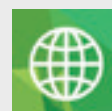


Sonderbericht

**EU-Unterstützung
für Holz erzeugende
Länder im Rahmen des
FLEGT-Aktionsplans**



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2801-7	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/761476	QJ-AB-15-011-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-2762-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/97023	QJ-AB-15-011-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2799-7	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/365618	QJ-AB-15-011-DE-E

© Europäische Union, 2015
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

Sonderbericht

**EU-Unterstützung
für Holz erzeugende
Länder im Rahmen des
FLEGT-Aktionsplans**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer III (spezialisiert auf die Ausgaben in den externen Politikbereichen) unter Vorsitz von Karel Pinxten, Mitglied des Hofes. Die Prüfung stand unter der Leitung von Karel Pinxten, Mitglied des Hofes. Herr Pinxten wurde unterstützt vom Chef seines Kabinetts, Gerard Madden, und Mila Strahilova, Attaché in seinem Kabinett; Gérald Locatelli, Referatsleiter; Piotr Zych, Teamleiter; Ruurd de Jong, hauptverantwortlicher Prüfer; Laetitia Cadet, Prüferin, und Peter Kovacs, Prüfer.



Von links nach rechts: G. Madden, R. de Jong, K. Pinxten, M. Strahilova, P. Zych, G. Locatelli.

Ziffer

Glossar und Abkürzungen

I-VI **Zusammenfassung**

1-9 **Einleitung**

1-3 **Illegaler Holzeinschlag ist ein weltweites Problem**

4-9 **FLEGT ist die Antwort der Europäischen Union**

10-12 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

13-56 **Bemerkungen**

13-34 **Die Unterstützung für Holz erzeugende Länder im Rahmen von FLEGT war nicht ausreichend gut konzipiert und zielgerichtet**

14-18 Die Kommission ermittelte ein breites Spektrum potenzieller Maßnahmen

19-26 Die Kommission entwickelte keinen wirklichen Arbeitsplan

27-34 Die Kommission legte für ihre Unterstützung keine klaren Prioritäten fest

35-56 **Die Unterstützung der EU für Holz erzeugende Länder war nicht ausreichend wirksam**

36-43 Die wichtigsten geprüften Projekte wiesen Probleme auf

44-52 Die Fortschritte im Hinblick auf das Genehmigungssystem sind gering

53-56 Die Überwachungs- und Berichterstattungsverfahren waren unbefriedigend

57-59 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Anhang I – Umsetzung von FLEGT, mit Politikgestaltung und Handel im Forstsektor zusammenhängende Programme 2003-2013

Anhang II – Liste der geprüften Projekte

Anhang III – Liste der geprüften Projektbewertungen und ergebnisorientierten Monitorings

Anhang IV – Transparency International – Korruptionswahrnehmungsindex 2007-2013

Antworten der Kommission

AKP: Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean

DCI: Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (*Development Cooperation Instrument*)

EEF: Europäische Entwicklungsfonds

Die EEF sind das wichtigste Instrument der Europäischen Union zur Förderung der Entwicklungszusammenarbeit mit den AKP-Staaten sowie mit den überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG). Das am 23. Juni 2000 in Cotonou für einen Zeitraum von 20 Jahren unterzeichnete Partnerschaftsabkommen („Cotonou-Abkommen“) bildet den derzeitigen Rahmen für die Beziehungen der Europäischen Union zu den AKP-Staaten und den ÜLG. Hauptziel dieses Abkommens ist es, die Armut einzudämmen und schließlich zu besiegen.

EFI: Europäisches Forstinstitut

ENPI: Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument

EU-FLEGT: Europäische Union – Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (*European Union – Forest Law Enforcement, Governance and Trade*)

EUTR: EU-Holzverordnung (*European Union Timber Regulation*)

FAO: Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen

GD DEVCO: Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung

Die GD DEVCO setzt eine Vielzahl von Außenhilfelinstrumenten der Kommission um, die aus den EEF und dem Gesamthaushaltsplan finanziert werden.

GD Umwelt: Generaldirektion für Umwelt

GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH

KMU: Kleine und mittlere Unternehmen

LSP: Länderstrategiepapier

NRO: Nichtregierungsorganisationen

REDD+: *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* + (Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und Waldschädigung +)

Mit dem Programm „Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und Waldschädigung“ (REDD) der Vereinten Nationen wird ein finanzieller Gegenwert für den in Wäldern gespeicherten Kohlenstoff geschaffen. Dieser bietet Entwicklungsländern Anreize, die durch Entwaldung entstandenen Emissionen zu reduzieren und in CO₂-arme Modelle zu investieren, die zur nachhaltigen Entwicklung beitragen. „REDD+“ geht über die Frage der Entwaldung und Waldschädigung hinaus und bezieht sich auch auf Erhaltung, nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern und Ausbau des Kohlenstoffspeichers Wald.

ROM: Ergebnisorientiertes Monitoring (results-oriented monitoring)

Das ROM-System wurde im Jahr 2000 von der GD DEVCO eingerichtet, um die Überwachung, Evaluierung und Transparenz von Entwicklungshilfe zu stärken. Es basiert auf kurzen, gezielten Vor-Ort-Kontrollen durch externe Sachverständige.

SVLK: *Sistem Verifikasi Legalitas Kayu/Indonesian Timber Legality Assurance System* (indonesisches Legalitätsprüfungssystem für Holz)

VPA: Freiwilliges Partnerschaftsabkommen (*Voluntary Partnership Agreement*)

I

Illegaler Holzeinschlag und Handel mit illegal geschlagenem Holz sind Probleme, die trotz der seit Ende der 1990er-Jahre laufenden internationalen Bemühungen zu ihrer Bekämpfung fortbestehen. Sie verursachen Umweltschäden und einen Rückgang der Artenvielfalt, wirken sich nachteilig auf die Lebensbedingungen der vom Wald abhängigen Bevölkerung aus, verzerren Märkte, fördern Korruption und untergraben die Rechtsstaatlichkeit und eine verantwortungsvolle Politikgestaltung.

II

Im Jahr 2003 legte die Kommission einen Vorschlag für einen EU-Aktionsplan Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT) vor, um das Problem des illegalen Holzeinschlags und des damit verbundenen Handels anzugehen. Mit der FLEGT-Initiative soll der illegale Holzeinschlag weltweit verringert werden, indem die Politikgestaltung im Forstsektor in Holz erzeugenden Ländern unterstützt und der Verbrauch von illegal geschlagenem Holz in der EU reduziert wird. Das Kernstück des Aktionsplans sind bilaterale Abkommen zwischen der EU und Holz exportierenden Ländern, die freiwilligen FLEGT-Partnerschaftsabkommen (*Voluntary Partnership Agreements, VPA*), die diese Länder verpflichten, nur mit Erzeugnissen aus legal geschlagenem Holz zu handeln. Im Rahmen dieser Abkommen entwickeln die Ausfuhrländer Systeme zur Überprüfung der Legalität ihres Holzes und dürfen FLEGT-Genehmigungen erteilen, wenn die erforderlichen Bedingungen erfüllt sind.

III

Der Hof prüfte, ob die Kommission die Unterstützung gut verwaltet hat, die im Rahmen des FLEGT-Aktionsplans der EU zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags für Holz erzeugende Länder bereitgestellt wird. Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Unterstützung von der Kommission nicht gut genug verwaltet wurde.

IV

Die Unterstützung im Rahmen von FLEGT war nicht ausreichend gut konzipiert und zielgerichtet. Die Kommission entwarf den FLEGT-Aktionsplan auf innovative Weise und ermittelte die möglichen zu ergreifenden Maßnahmen. Sie erstellte jedoch keinen geeigneten Arbeitsplan mit klaren Zielsetzungen, Etappenzielen und einem eigenen Haushalt. Diese hätten zwar zu Beginn der Initiative nur mit Schwierigkeiten erarbeitet werden können, ihre Festlegung hätte jedoch in den ersten Jahren erfolgen sollen. Die Hilfe wurde nicht anhand klarer Kriterien gewährt, und ihre Wirkung wurde aufgrund der großen Zahl der beteiligten Länder verwässert. Die Verordnung zum Verbot der Einfuhr von illegal geschlagenem Holz in die EU (EUTR), die im Aktionsplan 2003 als eine der möglichen Maßnahmen genannt wurde, ist immer noch nicht vollständig umgesetzt.

V

Die Unterstützung der EU für Holz erzeugende Länder war nicht ausreichend wirksam. Die wichtigsten untersuchten Projekte, mit denen die Kapazitäten der öffentlichen Verwaltungen gestärkt werden sollten, waren nicht erfolgreich. Viele der durchgeführten Projekte erhöhten zwar das Bewusstsein in Bezug auf den illegalen Holzeinschlag und stärkten Organisationen der Zivilgesellschaft, hatten jedoch häufig mit Problemen zu kämpfen. Der Aktionsplan wurde vor nunmehr 12 Jahren vorgelegt. Obwohl aber das Interesse an den VPA sehr groß war, ist noch kein FLEGT-Genehmigungssystem im Einsatz, und nacheinander festgesetzte Zielfristen für die Einführung dieser Systeme wurden nicht eingehalten. Die Überwachung der Fortschritte war unzureichend, insbesondere aufgrund eines fehlenden Rahmens für die Rechenschaftspflicht, und die Berichterstattung über die Fortschritte war ebenfalls unbefriedigend.

VI

In diesem Bericht wird eine Reihe von Empfehlungen abgegeben, um die künftige Verwaltung der Initiative zu verbessern.

Illegaler Holzeinschlag ist ein weltweites Problem

01

Illegaler Holzeinschlag und Handel mit illegal geschlagenem Holz sind Probleme, die trotz der seit Ende der 1990-er Jahre laufenden internationalen Bemühungen zu ihrer Bekämpfung fortbestehen. Sie verursachen Umweltschäden und einen Rückgang der Artenvielfalt, wirken sich nachteilig auf die Lebensbedingungen der vom Wald abhängigen Bevölkerung aus, verzerren Märkte, fördern Korruption und untergraben die Rechtsstaatlichkeit und eine verantwortungsvolle Politikgestaltung. Sie bringen Regierungen um die Einnahmen aus natürlichen Ressourcen und hemmen somit eine nachhaltige Entwicklung in einigen der ärmsten Länder der Welt.

02

Illegaler Holzeinschlag und -handel liegen vor, wenn Holz unter Missachtung der Landesgesetze geschlagen, transportiert, gekauft oder verkauft wird. Was unter „illegal“ zu verstehen ist, hängt daher von den jeweils geltenden nationalen Rechtsvorschriften ab.

03

Aufgrund des gesetzeswidrigen Charakters der betreffenden Tätigkeiten ist das Ausmaß des illegalen Holzeinschlags schwer zu ermitteln. Der Wert des illegalen Holzes wurde auf bis zu 100 Milliarden US-Dollar jährlich geschätzt¹; Schätzungen dieser Art weichen allerdings erheblich voneinander ab. Es ist jedoch allgemein anerkannt, dass der illegale Holzeinschlag ein endemisches Problem in vielen wichtigen Erzeugerländern ist, insbesondere dort, wo Korruption weit verbreitet ist und ein leichter Zugang zum Markt besteht.

FLEGT ist die Antwort der Europäischen Union

04

Als Reaktion auf weltweite Bedenken² über die negativen Auswirkungen des illegalen Holzeinschlags und des damit verbundenen Holzhandels legte die Kommission 2003 einen Vorschlag für einen EU-Aktionsplan zu Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT)³ vor. Mit dem FLEGT-Aktionsplan soll der illegale Holzeinschlag weltweit verringert werden, indem die Politikgestaltung im Forstsektor in Holz erzeugenden Ländern unterstützt und die Einfuhren von illegalem Holz in die EU bekämpft werden. Mithilfe des Maßnahmenpakets soll das Problem des illegalen Holzeinschlags und -handels sowohl aus Nachfrage- als auch aus Angebotsseite gelöst werden (siehe **Kasten 1**). Der Rat begrüßte den Aktionsplan als ersten Schritt, um in Zusammenarbeit und Koordination mit Verbraucher- und Erzeugerländern, mit dem Privatsektor und anderen Akteuren zu einer Lösung des dringenden Problems des illegalen Holzeinschlags und des damit verbundenen Handels zu gelangen⁴. 2005 nahm er eine Verordnung zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren aus Ländern an, die ein freiwilliges Partnerschaftsabkommen mit der EU schließen⁵.

- 1 UNEP, Interpol, *Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forests. A Rapid Response Assessment* (Grüner Kohlenstoff, schwarzer Handel: illegaler Holzeinschlag, Steuerbetrug und Geldwäsche in den tropischen Regenwäldern. Eine knappe Bewertung der Antworten), 2012.
- 2 Die internationalen Maßnahmen gegen den illegalen Holzeinschlag wurden durch das G8-Aktionsprogramm Wald vorangetrieben, das im Mai 1998 auf den Weg gebracht wurde. Die G8-Gespräche lösten eine Reihe von Konferenzen zur Rechtsdurchsetzung und Politikgestaltung im Forstsektor (FLEG) in Ostasien (Bali 2001), Afrika (Yaoundé 2003) und Europa (Sankt Petersburg 2005) aus, die von der Weltbank koordiniert wurden. Bei den Konferenzen kamen Regierungen, Vertreter der Industrie, NRO und Wissenschaftler zusammen, um Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen Erzeuger- und Verbraucherländern zu schaffen.
- 3 KOM(2003) 251 endgültig vom 21. Mai 2003 „Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT) – Vorschlag für einen EU-Aktionsplan“.
- 4 Schlussfolgerungen des Rates 2003/C 268/01 (ABl. C 268 vom 7.11.2003, S. 1).
- 5 Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 des Rates zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die Europäische Gemeinschaft (ABl. L 347 vom 30.12.2005, S. 1).

Bestandteile des EU-FLEGT-Aktionsplans

Mit folgenden Maßnahmen im FLEGT-Aktionsplan soll die Nachfrage der Verbraucher nach überprüfem, legal erzeugtem Holz erhöht werden: a) Der private Sektor in der EU wird dazu aufgefordert, eine Einkaufspolitik zu verfolgen, mit der sichergestellt wird, dass nur legal eingeschlagenes Holz in seine Lieferketten gelangt. b) Die Staaten in der EU werden aufgefordert, im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens eine Politik zu verfolgen, die eine Überprüfung der Legalität des gesamten gelieferten Holzes vorschreibt. c) Die Einfuhr von illegalem Holz in die EU soll durch die Umsetzung der EU-Holzverordnung verhindert werden. d) Es sollen Maßnahmen ergriffen werden, um Investitionen in Tätigkeiten zu verhindern, die den illegalen Holzeinschlag begünstigen.

Der Aktionsplan enthält die folgenden Maßnahmen, die Entwicklungsländer dabei unterstützen sollen, Kapazitäten zur Lieferung von legal erzeugtem Holz aufzubauen: a) technische und finanzielle Unterstützung der EU zur Verbesserung der Politikgestaltung und des Aufbaus von Kapazitäten der Regierung und nichtstaatlicher Akteure; b) Unterstützung der Bemühungen Holz erzeugender Länder bei der Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags, indem die Einfuhr von illegalem Holz in die EU durch bilaterale Handelsabkommen verhindert wird, die als freiwillige Partnerschaftsabkommen bezeichnet werden.

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

05

Das Kernstück des Aktionsplans sind bilaterale Abkommen zwischen der EU und Holz exportierenden Ländern, die freiwilligen FLEGT-Partnerschaftsabkommen (VPA), die beide Parteien verpflichten, nur mit Erzeugnissen aus legal geschlagenem Holz zu handeln. Im Rahmen dieser Abkommen entwickeln die Ausfuhrländer Systeme zur Überprüfung der Legalität ihres Holzes. Hat sich die Kommission davon überzeugt, dass die Anforderungen erfüllt sind, können die Länder FLEGT-Genehmigungen erteilen. Der Aktionsplan enthält ein Beispiel für Verfahren, die für den Erwerb dieser Genehmigungen und der nachfolgenden Ausfuhrgenehmigungen erforderlich sind (siehe **Kasten 2**). In der Praxis haben die meisten Partnerländer beschlossen, ihre künftigen Genehmigungssysteme nicht nur bei Holz Ausfuhr in die EU, sondern auch bei Holz Ausfuhr in andere Märkte und für den inländischen Verbrauch anzuwenden.

Beispiel für im Rahmen eines VPA vorgesehene erforderliche Verfahren zur Legalitätszertifizierung von Holz

„**Schritt 1:** Das FLEGT-Partnerland benennt eine Akkreditierungsstelle, die wiederum zur Benennung der Stellen befugt ist, welche die Legalität der Herkunft der Holzzeugnisse zertifizieren.

Schritt 2: Das FLEGT-Partnerland benennt einen unabhängigen Kontrolleur und richtet ein transparentes Streitbeilegungsverfahren ein.

Schritt 3: Die Europäische Kommission bestätigt, dass mit dem vorgeschlagenen System glaubwürdig überprüft wird, ob Holz aus legalem Einschlag stammt.

Schritt 4: Für legal geschlagenes Holz werden Zertifikate ausgestellt, anhand deren die Zollbehörden legale Warensendungen zur Ausfuhr abfertigen können. (...)

Schritt 5: Die Ausfuhrgenehmigung, mit der die legale Herkunft des Holzes bescheinigt wird, wird in dem Gemeinschaftshafen vorgelegt, in dem es zum zollrechtlich freien Verkehr in der EU angemeldet wird, und wird von den Zollbehörden des Mitgliedstaats mit der Warenbeschreibung der Lieferankündigung verglichen.

Schritt 6: Die Zollbehörden akzeptieren eine Anmeldung von Holz zum zollrechtlich freien Verkehr in der EU nur, wenn der Ware die erforderliche Ausfuhrgenehmigung beigelegt ist.“

Quelle: KOM(2003) 251 endgültig, S. 15.

06

Die Kommission unterstützt die Partnerländer gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten technisch und finanziell, um die Politikgestaltung im Forstsektor zu verbessern und Systeme einzuführen oder zu verbessern, mit denen die Einhaltung ihrer rechtlichen Anforderungen geprüft wird. Die FLEGT-Komponente „Unterstützung der Holzzeugerländer“ besteht aus

- a) Unterstützung von Prozessen der Politikreform, Schaffung wirksamer Gesetze und Vereinfachung von Verfahren bei gleichzeitigem Schutz der von Wäldern abhängigen Gemeinschaften und ihrer Aufnahme in Waldschutzprogramme;
- b) Unterstützung bei der Entwicklung verlässlicher Überwachungs- und Rückverfolgungssysteme, mit denen zwischen legaler und illegaler Produktion unterschieden, der Weg des Holzes vom Wald über die Sägewerke und Häfen bis hin zu den Absatzmärkten verfolgt und eine stärkere Transparenz der Informationen innerhalb des Forstsektors gefördert wird;
- c) Unterstützung von Reformen zur Förderung eines verantwortungsvolleren Verhaltens, insbesondere in den Bereichen Justiz, Polizei und Militär, um Korruption besser zu bekämpfen, den Nachweis für Umweltkriminalität zu erbringen und Täter strafrechtlich zu verfolgen.

07

Zu diesem Zweck stellt die EU über die EEF und den Gesamthaushaltplan Mittel bereit. Insgesamt wurden im Zeitraum 2003-2013 35 Ländern etwa 300 Millionen Euro an Unterstützung im Rahmen von FLEGT bereitgestellt⁶ (siehe **Anhang I**).

08

Bei der Kommission werden die mit dem FLEGT-Aktionsplan zusammenhängenden Tätigkeiten von der GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO) und der Generaldirektion Umwelt (GD Umwelt) geleitet. Die GD DEVCO ist für die Verwaltung der Mittel für Holz erzeugende Drittländer im Bereich FLEGT zuständig. Sie führt Programme der Entwicklungszusammenarbeit durch und handelt VPA mit AKP-Staaten sowie mit Guyana und Honduras aus. Die GD Umwelt handelt VPA mit asiatischen Ländern aus und ist für die EUTR, den politischen Dialog zu Umweltfragen sowohl mit den Holz erzeugenden Ländern als auch mit den Verbraucherländern (wie China, Brasilien, Russland, die USA oder Japan) und für den multilateralen Dialog zuständig. Die beiden GDs teilen sich die Zuständigkeiten für lateinamerikanische Länder.

09

Die Kommission betraute das Europäische Forstinstitut (EFI) und die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) mit einigen spezifischen Tätigkeiten zur Unterstützung der Anstrengungen von Partnerländern im Rahmen des FLEGT-Aktionsplans. Das EFI betreut und verwaltet die EU-Fazilität FLEGT (*EU FLEGT Facility*), einen 2007 eingerichteten Treuhandfonds mit mehreren Gebern. Es bietet länderspezifische Unterstützung (vor allem über technische Hilfe für Regierungen und andere Akteure), erstellt Studien und

verbreitet Informationen zu FLEGT. Die FAO führt das Unterstützungsprogramm AKP-FLEGT durch, dessen Hauptziel ursprünglich die Förderung des FLEGT-Prozesses in AKP-Staaten war.

⁶ Ausgenommen sektorspezifische Budgethilfen. Unter Budgethilfen fallen Fragen der Forstpolitik, sie sind jedoch nicht notwendigerweise FLEGT-spezifisch. Es besteht keine anerkannte Methode für die Zuweisung der Hilfe an spezifische Bereiche.

10

Der Hof prüfte, ob die Kommission die Unterstützung gut verwaltet hat, die im Rahmen des FLEGT-Aktionsplans der EU zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags für Holz erzeugende Länder bereitgestellt wird. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf zwei zentralen Fragestellungen:

- a) War die Unterstützung im Rahmen von FLEGT gut konzipiert und zielgerichtet?
- b) War die Unterstützung im Rahmen von FLEGT wirksam?
- d) Besuche in zwei Empfängerländern, die ein VPA unterzeichnet haben (Indonesien und Kamerun), einschließlich einer Überprüfung des Fortschritts beim VPA-Prozess und einer eingehenden Überprüfung einer Stichprobe von zehn Projekten (siehe **Anhang II**);
- e) eine Überprüfung der Feststellungen aus dem System des ergebnisorientierten Monitorings (ROM) und der Programmevaluierungen für eine Stichprobe von 35 Projekten (siehe **Anhang III**).

11

Geprüft wurde die Unterstützung der Kommission für Holz erzeugende Länder aus den EEF und dem Gesamthaushaltsplan während des gesamten Durchführungszeitraums des EU-FLEGT-Aktionsplans, das heißt von 2003-2014.

12

Die Prüfung wurde zwischen August und Dezember 2014 durchgeführt und umfasste

- a) eine Analyse der FLEGT-Strategiedokumente und einschlägigen Berichte über Strukturen des Holzhandels und illegalen Holzeinschlag;
- b) eine Prüfung der Zuweisung von Mitteln zu Zielen, Ländern und Projekten;
- c) Gespräche mit Beamten der Kommission bei der GD DEVCO und der GD Umwelt sowie mit dem EFI und Vertretern der Mitgliedstaaten, internationaler Organisationen und europäischer NRO, die in den Bereichen Umwelt- und Waldschutz tätig sind;

Die Unterstützung für Holz erzeugende Länder im Rahmen von FLEGT war nicht ausreichend gut konzipiert und zielgerichtet

13

Der Hof prüfte, ob

- a) der EU-Unterstützung eine fundierte Bedarfsanalyse zugrunde lag und die Kommission die potenziell zu ergreifenden Maßnahmen richtig ermittelte;
- b) die EU-Unterstützung gut geplant war;
- c) die Prioritäten für die Finanzierung genau festgelegt worden waren.

Die Kommission ermittelte ein breites Spektrum potenzieller Maßnahmen

14

Mit dem FLEGT-Aktionsplan wird das anhaltende Problem des illegalen Holzeinschlags und -handels auf innovative Weise angegangen. Dabei werden handelspolitische Anreize in Form eines leichteren Zugangs der Erzeuger aus Partnerländern zum Holzmarkt der EU mit Entwicklungshilfe für Regierungen und Zivilgesellschaft verbunden. Die Partnerländer sind verpflichtet, für kohärente Rechtsvorschriften in der Forstwirtschaft zu sorgen, Rückverfolgungs- und Genehmigungssysteme anzuwenden und Kontrollsysteme auf verschiedenen Ebenen einzurichten. Darüber hinaus sah der FLEGT-Aktionsplan die Entwicklung mehrerer nachfrageseitiger Maßnahmen vor mit dem Ziel, die Wirkung der in den Erzeugerländern ergriffenen Maßnahmen zu verstärken. Ein politischer Dialog auf internationaler Ebene zur Förderung der Hauptziele von FLEGT war ebenfalls vorgesehen.

15

Bei der Folgenabschätzung zum EU-Aktionsplan⁷ wurden die potenziellen Folgen der Umsetzung eines Genehmigungssystems für Holz durch Partnerschaften mit Holz erzeugenden Ländern analysiert⁸. Die Studie enthielt eine Analyse der wichtigsten Antriebskräfte des illegalen Holzeinschlags. Untersucht wurden die allgemeinen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen sowie die rechtlichen und institutionellen Implikationen der vorgeschlagenen Lösungen in der EU und in potenziellen Partnerländern. Analysiert wurden ferner die Risiken, die die Wirksamkeit der potenziellen Maßnahmen beeinträchtigen könnten⁹.

16

In der Folgenabschätzung wurden drei zentrale Optionen zur Bewältigung des Problems des illegalen Holzeinschlags untersucht. Die bilaterale Option des Abschlusses von VPA mit einzelnen Ländern wurde als das beste Mittel betrachtet, um rasch und flexibel reagieren zu können. Eine multilaterale Regelung einschließlich eines potenziellen internationalen Übereinkommens – theoretisch die wirksamste Lösung – wurde als unrealistisch angesehen. Die dritte Option, ein einseitiges Verbot des Inverkehrbringens von illegalem Holz in der EU, wurde von der Kommission als weniger akzeptabel als VPA bewertet, die sich auf Partnerschaften mit Holz erzeugenden Ländern stützen. Die Kommission beschloss, diese Option zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen.

7 *Impact Assessment of the EU Action Plan for Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)* (Folgenabschätzung zum EU-Aktionsplan für Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT)); Europäische Kommission, Generaldirektion Entwicklung (2004).

8 SEC(2004) 977 vom 20. Juli 2004, *Proposal for a Council Regulation concerning the establishment of a voluntary FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community* (Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Einrichtung eines freiwilligen FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die Europäische Gemeinschaft).

9 In der Studie wurde auf Risiken in Verbindung mit einer möglichen Umleitung von illegalem Holz auf weniger strikte Märkte wie China und Japan hingewiesen und die eingeschränkte potenzielle Wirksamkeit des Aktionsplans anerkannt, insbesondere in Ländern, in denen die Holzausfuhren in die EU geringen Umfang haben.

Bemerkungen

17

Die Kommission entschied, die erste Option umzusetzen: die bilaterale Option. Die Kommission erkannte an, dass der Ansatz Herausforderungen barg, insbesondere bei Ländern mit geringen Kapazitäten zur Politikgestaltung, in denen parallel zum Aktionsplan Kapazitätenaufbau und Stärkung der Institutionen in großem Umfang stattfinden mussten¹⁰.

18

Die Kommission hat die Hauptaspekte richtig ermittelt, bei denen eine Unterstützung der Geber zur wirksamen Umsetzung der VPA erforderlich sein könnte, darunter die Reform der Forst- und Umweltpolitik, die Entwicklung der Überwachungs-, Rückverfolgungs- und Genehmigungssysteme sowie der Aufbau von Kapazitäten in mehreren Sektoren (siehe Ziffer 6).

Die Kommission entwickelte keinen wirklichen Arbeitsplan

19

Im EU-FLEGT-Aktionsplan fehlen einige Schlüsselaspekte eines wirklichen Aktionsplans¹¹. Er enthält keine spezifischen operationellen Zielsetzungen mit entsprechenden Indikatoren, keinen Zeitplan mit konkreten Etappenzielen und keinen expliziten Überwachungsrahmen. Fortschritte und das Erreichen von Ergebnissen im Rahmen des Aktionsplans sind daher schwer zu beurteilen. Wie es im vom EFI erstellten Fortschrittsbericht zum FLEGT-Aktionsplan 2003-2010 hieß, ist der Aktionsplan mehr als eine politische Erklärung, aufgrund des Fehlens von Etappenzielen und Zielvorgaben jedoch keine wirkliche Strategie¹².

20

Als der Aktionsplan eingeleitet wurde, galt er als Beginn eines langfristigen Prozesses. Die geplanten Maßnahmen, spezifischen Zielsetzungen und ein zu befolgender Fahrplan mussten jedoch in den ersten Jahren festgelegt werden. Zwölf Jahre später bestehen im Rahmen von FLEGT immer noch keine klar festgelegten Ziele, die mit genau definierten Finanzierungsinstrumenten innerhalb eines bestimmten Zeithorizonts zu erreichen sind.

21

Der Aktionsplan umfasst keinen klar festgelegten eigenen Haushalt. Die Tätigkeiten der Entwicklungszusammenarbeit werden aus mehreren Quellen finanziert, nämlich aus dem Gesamthaushaltsplan der EU und den EEF, über verschiedene Instrumente wie das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI)¹³, einschließlich bilateraler und regionaler geografischer Programme sowie thematischer Programme, und das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)¹⁴.

22

Eine vollständige Übersicht über die FLEGT-Projekte war bei der Kommission nicht ohne Weiteres verfügbar. Die von der Kommission zu Prüfungszwecken eingerichtete Datenbank für Forstwirtschaftsprojekte ergab kein kohärentes und vollständiges Bild aller FLEGT-Projekte. Bei der Prüfung wurde später festgestellt, dass die Datenbank unvollständig war, wobei einige Projekte fälschlicherweise als FLEGT-Projekte eingestuft und andere FLEGT-Projekte nicht erfasst waren¹⁵. Die Kommission und die Mitgliedstaaten legten weder eine klare Definition für ein „FLEGT-Projekt“ fest noch, wie für die damit zusammenhängenden Mittel Rechenschaft abgelegt werden soll.

10 SEC(2004) 977 vom 20. Juli 2004.

11 Ein Aktionsplan besteht aus einer Reihe von Schritten, die unternommen, oder Tätigkeiten, die durchgeführt werden müssen, damit eine Strategie erfolgreich ist. Ein Aktionsplan umfasst drei Kernelemente: 1. spezifische Aufgaben, 2. Zeithorizont, 3. Bereitstellung von Mitteln für spezifische Tätigkeiten (<http://www.businessdictionary.com/definition/action-plan.html>).

12 *FLEGT Action Plan Progress Report* (Fortschrittsbericht zum FLEGT-Aktionsplan); EFI (2011); S. 34. Siehe <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Action+Plan+Progress+Report+2003-2010/>.

13 Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (ABl. L 378 vom 27.12.2006, S. 41). Verordnung (EU) Nr. 233/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit für den Zeitraum 2014-2020 (ABl. L 77 vom 15.3.2014, S. 44).

14 Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ABl. L 310 vom 9.11.2006, S. 1).

15 Die Vollständigkeit der Berichterstattung über Tätigkeiten im Bereich FLEGT war auch bei früheren Evaluierungen des FLEGT-Aktionsplans ein Problem. Im Fortschrittsbericht 2003-2010 des EFI zu FLEGT heißt es, die genannten Maßnahmen und Beträge sollten eher als ungefähre Anhaltspunkt für Vorhaben und bereitgestellte Mittel denn als umfassende und vollständig vergleichbare Darstellung betrachtet werden.

23

Der Erfolg bei der Lösung der Probleme des illegalen Holzeinschlags und des illegalen Holzhandels hing von mehreren Faktoren ab, nämlich dem Engagement der Partnerländer, der Festlegung der notwendigen Regelungen für die Politikgestaltung und einer deutlichen und nachgewiesenen Verpflichtung der EU und anderer wichtiger Erzeuger und Importeure, für ein gemeinsames Ziel zusammenzuarbeiten. Wesentlich war auch, dass die Tätigkeiten zur Sicherstellung echter Fortschritte parallel stattfanden. Das Erreichen der Zielsetzungen von FLEGT hängt auch stark von großen erzeugenden, verarbeitenden und/oder Handel treibenden Ländern wie China, Russland, Indien, Korea und Japan und ihrem Einsatz zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags und Handels mit illegalen Holzzeugnissen ab. Diese Länder nahmen nicht am FLEGT-Genehmigungssystem teil, und die Kommission hat mit ihnen im Laufe der Jahre einen politischen Dialog auf bilateraler Ebene eingeleitet. Diese Gespräche haben bislang unterschiedliche, doch im Allgemeinen geringe Ergebnisse hervorgebracht.

24

Erst im Jahr 2007 – vier Jahre nach Vorlage des Aktionsplans – wurde in einer Studie die Wirkung potenzieller nachfrageseitiger Maßnahmen¹⁶ bewertet, mit denen verhindert werden soll, dass illegales Holz in den EU-Markt eingeführt bzw. hier in Verkehr gebracht wird. Ergebnis der Studie war ein Vorschlag für eine Verordnung über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die in der EU Holz in Verkehr bringen¹⁷.

25

Die EU-Holzverordnung (EUTR)¹⁸ wurde schließlich 2010 angenommen und trat 2013 in Kraft. Durch eine frühere Annahme der Verordnung wäre in der Anfangsphase des Aktionsplans die klare Botschaft übermittelt worden, dass die EU bei der Bekämpfung illegaler Holzexporte eine führende Rolle übernimmt. Dies wäre zudem ein zusätzlicher Anreiz für Länder gewesen, die am VPA-Prozess teilnehmen wollten. Mehr als zehn Jahre nach dem Start des Aktionsplans ist die EU-Holzverordnung in einigen Mitgliedstaaten noch nicht vollständig umgesetzt¹⁹. Dies ist ein negatives Signal an die Länder, die sich um die Sicherstellung der Legalität ihrer Holzexporte bemühen²⁰.

26

Im Laufe der Jahre und insbesondere mit dem Inkrafttreten von Rechtsvorschriften wie der Änderung zum *Lacey Act* in den Vereinigten Staaten, dem *Australian Illegal Logging Prohibition Act* (australisches Gesetz zum Verbot des illegalen Holzeinschlags) und der EUTR wurden die Standards bei einigen privaten Zertifizierungssystemen zunehmend überarbeitet, um den Legalitätsanforderungen besser Rechnung zu tragen. Diese Systeme tragen erheblich dazu bei, dass die in der EUTR vorgesehene Sorgfaltspflicht erfüllt wird²¹. Jedoch ist in lediglich drei VPA (Kamerun, Republik Kongo und Zentralafrikanische Republik) die Anerkennung privater Systeme als Teil des FLEGT-Genehmigungsprozesses vorgesehen, und zu diesem Zweck wird eine Unterstützung im Rahmen des FLEGT geleistet. Angesichts der Schwierigkeiten, die seit dem Start des FLEGT-Aktionsplans beim Aufbau staatlicher Genehmigungssysteme in Ländern bestehen, in denen es diese Kapazitätsengpässe gibt, hat die Kommission Synergien zwischen FLEGT und privaten Zertifizierungssystemen nicht ausreichend gefördert.

- 16 *Commission staff working document – 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* (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Begleitdokument zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen: Folgenabschätzung – Bericht über zusätzliche Optionen zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags).
- 17 Ohne derartige Bestimmungen wären Erzeuger in VPA-Ländern gegenüber Erzeugern in Nicht-VPA-Ländern benachteiligt. Die rechtlichen Anforderungen und die damit verbundenen Kosten für Erzeuger in VPA-Ländern sind im Allgemeinen höher als die für Erzeuger in Ländern, die kein VPA unterzeichnet haben.
- 18 Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen (ABl. L 295 vom 12.11.2010, S. 23). Sie wirkt dem Handel mit illegal geschlagenem Holz und Holzzeugnissen durch drei Schlüsselinitiativen entgegen: 1. Sie untersagt das Inverkehrbringen von Holz oder Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag; 2. sie schreibt vor, dass EU-Händler, die Holzzeugnisse in der EU in Verkehr bringen, die gebotene Sorgfalt walten lassen; 3. sie verpflichtet diese Händler, Aufzeichnungen über ihre Lieferanten und Kunden zu führen.
- 19 Vier Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien, Ungarn und Rumänien) haben ihre Verpflichtungen im Hinblick auf die Umsetzung der Holzverordnung nicht erfüllt. <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>.
- 20 Artikel 20 Absatz 2 der EUTR sieht vor, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat im Jahr 2015 einen Bericht über die Anwendung der Verordnung vorlegt.
- 21 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 607/2012 der Kommission vom 6. Juli 2012 über die

Bemerkungen

Die Kommission legte für ihre Unterstützung keine klaren Prioritäten fest

27

Nach der Annahme des Aktionsplans legten die Mitgliedstaaten und die Kommission eine Liste der vorrangigen Länder fest, mit denen informelle Konsultationen zu ihrem möglichen Interesse am FLEGT-System durchgeführt werden sollten²². Dazu gehörten Kamerun, Gabun, die Republik Kongo, Ghana, Russland, Brasilien, Papua-Neuguinea, Indonesien und Malaysia. Gleichzeitig vereinbarten die Mitgliedstaaten und die Kommission, dass die EU offen für Handelsverhandlungen mit allen Ländern bleiben sollte, die Interesse bekundeten.

28

Nahezu alle Länder, die Interesse am FLEGT-Aktionsplan bekundeten, konnten an dem Prozess teilnehmen²³, darunter einige asiatische und lateinamerikanische Staaten, zu denen die Folgenabschätzungen der Kommission ergeben hatten, dass die potenziellen Auswirkungen eines VPA angesichts ihres geringen Handelsvolumens mit der EU begrenzt wären.

29

Die Kommission hat ihre personellen und finanziellen Mittel nicht anhand einer Reihe von Kriterien zugewiesen, mit denen voraussichtlich die besten Ergebnisse erzielt würden. Kriterien wie das Ausmaß des illegalen Holzeinschlags, die Bedeutung des Handels mit der EU, das Engagement und das Potenzial der betreffenden Länder und ihr Entwicklungsbedarf wurden nicht zusammen berücksichtigt, um Prioritäten für die Mittelverwendung festzulegen.

30

Daher wurde die begrenzte finanzielle und technische Unterstützung über eine große Zahl von Ländern verteilt²⁴, von denen einige keine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags spielten oder kaum in der Lage waren, das notwendige Maß an Politikgestaltung zu entwickeln, um kurz- bis mittelfristig ein Genehmigungssystem einzurichten (siehe **Kasten 3**). Dadurch wurden Unterstützung und Wirkung, die hätten erreicht werden können, verwässert.

31

Die Kommission hat bei der Vorbereitung und während der Aushandlung der VPA zusammen mit den Regierungen der Partnerländer die wichtigsten Anforderungen für funktionierende Genehmigungssysteme in den betreffenden Ländern festgelegt. Die Bewertungen umfassten Überprüfungen der Forstwirtschaftspolitik und der Rechtsrahmen, Konsultationen mit zuständigen Ministerien und anderen Akteuren sowie eine Analyse der zentralen Aspekte des VPA. Die Anforderungen wurden als Anhänge in die VPA aufgenommen. Die Anhänge enthielten eine Liste der Bereiche, in denen Unterstützung benötigt würde²⁵, sowie geplante Maßnahmen²⁶.

32

In den VPA wurde nicht beschrieben, wie die Zuständigkeiten hinsichtlich der Finanzierung zwischen Regierung, Kommission und anderen Gebern aufgeteilt werden sollten²⁷.

detaillierten Bestimmungen für die Sorgfaltspflichtregelung und die Häufigkeit und Art der Kontrollen der Überwachungsorganisationen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen (ABl. L 177 vom 7.7.2012, S. 16).

- 22 Protokoll einer Ad-hoc-Sitzung zur Geberkoordinierung im Bereich FLEGT vom 26.2.2004.
- 23 Derzeit sind 26 Länder an verschiedenen Phasen des VPA-Prozesses beteiligt.
- 24 Wie es im Fortschrittsbericht des EFI 2003-2010 abschließend heißt, haben die Anträge auf Unterstützung für VPA bereits eine Zahl erreicht, die nicht mehr bearbeitet werden kann; einige Mitgliedstaaten wollen zudem mit Nachbarländern (Belarus, Russland und Ukraine) oder -regionen (westliche Balkanstaaten) zusammenarbeiten, deren Anteil an ihrem Handelsvolumen höher ist als der tropischer Entwicklungsländer. Siehe *EFI Progress Report 2003-2010* (Fortschrittsbericht zum FLEGT-Aktionsplan 2003-2010); EFI (2011), S. 36.
- 25 Das VPA zwischen der EU und der Republik Kamerun sieht beispielsweise Folgendes vor: a) Kapazitätsaufbau; b) Kommunikation; c) Förderung der FLEGT-Produkte auf dem Unionsmarkt; d) Beobachtung des heimischen Holzmarkts; e) Industrialisierung; f) Überwachung der Auswirkungen des Abkommens; g) Unterstützung bei der Überwachung der Umsetzung des Legalitätsprüfungssystems; h) Modernisierung des Rückverfolgbarkeitssystems; i) Stärkung des nationalen Kontrollsystems; j) Legalitätsprüfungssystem; k) FLEGT-Genehmigungssystem; l) Einrichtung der unabhängigen Überwachung; m) Reformen des Rechtsrahmens; n) Suche nach zusätzlichen Finanzierungsquellen.
- 26 Beispielsweise Organisation des heimischen Holzmarkts oder Einrichtung eines geeigneten Rückverfolgbarkeitssystems.
- 27 In den VPA mit AKP-Staaten wird lediglich auf die Notwendigkeit hingewiesen, Mittel aus den EEF oder sonstigen noch zu identifizierenden Mechanismen zu beschaffen. Im VPA mit Indonesien wird auf die Möglichkeit hingewiesen, Mittel im Rahmen

33

Die mit den Regierungen der VPA-Länder durchgeführten Projekte tragen dem in den VPA genannten Bedarf Rechnung, beispielsweise hinsichtlich der Entwicklung von Holz-Rückverfolgungssystemen, Genehmigungssystemen und der Schaffung einer unabhängigen Überwachungsinstanz. Das Ziel einer Verbesserung der Rechtsdurchsetzung durch nationale Behörden wurde jedoch nicht eindeutig berücksichtigt, da sich sehr wenige Projekte auf diese Kernfrage konzentrierten. Eine unzureichende Rechtsdurchsetzung hat erhebliche Auswirkungen auf den Umfang des illegalen Holzeinschlags, da die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung und Verfolgung von Umweltverbrechen gering ist, während die Anreize für illegale Tätigkeiten entsprechend hoch sind. Die VPA-Länder haben einen beträchtlichen Bedarf in diesem Bereich, wie dies beispielsweise ihr Ranking im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International zeigt (siehe **Anhang IV**). Während in einigen VPA-Ländern ein positiver Trend beobachtet werden kann, gehören die meisten von ihnen weiterhin zu den Ländern mit der höchsten wahrgenommenen Korruptionsrate weltweit.

34

Die Unterstützung des VPA-Prozesses war nicht konsequent in die Strategien für die Entwicklungszusammenarbeit mit den Partnerländern eingebunden. Die Politikgestaltung im Forstsektor ist als Teil eines Schwerpunktbereichs in fünf²⁸ der zwölf²⁹ VPA-Länder in den Länderstrategiepapieren für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 vorgesehen. Da der illegale Holzeinschlag viele Bereiche betrifft (Politikgestaltung, Handel, Landwirtschaft), könnte FLEGT in allen VPA-Ländern innerhalb mehrerer Schwerpunktbereiche behandelt werden; bei den Strategien für die Entwicklungszusammenarbeit wird diese Möglichkeit jedoch weder untersucht noch wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, Fragen im Zusammenhang mit FLEGT in allen relevanten Schwerpunktbereichen durchgängig zu berücksichtigen.

der EU-Programmplanungen zu beschaffen.

29 Kamerun, Honduras, Indonesien, Malaysia und die Republik Kongo.

29 Die Prüfer untersuchten zwölf Länder, die VPA unterzeichnet haben oder derzeit aushandeln und Unterstützung im Rahmen von FLEGT erhalten.

Kasten 3

Liberia und die Zentralafrikanische Republik

Liberia und die Zentralafrikanische Republik, die beide ein VPA unterzeichnet haben, erhielten umfangreiche finanzielle Unterstützung zur Vorbereitung und Durchführung ihrer VPA³⁰. Diese Länder exportieren sehr geringe Mengen an Holzserzeugnissen in die EU und stehen vor vielen Herausforderungen bei der Politikgestaltung, die sie daran hindern, in absehbarer Zukunft ein funktionsfähiges Genehmigungssystem zu entwickeln. Anders als diese Länder hat Côte d'Ivoire deutlich größere Mengen an Holzserzeugnissen in die EU ausgeführt³¹, jedoch keine finanzielle Unterstützung zur Vorbereitung auf ein VPA erhalten.

30 Holzeinfuhren aus Liberia und der Zentralafrikanischen Republik in die EU hatten einen durchschnittlichen Anteil von etwa 5 bzw. 18 Millionen Euro jährlich, die finanzielle Unterstützung für diese beiden Länder belief sich insgesamt auf 11,9 bzw. 6,8 Millionen Euro.

31 Etwa 166 Millionen Euro durchschnittlich pro Jahr.

Bemerkungen

Die Unterstützung der EU für Holz erzeugende Länder war nicht ausreichend wirksam

35

Der Hof prüfte, ob

- a) Projekt-Outputs wie geplant erbracht wurden;
- b) die allgemeinen Fortschritte im Hinblick auf die Genehmigungssysteme zufriedenstellend waren;
- c) die Kommission die Umsetzung des Aktionsplans ordnungsgemäß überwacht und darüber berichtet hat.

Die wichtigsten geprüften Projekte wiesen Probleme auf

36

Die Projekte zur Stärkung der Kapazitäten öffentlicher Behörden waren nicht wirksam. Dagegen stärkte FLEGT Organisationen der Zivilgesellschaft und erhöhte dadurch die Transparenz des Forstwirtschaftssektors. Die finanziell bedeutendsten Projekte in Kamerun und Indonesien erbrachten nicht die erwarteten Ergebnisse. Der fehlende Erfolg in Kamerun lähmte die erreichten Fortschritte, wohingegen das Scheitern des Projekts in Indonesien zu einer Änderung des Schwerpunkts für die Verwendung von EU-Mitteln führte.

37

Das Hauptprojekt im VPA-Prozess in Kamerun, dessen Ziel die Einrichtung eines Holz-Rückverfolgungssystems war³², ist gescheitert, da das entwickelte System nicht betriebsfähig ist und die bestehenden Ergebnisse des Projekts somit nicht genutzt werden können. Das Projekt lief zwischen 2010 und 2013 und kostete 2,27 Millionen Euro. Ursache des Scheiterns waren mehrere Faktoren, die von einer unzureichenden Bedarfsanalyse bis zu schwerwiegenden Mängeln bei der Umsetzung des Projekts reichten. Die unzureichende Bedarfsanalyse war unter anderem durch die ineffiziente Koordinierung der Kommission mit den Akteuren, insbesondere dem Ministerium für Forstwirtschaft und wild lebende Tiere, bedingt. Außerdem war die Leistung des Auftragnehmers ungenügend, und die Kommission ergriff nicht rechtzeitig Abhilfemaßnahmen. Das Versagen des Holz-Rückverfolgungssystems ist einer der Hauptfaktoren, die zur Verzögerung der Umsetzung des VPA in Kamerun beitrugen. Im Rahmen eines separaten, von der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit finanzierten Projekts wird derzeit ein neues System entwickelt.

32 Projekt: *Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun* (Einführung eines Holz-Rückverfolgbarkeitssystems in Kamerun).

Bemerkungen

38

Das wichtigste Ergebnis des FLEGT-Prozesses in Kamerun ist die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Politikgestaltung im Forstsektor. Vor Unterzeichnung des VPA erkannte die Regierung Organisationen der Zivilgesellschaft nicht als legitime Partner an, die berechtigt sind, Bedenken zu Themen im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung von Waldressourcen zu äußern. Die Beziehungen zu den betreffenden Ministerien sind zwar weiterhin häufig angespannt³³, die lokalen und internationalen NRO sind jedoch zu anerkannten Akteuren geworden und haben die Möglichkeit, die Forstpolitik im Land auf verschiedenen Ebenen zu beeinflussen. Dies hat positive Folgen für Transparenz und Rechenschaftspflicht im gesamten Sektor. Obwohl aber die Projekte die Position der Zivilgesellschaft im Allgemeinen stärkten, wurden bei zwei von vier geprüften von NRO durchgeführten Projekten nicht alle erwarteten Outputs erbracht. Dies war vor allem auf zu ehrgeizige Ziele zurückzuführen.

39

Ziele des in finanzieller Hinsicht wichtigsten FLEGT-bezogenen Projekts in Indonesien³⁴ waren die Verbesserung der Rechtsdurchsetzung und Politikgestaltung im Forstsektor durch verbesserte Rechenschaftspflicht und Transparenz, die Bekämpfung des illegalen Holzhandels durch die Einbeziehung des Handels- und Industriesektors und die Unterstützung der Koordinierung von Tätigkeiten im Bereich FLEGT. Die meisten der geplanten Ergebnisse wurden wegen einer allzu ehrgeizigen und unrealistischen Projektgestaltung, Problemen bei der Durchführung und einer unzureichenden Überwachung nicht erreicht. Das Projekt erbrachte keine konkreten Outputs, wurde vorzeitig beendet, und ein Teil der Projektmittel musste wieder eingezogen werden. Infolge einer Meinungsverschiedenheit mit der Kommission beim

Umgang mit dem Projekt beschloss die indonesische Regierung, das VPA ohne weitere direkte Unterstützung durch die Kommission durchzuführen.

40

Während im Länderstrategiepapier der Kommission für Indonesien für den Zeitraum 2002-2006 die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, insbesondere Wälder, als einer der Schwerpunktbereiche für die Entwicklungshilfe vorgesehen war, war dies im folgenden Zeitraum 2007-2013 nicht mehr der Fall. Abgesehen vom indonesischen FLEGT-Unterstützungsprojekt im Jahr 2004 wurde für diesen Zeitraum keine weitere Entwicklungshilfe der EU für die Regierung des Landes im Forstsektor geplant.

41

Die Hilfe der EU für Indonesien, die sich auf 10 Millionen Euro für elf Projekte beläuft, wurde seit 2004 ausschließlich für NRO bereitgestellt. Die Projekte waren im Allgemeinen auf die Unterstützung der lokalen Beteiligung (der Zivilgesellschaft oder anderer nichtstaatlicher Akteure einschließlich des Privatsektors) an verschiedenen Aspekten des VPA (darunter Politikreform), auf die Verbesserung der Politikgestaltung im Forstsektor und die Einrichtung von Holz-Rückverfolgungssystemen und unabhängigen Überwachungssystemen ausgerichtet. Dieser Ansatz hatte zwar den Vorteil, engagierte Organisationen einzubinden, angesichts des Umfangs der bestehenden Herausforderungen war jedoch ein besser koordiniertes Vorgehen erforderlich. Eine dieser Herausforderungen besteht darin, die große Zahl kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) bei ihrer Vorbereitung auf ein vollständiges FLEGT-Genehmigungssystem zu unterstützen; diese Aufgabe geht jedoch weit über die Kapazitäten der Kommissionsprojekte hinaus.

33 Beispielsweise ergreift das Ministerium für Forstwirtschaft und wild lebende Tiere keine Folgemaßnahmen zu von lokalen Gemeinschaften erstellten Berichten über Fälle von illegalem Holzschlag (Projekt: *Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun* (Externe und gemeinschaftliche Beobachtung der Wälder bei der Umsetzung des FLEGT-VPA in Kamerun)).

34 *EC-Indonesia FLEGT Support Project* (FLEGT-Unterstützungsprojekt Europäische Kommission-Indonesien).

Bemerkungen

42

Die vier untersuchten Projekte von NRO in Indonesien waren auf den Ausbau des unabhängigen Überwachungssystems des Landes, die Unterstützung von KMU und eine verbesserte Vorbereitung und Umsetzung des VPA ausgerichtet. Bei einem der Projekte wurden die Ziele im Zeit- und Kostenrahmen erreicht³⁵. Zwei Projekte werden noch durchgeführt, bei einem werden die geplanten Outputs voraussichtlich erbracht³⁶. Das andere Projekt³⁷ ist stark in Verzug, sein Umfang wurde aufgrund von Konzeptionsmängeln und des Ausscheidens eines Kofinanzierungspartners erheblich eingeschränkt.

43

Die wichtigsten vom Hof festgestellten Faktoren, die das Erreichen der Projektziele in diesen beiden Ländern beeinträchtigten, wurden auch von den Bewertern der Kommission in ihren ROM-Berichten und Evaluierungen FLEGT-bezogener Projekte in anderen VPA-Ländern hervorgehoben. Zu diesen Faktoren gehörten die unzureichende Bewertung der Risiken und Sachzwänge des Projekts, eine unzulängliche Konzeption, schlechte Projektverwaltung und Überwachung sowie Koordinierungsprobleme zwischen Projektpartnern.

Die Fortschritte im Hinblick auf das Genehmigungssystem sind gering

44

26 Länder sind derzeit am VPA-Prozess beteiligt. Neun von ihnen verhandeln VPA, sechs haben bereits VPA unterzeichnet: Indonesien, Kamerun, Ghana, die Republik Kongo, Liberia und die Zentralafrikanische Republik. Die Unterzeichnerländer haben im Hinblick auf das Genehmigungssystem sehr

unterschiedliche Fortschritte erzielt; dies ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen, zu denen unterschiedliche institutionelle Kapazitäten und ein unterschiedlich starkes Engagement für den Prozess gehören.

45

Indonesien, dessen VPA-Verhandlungen im März 2007 eingeleitet wurden und wo das Abkommen im Mai 2014 in Kraft trat, hat beträchtliche Fortschritte bei der Behandlung ausstehender Fragen erreicht und hofft auf eine Anwendung des FLEGT-Genehmigungssystems in naher Zukunft. Ein für alle Ausfuhren verbindliches nationales Legalitätsprüfungs- und Genehmigungssystem für Holz existiert bereits. Infolge der 2013 und 2014 durchgeführten gemeinsamen Bewertung bearbeitet das Land nun die ausstehenden Fragen. Zwei große Herausforderungen für Indonesien bestehen darin, 1. die erforderlichen Strukturen für die Politikgestaltung in einem Land seiner Größe und Vielfalt sicherzustellen und 2. dafür zu sorgen, dass seine zahlreichen KMU alle rechtlichen Anforderungen vollständig erfüllen.

46

Kamerun bekundete 2004 sein Interesse an der Unterzeichnung eines VPA mit der EU. Die Rechtsvorschriften im Bereich der Forstwirtschaft gelten in Kamerun zwar als weit entwickelt, sind jedoch auch sehr komplex, und die Durchsetzung ist weiterhin ein großes Problem. Die Verhandlungen über das VPA dauerten vier Jahre, von 2006 bis 2010. Aufgrund des langen Ratifizierungsprozesses trat das Abkommen schließlich am 1. Dezember 2011 in Kraft. Gemäß dem im Abkommen festgelegten Zeitplan sollte im Jahr 2013 ein Pilot-Rückverfolgungssystem für Holz getestet und sollten im Jahr 2015 FLEGT-Genehmigungen ausgegeben werden. Das Hauptziel des VPA, die Entwicklung eines Genehmigungssystems

35 Projekt: *Strengthening civil society organisations and small and medium timber industries in VPA preparation and SVLK implementation* (Stärkung der Organisationen der Zivilgesellschaft sowie kleiner und mittlerer Holzbetriebe bei der Vorbereitung des VPA und Umsetzung des SVLK).

36 Projekt: *Promoting the implementation of timber legality assurance (FLEGT licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry* (Förderung der Umsetzung des Legalitätsnachweises für Holz (FLEGT-Genehmigung) als entscheidender Schritt hin zu nachhaltiger Erzeugung und nachhaltigem Verbrauch in Indonesiens holzverarbeitender Industrie).

37 Projekt: *Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA* (Stärkung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bei der Vorbereitung, Aushandlung und/oder Umsetzung von FLEGT-VPA).

Bemerkungen

für Holz, ist jedoch bei Weitem noch nicht erreicht, vor allem aufgrund des Scheiterns des Projekts zur Entwicklung eines Holz-Rückverfolgungssystems. Es müssen daher noch viele Herausforderungen bewältigt werden, bevor ein vollständiges FLEGT-Genehmigungssystem eingerichtet ist.

47

Ghana, das 2009 als erstes Land ein VPA unterzeichnete, plante ursprünglich, die ersten Erzeugnisse mit FLEGT-Genehmigung Ende 2011 zu exportieren. Das Holz-Rückverfolgungssystem ist bereits im Einsatz, die Genehmigungsverfahren müssen jedoch noch geprüft werden. Derzeit strebt das Land an, die Systeme bis Ende 2015 fertigzustellen, sodass Genehmigungen erteilt werden können.

48

In der Republik Kongo, die ihr VPA im Mai 2010 ratifizierte, werden die Strategie und neue Rechtsvorschriften für die Forstwirtschaft derzeit ausgearbeitet. Fortschritte werden jedoch aufgrund mehrerer hauptsächlich mit der Politikgestaltung zusammenhängender Faktoren nur langsam erreicht.

49

Liberia und die EU nahmen im März 2009 Verhandlungen über ein VPA auf, und das Abkommen wurde im Juli 2011 unterzeichnet. Illegaler Holzeinschlag ist jedoch weiterhin ein großes Problem, ebenso wie der Missbrauch von Privatnutzungsgenehmigungen³⁸. Die größte Herausforderung besteht in den schwachen Kapazitäten der Forstverwaltung.

50

Das VPA mit der Zentralafrikanischen Republik wurde im November 2011 unterzeichnet, durch den Bürgerkrieg wurde jedoch die gesamte Regierungsarbeit lahmgelegt. Viele Gebiete des Landes befinden sich außerhalb des Kontrollbereichs der Forstverwaltung, was die Umsetzung des VPA behindert.

51

Weitere neun Länder handeln derzeit VPA aus. Eines der Länder, Malaysia, ein wichtiger Erzeuger von Tropenholz, hat 2006 als erstes Land die Verhandlungen aufgenommen. Jedoch gelang es trotz intensiver Verhandlungen im Laufe der Jahre nicht, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung eines VPA im gesamten Land und insbesondere in Sarawak zu überwinden. Da kein VPA besteht, setzt Malaysia in großem Umfang öffentliche und private Zertifizierungssysteme ein.

52

Die Kommission konnte dem Problem des illegalen Holzeinschlags zwar Aufmerksamkeit verschaffen und beträchtliches Interesse an diesem Thema aufrechterhalten, doch die Fortschritte bei der Genehmigung vollzogen sich nur langsam. Es besteht die Gefahr, dass das Interesse an FLEGT erlahmt, da die Länder aufgrund der mangelnden Fortschritte frustriert sind und andere, weniger strikte Märkte für ihre Erzeugnisse finden können. In den meisten Ländern sind die größten Herausforderungen beim Umsetzungsprozess fehlende institutionelle Kapazitäten, weitverbreitete Korruption und geringe Rechtsdurchsetzung.

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

Bemerkungen

Die Überwachungs- und Berichterstattungsverfahren waren unbefriedigend

53

Die Kommission hat nicht regelmäßig über die Fortschritte des FLEGT-Aktionsplans Bericht erstattet. Obwohl sie gemäß Artikel 9 der FLEGT-Verordnung verpflichtet ist, dem Rat innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des ersten VPA einen Bericht vorzulegen, wurde kein solcher Bericht erstellt. Berichte zu einzelnen Partnerländern lagen zwar vor und enthielten Informationen über Tätigkeiten, die in verschiedenen Bereichen der VPA durchgeführt wurden; dort wurden jedoch weder die Umsetzung der VPA im Verhältnis zu den festgelegten Etappenzielen bewertet noch die Ergebnisse und aufgetretenen Schwierigkeiten samt ihrer Behandlung beschrieben.

54

Problematisch war das Fehlen eines Rahmens mit einer verlässlichen Datenbank (siehe Ziffer 22), der die Rechenschaftslegung erleichtern würde. Angesichts fehlender Zielsetzungen und Etappenziele war die Bewertung der Fortschritte schwierig. Wie es im Fortschrittsbericht des EFI zum FLEGT-Aktionsplan 2003-2010 heißt, wird dies zusätzlich dadurch erschwert, dass der Aktionsplan eher ein politischer Prozess als ein traditionelles Hilfsprogramm ist³⁹.

55

Erst gegen Ende des Jahres 2014 führte die Kommission einen standardisierten Rahmen für die Überwachung von Fortschritten ein, um zu messen, ob die wichtigsten Schritte bei der Umsetzung des VPA erreicht wurden. Bislang geschah dies zu internen Verwaltungszwecken der Kommission. Da das System erst unlängst eingeführt wurde, ist es noch zu früh für Aussagen darüber, wie es in der Praxis funktioniert.

56

Ende 2014 leitete die Kommission eine externe Bewertung des FLEGT-Aktionsplans ein; ein Bericht ist für Oktober 2015 geplant. Diese Evaluierung, die zwölf Jahre nach der Vorlage des Aktionsplans stattfindet, ist überfällig angesichts der in diesem Zeitraum angetroffenen Schwierigkeiten und beträchtlichen Entwicklungen, die hätten ermittelt und analysiert werden müssen, um ihre Auswirkungen auf den bestehenden Aktionsplan zu bewerten. Zu diesen Schwierigkeiten und Entwicklungen gehören beispielsweise

- a) die zunehmende Bedeutung großer asiatischer Volkswirtschaften im Holzhandel;
- b) die wachsenden Auswirkungen der illegalen Umwandlung von Wäldern zu anderen, beispielsweise landwirtschaftlichen Zwecken;
- c) die Möglichkeiten größerer Synergien mit der Klimaschutzmaßnahme REDD+;
- d) die sich ändernden Tendenzen bei Holzausfuhren in die EU;
- e) die Möglichkeit, private Zertifizierungssysteme stärker zu nutzen.

39 FLEGT Action Plan Progress Report 2003-2010 (Fortschrittsbericht zum FLEGT-Aktionsplan 2003-2010), EFI (2011), S. 34.

57

Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Kommission die im Rahmen des FLEGT-Aktionsplans der EU bereitgestellte Unterstützung nicht gut genug verwaltet hat.

58

Die Unterstützung im Rahmen von FLEGT war nicht ausreichend gut konzipiert und zielgerichtet.

- a) Der EU-Unterstützung für den FLEGT-Prozess lag zwar eine solide Bewertung des Problems des illegalen Holzeinschlags, seiner Einflussfaktoren und der möglichen zu ergreifenden Maßnahmen zugrunde, und die Kommission entwarf den FLEGT-Aktionsplan auf innovative Weise.
- b) Die Kommission erstellte jedoch keinen geeigneten Arbeitsplan mit klaren Zielsetzungen, Etappenzielen und einem eigenen Haushalt. Diese hätten zwar bei Einleitung des Aktionsplans nur mit Schwierigkeiten erarbeitet werden können, ihre Festlegung hätte jedoch in den ersten Jahren erfolgen sollen.
- c) Die späte Annahme und langsame Umsetzung der EUTR machten die Vorbereitung auf die FLEGT-Genehmigungssysteme für die VPA-Länder weniger attraktiv.
- d) Die durch das fehlende FLEGT-Genehmigungssystem entstandene Lücke wurde weitgehend durch private Zertifizierungsstellen geschlossen, die erheblich dazu beitragen, die in der EUTR vorgesehene Sorgfaltspflicht einzuhalten. Die Kommission untersuchte die möglichen Synergien zwischen FLEGT und diesen privaten Systemen jedoch nicht in ausreichendem Umfang.
- e) Die Kommission legte bei ihrer Unterstützung für Holz erzeugende Länder keine klaren Förderschwerpunkte fest.

Empfehlung 1 Arbeitsplan

Die Kommission sollte für den Zeitraum 2016-2020 einen Arbeitsplan bezüglich der einzelnen Komponenten des FLEGT-Aktionsplans aufstellen, der klare und konkrete Ziele, Prioritäten, Fristen und einen Haushalt für die EU-Unterstützung in Holz erzeugenden Ländern enthält. Bei Festlegung der Ziele sollten die Kapazitäten der Länder und ihre spezifischen Beschränkungen berücksichtigt werden.

Empfehlung 2 Umsetzung der EUTR

Es ist höchste Zeit, dass die Kommission auf einer strikten Umsetzung der Holzverordnung in allen Mitgliedstaaten besteht.

Empfehlung 3 Private Zertifizierungssysteme

Die Kommission sollte ermitteln, inwieweit die Arbeit angesehener privater Zertifizierungsstellen besser genutzt werden kann.

Empfehlung 4 Mittelzuweisung

Mittel sollten dort bereitgestellt werden, wo sie voraussichtlich die größte Wirkung bei der Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags und des damit verbundenen Handels erzielen. In Fällen, in denen die Anforderungen des VPA weniger umsetzbar erscheinen, sollte die Kommission Maßnahmen zur Unterstützung der Politikgestaltung im Forstsektor vorschlagen, ohne unbedingt ein VPA zu unterzeichnen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

59

Die Unterstützung der EU für Holz erzeugende Länder war nicht ausreichend wirksam.

- a) Sie stärkte die Zivilgesellschaft und schaffte ein Bewusstsein für das Problem des illegalen Holzeinschlags in den Partnerländern. Die Projekte mit dem Ziel eines Kapazitätenausbaus öffentlicher Behörden erbrachten jedoch nicht die erwarteten Ergebnisse.
- b) Das FLEGT-Genehmigungssystem, das Kernstück des Aktionsplans, ist bisher in keinem der Partnerländer im Einsatz. Der Aktionsplan wurde vor nunmehr zwölf Jahren vorgelegt. Obwohl das Interesse an den VPA sehr groß war, ist noch kein FLEGT-Genehmigungssystem im Einsatz, und nacheinander festgesetzte Zielfristen für die Einführung dieser Systeme wurden nicht eingehalten.
- c) Die Kommission hat die Fortschritte des FLEGT-Aktionsplans nicht angemessen überwacht und darüber Bericht erstattet. Die Ende 2014 eingeleitete Evaluierung war überfällig.

Empfehlung 5 Berichterstattung

Die Kommission sollte alle zwei Jahre einen Bericht über die Fortschritte des FLEGT-Aktionsplans vorlegen. Dazu könnte eine Bewertung der Umsetzung des VPA, der vorgesehenen Fristen, der aufgetretenen Schwierigkeiten und der ergriffenen oder geplanten Maßnahmen gehören.

Empfehlung 6 Evaluierungen

Die Kommission sollte die derzeitige Evaluierung nutzen, um zu bewerten, wie der aktuelle Ansatz geändert werden könnte, um konkretere Ergebnisse zu erzielen.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 8. September 2015 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Umsetzung von FLEGT, mit Politikgestaltung und Handel im Forstsektor zusammenhängende Programme 2003-2013

(Millionen Euro)

Region/Land	VPA			Verwaltungsarten			Insgesamt
	Unterzeichnet (Jahr)	Interesse ¹	Laufende Verhandlungen ³	Umsetzung durch Mitgliedstaaten	Gemeinsame Verwaltung mit internationalen Organisationen	Sonstige (Umsetzung durch Partnerländer, NRO, öffentliche und private Unternehmen)	
Afrika südlich der Sahara							74,89
Mehrere Länder ²						14,92	14,92
Kamerun	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
Republik Kongo	2010					7,56	7,56
Zentralafrikanische Republik	2011					6,80	6,80
Demokratische Republik Kongo			X		3,00	2,18	5,18
Uganda						2,75	2,75
Madagaskar						0,68	0,68
Gabun			X			0,20	0,20
Sudan						0,19	0,19
Malawi						0,05	0,05
Lateinamerika							90,21
Mehrere Länder 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
Kolumbien		X				8,05	8,05
Peru		X				4,03	4,03
Guyana			X			0,45	0,45
Chile						0,04	0,04

(Millionen Euro)

Region/Land	VPA			Verwaltungsarten			Insgesamt
	Unterzeichnet (Jahr)	Interesse ¹	Laufende Verhandlungen ³	Umsetzung durch Mitgliedstaaten	Gemeinsame Verwaltung mit internationalen Organisationen	Sonstige (Umsetzung durch Partnerländer, NRO, öffentliche und private Unternehmen)	
Asien und pazifischer Raum							43,37
Mehrere Länder ²					10,60	1,91	12,51
Indonesien	2011					21,95	21,95
China						3,84	3,84
Philippinen		X				1,92	1,92
Afghanistan						1,88	1,88
Thailand						0,61	0,61
Myanmar/Birma		X				0,45	0,45
Salomonen		X				0,18	0,18
Malaysia			X				
Vietnam			X			0,03	0,03
Nachbarschaft							25,04
Mehrere Länder 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
Belarus						0,03	0,03
Zwei Regionen oder mehr							63,65
Mehrere Länder ²					39,60	24,05	63,65
INSGESAMT				33,10	86,79	177,28	297,17

- 1 Sechs weitere Länder brachten ihr Interesse zum Ausdruck (Bolivien, Kambodscha, Ecuador, Guatemala, Papua-Neuguinea und Sierra Leone), bisher wurden jedoch noch keine finanziellen Verpflichtungen eingegangen.
- 2 Mehrländerprojekte umfassen (**für Asien und den pazifischen Raum**) Abkommen mit dem Europäischen Forstinstitut in Höhe von insgesamt 10,6 Millionen Euro (FLEGT Asien) und (**für die Nachbarschaftsregion**) Abkommen mit der Weltbank in Höhe von insgesamt 15 Millionen Euro (FLEGT).
Bei **Mehrländerprojekten mit mehr als zwei Regionen** umfassen die wichtigsten Programme Abkommen in Höhe von 12 Millionen Euro mit dem EFI und Abkommen in Höhe von 20 Millionen Euro mit der FAO (FLEGT AKP: 10 Millionen Euro und EU-FAO-FLEGT: 10 Millionen Euro).
- 3 Verhandlungen laufen für drei weitere Länder, für die bislang noch keine finanziellen Verpflichtungen eingegangen wurden: Côte d'Ivoire, Laos und Thailand.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der GD DEVCO.

Liste der geprüften Projekte

Land	Projekttitel	EU-Beitrag (Euro)	Umsetzungszeitraum
Kamerun	<i>Mise en place d'un Observateur Indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun</i> (Einsetzung eines unabhängigen Beobachters für die Kontrolle im Forstsektor und die Verfolgung der Verstöße gegen das Forstrecht in Kamerun)	2 480 070	31.12.2009 – 30.12.2013
	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i> (Einführung eines Holz-Rückverfolgbarkeitssystems in Kamerun)	2 496 763	15.2.2010 – 14.12.2012
	<i>Mise en place d'un Audit Indépendant du Système FLEGT au Cameroun</i> (Einrichtung einer unabhängigen Überwachung des FLEGT-Systems in Kamerun)	1 164 600	4.5.2012 – 3.5.2014
	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i> (Förderung der legalen Erzeugung und Ausfuhr von Holz aus Gemeinschaftswäldern)	987 139	1.2.2011 – 31.1.2012
	<i>Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun</i> (Externe und gemeinschaftliche Beobachtung der Wälder bei der Umsetzung des FLEGT-VPA in Kamerun)	113 836	19.1.2012 – 18.7.2013
Indonesien	<i>EC-Indonesia FLEGT Support Project</i> (FLEGT-Unterstützungsprojekt Europäische Kommission-Indonesien)	11 276 872	1.3.2006 – 28.11.2011
	<i>Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia</i> (Gemeinsame Raumplanung und nachhaltige institutionelle Vorkehrungen zur Stärkung der Landbesitzverhältnisse sowie Forst- und Gemeinschaftsrechte in Indonesien)	1 796 619	1.3.2010 – 28.2.2014
	<i>Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA</i> (Stärkung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bei der Vorbereitung, Aushandlung und/oder Umsetzung des FLEGT-VPA)	1 189 228	10.1.2011 – 31.12.2015
	<i>Strengthening Indonesia's Independent Forestry Monitoring Network to ensure a credible timber legality verification system and effective VPA implementation</i> (Stärkung des unabhängigen Überwachungsnetzes für die Forstwirtschaft Indonesiens, um ein glaubwürdiges System für die Überprüfung der Legalität des Holzes und eine wirksame Umsetzung des VPA sicherzustellen)	188 946	1.5.2011 – 30.4.2013
	<i>Promoting the implementation of timber legality assurance (FLEGT licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry</i> (Förderung der Umsetzung des Legalitätsnachweises für Holz (FLEGT-Genehmigung) als entscheidender Schritt hin zu nachhaltiger Erzeugung und nachhaltigem Verbrauch in Indonesiens Holzverarbeitender Industrie)	1 091 463	30.1.2013 – 28.2.2014

Liste der geprüften Projektbewertungen und ergebnisorientierten Monitorings
Bewertungen

	Projekttitel	EU-Beitrag (Euro)	Land	Zeitpunkt und Art der Bewertung	Wichtigste Ergebnisse des Berichts
1	<i>Regional Support Programme for the EU FLEGT Action Plan in Asia</i> (Regionales Unterstützungsprogramm für den EU-FLEGT-Aktionsplan in Asien)	5 800 000	Zentrale Dienststellen	Dezember 2010 Halbzeit	<ul style="list-style-type: none"> ○ Unzureichende Projektkonzeption: Zielsetzungen, Projektaktivitäten, erwartete Ergebnisse und Etappenziele nicht ausreichend spezifisch ○ Kein klares Leistungsüberwachungssystem; dies führt zu geringer Wirtschaftlichkeit und eingeschränkter Rechenschaftslegung
2	<i>VERIFOR – Institutional Options for Verifying Legality in the Forest Sector</i> (VERIFOR – Institutionelle Optionen zur Überprüfung der Legalität im Forstsektor)	1 902 171		November 2009 Endgültig	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mangelnde Flexibilität des Projekts bei der Anpassung seines <i>Logical Framework</i> (LFA, Logical Framework-Ansatz) an die Dynamik bestimmter Regionen in Asien und Afrika; dadurch wird seine Wirksamkeit eingeschränkt
3	<i>Timber Trade Action Plan (TTAP) – a TFT (Tropical Forest Fund) project</i> (Aktionsplan für den Holzhandel – ein Projekt des TFT (Tropenwaldfonds))	3 389 796		Mai 2012 Abschließend für 1. Phase und Halbzeit für 2. Phase	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sehr positive allgemeine Projektleistung
4	<i>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</i> (Einen Platz am Tisch sichern: Unterstützung von NRO-Koalitionen bei der Teilnahme an FLEGT-VPA-Prozessen, um die Politikgestaltung im Forstsektor zu verbessern und die Rechte der lokalen und indigenen Bevölkerung zu stärken)	960 000		Juni 2012 Endgültig	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sehr positive allgemeine Projektleistung
5	<i>Forest Governance Learning Group (FGLG) – enabling practical, just and sustainable forest use</i> (Lerngruppe Politikgestaltung im Forstsektor – Ermöglichung einer praktischen, gerechten und nachhaltigen Nutzung des Waldes)	1 866 365		Januar 2014 Endgültig	<ul style="list-style-type: none"> ○ Fehlen einer systematischen Bedarfsanalyse und ungenügender Projektplanungsrahmen ohne angemessen festgelegte länderspezifische Indikatoren ○ Vom Projekt unterstützte Maßnahmen reichen nicht aus, um das geplante Maß an Verbesserung der Politikgestaltung zu erreichen

	Projekttitlel	EU-Bei- trag (Euro)	Land	Zeitpunkt und Art der Bewertung	Wichtigste Ergebnisse des Berichts
6	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i> (Einführung eines Holz-Rückverfolgbarkeitssystems in Kamerun)	2 496 763	Kamerun	Mai 2013 Endgültig	<ul style="list-style-type: none"> ○ Unzureichende Projektkonzeption: Risiken und Sachzwänge des Landes nicht angemessen berücksichtigt ○ Unzureichende Koordinierung zwischen den Akteuren ○ Keine effektive Überwachung und Projektverwaltung ○ Outputs nicht wie erwartet erbracht
7	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i> (Förderung der legalen Erzeugung und Ausfuhr von Holz aus Gemeinschaftswäldern)	987 139		Dezember 2012 Halbzeit	<ul style="list-style-type: none"> ○ Zwänge unzureichend bewertet und antizipiert ○ Projektkonzeption nicht ausreichend realistisch
8	<i>Strengthening African Forest Governance – through high-level national 'illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training</i> (Stärkung der afrikanischen Politikgestaltung im Forstsektor – durch hochrangige nationale Treffen zum illegalen Holzeinschlag sowie Sensibilisierung und Schulung auf der mittleren Ebene)	1 890 608		Mai 2013 Halbzeit	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kein angemessener <i>Logical Framework</i> mit objektiv nachprüfbaren Indikatoren ○ Mängel bei der Projektüberwachung: keine regelmäßigen Sitzungen des Lenkungsausschusses ○ Koordinierungsprobleme führen zu Fehlen von Verknüpfungen zwischen verschiedenen Projekt-Outputs
9	<i>EC-Indonesia FLEGT Support Project</i> (FLEGT-Unterstützungsprojekt Europäische Kommission-Indonesien)	11 276 872	Indonesien	September 2010 Endgültig	<ul style="list-style-type: none"> ○ Unzulängliche und unrealistische Projektkonzeption ○ Keine effektive Überwachung und Beaufsichtigung des Projekts ○ Mehrzahl der Outputs nicht wie geplant erbracht
10	<i>Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo</i> (Unabhängige Beobachtung der Anwendung des Forstrechts und der Politikgestaltung im Forstsektor (OI-FLEG) zur Unterstützung der VPA-FLEGT im Kongobecken)	1 598 497	Republik Kongo	März 2012 Halbzeit	<ul style="list-style-type: none"> ○ Einige Schwachstellen beim <i>Logical Framework</i>, insbesondere bei der Festlegung objektiv nachprüfbarer Indikatoren ○ Mängel bei der Projektüberwachung: keine regelmäßigen Sitzungen des Lenkungsausschusses

Ergebnisorientierte Monitoringberichte (ROM)

	Projekttitle	EU-Beitrag zum Programm (Euro)	Land	Zeitpunkt des ROM	Wichtigste Ergebnisse des Berichts
11	<i>Forest Peoples Programme: A Strong Seat at the Table: Effective Participation of Forest-Dependent Communities and Civil Society Organisations in FLEGT</i> (Programm für die Waldbevölkerung: Mitwirkung sichern: wirksame Beteiligung waldbabhängiger Gemeinschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft an FLEGT)	778 271	Kamerun	März 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Projektplanungsrahmen nicht angemessen ausgearbeitet, daher ist die Bewertung der erbrachten Outputs schwierig ○ Partner nicht angemessen an Projektkonzeption beteiligt ○ Eingeschränkte Koordinierung mit anderen FLEGT-Projekten und nationalen Akteuren ○ Geringe Überwachung
12	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i> (Förderung der legalen Erzeugung und Ausfuhr von Holz aus Gemeinschaftswäldern)	987 139		März 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mangelhafter Projektplanungsrahmen; Ziele und Indikatoren nicht ausreichend konkret ○ Keine ausreichende Risikoanalyse ○ Unzureichende Überwachung von Tätigkeiten ○ Verzögerungen bei der Durchführung ○ Fehlende flexible/praktikable Ausstiegsstrategie
13	<i>Strengthening African Forest Governance – through high-level national „illegal logging“ meetings and mid-level awareness raising and training</i> (Stärkung der afrikanischen Politikgestaltung im Forstsektor – durch hochrangige nationale Treffen zum illegalen Holzeinschlag sowie Sensibilisierung und Schulung auf der mittleren Ebene)	1 890 608		Juni 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mangelhafter Projektplanungsrahmen und schlecht konzipierte Ziele, Outputs und Indikatoren ○ Unzureichende Koordinierung zwischen den Akteuren ○ Geringe Qualität von Outputs und unsichere Nachhaltigkeit
14	<i>Capacity building in the Congo Basin and implementation of Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (IM-FLEG) in the Republic of Congo</i> (Aufbau von Kapazitäten im Kongobecken und Durchführung einer unabhängigen Überwachung der Rechtsdurchsetzung und Politikgestaltung im Forstsektor (IM-FLEG) in der Republik Kongo)	1 636 366	Republik Kongo	April 2009	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikatoren nicht immer quantifizierbar ○ Projekt abhängig von externer Finanzierung, schafft keine eigenen Einnahmen ○ Unwahrscheinlich, dass die institutionelle Struktur ohne Intervention von außen bestehen bleibt
15	<i>Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV-FLEGT dans le Bassin du Congo</i> (Unabhängige Beobachtung der Anwendung des Forstrechts und der Politikgestaltung im Forstsektor (OI-FLEG) zur Unterstützung der VPA-FLEGT im Kongobecken)	1 438 647		Dezember 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikatoren nicht spezifisch und schwer zu messen ○ Sitzungen des Lenkungsausschusses fanden nicht statt, obwohl sie geplant waren ○ Nachhaltigkeit abhängig von kontinuierlicher Finanzierung durch Geber
16	<i>Vulgarisation de l'APV/FLEGT pour une appropriation et participation des populations locales dont les populations autochtones dans sa mise en œuvre</i> (Verbreitung des VPA-FLEGT zur Übernahme von Verantwortung und Teilnahme der örtlichen Bevölkerung, darunter der indigenen Bevölkerung, an der Umsetzung)	180 000		Dezember 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Unzureichender Projektplanungsrahmen, einige Indikatoren nicht messbar ○ Akteure nicht angemessen in die Projektkonzeption einbezogen ○ Sitzungen des Lenkungsausschusses fanden nicht statt, obwohl sie geplant waren ○ Probleme der Nachhaltigkeit: VPA-Prozess läuft noch, Umfang der fachlichen Schulung der Partner und anderer Akteure unzureichend

	Projekttitel	EU-Beitrag zum Programm (Euro)	Land	Zeitpunkt des ROM	Wichtigste Ergebnisse des Berichts
17	<i>Governance Initiative for Rights & Accountability in Forest Management (GIRAF)</i> (Initiative zur Politikgestaltung im Bereich Rechte und Rechenschaftspflicht bei der Waldbewirtschaftung)	865 767	Ghana	Juli 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Unzureichender Projektplanungsrahmen ○ Ungenaue Risiken und Annahmen ○ Mangelhafte Koordinierung zwischen den Partnern ○ Kein unterstützendes politisches Umfeld ○ Ineffiziente Umsetzung einiger Tätigkeiten ○ Nachhaltigkeit kein fester Bestandteil der Projektkonzeption
18	<i>Supporting the integration of legal and legitimate domestic timber markets into Voluntary Partnership Agreements</i> (Unterstützung der Aufnahme legaler und legitimer einheimischer Holzmärkte in freiwillige Partnerschaftsabkommen)	1 999 265		Juni 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikatoren nicht immer messbar, Überwachung und Messung der Ergebnisse schwierig
19	<i>Pioneering a new way to conserve rainforest: from illegal logging to good governance</i> (Neue Wege bei der Erhaltung des Regenwaldes: von illegalem Holzeinschlag zu guter Politikgestaltung)	2 560 516	Indonesien	November 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikatoren nicht ausreichend gut entwickelt ○ Komplexität und Anzahl der beteiligten Akteure von den Projektträgern unterschätzt ○ Unzureichende Einbettung in örtliche institutionelle Strukturen
20	<i>Improving governance of forest resources and reducing illegal logging and associated trade with full civil society participation in SE Asia</i> (Verbesserung der Bewirtschaftung von Waldressourcen und Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags und des damit verbundenen Handels unter uneingeschränkter Beteiligung der Zivilgesellschaft in Südostasien)	1 645 901		September 2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikatoren sollten realistischer sein
21	<i>Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia</i> (Gemeinsame Raumplanung und nachhaltige institutionelle Vorkehrungen zur Stärkung der Landbesitzverhältnisse sowie Forst- und Gemeinschaftsrechte in Indonesien)	1 796 619		November 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikatoren nicht ausreichend detailliert ○ Schwächen bei Berichterstattung über Fortschritte ○ Keine solide Ausstiegsstrategie
22	<i>Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA</i> (Stärkung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bei der Vorbereitung, Aushandlung und/oder Umsetzung des FLEGT-VPA)	1 189 228		Dezember 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ungeeignete Indikatoren ○ Unzureichende Koordinierung: keine Sitzungen des Lenkungsausschusses, eingeschränkte Zusammenarbeit zwischen den Partnern ○ Verzögerungen bei der Durchführung

	Projekttitle	EU-Beitrag zum Programm (Euro)	Land	Zeitpunkt des ROM	Wichtigste Ergebnisse des Berichts
23	<i>Strengthening Forest Management in Post-Conflict Liberia</i> (Stärkung der Waldbewirtschaftung in Liberia nach dem Konflikt)	1 616 448	Liberia	Juni 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Projektplanungsrahmen nicht ausreichend klar und realistisch ○ Fehlen von Überwachungs- und Evaluierungsinstrumenten bei der Konzeption ○ Viele Partner nicht am Konzeptionsprozess beteiligt ○ Kommunikationsprobleme zwischen EU-Delegation und Durchführungspartner ○ Keine Nachhaltigkeitsstrategie
24	<i>Civil Society Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (CSIMFLEG) in Liberia</i> (Unabhängige Überwachung der Rechtsdurchsetzung und Politikgestaltung im Forstsektor durch die Zivilgesellschaft in Liberia)	150 000		Mai 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Schwächen beim Projektplanungsrahmen: Indikatoren nicht angemessen definiert, unrealistischer Zeitrahmen ○ Arme Begünstigte, Privatsektor nicht an Konzeption beteiligt ○ Unzureichende Überwachung, kein Projektsteuerungsausschuss, an dem alle Akteure beteiligt sind ○ Keine Strategie für die stufenweise Einstellung im Arbeitsplan ○ Unzureichender strategischer Rahmen
25	<i>Improving forest governance through civil society monitoring</i> (Verbesserung der Politikgestaltung im Forstsektor mithilfe der Überwachung durch die Zivilgesellschaft)	129 852		Mai 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Projektplanungsrahmen nicht ausreichend klar, keine SMART-Indikatoren ○ Arme ländliche Bevölkerung und Privatsektor nicht am Konzeptionsprozess beteiligt ○ Viele Outputs äußerst verspätet, einige nicht erbracht ○ Kommunikationsprobleme zwischen EU-Delegation und Durchführungspartner ○ Keine Ausstiegsstrategie

Transparency International – Korruptionswahrnehmungsindex 2007-2013

Land	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	CPI													
	CPI-Punkt-wert	CPI-Rang	CPI-Punkt-wert	CPI-Rang	CPI-Punkt-wert	CPI-Rang	CPI-Punkt-wert	CPI-Rang	CPI-Punkt-wert	CPI-Rang	CPI-Punkt-wert	CPI-Rang	CPI-Punkt-wert	CPI-Rang
Kamerun	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
Republik Kongo	2,1	150	1,9	158	1,9	162	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,2	154
Zentralafrikani-sche Republik	2,0	162	2,0	151	2,0	158	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,5	144
Demokratische Republik Kongo	1,9	168	1,7	171	1,9	162	2,0	164	2	168	2,1	160	2,2	154
Gabun	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

Der Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) misst den Grad der wahrgenommenen Korruption im öffentlichen Sektor auf einer Skala zwischen 0 (äußerst korrupt) bis 10 (äußerst sauber). Die Rankings für das Jahr 2013 umfassten eine Bewertung von 177 Ländern.

Zusammenfassung

I Die Führungsrolle der EU bei den weltweiten Bemühungen um die Eindämmung des illegalen Holzeinschlags ist allgemein anerkannt. Gemeinsam mit 40 Erzeugerländern und zahlreichen Verbraucherländern arbeiten die EU und ihre 28 Mitgliedstaaten weltweit an der Umsetzung der FLEGT-Maßnahmen.

II Es sei darauf hingewiesen, dass die FLEGT-Mitteilung auf eine ausdrückliche Forderung nach gemeinsamen Maßnahmen der Kommission, der Mitgliedstaaten und der Erzeugerländer zurückgeht. Der FLEGT-Aktionsplan bildet ein politisches Rahmenwerk, das erfolgreich dazu beigetragen hat, die politische Aufmerksamkeit auf das Thema illegaler Holzeinschlag zu richten und politische und regulatorische Maßnahmen sowie Verwaltungsunterstützung durch die EU, die Mitgliedstaaten und eine große Zahl von Partnerländern zu bewirken. Dabei ist zu berücksichtigen, dass FLEGT kein öffentlich finanziertes Kooperationsprogramm mit einem entsprechenden Finanzierungsmechanismus ist.

Im FLEGT-Aktionsplan, der zum Erreichen der Ziele hauptsächlich auf politischen und regulatorischen Maßnahmen beruht, die durch herkömmliche Unterstützung der Entwicklungszusammenarbeit ergänzt werden, „wird dargelegt, welches Konzept und Maßnahmenpaket“ die Kommission für die verschiedenen Komponenten vorschlägt.

III Die Kommission stimmt der Schlussfolgerung des Hofes, wonach die Unterstützung, die im Rahmen des FLEGT-Aktionsplans der EU zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags für Holz erzeugende Länder bereitgestellt wird, insgesamt nicht gut genug verwaltet wurde, nicht zu. Die Kommission hat sich bemüht, die den Erzeugerländern gewährte FLEGT-Unterstützung möglichst gut zu verwalten, zu berücksichtigen hat sie dabei allerdings, dass das Thema illegaler Holzeinschlag global angegangen werden muss, die Förderung einer verantwortungsvollen Forstverwaltung und Rechtsdurchsetzung in unterschiedlichsten Entwicklungsländern zu erfolgen hat und der Bereich FLEGT einen innovativen Charakter aufweist. Die Kommission wird weiterhin alles dafür tun, die Effizienz,

Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ihres Handelns zu verbessern. Stützen wird sie sich dabei sowohl auf den Sonderbericht des Hofes als auch auf die laufende Evaluierung des FLEGT-Aktionsplans, in der eine Reihe von Programmen, Projekten und Maßnahmen geprüft werden konnte. Die Kommission weist auch darauf hin, dass FLEGT ein gemeinsames Unterfangen der Kommission, der Mitgliedstaaten und der Partnerländer ist. Dies sollte unter anderem bei der Bewertung der Mittelzuweisung berücksichtigt werden. Dementsprechend kann nicht davon ausgegangen werden, dass allein mit den Mitteln der Kommission sämtliche Probleme der Politikgestaltung und Rechtsdurchsetzung im Waldbereich gelöst werden können.

IV Die Kommission kann sich einem Teil der Feststellungen des Hofes nicht anschließen.

Der innovative Charakter des FLEGT-Aktionsplans, die Vielfalt der politischen, regulatorischen und im Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit stehenden Maßnahmen sowie die Vielzahl der Akteure und Partner lassen sich nur schwer in einem einzigen Arbeitsplan mit klaren Etappenzielen, Fristen und einem eigenen Haushalt zusammenbringen. Dennoch bestehen zu vielen der FLEGT-Maßnahmen, wie den VPA oder den Projekten, spezielle detaillierte Durchführungspläne.

Hilfe wurde anhand klarer Kriterien gewährt, wobei es jedoch aufgrund des Fehlens eines eigenen Haushalts- und Finanzierungsinstruments nicht möglich war, allen Maßnahmen einheitliche Kriterien zugrunde zu legen.

Die Kommission stimmt der Auffassung des Hofes, dass die EUTR zu spät angenommen wurde, nicht zu. Die EUTR wurde im Aktionsplan nicht genannt – in diesem heißt es nur, dass die Kommission prüfen wird, „welche Möglichkeiten [...] des Erlasses von Rechtsvorschriften zur Eindämmung der Einfuhren von illegal geschlagenem Holz in die EU bestehen“. Die Verordnung wurde erst nach einer umfangreichen Prüfung der Möglichkeiten, den illegalen Holzeinschlag unter Nutzung der bestehenden Rechtsvorschriften zu bekämpfen, vorgeschlagen. Die Rechtsvorschrift wurde am 20. Oktober 2010 angenommen und in Kraft gesetzt, mit Geltungsbeginn im März 2013. Vom Zeitpunkt des Geltungsbeginns an hat die Kommission Maßnahmen ergriffen, um die vollständige Umsetzung der Verordnung zu gewährleisten.

V

Die Kommission möchte auf folgende Punkte hinweisen: Erstens erfordert die Entwicklung eines funktionsfähigen FLEGT-Systems zur Legalitätsprüfung und Genehmigung sehr viel mehr als nur wirksame Programme. Zweitens sind zwar seit Verabschiedung des FLEGT-Aktionsplans zwölf Jahre vergangen, seit Abschluss der sechs VPA zu dessen Umsetzung aber nur 1,5 bis 4,5 Jahre – dies sind insbesondere unter Berücksichtigung der schwierigen Rahmenbedingungen für die Politikgestaltung in vielen unserer Partnerländer relativ kurze Zeiträume für die Umsetzung der ambitionierten Systeme und Governance-Reformen, die die Freiwilligen Partnerschaftsabkommen nach sich ziehen. In Ziffer 45 des Berichts des Hofes wird anerkannt, dass in Indonesien und Ghana Genehmigungssysteme eingeführt und auf das ganze Land ausgeweitet worden sind. Beide Systeme wurden einer Bewertung unterzogen, deren Ergebnisse und Empfehlungen die Grundlage für Verbesserungen liefern. In den VPA wurden hohe Standards für die Legalitätsprüfungssysteme festgelegt, die vor Beginn der FLEGT-Genehmigung erfüllt sein müssen.

Einleitung

02

In vielen Fällen wird der Forstsektor durch eine komplexe und vielgestaltige Sammlung von Gesetzen und Verordnungen geregelt, die sich häufig widersprechen und Schlupflöcher bieten, was zu rechtlicher Unsicherheit für die Forstwirtschaft und die von ihr abhängigen Menschen führt. Die Bestimmung dessen, was rechtmäßig ist und was unrechtmäßig, erfordert eine gründliche Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften.

04

Der Entwurf und die Entwicklung von zwei Verordnungen (der FLEGT-Verordnung und der EUTR) sowie von Handelsabkommen (den VPA) sind große Erfolge, die Anerkennung verdienen. Sie haben zwischen 2004 und 2010 einen Großteil der Zeit und der Ressourcen der Kommission gebunden.

Kasten 1

Der Aktionsplan beinhaltete nicht die Ausarbeitung der EU-Holzverordnung, sondern nur die Verpflichtung zu prüfen, welche Möglichkeiten des Erlasses von Rechtsvorschriften zur Eindämmung der Einfuhren von illegal geschlagenem Holz in die EU bestehen.

Kasten 2

In Kasten 2 ist der ursprüngliche gedankliche Ansatz der EU und der Mitgliedstaaten zu den VPA dargestellt; dieses Konzept war 2004-2005 Gegenstand tiefgreifender Diskussionen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten und ist seither wesentlich weiterentwickelt worden. Daraus gingen 2005 die Richtlinien des Rates zu den VPA-Verhandlungen hervor.

Die einzelnen VPA wurden im Zuge der Verhandlungen mit den Partnerländern weiterentwickelt, um den speziellen Rahmenbedingungen und Wünschen des jeweiligen Landes Rechnung zu tragen.

Während das VPA mit Indonesien dem im Aktionsplan beschriebenen Abkommen ähnelt, haben sich die anderen VPA-Länder für ein Modell entschieden, bei dem nicht unabhängige, vom Staat ernannte Stellen, sondern hauptsächlich Stellen der öffentlichen Verwaltungen für die Überprüfung der Legalität zuständig sind.

06

Da es sich bei FLEGT um ein gemeinsames Unterfangen von Kommission und Mitgliedstaaten handelt, sollte die Unterstützung der Kommission nicht getrennt von der Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten betrachtet werden. Die Koordination der Unterstützung von Kommission und Mitgliedstaaten oblag der FLEGT-Ad-hoc-Gruppe sowie, auf nationaler Ebene, den Gemeinsamen Umsetzungsausschüssen und EU-Delegationen.

08

Es ist von entscheidender Bedeutung, der Vielfalt der an der Umsetzung von FLEGT beteiligten Akteure Rechnung zu tragen. FLEGT-bezogene Tätigkeiten werden sowohl von der Kommission als auch von den Mitgliedstaaten und den Partnerländern umgesetzt.

Den Mitgliedstaaten kommt über ihre zuständigen Behörden bei der Umsetzung der EUTR- und der FLEGT-Verordnung, der Umsetzung der öffentlichen Beschaffungspolitik, der Finanzierungs- und

Investitionspolitik sowie der Unterstützung der Erzeugerländer eine zentrale Rolle zu.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Erzeugerländer, Privatunternehmen und zivilgesellschaftliche Gruppen ebenfalls FLEGT-bezogene Tätigkeiten umsetzen.

Bemerkungen

17

Die Kommission hat sowohl die bilaterale Option als auch die „Verbotsoption“ verfolgt, die zur Verabschiedung der EU-Holzverordnung führte. Ferner stand die Kommission ständig mit internationalen Partnern im Gespräch, um multilaterale Antworten auf das Problem des illegalen Holzeinschlags zu fördern.

19

Die Kommission sieht den FLEGT-Aktionsplan als politisches Rahmenwerk, mit dem ein allgemeiner Ansatz und allgemeine Ziele festgelegt sowie ein Paket möglicher politischer und regulatorischer Maßnahmen und anderer Aktionen der EU, der Mitgliedstaaten und verschiedener Akteure vorgeschlagen werden. Der Aktionsplan wurde als Antwort der EU auf das „Aktionsprogramm“ zu Wäldern und illegalem Holzeinschlag konzipiert, das die G8-Länder 1998 verabschiedet hatten.

20

Die Kommission stimmt der Auffassung zu, dass spezifischere Zielsetzungen, Etappenziele sowie ein gemeinsamer Fahrplan entwickelt und die Umsetzung des FLEGT-Aktionsplans systematischer überprüft werden sollten. Die Empfehlungen der laufenden Evaluierung werden mit Sicherheit zum Erfolg dieser Bemühungen beitragen. Der Umstand, dass bisher kein genauere Plan vorliegt, spiegelt jedoch die Schwierigkeit wieder, spezifische Ziele, Zielsetzungen und Zeitpläne für einen Politikbereich festzulegen, in dem ein breites Spektrum an politischen und regulatorischen Maßnahmen sowie Maßnahmen zur finanziellen/technischen Unterstützung von einer breiten Palette an Ländern und Akteuren umgesetzt wird. Dazu möchte die Kommission feststellen, dass für zahlreiche Aspekte des Aktionsplans bereits detaillierte Umsetzungspläne ausgearbeitet worden sind – dies gilt zum Beispiel für sämtliche VPA und alle Projekte und Instrumente zur Unterstützung der Erzeugerländer.

21

In Aktionsplänen der Kommission ist häufig kein Haushalt benannt (siehe verschiedene Aktionspläne der Kommission: z. B. Europäischer E-Government-Aktionsplan; Aktionsplan zu Menschenrechten und Demokratie).

Bezüglich der Entwicklungszusammenarbeit weist die Kommission darauf hin, dass sie umgesetzt hat, was im Teil 4 Punkt 1 des Aktionsplans vorgesehen war – ein konsolidierter Haushaltsplan war hier nicht vorgesehen, so dass sich die Kommission bemüht hat, FLEGT in verschiedene geografische und thematische Instrumente zu integrieren. Die Kommission entwickelt derzeit im Rahmen des Instruments für Entwicklungszusammenarbeit „Global Public Goods and Challenges“ (GPGC) mit dem Ziel, die Kohärenz, Komplementarität und Koordination verschiedener Projekte der Kommission zur Unterstützung der Erzeugerländer auszuweiten, ein „FLEGT-Leitbild“.

22

Die Zusammenstellung sämtlicher Wald- oder FLEGT-Projekte war schwierig, da die FLEGT-Tätigkeiten der EU über mehrere Instrumente finanziert werden und zuweilen in Programme einfließen, die andere Themen als den Wald betreffen (z. B. Handel, nachhaltiger Verbrauch und nachhaltige Produktion usw.). Daher gibt es kein einheitliches FLEGT-Merkmal, anhand dessen ein einfaches Durchsuchen des Informationssystems der Kommission vorgenommen werden könnte. Dennoch hat sich die Kommission bemüht, eine Datenbank der waldbezogenen Projekte zu erstellen, die im Zeitraum 2000-2012 von der EU finanziert wurden. Die Datenbank wurde dem Hof mit dem Hinweis zugänglich gemacht, dass sie noch in Arbeit und verbesserungsbedürftig sei. Die Kommission hat die Datenbank aktualisiert, sodass diese jetzt auch nach 2012 unterzeichnete Verträge enthält. Im Rahmen der laufenden Evaluierung des FLEGT-Aktionsplans wurden erneute Bemühungen unternommen, sämtliche von der Kommission und den Mitgliedstaaten finanzierten FLEGT-Projekte zusammenzustellen.

23

Russland und China exportieren erhebliche Mengen von Holzzeugnissen in die EU, haben den Abschluss eines VPA mit der EU jedoch abgelehnt. Mit diesen Ländern hat die Kommission daher bilaterale Dialoge zum illegalen Holzeinschlag eingeleitet.

Mit Indien, Korea und Japan als Länder mit großen Abnehmermärkten steht die Kommission im bilateralen Dialog zum Thema Umwelt, der auch den Holzhandel beinhaltet.

Die Kommission ist nicht der Ansicht, dass die bilateralen Dialoge mit den großen erzeugenden, verarbeitenden und/oder Handel treibenden Ländern generell kaum Ergebnisse gezeitigt haben. Es ist allgemein anerkannt, dass der FLEGT-Aktionsplan der EU andere große Länder inspiriert hat, nachfrageseitige Maßnahmen zu ergreifen (Australian Illegal Logging Prohibition Act; überarbeitetes US-amerikanisches Gesetz für Fisch- und Wildtierprodukte (Lacey Act); Schweizer Gesetzgebung; Japan).

24

Der Aktionsplan beinhaltete die Verpflichtung zur „Prüfung der Frage, welche Möglichkeiten für weitere Maßnahmen, einschließlich – bei fehlenden Fortschritten auf multilateraler Ebene – des Erlasses von Rechtsvorschriften, zur Eindämmung der Einfuhren von illegal geschlagenem Holz in die EU bestehen“. Die Kommission musste den Mehrwert und die möglichen Folgen dieser Möglichkeiten einschätzen und sicherstellen, dass jede weitere Verordnung ausreichend Unterstützung der Beteiligten erhält. Zu Beginn der Umsetzung des Aktionsplans kamen nur seitens der Nichtregierungsorganisationen Forderungen nach weiteren Rechtsvorschriften. Der private Sektor stellte freiwillige Maßnahmen wie Genehmigungen, Verhaltenskodizes usw. in den Mittelpunkt. Erst als sich diese Maßnahmen als unwirksam erwiesen, begann der private Sektor, weitere Rechtsetzung zu unterstützen und schließlich zu fordern (siehe Petition des privaten Sektors an die Kommission von 2006). Aus diesem Grund war die Kommission erst im Jahr 2007 – wie in Ziffer 24 ausgeführt – der Auffassung, genug Unterstützung für den Beginn der Studie zu haben.

25

Mit der Verabschiedung der EUTR setzte die EU ein deutliches Signal der Entschlossenheit, die breite Palette bereits umgesetzter Maßnahmen auszubauen und den illegalen Holzeinschlag „zu Hause“ anzugehen. Die Kommission begann bereits 2007 mit den Vorbereitungen für einen Gesetzgebungsvorschlag und legte 2008 einen solchen vor. Unterschiedlichen Wirtschaftssektoren neue Verpflichtungen aufzuerlegen erfordert umfangreiche Vorbereitungstätigkeiten seitens der Kommission. Die Zahl der am VPA-Prozess beteiligten Länder zeigt, dass es in der Anfangsphase von FLEGT nicht an Anreizen für Länder fehlte, ein VPA zu schließen.

Hinsichtlich des Stands der Umsetzung der EUTR sei darauf hingewiesen, dass die Verordnung erst seit März 2013 umgesetzt werden kann – und sie somit relativ neu ist. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten (24 von 28) hat Maßnahmen zur Umsetzung der EUTR ergriffen und führt Kontrollen der Marktteilnehmer gemäß der EUTR durch. Die Kommission hat mit Inkrafttreten der EUTR geeignete Maßnahmen vorbereitet. In einer Strategie zur Gewährleistung der Einhaltung wurden mögliche Maßnahmen festgelegt und mit einer klaren Zeitplanung und Mittelzuweisung verbunden. Infolge der ergriffenen Maßnahmen beschleunigten zahlreiche Mitgliedstaaten den Umsetzungsprozess und meldeten die vollständige Einhaltung.

Der Kommission ist bewusst, dass die wirksame Umsetzung der EUTR in allen Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung ist, und sie wird weiterhin einen Beitrag zum Erreichen dieses Ziels leisten.

26

Wie im FLEGT-Aktionsplan vorgesehen, hat die Kommission Möglichkeiten ausgelotet, um Synergieeffekte zwischen bestehenden öffentlichen oder privaten Zertifizierungssystemen zu schaffen, und arbeitet diesbezüglich auch weiterhin mit VPA-Partnerländern und Zertifizierungssystemen zusammen (so wurden beispielsweise die Leitlinien der Kommission für VPA-Verhandlungen von diesen Systemen inspiriert und beinhalteten absichtlich eine Option für bei den Marktteilnehmern ansetzende Systeme – wie im VPA mit Indonesien; außerdem wurden zahlreiche Studien durchgeführt und eine Leitlinie erarbeitet; im Zuge der FLEGT-Woche 2015 ist zudem eine Sitzung zu diesem Thema abgehalten worden). Eine Reihe von durch die EU und die Mitgliedstaaten finanzierten Projekten hatte die Förderung privater Zertifizierung in Entwicklungsländern zum Gegenstand. In Indonesien führte der Aktionsplan für den Holzhandel (TTAP) – eine

umfangreiche EU-finanzierte Maßnahme, die mit freiwilligen Zertifizierungen einherging (insbesondere dem Forest Stewardship Council – FSC und dem Indonesia Ecolabel Institute – LEI-Zertifizierung) zum SVLK-System und zur SVLK-Norm.

Vier der sechs Länder, mit denen VPA abgeschlossen wurden, planen die Anerkennung privater Zertifizierungssysteme als Teil ihrer Genehmigungssysteme (Kamerun, Republik Kongo, Liberia und die Zentralafrikanische Republik), was von der Kommission mit Blick auf die praktische Umsetzung unterstützt wird. Das indonesische System ist außerdem ein „beim Marktteilnehmer ansetzendes System“, das ausreichend Raum für die Anerkennung verschiedenster bestehender und von Marktteilnehmern verwendeter Systeme bietet. Die Entscheidung über die Aufnahme privater Systeme in die Vereinbarung obliegt den Partnerländern, nicht der Kommission. Ghana hat sich aus verschiedenen Gründen als einziges Land, das eine VPA abgeschlossen hat, dagegen entschieden.

Gerechterweise muss auch auf die Grenzen privater Zertifizierungssysteme hingewiesen werden, die nur einzelne Marktteilnehmer und kleine Gebiete umfassen, während sich die FLEGT-Genehmigungssysteme auf das gesamte nationale Hoheitsgebiet beziehen.

28

Im FLEGT-Aktionsplan werden vier Schwerpunktregionen und -länder ausgemacht, die am meisten von illegalem Holzeinschlag und Abholzung betroffen sind: Zentralafrika, Russland, der zu den Tropen zählende Teil Südamerikas und Südostasien. Kommission und Mitgliedstaaten haben von Anfang an Länder in diesen Regionen vorrangig behandelt, die über eine bedeutende Forstwirtschaft, umfassende Holzexporte und Handelsverbindungen mit der EU verfügen, signifikante und behördlich anerkannte Probleme mit illegalem Holzeinschlag aufweisen und ein ausgeprägtes Interesse am FLEGT-Genehmigungssystem haben. VPA-Verhandlungen wurden erst aufgenommen, nachdem durch die intensive Erfassung länderspezifischer Informationen und die Konsultation der beteiligten Akteure das Interesse des Landes festgestellt war und die Regierung bei der Kommission einen offiziellen Antrag gestellt hatte. Derzeit befinden sich 15 Länder in VPA-Verhandlungen oder im Umsetzungsprozess. Mehrere Länder haben ihr Interesse bekundet und bereits von in begrenztem Maße ausgeführten Tätigkeiten profitiert. Aus dem Bericht über die unabhängige Marktüberwachung („Independent Market Monitoring Baseline Report“)

zu FLEGT wird deutlich, dass der VPA-Prozess bei der Lieferung von Tropenholz sowohl auf den Weltmarkt als auch in die EU ein hohes Maß an Verbreitung gefunden hat. Auf die 15 VPA-Länder entfallen 80 % der EU-Einfuhren von Tropenholz (2,45 Mrd. EUR pro Jahr) und 75 % der weltweiten Ausfuhren von Tropenholz. China, in erster Linie ein verarbeitendes Land, unterliegt im Bereich FLEGT einem speziellen Bilateralen Koordinierungsmechanismus mit der EU.

29

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Mittel dort zuzuweisen sind, wo sie voraussichtlich die besten Ergebnisse erzielen, und wird sich weiterhin darum bemühen, dieses Ziel zu erreichen.

Personelle Ressourcen wurden Schlüsselmaßnahmen im Bereich FLEGT zugewiesen, d. h. den VPA, der Unterstützung der Entwicklungszusammenarbeit und der EUTR. Personell war der Aufwand für die VPA-Länder und China am größten. Die Kommission räumt ein, dass der Aufwand an im Bereich FLEGT tätigem Personal für die VPA möglicherweise übermäßig groß war – vielleicht zu Lasten anderer FLEGT-Maßnahmen.

In finanzieller Hinsicht ist anzumerken, dass das Fehlen eines zentralen FLEGT-Fonds – und der damit einhergehende Zwang, Finanzierungsmöglichkeiten in bestehenden geografischen und thematischen Instrumenten zu suchen – dazu führt, dass für die Mittelzuweisung kein einheitliches Kriterienpaket genutzt werden kann. Die Zuweisung geografischer Mittel geht auf einen Dialog zwischen der Kommission und dem Partnerland zurück. Schließlich sollte die Unterstützung der EU auch nicht isoliert von der Unterstützung durch die Mitgliedstaaten bewertet werden.

Der Großteil der Unterstützung im Bereich FLEGT ist an Länder gegangen, die 1. große Probleme mit dem illegalen Holzeinschlag haben, 2. diese Probleme engagiert bekämpfen, wobei Ländern, die sich in einem VPA-Prozess befinden, Vorrang eingeräumt wurde, 3. einen hohen Bedarf an Entwicklung und Kapazitäten aufweisen, 4. über große Waldflächen verfügen und/oder unter einer hohen Entwaldungsrate leiden und/oder 5. deren Forstsektor einen wesentlichen Beitrag zum BIP und zu den Ausfuhren leistet.

Insgesamt geht der größte Teil der EU-Unterstützung an VPA-Länder sowie einige strategische Länder, die Interesse an FLEGT bekundet haben, wie Kolumbien, die Philippinen und Peru. Dies gilt auch für die globalen

Mehrländerprojekte/-instrumente. Abgesehen von den VPA-Ländern ging, begleitet von einem politischen Dialog, ein wesentlicher Teil der finanziellen Mittel an die Länder, denen beim Kampf gegen illegalen Holzeinschlag eine strategische Rolle zukommt, wie Brasilien, China und die östlichen Nachbarländer. Die großen Beträge für Marokko und Honduras sind darauf zurückzuführen, dass diese Länder den Forstsektor als Schwerpunktbereich gewählt haben.

Unter den genannten Ländern haben Länder mit mittlerem Einkommen, die nach und nach aus der Entwicklungszusammenarbeit „herausgewachsen“ sind, vergleichsweise geringere Beträge erhalten (z. B. Gabun, Thailand, Vietnam).

Sofern möglich, hat die Kommission zur Unterstützung weiterer Länder, denen bei der Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags eine strategisch bedeutsame Rolle zukommt, erfolgreich andere finanzielle Mittel mobilisiert, wie das Nachbarschaftsinstrument.

30

Die Kommission hat einer relativ großen Zahl von Ländern Mittel zugewiesen. Dies ist zum Teil auf die große Zahl der Länder zurückzuführen, in denen illegaler Holzeinschlag betrieben wird und die Interesse an FLEGT/VPA bekundet haben, sodass die Mittelzuweisung eine Maßnahme im allgemeinen Interesse der FLEGT-Initiative ist. Die Kommission prüft gegenwärtig, wie dieses Problem in Zukunft angegangen und dabei das rechte Gleichgewicht zwischen den – bisweilen in Konflikt zueinander stehenden – Zielsetzungen gewahrt werden kann, eine durch das Eingehen auf die Interessen der Länder große Reichweite zu erzielen und die begrenzten Mittel effektiv zu verwalten.

Kasten 3

In Liberia befinden sich die meisten verbliebenen Primärwälder in Westafrika, die stark durch illegalen Holzeinschlag bedroht sind. Der illegale Holzeinschlag hat den Bürgerkrieg weiter angefacht, deshalb ist die Reform der Forstverwaltung ein großes Anliegen der liberianischen Regierung. Die liberianische Regierung hat sich trotz ihrer stark begrenzten Mittel sehr engagiert gezeigt, diese Probleme anzugehen. Liberia ist eines von sechs Ländern mit einem in Umsetzung befindlichen VPA und hat sich entschlossen, FLEGT in seinem Länder-MRP einen vorrangigen Platz einzuräumen. Ferner hat Liberia entschieden, alle Exportmärkte in sein FLEGT-Genehmigungssystem aufzunehmen.

Ungeachtet des begrenzten Umfangs der in die EU ausgeführten Erzeugnisse kann das VPA wesentliche Auswirkungen haben. Liberia hat ein Holz-Rückverfolgungssystem eingerichtet (Liberfor) und macht bei der Weiterentwicklung seines Genehmigungssystems beständig Fortschritte. Die genannten Aspekte sowie die Kapazitätsengpässe des Landes rechtfertigen die umfangreichen finanziellen Mittel, die die Kommission zur Unterstützung des Prozesses zugewiesen hat.

In der Zentralafrikanischen Republik („RCA“ – République Centrafricaine) liegen ebenfalls große Waldgebiete, die stark durch den illegalen Holzeinschlag bedroht sind. Der Forstsektor der RCA liegt bei der Beschäftigung sowie beim Beitrag zum BIP an zweiter Stelle und ist somit für die Entwicklung des Landes von zentraler Bedeutung. Die Stärkung des Sektors ist insbesondere nach der politischen und humanitären Krise, die das Land Anfang 2013 durchlebte, äußerst wichtig. Der VPA-Prozess und die dazugehörigen Systeme bieten den Rahmen für die Einleitung von Reformen und tragen dazu bei, den Sektor für Ausfuhren glaubwürdig zu machen. Stabilisiert sich das Land, könnte die Entwicklung eines betriebsfähigen Genehmigungssystems relativ schnell erfolgen, da sich die Exportwirtschaft auf wenige große Marktteilnehmer konzentriert, die alle über einsatzbereite Holz-Rückverfolgungssysteme verfügen. Nach Auffassung der Kommission rechtfertigen die großen Kapazitäts- und Mittelengpässe des Landes die der RCA gewährte Unterstützung in Höhe von 6,7 Mio. EUR.

Côte d'Ivoire beschloss im Dezember 2012, Verhandlungen über ein VPA aufzunehmen. Der Bürgerkrieg, der in den vergangenen Jahren im Land herrschte, machte Unterstützung für den Bereich FLEGT weitgehend unmöglich – abgesehen von der bemerkenswerten Ausnahme der technischen und finanziellen Unterstützung durch das FLEGT-Programm der FAO und die EU-Fazilität FLEGT zur Vorbereitung der Verhandlungen. Die Verhandlungen dauern noch an und erhalten angemessene Unterstützung in Form von finanziellen und personellen Mitteln aus dem FLEGT-Programm der FAO, der EU-Fazilität FLEGT, der technischen Unterstützung der GIZ für das Forstministerium, einen vom britischen Ministerium für internationale Entwicklung (DFID) finanzierten FLEGT-Moderator sowie weitere Unterstützung des Forstsektors durch die französische Entwicklungsagentur (AFD).

32

Das VPA ist ein Handelsabkommen, keine Finanzvereinbarung. Da die Entwicklungshilfe unterschiedlichen

Rechtsvorschriften unterliegt, hat es die Kommission absichtlich vermieden, in die VPA finanzielle Beträge und Verpflichtungen aufzunehmen, die sich eindeutig auf bestehende Hilfsinstrumente – und die zugrunde liegenden üblichen Programmplanungsverfahren – beziehen, um Entwicklungshilfe bereitzustellen.

33

Die VPA und die Unterstützungsprojekte tragen sehr wohl zur Rechtsdurchsetzung im Forstbereich bei, indem sie die Widerspruchsfreiheit der Forstgesetze fördern, die Kenntnis der geltenden Gesetze vertiefen (und dadurch Verstößen vorbeugen), die Systeme und Kapazitäten zur Holz-Rückverfolgung sowie zur Kontrolle der Marktteilnehmer entlang der gesamten Lieferkette stärken (und dadurch Gesetzesbrüche aufdecken), die Einbeziehung der Akteure fördern, einen politischen Raum bieten, in dem Fragen der Politikgestaltung und Rechtsdurchsetzung besprochen werden können, das Korruptionspotenzial reduzieren, ein System zur unabhängigen Überprüfung einführen, die externe Kontrolle der Rechtsdurchsetzung ermöglichen, die Offenlegung von Informationen und die unabhängige Forstüberwachung fördern, um Verstöße aufzuspüren und eine bessere Transparenz in diesem Sektor zu erzielen, usw.

In vielen Partnerländern obliegt es dem Forstministerium oder einer entsprechenden Stelle, die Rechtsdurchsetzung im Forstbereich zu gewährleisten. Viele FLEGT-Unterstützungsprojekte haben die Stärkung und Ausstattung dieser Stellen zum Ziel. In mehreren Ländern, darunter Indonesien und Kamerun, wird der Forstsektor bereits seit Langem von den Mitgliedstaaten finanziell unterstützt.

Eine Ausweitung der Unterstützung auf Strafverfolgungsbehörden wie die Polizei geht wahrscheinlich über die Grenzen von FLEGT hinaus. In mehreren Ländern ist diese der allgemeinen Verwaltungsunterstützung im Rahmen des MRP oder der Unterstützung durch die Mitgliedstaaten zugeordnet.

Zwar wird davon ausgegangen, dass die FLEGT-Unterstützung zu einer besseren Rechtsdurchsetzung beiträgt, doch kann kaum angenommen werden, dass die FLEGT-Unterstützung der Kommission den gesamten Bedarf auf diesem Gebiet deckt und bereits wenige Jahre nach der Umsetzung Auswirkungen auf den Korruptionswahrnehmungsindex hat.

34

Die Kommission hat sich bemüht, die FLEGT-Unterstützung so weit wie möglich in die Länderprogramme einzubinden. Dieses Vorhaben birgt allerdings einige Herausforderungen:

- Die meisten Länderprogramme 2007-2013 wurden vor Beginn der VPA-Verhandlungen, und somit auch vor deren Abschluss, vereinbart. Trotzdem beinhalten die Länderprogramme 2007-2013 der meisten Länder mit in Umsetzung befindlichen VPA FLEGT-Unterstützung: Dies gilt auf jeden Fall für Indonesien, Kamerun, Liberia und Kongo.
- Der Forstsektor und FLEGT standen in Konkurrenz mit anderen Schwerpunktsektoren und dringenden Erfordernissen.
- Den künftigen Bedarf bereits zu Beginn der VPA-Verhandlungen abzusehen, ist nicht leicht. Während der Verhandlungsphase ist der Unterstützungsbedarf meist durch die globalen Instrumente abgedeckt (EFI, FAO).

In mehreren Ländern leisten die Mitgliedstaaten Unterstützung im Bereich FLEGT/Forstwirtschaft, so das Vereinigte Königreich durch das DFID (Ghana, Indonesien, Liberia, Guyana) oder Deutschland durch die GIZ (Kamerun, Laos, Côte d'Ivoire).

In den VPA-Ländern ist in den MRP für den Zeitraum 2014-2020 das Thema FLEGT meist in einen der Schwerpunktbereiche integriert.

Die Kommission erkennt aber an, dass die FLEGT-Unterstützung in den MRP der VPA-Länder systematischer vorgesehen sein könnte.

36

Die Kommission ist nicht der Auffassung, dass die Projekte zur Stärkung der Kapazitäten öffentlicher Behörden sämtlich nicht wirksam gewesen seien. Die VPA sind auf allgemeine Herausforderungen ausgerichtet. Ihre Umsetzung beruht neben den Tätigkeiten des Forstministeriums auf denen zahlreicher weiterer Akteure. Zudem ist es nicht logisch, die bei den VPA erzielten Fortschritte an ein spezifisches Projekt zu knüpfen, wenn die meisten Geberressourcen für die VPA aus einem von mehreren Gebern finanzierten Fonds stammen, der zu bedeutsamen Ergebnissen geführt hat.

Die Kommission erkennt die Probleme im Zusammenhang mit dem Kamerun-Projekt an, möchte aber darauf hinweisen, dass die Verzögerungen bei der Umsetzung des VPA auch auf andere Faktoren zurückzuführen sind.

In Indonesien hat sich der Schwerpunkt der EU-Zusammenarbeit Stück für Stück auf die Zivilgesellschaft und den privaten Sektor verlagert, nachdem ursprünglich das Forstministerium die meisten Mittel erhalten hatte. Dieser Prozess begann bereits weit vor dem vom Forstministerium umgesetzten FLEGT-Unterstützungsprojekt, was auf Bemühungen zurückzuführen war, das VPA umzusetzen und Komplementarität mit der Unterstützung des Vereinigten Königreichs herzustellen.

37

Das Projekt war Gegenstand zweier ROM-Missionen und dreier externer Bewertungen, was auf die große Bedeutung hinweist, die die Kommission diesem Thema beimisst. Alle Jahresberichte zu dem Projekt waren Gegenstand eines Austauschs zwischen der Kommission und den Empfängern, und es wurden zwei Anhänge zu dem Vertrag geschlossen – mit denen der Zeitrahmen und Umfang des Projekts geändert wurden –, was die Bemühungen deutlich macht, die Mängel des Projekts anzugehen. Ferner sei darauf hingewiesen, dass das Projekt im Zuge der dezentralisierten Modalität umgesetzt wurde, die Ernennung und Überwachung der Begünstigten des Vertrags also durch die Regierung Kameruns erfolgte, was weitere Zweifel an der Behauptung aufkommen lässt, die Koordinierung der Kommission sei ineffizient gewesen.

Aus dem abschließenden Evaluierungsbericht geht hervor, dass das Projekt trotz seiner Mängel die Grundlage für ein Rückverfolgbarkeitssystem gebildet hat und wichtige Lehren daraus gezogen werden konnten.

39

Dieses Projekt wurde den üblichen ROM- und Halbzeitbewertungsverfahren unterzogen und war Gegenstand einer intensiven Überwachung durch die EU-Delegation, die regelmäßige Vor-Ort-Besuche an den verschiedenen Projektstandorten durchführte sowie häufige Treffen mit allen Beteiligten veranstaltete. Die Kommission weist zudem darauf hin, dass mit dem Projekt laut der Abschlussbewertung letztlich doch einige Ergebnisse erzielt worden sind.

40

Die Kommission möchte klarstellen, dass das FLEGT-Unterstützungsprojekt im Zeitraum 2006-2009 umgesetzt wurde und dass der indonesischen Regierung 2012 Mittel für den Forstsektor zugewiesen wurden (Projekt „Unterstützung für Indonesiens Antwort auf die Klimaveränderung“, umgesetzt vom Forstministerium). Darüber hinaus bezieht Indonesien derzeit nach wie vor umfangreiche Unterstützung durch EU-FLEGT und FAO-FLEGT. Fairerweise sollte zudem anerkannt werden, dass das Vereinigte Königreich in diesem Zeitraum weiterhin FLEGT-Mittel in großem Umfang bereitgestellt hat.

41

Die Unterstützung für die indonesische Regierung im Forstsektor erfolgte nach 2004 durch verschiedene Projekte (z. B. das Projekt zur Waldbrandbekämpfung in Süd-Sumatra, das FLEGT-Unterstützungsprojekt, die Unterstützung für Indonesiens Antwort auf die Klimaveränderung); auch hier muss die fortgesetzte Unterstützung durch das EFI und, in geringerem Maße, durch FLEGT-Maßnahmen der FAO berücksichtigt werden.

Es sei daran erinnert, dass die FLEGT-Unterstützung in Indonesien durch die Kommission und die Mitgliedstaaten erbracht wird. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese gemeinsame Unterstützung dem Bedarf entspricht und in sich ergänzender Weise auf die unterschiedlichen Gruppen von Beteiligten ausgerichtet ist.

Im Laufe der vergangenen Jahre erfolgte die Unterstützung an den privaten Sektor und KMU zunehmend durch Partnerschaften zwischen NRO und Verbänden der Holzindustrie, die durch die Programme EU ACTIVE und SWITCH finanziert wurden. Die EU hat zudem den Aktionsplan für den Holzhandel finanziert, eine weltweite Initiative, die in Indonesien stark vertreten ist und die sich ausschließlich an Kapazitäten des privaten Sektors richtet, darunter Kleinbetriebe. Die Unterstützung von KMU erfolgte über die vom Vereinigten Königreich getragenen Waldbewirtschaftungs-Programme MFP2 und MFP3, wobei derzeit nach nationalen Lösungen für die Probleme dieser Programme gesucht wird, was die Verbesserung der SVLK-Verordnung und die Erlangung umfangreicher finanzieller Unterstützung durch die Zentralregierung und die Gebietskörperschaften einschließt.

Weitere Unterstützung für KMU ist unter derzeit laufenden Initiativen vorgesehen (der neuen Phase des FAO-FLEGT-Programms und der EU-FLEGT-Komponente für die Region Asien).

43

Die vom Hof genannten Faktoren, die das Erreichen der Projektziele beeinträchtigen, sind sehr allgemein gehalten und betreffen einen Großteil der typischen Herausforderungen, die im Zusammenhang mit Projekten der Entwicklungszusammenarbeit auftreten.

FLEGT-Projekte sind diesen Schwierigkeiten in besonderer Weise ausgesetzt, was auf die Komplexität der Bewältigung der Fragen im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung sensibler natürlicher Ressourcen, die anspruchsvolle Umgebung, in denen diese Projekte durchgeführt werden, und den komplizierten fachlichen und politischen Charakter des FLEGT-VPA-Prozesses zurückzuführen ist. Für den FLEGT-Prozess müssen die EU-Delegationen umfangreiche personelle Mittel einsetzen.

46

Die Umsetzung des VPA in Kamerun gestaltet sich weit schwieriger als erwartet und bleibt hinter den Erwartungen der EU zurück.

Die Vorgaben für ein neues System (SIGIF) sind bereits festgelegt worden; dessen Entwicklung wird inzwischen mit Mitteln aus Deutschland unterstützt, während die EU ebenfalls Mittel bereitgestellt hat, um die Inbetriebnahme des neuen Systems durch Tätigkeiten wie Schulungen zu unterstützen.

49

In Liberia konnte dank der Aufmerksamkeit von am VPA-Prozess beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen der Missbrauch von Privatnutzungsgenehmigungen beendet werden. Das erforderliche Forum für die Erörterung dieser Frage bot das VPA. Die EU übernahm bei der Überwachung dieser Probleme eine aktive Rolle und stand der liberianischen Regierung bei der Untersuchung unterstützend zur Seite. Seitdem unterliegen die Genehmigungen einem Moratorium, und es wurde mit Unterstützung der EU eine neue Verordnung zu Privatnutzungsgenehmigungen verfasst. Liberia macht bei der Einrichtung des Legalitätsprüfungssystems für Holz stetige Fortschritte, und ein landesweites Holz-Rückverfolgungssystem ist bereits in Betrieb.

51

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass Malaysia ein föderaler Staat ist und die Verantwortung für die Forstverwaltung auf der Ebene der Bundesstaaten dezentral angesiedelt ist. Während sich die Halbinsel Malaysia sowie Sabah durch die Entwicklung von Legalitätsnetzen und Legalitätssicherungssystemen für Holz dem VPA-Prozess angeschlossen haben, lehnte Sarawak jede Beteiligung daran ab. Hier handelt es sich um ein internes politisches Problem Malaysias.

52

Die Umsetzung dieser ehrgeizigen und komplexen Abkommen hat sich in einigen der Partnerländer – insbesondere in denen mit begrenzten Kapazitäten und schwacher Politikgestaltung – als schwieriger und fordernder herausgestellt als erwartet.

53

Sinnvollerweise sollte zwischen der Berichterstattung über die Umsetzung der FLEGT-Verordnung und der ausführlicheren Berichterstattung über den FLEGT-Aktionsplan unterschieden werden.

Die Kommission erkennt an, dass eine systematischere Berichterstattung über die Fortschritte des FLEGT-Aktionsplans wünschenswert ist. Allerdings hat die Kommission über verschiedene Mechanismen regelmäßig Bericht erstattet, so bei der Berichterstattung der Mitgliedstaaten zu ihren Tätigkeiten bei der Wälder-Arbeitsgruppe des Rates (mindestens mehrmals im Jahr), bei regelmäßig stattfindenden

Ad-hoc-Treffen zu FLEGT, im FLEGT-Ausschuss, und erst kürzlich bei der FLEGT/EUTR-Expertengruppe. Auch in der Gruppe „Entwicklungszusammenarbeit“, beim Artikel-133-Ausschuss und bei der Gruppe „Zollunion“ war FLEGT Thema. Darüber hinaus erstatteten in diesem Zeitraum verschiedene Kommissionsmitglieder Bericht bei den Tagungen des Rates (Landwirtschaft). DEV-Kommissionsmitglieder berichteten auch regelmäßig im EU-Parlament, wobei in mehreren Sitzungen ausführlich beraten und berichtet wurde.

Für sämtliche VPA-Verhandlungsprozesse wurden Treffen für beteiligte Akteure veranstaltet und Rückmeldungsmöglichkeiten geschaffen, zudem veröffentlichten die VPA-Länder jährliche Fortschrittsberichte.

Hinsichtlich der Verpflichtung gemäß Artikel 9 der FLEGT-Verordnung, einen Bericht über die Umsetzung des FLEGT-Genehmigungssystems vorzulegen, hat sich die Kommission entschlossen, einen Bericht erst dann vorzulegen, wenn die FLEGT-Genehmigungen erteilt sind, da sich die gemäß der FLEGT-Verordnung erforderliche Berichterstattung speziell auf einen Beleg über die Ausstellung von FLEGT-Genehmigungen und im Zusammenhang mit diesen Systemen aufgetretene Probleme bezieht.

2011 wurde ein Fortschrittsbericht über die Umsetzung des FLEGT-Aktionsplans ausgearbeitet, der auf Vorschlägen der Mitgliedstaaten beruhte. Er wurde an die Mitgliedstaaten weitergeleitet und mit ihnen diskutiert. Die derzeit laufende Bewertung wird die Möglichkeit bieten, dem Rat und dem Parlament Bericht zu erstatten.

54

Es muss zwischen den Begriffen einer Projekt-Datenbank, eines Überwachungsrahmens für VPA und eines allgemeinen Überwachungsrahmens für den FLEGT-Aktionsplan unterschieden werden.

(Siehe auch unsere Antwort auf Ziffer 22.)

Die Kommission möchte außerdem klarstellen, dass der Fortschrittsbericht 2003-2010 kein EFI-Bericht ist, sondern ein von der Kommission angeforderter Fortschrittsbericht über den FLEGT-Aktionsplan.

56

Bereits vor der Einleitung der Evaluierung des FLEGT-Aktionsplans hat die Kommission regelmäßig die Fortschritte bei verschiedenen Komponenten sowie aufgetretenen Schwierigkeiten bewertet, nicht zuletzt im Fortschrittsbericht von 2011. Die Evaluierung des FLEGT-Aktionsplans wird zur Bewältigung neuer Schwierigkeiten beitragen, die mit den in Ziffer 56 genannten Veränderungen des globalen Kontexts einhergehen, und künftige Bemühungen der EU auf diesem Gebiet beeinflussen. Ziel der Kommission war es, die Umsetzung des Aktionsplans aktiv an die neuen Entwicklungen anzupassen. Im Folgenden werden einige der bereits umgesetzten Reaktionen aufgeführt. Die Kommission erkennt jedoch an, dass auf der Grundlage der Evaluierung umfassendere Antworten gefunden werden müssen.

56 a)

Folgende Schritte wurden bisher unternommen, um der zunehmenden Bedeutung Asiens im Holzhandel Rechnung zu tragen:

- Vereinbarung mit China über die Einrichtung eines Bilateralen Koordinationsmechanismus zu FLEGT;
- Aufnahme von VPA-Verhandlungen mit großen verarbeitenden Ländern wie Vietnam und Thailand;
- Ausweitung der VPA-Vorbereitungsphase mit wichtigen Erzeugerländern in der Region (Laos und seit Kurzem Myanmar).

56 b)

Folgende Schritte wurden bisher unternommen, um den wachsenden Auswirkungen der illegalen Umwidmung von Wäldern Rechnung zu tragen:

- verstärkte Ausrichtung der Aufmerksamkeit auf die illegale Umwidmung von Wäldern und auf Möglichkeiten, dieses Thema im Zusammenhang mit dem VPA wirksam anzugehen;
- Ausarbeitung einer Mitteilung an die EU-Delegationen;
- verstärkte Ausrichtung der Aufmerksamkeit auf die Politikgestaltung für Waldgebiete in Programmen der GD DEVCO.

Antworten der Kommission

56 c)

Folgende Schritte wurden bisher unternommen, um die Synergieeffekte mit der Klimaschutzmaßnahme REDD+ auszuweiten:

- Die Kommission fördert Synergieeffekte zwischen FLEGT und REDD, insbesondere durch das EU-REDD-Instrument und die FLEGT-REDD+-Arbeitsgruppe.
- Die Bereiche FLEGT und REDD+ sind eng miteinander verknüpft und unterstützen sich in vielen Ländern gegenseitig, wie in Guyana oder Liberia.

56 d)

Folgende Schritte wurden bisher unternommen, um den sich ändernden Tendenzen bei Holzausfuhren in die EU Rechnung zu tragen:

- regelmäßige Überwachung durch Studien zum Holzhandel und das unabhängige Marktüberwachungssystem;
- EU-Holzverordnung und Bilateraler Koordinationsmechanismus mit China.

56 e)

Folgende Schritte wurden bisher unternommen:

Schritte zur Förderung von Synergieeffekten mit privaten Zertifizierungssystemen.

(Siehe unsere Antwort auf Ziffer 26.)

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

57

Nicht zustimmen kann die Kommission dem Schluss des Hofes, dass die Unterstützung, die im Rahmen des FLEGT-Aktionsplans der EU zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags für Holz erzeugende Länder bereitgestellt wird, insgesamt nicht gut genug verwaltet wurde. Die Kommission hat sich bemüht, die FLEGT-Unterstützung für erzeugende Länder möglichst gut zu verwalten, zu berücksichtigen hat sie dabei allerdings, dass das Thema illegaler Holzeinschlag global angegangen werden muss, die Förderung einer verantwortungsvollen Forstverwaltung und Rechtsdurchsetzung

in unterschiedlichsten Entwicklungsländern zu erfolgen hat und der Bereich FLEGT einen innovativen Charakter aufweist. Die Kommission wird weiterhin alles dafür tun, die Effizienz, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ihres Handelns zu verbessern. Stützen wird sie sich dabei sowohl auf den Sonderbericht des Hofes als auch auf die laufende Evaluierung des FLEGT-Aktionsplans, in der eine Reihe von Programmen, Projekten und Maßnahmen geprüft werden konnte.

58

Die Kommission kann sich einem Teil der Feststellungen des Hofes nicht anschließen:

58 b)

Der innovative Charakter des FLEGT-Aktionsplans, die Vielfalt der politischen, regulatorischen und im Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit stehenden Maßnahmen sowie die Vielzahl der Akteure und Partner lassen sich nur schwer in einem einzigen Arbeitsplan mit klaren Etappenzielen, Fristen und einem eigenen Haushalt zusammenbringen. Dennoch bestehen zu vielen der FLEGT-Maßnahmen, wie den VPA oder den Projekten, spezielle detaillierte Durchführungspläne.

58 c)

Die Kommission stimmt der Auffassung des Hofes, dass die EUTR zu spät angenommen wurde, nicht zu. Die EUTR wurde im Aktionsplan nicht genannt – in diesem heißt es nur, dass die Kommission prüfen wird, „welche Möglichkeiten [...] des Erlasses von Rechtsvorschriften zur Eindämmung der Einfuhren von illegal geschlagenem Holz in die EU bestehen“. Die Verordnung wurde erst nach einer umfangreichen Prüfung der Möglichkeiten, den illegalen Holzeinschlag unter Nutzung der bestehenden Rechtsvorschriften zu bekämpfen, vorgeschlagen. Die Rechtsvorschrift wurde am 20. Oktober 2010 angenommen und in Kraft gesetzt, mit Geltungsbeginn im März 2013. Vom Zeitpunkt des Geltungsbeginns an hat die Kommission Maßnahmen ergriffen, um die vollständige Umsetzung der Verordnung zu gewährleisten.

58 d)

Wie im FLEGT-Aktionsplan vorgesehen, hat die Kommission Möglichkeiten ausgelotet, um Synergieeffekte zwischen bestehenden öffentlichen oder privaten Zertifizierungssystemen zu schaffen, und verstärkt ihre Bemühungen auf diesem Gebiet.

58 e)

Hilfe wurde anhand klarer Kriterien gewährt, wobei es jedoch aufgrund der Unterschiedlichkeit der Rechtsgrundlage der Finanzierungsinstrumente nicht möglich war, allen Maßnahmen einheitliche Kriterien zugrunde zu legen. VPA-Länder werden bei der Unterstützung für Holz erzeugende Länder von der Kommission deutlich bevorzugt.

Empfehlung 1

Die Kommission nimmt die Empfehlung teilweise an.

Hinsichtlich des Haushaltsplans wird dies nur für die thematischen Programme durchführbar sein.

Empfehlung 2

In dieser Formulierung kann die Kommission die Empfehlung nicht annehmen.

Zwar ist die Kommission ebenfalls der Auffassung, dass die EUTR von allen Mitgliedstaaten konsequenter umgesetzt werden sollte, sie möchte aber darauf hinweisen, dass sie – wie in der Antwort auf Ziffer 25 ausgeführt – bereits entsprechende Maßnahmen eingeleitet hat, um die wirksame Umsetzung der EUTR zu fördern, und dies im Rahmen ihrer Strategie zur Gewährleistung der Einhaltung auch weiterhin tun wird. Infolge der ergriffenen Maßnahmen beschleunigten zahlreiche Mitgliedstaaten den Umsetzungsprozess und meldeten die vollständige Einhaltung. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten (24 von 28) hat Maßnahmen zur Umsetzung der EUTR ergriffen und führt Kontrollen der Marktteilnehmer gemäß der EUTR durch. Gegen drei der verbleibenden Mitgliedstaaten hat die Kommission Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet; zum vierten laufen derzeit Untersuchungen.

Des Weiteren ruft die Kommission in Erinnerung, dass für die Umsetzung der EUTR in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig sind und dass die Berichte der Mitgliedstaaten zu den ersten beiden Jahren der EUTR-Anwendung bis zum 30. April 2015 vorgelegt werden mussten. In Einklang mit Artikel 20 der EUTR wird die Kommission Rat und Parlament bis zum 3. Dezember 2015 über die Funktionsweise und Wirksamkeit der Verordnung Bericht erstatten.

Empfehlung 3

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Wie in der Antwort der Kommission zu Ziffer 26 erläutert, wurde bereits viel dafür getan, diese Synergien zu fördern.

Empfehlung 4

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Mittelzuweisung an bestimmte Länder wird auch davon abhängen, ob Mittel zur Verfügung stehen.

Die Kommission hat 2014 einen Finanzierungsbeschluss für eine neue Initiative mit der FAO gebilligt, die Länder-Unterstützungspakete enthält, um die Politikgestaltung im Forstsektor in bestimmten Ländern zu stärken, denen beim Kampf gegen illegalen Holzeinschlag eine strategische Rolle zukommt, die aber kein VPA abschließen.

59 b)

Die sechs abgeschlossenen VPA traten Ende 2009, 2011, 2012, 2013 bzw. 2014 in Kraft. Angesichts ihrer ehrgeizigen Reformen, der komplexen Vorhaben und der schwierigen Politikgestaltung in den Partnerländern ist es verständlich, dass ihre vollständige Umsetzung sowohl Zeit als auch nachhaltiges Engagement erfordert. Die Kommission erkennt an, die Herausforderungen der Umsetzung unterschätzt zu haben.

59 c)

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 53.

Die Kommission hat den Mitgliedstaaten und anderen Beteiligten regelmäßig Bericht über die Fortschritte des FLEGT-Aktionsplans erstattet. Über die Umsetzung der VPA wurden jährliche Berichte erstellt. Ein erster Fortschrittsbericht wurde 2010 erarbeitet. Die Bewertung wurde Anfang 2014 eingeleitet und beruhte auf 2013 durchgeführten Konsultationen.

Empfehlung 5

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Empfehlung 6

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die laufende Evaluierung des FLEGT-Aktionsplans zeigt, dass sich die Kommission der Notwendigkeit einer Bewertung des derzeitigen Ansatzes bewusst war und sie die Evaluierung bereits 2013 geplant hat. Die Ergebnisse der Evaluierung wird die Kommission als Grundlage für eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen nutzen.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

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

Die meisten bewaldeten Länder sind von illegalem Holzeinschlag und Handel mit illegal geschlagenem Holz betroffen. Diese verursachen Umweltschäden und einen Rückgang der Artenvielfalt und haben negative wirtschaftliche und soziale Auswirkungen. Mit dem EU-Aktionsplan Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT) soll der illegale Holzeinschlag weltweit verringert werden, indem die Politikgestaltung im Forstsektor in Holz erzeugenden Ländern unterstützt und die Einfuhren von illegal geschlagenem Holz in die EU reduziert werden. In diesem Bericht gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Unterstützung der Kommission für Holz erzeugende Länder im Rahmen des FLEGT-Aktionsplans nicht gut genug verwaltet wurde. Zwar entwarf die Kommission den FLEGT-Aktionsplan auf innovative Weise, erstellte jedoch keinen geeigneten Arbeitsplan mit klaren Zielsetzungen, Etappenzielen und einem eigenen Haushalt. Sie legte für ihre Unterstützung keine klaren Prioritäten fest, und die Überwachungs- und Berichterstattungsverfahren waren unbefriedigend. Die wichtigsten geprüften Projekte hatten keinen Erfolg, und bisher sind die geplanten Genehmigungssysteme in keinem Partnerland vollständig im Einsatz.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen