsamfundet i Sydøstasien (Improving governance of forest resources and reducing illegal logging and associated trade with full civil society participation in SE Asia)	1 645 901		September 2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikatorerne bør være mere realistiske.
21	Samarbejde om arealplanlægning og bæredygtige institutionelle ordninger til styrkelse af jordbesiddelses- og skovrettigheder og samfundsgruppers rettigheder i Indonesien (Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia)	1 796 619	Indonesien	November 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikatorerne var ikke tilstrækkeligt detaljerede. ○ Svagheder i irapporteringen af fremskridt ○ Ingen forsvarlig exitstrategi
22	Styrkelse af statslige og ikkestatslige aktører i forbindelse med forberedelsen af, forhandlingerne om og/eller gennemførelsen af den frivillige partnerskabsaftale om FLEGT (Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA)	1 189 228		December 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Utilstrækkelige indikatorer. ○ Utilstrækkelig koordinering: ingen møder i styringsudvalget, begrænset samarbejde mellem partnerne ○ Gennemførelsen var forsinket.

	Projekttitle	EU's bidrag til programmet (euro)	Land	Tidspunkt for ROM-rapporten udgivelse	Rapportens vigtigste resultater
23	Styrkelse af skovforvaltningen i Liberia efter konflikten (Strengthening Forest Management in Post-Conflict Liberia)	1 616 448	Liberia	Juni 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Manglende klarhed og realisme i logramen ○ Manglende overvågnings- og evalueringsværktøjer i forbindelse med udformningen ○ Mange støttemodtagere ikke involveret i udformningsprocessen. ○ Kommunikationsproblemer mellem EU-delegationen og gennemførelsespartneren ○ Ingen strategi for bæredygtighed
24	Civilsamfundets uafhængige overvågning af retshåndhævelse og god forvaltningspraksis på skovbrugsområdet (CSIMFLEG) i Liberia (Civil Society Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (CSIMFLEG) in Liberia)	150 000		Maj 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Svagheder i logramen: indikatorer ikke veldefinerede, urealistisk tidsramme. ○ Fattige modtagere og den private sektor ikke involveret i udformningen. ○ Svag overvågning, intet projektstyringsudvalg med deltagelse af alle interessenter ○ Ingen udfasningsstrategi i arbejdsplanen ○ Svag politikramme
25	Forbedring af skovforvaltningen gennem civilsamfundets overvågning (Improving forest governance through civil society monitoring)	129 852		Maj 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Logramen mangler klarhed, indikatorer ikke SMART. ○ Fattige modtagere i landdistrikterne og den private sektor ikke involveret i udformningsprocessen. ○ Mange output er stærkt forsinkede, nogle ikke leveret. ○ Kommunikationsproblemer mellem EU-delegationen og gennemførelsespartneren ○ Ingen exitstrategi

Transparency Internationals korrupsionsindeks — 2007-2013

Land	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	CPI-													
	score	place-ring	score	place-ring	score	place-ring	score	place-ring	score	place-ring	score	place-ring	score	place-ring
Cameroun	2,4	138	2,3	141	2,2	146	2,2	146	2,5	134	2,6	144	2,5	144
Liberia	2,1	150	2,4	138	3,1	97	3,3	87	3,2	91	4,1	75	3,8	83
Ghana	3,7	69	3,9	67	3,9	69	4,1	62	3,9	69	4,5	64	4,6	63
Republikken Congo	2,1	150	1,9	158	1,9	162	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,2	154
Den Centralafrikanske Republik	2,0	162	2,0	151	2,0	158	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,5	144
Den Demokratiske Republik Congo	1,9	168	1,7	171	1,9	162	2,0	164	2	168	2,1	160	2,2	154
Gabon	3,3	84	3,1	96	2,9	106	2,8	110	3	100	3,5	102	3,4	106
Honduras	2,5	131	2,6	126	2,5	130	2,4	134	2,6	129	2,8	133	2,6	140
Guyana	2,6	123	2,6	126	2,6	126	2,7	116	2,5	134	2,8	133	2,7	136
Indonesien	2,3	143	2,6	126	2,8	111	2,8	110	3	100	3,2	118	3,2	114
Malaysia	5,1	43	5,1	47	4,5	56	4,4	56	4,3	60	4,9	54	5,0	50
Vietnam	2,6	123	2,7	121	2,7	120	2,7	116	2,9	112	3,1	123	3,1	116

Korrupsionsindekset (Corruption Perception Index — CPI) måler det anslåede omfang af korrupsion i den offentlige sektor på en skala fra 0 (meget korrump) til 10 (meget ren). 2013-bedømmelsen omfattede en vurdering af 177 lande.

Resumé

I EU's førende rolle i de globale bestræbelser på at håndtere ulovlig skovhugst er almindeligt anerkendt. EU og 28 medlemsstater har samarbejdet med mere end 40 producentlande og flere forbrugerlande rundt om i verden om at gennemføre FLEGT-relaterede foranstaltninger.

II Det bør understreges, at FLEGT-meddelelsen er reaktionen på en kraftig opfordring fra Kommissionen, medlemsstaternes og producentlandene om at yde en fælles indsats. FLEGT-handlingsplanen er en politisk ramme, der har skabt politisk opmærksomhed om problemet med ulovlig skovhugst og fremmet politiske og reguleringsmæssige foranstaltninger og støtte til god forvaltningspraksis fra EU, medlemsstaterne og en række partnerlande. Det er vigtigt at tage højde for, at FLEGT ikke er et finansieret samarbejdsprogram med en særlig finansieringsmekanisme.

FLEGT-handlingsplanen »indeholder en procedure og en række forskellige foranstaltninger« på tværs af forskellige elementer og bygger primært på politiske og reguleringsmæssige foranstaltninger suppleret med støtte til traditionelt udviklingsarbejde med henblik på at nå målene.

III Kommissionen er ikke enig i Revisionsrettens konklusion om, at den støtte, der er ydet inden for rammerne af EU-FLEGT-handlingsplanen til træproducerende lande, ikke blev forvaltet tilstrækkelig vis. Kommissionen har bestræbt sig på at forvalte FLEGT-støtten til producentlandene så godt som muligt under hensyntagen til udfordringerne med at håndtere ulovlig skovhugst på globalt plan, vanskelighederne med at fremme god skovforvaltning og retshåndhævelse i forskellige udviklingslande samt FLEGT's innovative karakter. Kommissionen vil fortsætte sine bestræbelser på at forbedre effektiviteten og den økonomiske forvaltning. Den vil trække på Revisionsrettens særberetning og den

igangværende evaluering af FLEGT-handlingsplanen, hvor man har gennemgået en lang række programmer, projekter og foranstaltninger. Kommissionen fremhæver også, at FLEGT er Kommissionens, medlemsstaternes og partnerlandenes fælles initiativ. Dette bør også tages i betragtning bl.a. ved vurderingen af ressourcetildelingen. Man bør ikke forvente, at Kommissionens ressourcer alene kan løse alle problemer i relation til skovforvaltning og retshåndhævelse.

IV Kommissionen er uenig i en del af Revisionsrettens bemærkninger.

Det er vanskeligt at samle FLEGT-handlingsplanens innovative karakter, de forskellige politikker, regulerings- og udviklings samarbejdsforanstaltninger og de mange involverede aktører og partnere i én arbejdsplan med klare milepæle og frister og et særligt budget. Alligevel har mange af FLEGT-foranstaltningerne såsom VPA'erne (de frivillige samarbejdsaftaler) eller projekterne deres egen detaljerede gennemførelsesplan.

Støtten blev ydet efter klare kriterier, men fordi der ikke var et overordnet særligt budget og finansieringsinstrument, var det ikke muligt at anvende et fælles sæt kriterier for alle foranstaltninger.

Kommissionen er ikke enig med Revisionsretten i, at EUTR ikke blev vedtaget rettidigt. EUTR-forordningen var ikke nævnt i handlingsplanen, hvori der kun henvises til »mulighederne for at iværksætte lovgivningsforanstaltninger til bekæmpelse af indførsel af ulovligt fældet træ til EU«. Forordningen blev først foreslået efter en omfattende undersøgelse af, hvordan ulovlig skovhugst kunne bekæmpes ved hjælp af gældende lovgivning. Lovgivningen blev vedtaget og trådte i kraft den 20. oktober 2010 med virkning fra marts 2013. Da EUTR-forordningen trådte i kraft, traf Kommissionen foranstaltninger til at sikre lovgivningens fulde gennemførelse.

V

Kommissionen vil gerne fremhæve følgende spørgsmål. For det første kræver udviklingen af en brugbar FLEGT-ordning til verifikation af lovlighed og en licensordning meget mere end effektive projekter. Selvom der er gået 12 år siden vedtagelsen af FLEGT-handlingsplanen, varierer den tid, der er gået siden afslutningen af gennemførelsen af de 6 VPA'er, for det andet mellem 1½ og 4½ år, hvilket er forholdsvis kort tid til at gennemføre de ambitiøse systemer og forvaltningsreformer, som VPA'en medfører, navnlig hvis de problematiske forvaltningsforhold i mange af vores partnerlande tages i betragtning. Som anført i punkt 45 i Revisionsrettens særberetning er der blevet indført licensordninger i Indonesien og Ghana, som dækker hele landet. De er begge blevet evalueret og er ved at blive forbedret på grundlag af resultaterne af og anbefalingerne fra disse evalueringer. VPA fastsætter høje standarder for ordningerne for verifikation af lovlighed, der skal være opfyldt, inden FLEGT-licensordningen kan påbegyndes.

Indledning**02**

I mange tilfælde gælder der for skovsektoren et komplekst og uensartet sæt love og regler, der ofte er behæftet med interne modsigelser og mangler, hvilket bidrager til at skabe retlig usikkerhed for skovbrugsindustrien og de mennesker, der er afhængige af skovbrug. En definition af, hvad der er lovligt og ulovligt, kræver derfor en indgående revision af den gældende lovgivning.

04

Udformningen og udviklingen af to forordninger (FLEGT-forordningen og EUTR-forordningen) og handelsaftaler (VPA) er vigtige resultater, der fortjener anerkendelse. De lagde beslag på en stor del af Kommissionens tid og ressourcer mellem 2014 og 2020.

Tekstboks 1

Handlingsplanen omfattede ikke EU's tømmerforordning, men kun et tilsagn om at analysere lovgivningens muligheder for at kontrollere importen af ulovligt fældet tømmer til EU.

Tekstboks 2

Tekstboks 2 afspejler EU's og medlemsstaternes oprindelige overvejelser om frivillige partnerskabsaftaler (VPA'er). Disse aftaler var genstand for indgående drøftelser mellem Kommissionen og medlemsstaterne i 2004-2005 og har udviklet sig betydeligt siden. Dette førte til Rådets forhandlingsdirektiver for VPA-forhandlingerne i slutningen af 2005.

Hver VPA har udviklet sig yderligere gennem forhandlinger med partnerlandene og afspejler landets særlige situation og forhåbninger.

Selv om VPA'en med Indonesien generelt svarer til den VPA, der er beskrevet i handlingsplanen, har de andre VPA-lande valgt en model, som primært pålægger offentlige myndigheder og ikke uafhængige organer, der er akkrediteret af staten, at verificere lovligheden.

06

Da FLEGT er et fælles projekt mellem Kommissionen og medlemsstaterne, bør Kommissionens støtte ikke evalueres isoleret fra EU-medlemsstaternes støtte. Koordineringen af Kommissionens og medlemsstaternes støtte er blevet varetaget af FLEGT-ad hoc-gruppen og på nationalt plan af de fælles gennemførelsesudvalg og EU-delegationerne.

08

Det er vigtigt at vise, at de aktører, der er involveret i gennemførelsen af FLEGT, er meget forskellige. Aktiviteter i relation til FLEGT gennemføres af Kommissionen, medlemsstaterne og partnerlandene.

Medlemsstaterne spiller en central rolle i gennemførelsen af EUTR-forordningen og FLEGT-forordningen gennem deres kompetente myndigheder, i politikker for offentlige udbud, i finansierings- og investeringspolitikker og i støtten til producentlandene.

Det bør også anerkendes, at der også gennemføres FLEGT-aktiviteter af producentlandene, den private sektor og civilsamfundet.

Bemærkninger

17

Kommissionen fulgte ikke blot den bilaterale model, men også »forbudsmodellen«, der førte til vedtagelsen af EU's tømmerforordning. Kommissionen har desuden løbende samarbejdet med internationale partnere om multilaterale løsninger på problemet med ulovlig skovhugst.

19

Kommissionen anerkender, at FLEGT-handlingsplanen er en politisk ramme, der fastlægger en generel strategi og generelle mål, og som skitserer en række mulige politiske og reguleringsmæssige foranstaltninger og andre aktioner fra EU, medlemsstaterne og forskellige interessenter. Den blev udformet som EU's svar på det »handlingsprogram« vedrørende skove og ulovlig skovhugst, der blev vedtaget af G8 i 1998.

20

Kommissionen anerkender behovet for at udvikle mere specifikke mål, milepæle og en fælles køreplan samt behovet for mere systematisk at overvåge gennemførelsen af FLEGT-handlingsplanen. Anbefalingerne fra den igangværende evaluering vil med al sikkerhed bidrage til disse bestræbelser. Manglen på en mere specifik plan afspejler dog vanskeligheden med at fastlægge specifikke mål, målsætninger og en tidsplan for en politik, der kombinerer en bred vifte af politiske, reguleringsmæssige og finansielle/tekniske bistandsforanstaltninger fra en lang række landes og aktørers side. Kommissionen vil gerne fremhæve, at der er blevet udviklet detaljerede gennemførelsesplaner for forskellige dele af handlingsplanen. Dette er f.eks. tilfældet med alle frivillige partnerskabsaftaler (PVA'er) og for alle projekter og instrumenter til støtte for producentlandene.

21

Ofte fremgår det ikke af Kommissionens handlingsplaner, hvilke budgetter der skal anvendes (se diverse handlingsplaner fra Kommissionen, f.eks. den europæiske handlingsplan for e-forvaltning og handlingsplanen for menneskerettigheder og demokrati).

Med hensyn til udviklings samarbejde har Kommissionen gennemført det, der var fastsat i afsnit 4.1 i handlingsplanen. Der var ikke foreslået et konsolideret budget, og Kommissionen bestræbte sig på at integrere FLEGT i forskellige geografiske og tematiske instrumenter. Kommissionen er ved at udvikle et »FLEGT-flagskib« under DCI's program for globale offentlige goder og udfordringer med henblik på at forbedre sammenhængen, komplementariteten og koordineringen af forskellige kommissionsprojekter til støtte for producentlandene.

22

Det var en udfordring at identificere alle skovbrugs- eller FLEGT-projekter, da EU-FLEGT-foranstaltninger finansieres gennem flere instrumenter og nogle gange integreres i programmer, der dækker andre sektorer end skovbrug (f.eks. handel, bæredygtigt forbrug osv.). Dette indebærer, at der ikke er en entydig FLEGT-»kode«, som gør det muligt at foretage en simpel søgning i Kommissionen informationssystem. Kommissionen havde ikke desto mindre gjort et forsøg på at udvikle en database for at sammenfatte de skovbrugsrelaterede projekter, der blev finansieret af EU i perioden 2000-2012, hvilket Revisionsretten blev orienteret om, idet idéen var at sende et signal om, at dette arbejde var i gang og skulle videreudvikles. Kommissionen har ajourført databasen for at integrere de kontrakter, der er indgået efter 2012. Inden for rammerne af den igangværende evaluering af FLEGT-handlingsplanen er der iværksat et nyt initiativ med det formål at sammenfatte alle FLEGT-projekter, der finansieres af Kommissionen og medlemsstaterne.

23

Rusland og Kina eksporterer store mængder træprodukter til EU og besluttede ikke at indgå en VPA med EU. Derfor valgte Kommissionen at indlede bilaterale dialoger om ulovlig skovhugst med disse lande.

Indien, Korea og Japan er vigtige forbrugermarkeder, og Kommissionen fører en bilateral miljødialog med dem om bl.a. handel med træ.

Kommissionen er ikke enig i, at de bilaterale drøftelser med vigtige producent-, forarbejdnings- og/eller handelslande indtil videre generelt har givet beskedne resultater. Der er almindelig enighed om, at EU-FLEGT-handlingsplanen har inspireret andre store lande til at vedtage foranstaltninger på efterspørgselssiden (Australian Illegal Logging Prohibition Act (den australske lov om forbud mod ulovlig skovhugst), den reviderede amerikanske Lacey Act og den schweiziske lovgivning, Japan).

24

Handlingsplanen omfattede et tilsagn om »at iværksætte en undersøgelse af, hvilke muligheder der er for at indføre yderligere foranstaltninger, og hvilke virkninger sådanne foranstaltninger kan få. Dette omfatter også muligheden for — hvis ikke der sker fremskridt i den multilaterale proces — at indføre foranstaltninger til bekæmpelse af import« af ulovligt fældet tømmer. Kommissionen skulle vurdere merværdien og de potentielle virkninger af disse muligheder og sikre, at der var tilstrækkelig støtte fra interessenterne til eventuel yderligere regulering. Da handlingsplanen blev lanceret, var det kun NGO'erne, der ønskede yderligere lovgivning. Den private sektor fokuserede på frivillige foranstaltninger såsom certificering, adfærdskodekser osv. Det var først, da foranstaltningerne viste sig at være utilstrækkelige, at den private sektor begyndte at støtte og i sidste instans opfordrede til yderligere lovgivning (se andragende fra den private sektor til Kommissionen fra 2006). Som anført i punkt 24 var det derfor først i 2007, at Kommissionen fandt, at der var tilstrækkelig støtte til at indlede undersøgelsen.

25

Vedtagelsen af EUTR-forordningen sendte et klart signal om, at EU var stærkt opsat på at supplere det omfattende sæt af foranstaltninger, der allerede var indført, og håndtere problemet med ulovlig skovhugst internt i EU. Kommissionen påbegyndte forberedelserne til et lovforslag allerede i 2007 og fremsatte et sådant forslag i 2008. Når flere økonomiske sektorer skal pålægges nye forpligtelser, kræver det et betydeligt forberedende arbejde fra Kommissionens side. Antallet af lande, der er involveret i VPA-processen, viste, at der på de tidlige stadier af FLEGT ikke manglede incitament til at indgå i en VPA-proces.

Hvad gennemførelsen af EUTR-forordningen angår, bør det bemærkes, at forordningen kun har haft virkning siden marts 2013 og fortsat er relativt ny. Størstedelen medlemsstaterne (24 ud af 28) har indført foranstaltninger til gennemførelse af EUTR-forordningen og fører tilsyn med virksomhederne som krævet i forordningen. Kommissionen forberedte passende foranstaltninger, da EUTR-forordningen fik virkning. Mulige foranstaltninger blev identificeret og medtaget i en strategi for overensstemmelsessikring med en klar tidsplan og fordeling af ressourcer. Som følge af de truffne foranstaltninger fremskyndede en række medlemsstater gennemførelsesprocessen og meldte om fuld overensstemmelse.

Kommissionen anerkender, at det er af afgørende betydning, at alle medlemsstater gennemfører EUTR-forordningen effektivt, og vil på sin side fortsat bidrage til at nå dette mål.

26

Som skitseret i FLEGT-handlingsplanen har Kommissionen undersøgt, hvordan der kan skabes synergi med eksisterende offentlige og private certificeringsordninger, og samarbejder fortsat med VPA-partnerlandene og certificeringsordningerne herom (f.eks. er Kommissionens vejledninger til brug ved VPA-forhandlinger inspireret af arbejdet med disse ordninger og omfattede bevidst en mulighed for virksomhedsbaserede ordninger). Som fastsat i VPA'en med Indonesien er der foretaget en række undersøgelser, der blev udviklet en særlig vejledning, og et møde på FLEGT-ugen i 2015 var specielt helliget dette emne. En række projekter, der er finansieret af EU og medlemsstaterne, har fremmet privat certificering i udviklingslandene.

I Indonesien mundede Timber Trade Action Plan (TTAP) — en omfattende EU-finansieret foranstaltning — kombineret med frivillige certificeringer (navnlig Forest Stewardship Council — FSC og Indonesia Ecolabel Institute — LEI-certificering) ud i SVLK-systemet og -standarden.

Fire af de seks lande, der har indgået VPA'er, planlægger at anerkende private certificeringsordninger som led i deres licensordninger (Cameroun, Republikken Congo, Liberia og Den Centralafrikanske Republik), og Kommissionen støtter arbejdet med at omsætte denne anerkendelse til praksis. Endvidere er det indonesiske system et »virksomhedsbaseret system«, der rummer store muligheder for at anerkende forskellige eksisterende systemer, som anvendes af virksomhederne. Det er op til partnerlandene, ikke Kommissionen, at beslutte, om private ordninger skal medtages i aftalen. Ghana er det eneste land med en VPA, der af forskellige grunde ikke har truffet dette valg.

Det ville også være rimeligt at anerkende begrænsningerne i de private certificeringsordninger, der omfatter individuelle virksomheder og små dele af det geografiske territorium, hvorimod FLEGT-licensordningerne dækker hele det nationale territorium.

28

I FLEGT-handlingsplanen identificeres fire vigtige regioner og lande, der er anerkendt som værende mest eksponeret for ulovlig skovhugst og afskovning, nemlig Centralafrika, Rusland, den tropiske del af Sydamerika og Sydøstasien. Lige fra begyndelsen prioriterede Kommissionen og medlemsstaterne de lande i disse regioner, som havde en stor skovindustri, en betydelig eksport af træ og stærke handelsforbindelser med EU, omfattende problemer med ulovlig skovhugst, som var anerkendt af myndighederne, og en stærk interesse for FLEGT-licensordningen. VPA-forhandlingerne blev først indledt, efter at man havde indhentet omfattende interne oplysninger fra landet, efter at høringer af interessenter havde bekræftet landets interesse, og efter at Kommissionen havde modtaget en officiel anmodning fra den pågældende regering. For øjeblikket deltager 15 lande i forhandlingerne om eller gennemførelsen af VPA'er. En række andre lande har tilkendegivet deres interesse og draget nytte af nogle begrænsede aktiviteter. Det fremgår af FLEGT-udgangstilstandsrapporten om uafhængig markedsovervågning, at VPA-processen nu

dækker en meget stor del af udbuddet af tropisk træ både på det globale marked og EU's marked. De 15 VPA-lande tegner sig for 80 % af EU's import af tropisk træ (2,45 mia. EUR om året) og 75 % af den globale eksport af tropisk træ. Kina, der primært er et træforarbejdende land, er omfattet af en særlig bilateral samarbejds mekanisme vedrørende FLEGT med EU.

29

Kommissionen anerkender behovet for at anvende ressourcerne dér, hvor de sandsynligvis vil give de bedste resultater, og vil fortsætte sine bestræbelser på at nå dette mål.

Der blev afsat menneskelige ressourcer til de centrale FLEGT-foranstaltninger, nemlig udvikling af VPA'er, støtte til udviklingssamarbejde og EUTR. Størstedelen af de menneskelige ressourcer er gået til VPA-landene samt Kina. Kommissionen anerkender, at VPA'erne kan have opslugt en for stor del af de menneskelige ressourcer, der var afsat til FLEGT — måske på bekostning af andre FLEGT-foranstaltninger.

Med hensyn til finansielle ressourcer forhindrer manglen på en central FLEGT-fond — og dermed nødvendigheden af at søge finansieringsmuligheder inden for de eksisterende geografiske og tematiske instrumenter — at der kan anvendes et fælles sæt kriterier for tildeling af ressourcerne. Tildelingen af geografisk afgrænsede midler er resultatet af en dialog mellem Kommissionen og partnerlandet. Endelig bør måltretningen af EU-støtten ikke vurderes isoleret fra medlemsstaternes støtte.

Størstedelen af den støtte, der er relateret til EU-FLEGT-støtten, er gået til lande med 1) en stor forekomst af ulovlig skovhugst, 2) et stærkt engagement i bekæmpelsen af dette problem med høj prioritet til de lande, der deltager i VPA-processen, 3) et stort udviklings- og kapacitetsbehov, 4) en høj skovdæknings- og/eller afskovningsrate og/eller 5) en skovsektor, der bidrager kraftigt til BNP og eksporten.

Samlet set har størstedelen af EU-støtten været målrettet VPA-landene og visse strategiske lande, der har udtrykt interesse for FLEGT, såsom Columbia, Filippinerne og Peru. Dette gælder også for de globale flerlandeprojekter/-instrumenter. Ud over VPA-landene har lande, der er af strategisk

betydning for bekæmpelsen af ulovlig skovhugst, f.eks. Brasilien, Kina og de østlige naboskabslande, modtaget en stor del af de finansielle ressourcer og er blevet støttet af en politisk dialog med disse lande. De store beløb, der er blevet tildelt Marokko og Honduras, skyldes, at disse lande har valgt at satse på skovbrug som en målsektor.

Blandt ovennævnte lande modtager mellemlandslande, der gradvist har frigjort sig fra udviklings Samarbejdet, forholdsmæssigt lavere beløb (f.eks. Gabon, Thailand, Vietnam).

I det omfang det var muligt, har Kommissionen tilvejebragt andre midler med henblik på at yde støtte til andre lande, der er af strategisk betydning for bekæmpelsen af ulovlig skovhugst, f.eks. inden for rammerne af naboskabsinstrumentet.

30

Kommissionen har tildelt ressourcer til et forholdsvis stort antal lande. Dette skyldes til dels det store antal lande, hvor ulovlig skovhugst er fremherskende, som har udtrykt interesse for FLEGT/VPA'er, hvilket således afspejler en del af den generelle interesse for FLEGT-initiativet. Kommissionen er ved at undersøge, hvordan man kan håndtere dette problem fremadrettet og finde den rette balance mellem de — nogle gange modstridende — målsætninger om at opnå bred dækning svarende til landenes interesse og effektivt forvalte begrænsede ressourcer.

Tekstboks 3

Liberia er hjemsted for størstedelen af de tilbageværende primærskove i Vestafrika, der er stærkt truet af ulovlig skovhugst. Ulovlig skovhugst har givet næring til borgerkrigen, en af grundene til at skovforvaltningsreformen står højt på den liberiske regerings dagsorden. Den liberiske regering har vist stærk vilje til at løse disse problemer til trods for meget begrænsede ressourcer. Liberia er et af de seks lande, der er i færd med at gennemføre en VPA, og som har besluttet at prioritere FLEGT i sit flerårige vejledende landeprogram. Endvidere har Liberia besluttet at integrere alle eksportmarkeder i sin FLEGT-licensordning. VPA'en kan som sådan have en betydelig virkning til trods for de begrænsede mængder, der eksporteres til EU. Liberia har etableret et operationelt træsporingssystem (Liberfor) og gør løbende fremskridt med udviklingen af

sin licensordning. Dette og de strenge kapacitetsbegrænsninger, som landet står over for, begrundes de betydelige finansielle ressourcer, som Kommissionen har stillet til rådighed for at støtte processen.

I Den Centralafrikanske Republik findes der også store skovområder, som er stærkt truet af ulovlig skovhugst. Skovsektoren i Den Centralafrikanske Republik er den næststørste kilde til beskæftigelse og den næststørste bidrager til BNP og er derfor afgørende for landets udvikling. Det var vigtigt at styrke sektoren efter den politiske og humanitære krise, der ramte landet i begyndelsen af 2013. VPA-processen og -systemerne udgør den ramme, der skal gøre det muligt at sætte gang i reformer og hjælpe sektoren til at opnå troværdighed i eksportmæssig henseende. Hvis landet bliver stabiliseret, kunne der forholdsvis hurtigt blive udviklet en operationel licensordning, da eksportindustrien er koncentreret om nogle få store virksomheder, der alle har operationelle træsporingssystemer. Kommissionen finder, at landets alvorlige kapacitetsbegrænsninger og begrænsede ressourcer berettiger støtten på 6,7 mio. EUR til Den Centralafrikanske Republik.

Elfenbenskysten besluttede at indlede VPA-forhandlinger i december 2012. Den borgerkrig, der hærgede i landet i de foregående år, forhindrede i vidt omfang FLEGT-relateret støtte, dog med undtagelse af den tekniske og finansielle bistand fra FAO-FLEGT-programmet og EU-FLEGT-faciliteten med henblik på forberedelsen af forhandlinger. Der er forhandlinger i gang, hvortil der ydes passende finansiel støtte og støtte i form af menneskelige ressourcer gennem FAO-FLEGT-programmet, EU-FLEGT-faciliteten, teknisk bistand fra GIZ til skovbrugsministeriet, en FLEGT-mægler finansieret af DFID og mere omfattende støtte til skovbrugssektoren fra AFD.

32

VPA er en handelsaftale, ikke en finansieringsaftale. Da udviklingsbistand er omfattet af forskellige juridiske instrumenter, undgik Kommissionen bevidst at anføre finansielle beløb og tilsagn i VPA'en, hvori der klart henvises til eksisterende støtteinstrumenter — og de herfor gældende standardprogrammeringsprocedurer — for tilsagn om udviklingsbistand.

33

VPA'erne og støtteprojekterne støtter retshåndhævelse på skovområdet ved at præcisere og fremme konsekvensen i skovbrugslovgivningen, øge interessenternes kendskab til de gældende love (og dermed forhindre overtrædelser), styrke systemerne og kapaciteten til at sikre træsporing og kontrol med virksomhederne i forsyningskæden (og dermed afsløre overtrædelser af lovgivningen), fremme inddragelsen af interessenter og skabe et politisk forum for drøftelse af forvaltnings- og retshåndhævelsesspørgsmål, mindske mulighederne for korrupsion, etablere et uafhængigt revisionssystem, der muliggør ekstern kontrol med retshåndhævelsen, fremme offentliggørelse af oplysninger og uafhængig skovovervågning med henblik på at afsløre overtrædelser og opnå større gennemsigtighed i sektoren osv.

I mange partnerlande har skovbrugsministeriet eller en tilsvarende myndighed mandat til at sikre håndhævelsen af skovbrugslovgivningen. Mange FLEGT-støtteprojekter skal styrke disse institutioner og give dem de nødvendige ressourcer. I flere lande såsom Indonesien og Cameroun har medlemsstaterne længe ydet økonomisk støtte til skovbrugssektoren.

Bredere støtte til de retshåndhævende myndigheder såsom politiet går sandsynligvis videre end det, der kan opnås inden for rammerne af FLEGT. I flere lande er denne støtte omfattet af den bredere støtte til skovforvaltning, der ydes inden for rammerne af det flerårige vejledende program, eller medlemsstaternes støtte.

Selv om det forventes, at FLEGT-støtten bidrager til bedre retshåndhævelse, kan det ikke med rimelighed forventes, at EU-FLEGT-støtten vil dække alle behov på dette område og indvirke på indekset for iagttaget korrupsion efter få års gennemførelse.

34

Kommissionen har så vidt muligt bestræbt sig på at integrere FLEGT-støtten i landeprogrammerne. Der er dog visse udfordringer forbundet med disse bestræbelser:

- De fleste landeprogrammer for 2007-2013 blev vedtaget, inden VPA-forhandlingerne blev indledt, eller i hvert fald inden de blev afsluttet. Til trods for dette er der en FLEGT-støttekomponent i landeprogrammerne for 2007-2013 i de fleste lande, der er ved at gennemføre en VPA. Dette gælder med sikkerhed for Indonesien, Cameroun, Liberia og Congo.
- Skovbrugssektoren og FLEGT skulle konkurrere med andre prioriterede sektorer og presserende behov.
- Det er ikke nemt at vurdere fremtidige behov ved VPA-forhandlingernes start. Behovet for støtte i forhandlingsfasen er generelt godt dækket af de globale instrumenter (EFI, FAO).

I flere lande har medlemsstaterne planlagt FLEGT-skovbrugsstøtte, f.eks. Det Forenede Kongerige gennem DFID (Ghana, Indonesien, Liberia, Guyana) eller Tyskland gennem GIZ (Cameroun, Laos, Elfenbenskysten).

De fleste flerårige vejledende programmer for 2014-2020 i VPA-landene omfatter FLEGT under et af indsatsområderne.

Kommissionen anerkender dog, at FLEGT-støtten kunne planlægges mere systematisk under VPA-landenes flerårige vejledende program.

36

Kommissionen er uenig i, at alle projekter om at styrke kapaciteten hos de offentlige myndigheder ikke var effektive. Sigtet med VPA'en er at tage bredere udfordringer op. Gennemførelsen afhænger af foranstaltninger, der træffes af mange andre aktører end skovbrugsministeriet. Det giver heller ikke mening at forbinde de fremskridt, der er gjort med VPA'en, med ét specifikt projekt, når de fleste donormidler til VPA'en kommer fra en flerdonor-fond, der har opnået vigtige resultater.

Kommissionen anerkender, at der er problemer med Camerounprojektet, men vil gerne understrege, at forsinkelserne i VPA-gennemførelsen skyldes andre faktorer.

I Indonesien fokuserer på EU-samarbejdet i stigende grad nu på civilsamfundet og den private sektor, mens skovbrugsministeriet oprindeligt var den vigtigste støttemodtager. Denne proces begyndte langt før FLEGT-støtteprojektet, som blev gennemført af skovbrugsministeriet på grund af nødvendigheden af at gennemføre VPA'en og bestræbelserne på at sikre komplementaritet med støtten fra Det Forenede Kongerige.

37

Projektet har været genstand for to ROM-missioner og tre eksterne evalueringer, hvilket viser, at Kommissionen følger det nøje. Alle årsrapporter om projektet har været genstand for drøftelser mellem Kommissionen og støttemodtagerne, og der blev opnået enighed om to tillæg til kontrakten, der ændrede projektets tidsplan og omfang, hvilket viser, at man har bestræbt sig på at afhjælpe projektets mangler. Det bør også bemærkes, at projektet blev gennemført efter den decentrale metode, hvilket betyder, at de, der nød godt af kontrakten, blev udpeget og overvåget af Camerouns regering, hvilket yderligere sætter spørgsmålstegn ved antagelsen om, at Kommissionens koordinering har været ineffektiv.

Det fremgår af den endelige projektevaluering, at det trods dets mangler gjorde det muligt at etablere et træsporingsystem og indhøste vigtige erfaringer.

39

Dette projekt har været genstand for to standard ROM-procedurer og midtvejsevalueringer og er blevet overvåget meget nøje af EU-delegationen gennem regelmæssige kontrolbesøg på de forskellige steder, hvor projektet afvikles, og hyppige møder med alle berørte aktører. Kommissionen bemærker også, at det ved den endelige evaluering af projektet blev konkluderet, at det reelt havde opnået nogle resultater.

40

Kommissionen vil gerne præcisere, at FLEGT-støtteprojektet blev gennemført mellem 2006 og 2009, og at den indonesiske regering havde fået tildelt ressourcer til brug i skovbrugssektoren i 2012 (projektet »Support to Indonesia's response to climate change« (støtte til Indonesiens reaktion på klimaændringer), der blev gennemført af skovbrugsministeriet). Indonesien har hidtil også modtaget betydelig bistand gennem EU-FLEGT og FAO-FLEGT. Det vil også være rimeligt at anerkende, at Det Forenede Kongerige løbende har gennemført betydelige FLEGT-relaterede investeringer i hele perioden.

41

Der er ydet støtte til den indonesiske regering i skovbrugssektoren gennem flere projekter efter 2004 (f.eks. projektet til bekæmpelse af skovbrande på Sydsumatra, FLEGT-støtteprojektet og støtten til Indonesiens reaktion på klimaændringer), og også her skal den løbende støtte, der er fra EFI og i mindre grad FAO-FLEGT tages i betragtning.

Det er også vigtigt at huske på, at støtten til FLEGT i Indonesien ydes af Kommissionen og medlemsstaterne. Kommissionen er af den opfattelse, at denne fælles støtte har imødekommet behovene og derudover været målrettet de forskellige interessentgrupper.

I de seneste år er støtten i stigende grad blevet ydet til den private sektor og SMV'er gennem partnerskaber mellem NGO'er og sammenslutninger inden for træindustrien, som er finansieret af EU's ACTIVE-program og SWITCH-program. EU har også finansieret handlingsplanen for handel med træ, et globalt initiativ med omfattende aktiviteter i Indonesien, der udelukkende sigtede mod kapaciteten i den private sektor, herunder visse mindre virksomheder. Støtten til SMV'er blev ydet af de britiske støttede MFP2- og MFP3-programmer, og man er nu ved at finde nationale løsninger på problemerne med at indføre SVLK-systemet, herunder forbedring af reguleringen og væsentlig budgetmæssig støtte fra nationale og lokale myndigheder.

Der er planlagt yderligere støtte til SMV'er som led i en række igangværende initiativer (den nye fase af FAO-FLEGT-programmet og den regionale Asien-komponent i EU-FLEGT-programmet).

43

De faktorer, der ifølge Revisionsretten indvirker på projektresultaterne, er meget brede og dækker de fleste af de typiske udfordringer for udviklingssamarbejdsprojekter.

FLEGT-projekter er særligt udsat for sådanne problemer på grund af vanskelighederne med at håndtere følsomme spørgsmål vedrørende forvaltning af naturressourcer, de problematiske forhold, der gælder for disse projekter, og den teknisk og politisk komplicerede FLEGT-VPA-proces. FLEGT-processen kræver, at EU-delegationerne tilvejebringer betydelige menneskelige ressourcer.

46

VPA-gennemførelsen i Cameroun har vist sig at være en større udfordring end forventet og lever ikke op til EU's forventninger.

Der er udviklet en referenceramme for et nyt system (SIGIF), og dette finansieres nu af tyske midler, mens EU også har afsat ressourcer til at gennemføre det nye system gennem aktiviteter såsom uddannelse.

49

I Liberia er misbruget af private brugertilladelser ophørt takket være indberetninger fra civilsamsfundsorganisationer, der er aktive i VPA-processen. VPA udgjorde et forum for drøftelse af spørgsmålet. EU spillede en aktiv rolle i overvågningen af spørgsmålet og ydede investeringsstøtte til den liberiske regering. Siden da har tilladelserne været genstand for et moratorium, og der er med støtte fra EU udarbejdet et nyt regelsæt for private brugertilladelser. Liberia gør løbende fremskridt med etableringen af ordningen for verifikation af lovligheden af træprodukter, og der er allerede indført et landsdækkende operationelt træsporingssystem.

51

Kommissionen vil gerne præcisere, at Malaysia er et føderalt land, og at ansvaret for skovforvaltning er decentraliseret på statsligt niveau. Mens Den Malaysiske Halvø og Sabah er blevet inddraget i VPA-processen ved at udvikle lovlighedsnet og TLAS, har Sarawak afvist enhver deltagelse i VPA'en. Dette er et internt politisk spørgsmål i Malaysia.

52

Gennemførelsen af disse ambitiøse og komplekse aftaler i nogle af partnerlandene — navnlig hvor kapaciteten og forvaltningen er svag — har vist sig mere krævende og problematisk end forventet.

53

Det er vanskeligt at skelne mellem rapporteringen om gennemførelsen af FLEGT-forordningen og den mere omfattende rapportering om FLEGT-handlingsplanen.

Kommissionen anerkender, at en mere systematisk rapportering om fremskridtene med FLEGT-handlingsplanen er ønskelig. Kommissionen rapporterede dog regelmæssigt gennem forskellige mekanismer, ligesom medlemsstaterne regelmæssigt rapporterede om deres foranstaltninger i Rådets gruppe vedrørende skovbrugspolitik (mindst flere gange om året), på regelmæssige møder i FLEGT-ad hoc-gruppen, i FLEGT-udvalget og på det seneste i FLEGT-EUTR-ekspertgruppen. FLEGT blev også drøftet i Udviklingssamarbejdsgruppen, i TPC og i Toldsamarbejdsgruppen. Endvidere aflagde skiftende kommissærer rapport på samlinger i Rådet for Landbrug i denne periode. Kommissærerne med

ansvar for udvikling aflagde også regelmæssigt rapport om fremskridt og udfordringer til Europa-Parlamentet på flere møder, hvor der blev ført drøftelser og aflagt indgående rapport.

Der blev holdt møder og givet feedback vedrørende alle VPA-forhandlingsprocesser, og VPA-landene offentliggør årlige situationsrapporter.

Med hensyn til forpligtelserne efter artikel 9 i FLEGT-forordningen til at aflægge rapport om gennemførelsen af FLEGT-licensordningen besluttede Kommissionen ikke at udarbejde en rapport, før FLEGT-licenserne er blevet udstedt, da rapporteringsforpligtelserne efter FLEGT-forordningen specifikt vedrører en registrering af modtagelsen af FLEGT-licenser og de problemer, der er opstået i forbindelse med disse ordninger.

Der blev udarbejdet en situationsrapport om gennemførelsen af FLEGT-handlingsplanen i 2011 på grundlag af input fra medlemsstaterne. Den blev delt og drøftet med medlemsstaterne. Den igangværende evaluering vil skabe mulighed for at aflægge rapport til Rådet og Parlamentet.

54

Det er vigtigt at sondre mellem begreberne projektdatabase, rammen for overvågning af VPA'er og den bredere ramme for overvågning af FLEGT-handlingsplanen.

(Se også svaret på punkt 22).

Kommissionen vil også gerne præcisere, at situationsrapporten for 2003-2010 ikke er en EFI-rapport, men en situationsrapport om FLEGT-handlingsplanen, som Kommissionen har anmodet om.

56

Inden iværksættelsen af evalueringen af FLEGT-handlingsplanen har Kommissionen regelmæssigt vurderet fremskridt med forskellige komponenter og vanskeligheder, som man stod over for, ikke mindst i situationsrapporten for 2011. Evalueringen af FLEGT-handlingsplanen vil bidrage til at håndtere nye spørgsmål i forbindelse med udviklingen i den globale situation som anført i punkt 56 og til at udforme EU's fremtidige bestræbelser på dette område. Kommissionen har bestræbt sig på proaktivt at tilpasse gennemførelse af handlingsplanen for at håndtere disse nye udviklingstendenser. Nogle af de foranstaltninger, der allerede er gennemført som reaktion herpå, er anført nedenfor. Kommissionen anerkender dog, at der skal udvikles mere omfattende foranstaltninger på grundlag af evalueringen.

56 a)

Der er taget følgende skridt med hensyn til Asiens stigende betydning inden for handelen med træ:

- aftalememorandum med Kina med henblik på at oprette en bilateral samarbejds mekanisme om FLEGT
- indledning af VPA-forhandlinger med vigtige producentlande såsom Vietnam og Thailand
- udvidede VPA-forberedelsesfaser med relevante producentlande i regionen (Laos og på det seneste Myanmar).

56 b)

Der er taget følgende skridt som reaktion på de stadig større konsekvenser af ulovlig omlægning:

- øget opmærksomhed omkring ulovlig omlægning af skov, og hvordan man skal håndtere dette spørgsmål effektivt i VPA-sammenhæng
- udarbejdelse af note til EU-delegationerne.
- øget opmærksomhed omkring forvaltning af skovområder i GD DEVCO's programmer.

56 c)

Der er taget følgende skridt for at fremme synergier med REDD+:

- Kommissionen fremmer synergier mellem FLEGT og REDD, navnlig gennem EU-REDD-faciliteten og arbejdsgruppen vedrørende FLEGT-REDD+
- FLEGT- og REDD+-dagsordenen er tæt knyttet til hinanden og støtter hinanden i flere lande, herunder Guyana eller Liberia.

56 d)

Der er taget følgende skridt for at håndtere de ændrede tendenser i eksporten af træ til EU:

- Regelmæssig overvågning gennem undersøgelser af handelen med træ og det uafhængige markedsovervågningsystem
- EU's tømmerforordning og bilaterale koordineringsmekanisme med Kina.

56 e)

Der er taget følgende skridt:

- skridt til fremme af synergier med private certificeringsordninger.

(Se svaret på punkt 26)

Konklusioner og anbefalinger

57

Kommissionen er ikke enig i Revisionsrettens konklusion om, at den støtte, der er ydet inden for rammerne af EU-FLEGT-handlingsplanen til træproducerende lande, ikke var blevet forvaltet tilstrækkeligt godt. Kommissionen har bestræbt sig på at forvalte FLEGT-støtten til producentlandene så godt som muligt under hensyntagen til udfordringerne med ulovlig skovhugst på globalt plan, vanskelighederne med at fremme god skovforvaltning og retshåndhævelse i forskellige udviklingslande samt FLEGT's innovative karakter. Kommissionen vil fortsætte sine bestræbelser på at forbedre effektiviteten og den økonomiske forvaltning. Den vil trække på Revisionsrettens særberetning og den igangværende

evaluering af FLEGT-handlingsplanen, hvor det har været muligt at undersøge en lang række programmer, projekter og foranstaltninger.

58

Kommissionen er uenig i Revisionsrettens bemærkning:

58 b)

Det er vanskeligt at samle FLEGT-handlingsplanens innovative karakter, de forskellige politikker, foranstaltningerne i relation til regulerings- og udviklingssamarbejde og de mange involverede aktører og partnere i én arbejdsplan med klare milepæle og frister og et særligt budget. Alligevel har mange af FLEGT-foranstaltningerne såsom VPA'erne eller projekterne deres egen detaljerede gennemførelsesplan.

58 c)

Kommissionen er ikke enig med Revisionsretten i, at EUTR-forordningen ikke blev vedtaget rettidigt. EUTR-forordningen var ikke nævnt i handlingsplanen, hvori der kun henvises til »mulighederne for at iværksætte lovgivningsforanstaltninger til bekæmpelse af indførsel af ulovligt fældet træ til EU«. Forordningen blev først foreslået efter et omfattende arbejde, hvor man undersøgte, hvordan ulovlig skovhugst kunne bekæmpes ved hjælp af gældende lovgivning. Lovgivningen blev vedtaget og trådte i kraft den 20. oktober 2010 med virkning fra marts 2013. Da EUTR-forordningen trådte i kraft, traf Kommissionen foranstaltninger til at sikre lovgivningens fulde gennemførelse.

58 d)

Som skitseret i FLEGT-handlingsplanen har Kommissionen undersøgt, hvordan der kan skabes synergi med de eksisterende offentlige og private certificeringsordning, og intensiverer sin indsats på dette område.

58 e)

Støtten blev ydet efter klare kriterier, men på grund af det forskellige retsgrundlag for de finansielle instrumenter var det ikke muligt at anvende et fælles sæt kriterier for alle foranstaltninger. Kommissionen prioriterede klart VPA-landene i forbindelse med sin støtte til træproducerende lande.

Anbefaling 1

Kommissionen accepterer delvist anbefalingen.

Med hensyn til budgettet vil dette kun være muligt for tematiske programmer.

Anbefaling 2

Kommissionen kan ikke acceptere denne anbefaling i dens nuværende form.

Kommissionen er helt enig i, at alle medlemsstater bør gennemføre EUTR-forordningen til punkt og prikke, men vil gerne understrege, at den som anført i punkt 25 allerede har truffet relevante foranstaltninger til at fremme dens effektive gennemførelse og fortsat vil gøre det i overensstemmelse med sin strategi for overensstemmelses sikring. Som følge af de trufne foranstaltninger fremskyndede en række medlemsstater gennemførelsesprocessen og meldte om fuld overensstemmelse. Det store flertal af medlemsstaterne (24 ud af 28) har indført foranstaltninger til gennemførelse af EUTR-forordningen og fører tilsyn med virksomhederne som krævet i forordningen. Kommissionen har indledt traktatbrudsager mod tre af de medlemsstater, der ikke overholder reglerne, og er ved at gennemføre undersøgelser af den fjerde.

Kommissionen erindrer endvidere om, at gennemførelsen af EUTR-forordningen først og fremmest er medlemsstaternes ansvar, og at rapporterne fra medlemsstaterne om de to første gennemførelsesår blev forelagt den 30. april 2015. I overensstemmelse med artikel 20 i EUTR-forordningen aflægger Kommissionen rapport til Rådet og Parlamentet senest den 3. december 2015 om, hvordan forordningen fungerer, og om dens effektivitet.

Anbefaling 3

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Som der er redegjort for i svaret på punkt 26, er der blevet gjort meget for at fremme disse synergier.

Anbefaling 4

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Tildelingen af ressourcer til bestemte lande vil også afhænge af, om der er finansielle midler til rådighed.

Kommissionen har i 2014 godkendt en afgørelse om finansiering af et nyt initiativ med FAO, der vil tilbyde landestøttepakker for at styrke skovforvaltningen i udvalgte lande, der er af strategisk betydning for bekæmpelsen af ulovlig skovhugst, men som ikke har valgt at indgå en VPA.

59 b)

De seks indgåede VPA'er trådte i kraft henholdsvis i slutningen af 2009, 2011, 2012, 2013 og 2014. I betragtning af de deraf følgende ambitiøse reformer projektets komplicerede karakter og de forvaltningsmæssige udfordringer i partnerlandene er det forståeligt, at deres fuldstændige gennemførelse kræver tid og vedvarende engagement. Kommissionen anerkender, at udfordringerne med gennemførelsen var undervurderet.

59 c)

Se Kommissionens svar på punkt 53.

Kommissionen aflagde regelmæssigt rapport til medlemsstaterne og andre interessenter om fremskridtene med FLEGT-handlingsplanen. Der er blevet udarbejdet årsrapporter om VPA-gennemførelsen. En første situationsrapport blev udarbejdet i 2010. Evalueringen blev iværksat i begyndelsen af 2014 på grundlag af konsultationer, der blev indledt i 2013.

Anbefaling 5

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Anbefaling 6

Kommissionen accepterer denne anbefaling. Den igangværende evaluering af FLEGT-handlingsplanen viser, at Kommissionen var klar over, at det var nødvendigt at vurdere den nuværende tilgang, og planlagde evalueringen allerede i 2013. På grundlag af resultaterne af evalueringen vil Kommissionen udarbejde et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

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

Ulovlig skovhugst og handel med ulovligt fældet træ er et problem i de fleste skovbeklædte lande. Det forårsager miljøskader og tab af biodiversitet og har negative økonomiske og sociale konsekvenser. EU-handlingsplanen for retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet (FLEGT) har til formål at begrænse den ulovlige skovhugst på verdensplan ved at støtte skovforvaltning i træproducerende lande og ved at begrænse importen af ulovligt tømmer til EU. I denne beretning konkluderer Retten, at Kommissionens støtte til træproducerende lande inden for rammerne af FLEGT-handlingsplanen ikke var tilstrækkeligt godt forvaltet. FLEGT-handlingsplanen var udformet på en innovativ måde, men Kommissionen havde ikke udarbejdet en hensigtsmæssig arbejdsplan med klare mål, milepæle og et særligt budget. Kommissionen opstillede ikke klare prioriteter for sin bistand, og overvågnings- og indberetningsprocedurerne var utilfredsstillende. De vigtigste af de undersøgte projekter har ikke båret frugt, og de planlagte licensordninger for trævarer er endnu ikke fuldt operationelle i nogen af partnerlandene.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret