

Eriaruanne

**Puitu tootvatele riikidele
FLEGTi tegevuskava
raames antav ELi toetus**



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015

Trükis	ISBN 978-92-872-2788-1	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/34744	QJ-AB-15-011-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-2795-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/952847	QJ-AB-15-011-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2785-0	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/11064	QJ-AB-15-011-ET-E

© Euroopa Liit, 2015
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne

Puitu tootvatele riikidele FLEGTi tegevuskava raames antav ELi toetus

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju. Seejuures võetakse arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi välistegevuse kuluvaldkondade eest vastutav III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Karel Pinxten. Auditit juhtis kontrollikoja liige Karel Pinxten, keda abistasid kabinetiülem Gerard Madden, kabineti atašee Mila Strahilova, üksuse juhataja Gérald Locatelli, rühmajuht Piotr Zych, vanemaudiitor Ruurd de Jong ning audiitorid Laetitia Cadet ja Peter Kovacs.



Vasakult paremale: G. Madden, R. de Jong, K. Pinxten, M. Strahilova, P. Zych, G. Locatelli.

Punkt

Mõisted ja lühendid

I–VI **Kokkuvõte**

1–9 **Sissejuhatus**

1–3 **Ebaseaduslik raie on globaalne probleem**

4–9 **FLEGT on ELi vastumeede**

10–12 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

13–56 **Tähelepanekud**

13–34 **FLEGTi toetus ei olnud piisavalt hästi üles ehitatud ja täpselt suunitletud**

14–18 **Komisjon selgitas välja hulga võimalikke meetmeid**

19–26 **Komisjon ei töötanud välja nõuetekohast töökava**

27–34 **Komisjon ei seadnud toetusele selgeid prioriteete**

35–56 **ELi toetus puitu tootvatele riikidele ei olnud piisavalt mõjus**

36–43 **Peamistes läbivaadatud projektides esines probleeme**

44–52 **Edasimineku litsentsimissüsteemide kasutuselevõtu suunas kulgeb aeglaselt**

53–56 **Järelevalve- ja aruandluskord oli ebarahuldav**

57–59 **Järeldused ja soovitused**

I lisa. FLEGTi, metsahalduse ja kaubandusalaste programmide rakendamine perioodil 2003–2013

II lisa. Auditeeritud projektide nimekiri

III lisa. Projektide hindamiste ja läbivaadatud ROMide nimekiri

IV lisa. Transparency International – korrupsiooni tajumise indeks 2007–2013

Komisjoni vastus

AKV: Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riigid

EAF: Euroopa Arengufond

EAFid on peamised vahendid ELi arengukoostöö abi jagamiseks AKV riikidele ning ülemeremaadele ja -territooriumidele (ÜMT). Partnerlusleping sõlmiti 2000. aasta 23. juunil Cotonous (Cotonou leping) 20 aastaks ning see annab raamistiku Euroopa Liidu koostööle AKV riikidega ja ÜMTdega. Leping on eelkõige suunatud vaesuse vähendamisele ja selle lõplikule likvideerimisele.

EFI: Euroopa Metsainstituut

ENPI: Euroopa naabus- ja partnerlusinstrument

EU-FLEGT: Euroopa Liit – metsaõigusnormide täitmise järelevalve, metsahaldus ja puidukaubandus

FAO: ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon

GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (Saksa rahvusvahelise koostöö ettevõtte)

REDD+: raadamisest ja metsade seisundi halvenemisest tulenevate heitkoguste vähendamine + ÜRO programm „Raadamisest ja metsade seisundi halvenemisest tulenevate heitkoguste vähendamine“ (REDD) omistab metsade seotavale süsinikule rahalise väärtuse, pakkudes arengumaadele stiimulit raadamisest tulenevate heitkoguste vähendamiseks ja säästvat arengut soodustavatesse vähem süsinikdioksiidiheiteid tekitavatesse meetmetesse investeerimiseks. „REDD+“ hõlmab lisaks raadamisele ja metsade seisundi halvenemisele ka säilitamist, metsade säästvat haldamist ja süsinikuvarude tõhustamist.

ROM: tulemustele suunatud järelevalve

Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat võttis ROM-süsteemi kasutusele 2000. aastal, et tugevdada arenguabi järelevalvet, hindamist ja läbipaistvust. See põhineb välisekspertide lühikestel, kindla suunitlusega, kohapeal tehtud hinnangutel.

SVLK: *Sistem Verifikasi Legalitas Kayu* (Indoneesia puidu õiguspärasuse kontrollimise süsteem)

VKEd: väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad

VPA: vabatahtlik partnerlusleping

VVO: valitsusväline organisatsioon

I

Ebaseaduslik raie ja ebaseaduslikult raiutud puiduga kauplemine on püsivad probleemid, hoolimata alates 1990. aastate lõpust võetud rahvusvahelistest meetmetest nende vastu võitlemiseks. Mainitud probleemid tekitavad keskkonnakahju ja vähendavad bioloogilist mitmekesisust, avaldavad negatiivset mõju metsast sõltuvate kogukondade elatise teenimise võimalustele, moonutavad turgu, soodustavad korrupsiooni ning õonestavad õigusriigi ja hea valitsemistava põhimõtteid.

II.

2003. aastal esitas komisjon ELi tegevuskava ettepaneku metsaõigusnormide täitmise järelevalve, metsahalduse ja puidukaubanduse (FLEGT) kohta, et võidelda ebaseadusliku raie ja sellega seotud kaubanduse vastu. FLEGTi eesmärk on ülemaailmselt ebaseaduslikku raiet vähendada, toetades puitu tootvates riikides metsahaldust ja vähendades ebaseaduslikult ülestöötatud puidu tarbimist ELis. Tegevuskava nurgakiviks on kahepoolne leping ELi ja puitu eksporditava riigi vahel – FLEGTi vabatahtlik partnerlusleping (VPA) –, mis kohustab asjaomast riiki kaupleva üksnes seaduslikult ülestöötatud puittoodetega. Nende lepingute alusel töötavad ekspordiriigid välja süsteemid puidu õiguspärasuse kontrollimiseks ja saavad õiguse väljastada nõutavate tingimuste täitmise korral FLEGTi litsents.

III

Kontrollikoda uuris, kas komisjon haldas ELi FLEGTi tegevuskava raames puitu tootvatele riikidele ebaseadusliku raie vastu võitlemiseks antud toetust hästi. Kontrollikoda leidis, et komisjon ei hallanud toetust piisavalt hästi.

IV

FLEGTi toetus ei olnud piisavalt hästi üles ehitatud ja suunatud. Komisjon koostas FLEGTi tegevuskava uuenuduslikul viisil ja määras kindlaks võimalikud meetmed. Komisjon ei kavandanud aga asjakohast töökava, mis oleks sisaldanud selgeid eesmärke, vahe-eesmärke ja eelarvet. Ehkki sellist töökava oleks olnud raske ette valmistada algatuse algfaasis, oleks seda tulnud teha algatuse esimeste aastate jooksul. Toetust ei antud selgete kriteeriumide alusel ja selle mõju oli osalevate riikide suure arvu tõttu hajutatud. 2003. aastal tegevuskavas ühe võimaliku meetmena mainitud määrust, millega keelustatakse ebaseaduslikult toodetud puidu import ELi, ei rakendata ikka veel täies mahus.

V

ELi toetus puitu tootvatele riikidele ei olnud piisavalt mõjus. Peamised läbivaadatud projektid, mis olid kavandatud avaliku halduse suutlikkuse suurendamiseks, ei olnud edukad. Paljud ettevõetud projektid suurendasid teadlikkust ebaseadusliku raie probleemist ja aitasid parandada kodanikuühiskonna organisatsioonide positsiooni, kuid nende elluviimine oli problemaatiline. Tegevuskava esitamisest on nüüdseks möödunud 12 aastat, ja ehkki huvi vabatahtlike partnerlepingute vastu on olnud suur, ei ole veel kehtestatud ühtegi FLEGTi litsentsimisüsteemi ning süsteemide kasutuselevõtu tähtaegu ei ole järgitud. Projektide elluviimise jälgimine on olnud ebapiisav, mis tuleneb osaliselt aruandlusraamistiku puudumisest, ning puudulik oli ka projektide elluviimise alane aruandlus.

VI

Aruandes esitatakse soovitusi algatuse juhtimise edaspidiseks parandamiseks.

Ebaseaduslik raie on globaalne probleem

01

Ebaseaduslik raie ja ebaseaduslikult raiutud puiduga kauplemine on püsivad probleemid, hoolimata alates 1990. aastate lõpust võetud rahvusvahelistest meetmetest nende vastu võitlemiseks. Mainitud probleemid tekitavad keskkonnakahju ja vähendavad bioloogilist mitmekesisust, avaldavad negatiivset mõju metsast sõltuvate kogukondade elatise teenimise võimalustele, moonutavad turgu, soodustavad korruptsiooni ning õõnestavad õiguriigi ja hea valitsemistava põhimõtteid. Selle tõttu väheneb riikide loodusvaradest saadav tulu, mis takistab säästvat arengut mõningates maailma vaesemates riikides.

02

Ebaseaduslik raie ja puidukaubandus tähendab seda, et puidu raiumisel, transportimisel, ostmisel või müümisel on rikutud riiklike õigusakte. Mõiste „ebaseaduslik“ tähendus sõltub seega hetkel kehtivatest riiklikest õigusnormidest.

03

Arvestades kõnealuste tegevuste ebaseaduslikku iseloomu, on ebaseadusliku raie mahtu keeruline mõõta. Ebaseaduslikult raiutud puidu väärtust on hinnatud kuni 100 miljardile USA dollarile aastas¹, kuid hinnangud selles valdkonnas on tõepoolest väga erinevad. Igal juhul on üldtunnustatud tõsiasi, et ebaseaduslik raie on laialt levinud probleem paljudes tootjariikides, eriti seal, kus loobab korruptsiooni ja turulepääs on lihtne.

FLEGT on ELi vastumeede

04

Reaktsioonina üldisele murele² ebaseadusliku raie ja sellega seotud puidukaubanduse negatiivse mõju üle esitas komisjon 2003. aastal ELi tegevuskava ettepaneku metsaõiguse normide täitmise järelevalve, metsahalduse ja puidukaubanduse (FLEGT) kohta³. FLEGTi eesmärk on ülemaailmselt ebaseaduslikku raiet vähendada, toetades puitu tootvates riikides metsahaldust ja ohjeldades ebaseadusliku puidu sissevedu ELi. Tegemist on meetmete paketiga, mille eesmärk on käsitleda ebaseadusliku raie ja kaubanduse probleemi nii pakkumise kui ka nõudluse seisukohast (vt **1. selgitus**). Nõukogu tunnustas tegevuskava kui esimest sammu ebaseadusliku metsaraie ja sellega kaasneva kaubanduse kiireloomulise probleemi lahendamisel, mis põhineb kooskõlastatud koostööl tarbija- ja tootjariikide, erasektori ja teiste sidusrühmadega⁴. 2005. aastal võttis nõukogu vastu määruse FLEGT-litsentsimissüsteemi kehtestamise kohta puidu impordi suhtes riikidest, mis sõlmivad ELiga vabatahtliku partnerluslepingu⁵.

- 1 UNEP, Interpol, *Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forests. A Rapid Response Assessment*, 2012.
- 2 Rahvusvaheline ebaseadusliku raie vastane võitlus hoogustus G8 1998. aasta mais käivitatud metsade tegevusprogrammiga. G8 kõneluste raames toimusid Ida-Aasias (Bali, 2001), Aafrikas (Yaoundé, 2003) ja Euroopas (Peterburi, 2005) mitu metsaõiguse normide täitmise järelevalve ja metsahalduse (FLEG) alast konverentsi, mida koordineeris Maailmapank. Konverentside raames said kokku valitsused, tööstuse esindajad, VVOd ja teadlased, et luua koostöövõrgustikud tootja- ja tarbijariikide vahel.
- 3 KOM(2003) 252 (lõplik), 21. mai 2003 „Metsaõiguse normide täitmise järelevalve, metsahaldus ja puidukaubandus (FLEGT): ELi tegevuskava ettepanek“.
- 4 Nõukogu järeldused 2003/C 268/01 (ELT C 268, 7.11.2003, lk 1).
- 5 Nõukogu määrus (EÜ) nr 2173/2005 FLEGT-litsentsimissüsteemi kehtestamise kohta puidu impordi suhtes Euroopa Ühendusse (ELT L 347, 30.12.2005, lk 1).

ELi FLEGTi tegevuskava sisu

„Järgmised FLEGTi tegevuskava meetmed on mõeldud tarbijanõudluse suurendamiseks tõendatult seaduslikult toodetud puidu vastu: a) ELi erasektori julgustamine, rakendamaks sellist ostupoliitikat, mis tagab, et tarneahelasse siseneb üksnes seaduslik puit [...]; ELi liikmesriikide julgustamine, rakendamaks sellist riigihangete poliitikat, mis näeb ette kogu tarnitud puidu õiguspärasuse kontrollimist [...]; c) ebaseadusliku puidu ELi turule sisenemise takistamine läbi ELi puidumääruse rakendamise [...]; d) meetmete tarvitusele võtmine, hoidmaks ära investeringuid tegevustesse, mis soodustavad ebaseaduslikku raiet. [...]

Järgmised tegevuskava meetmed on mõeldud arengumaade toetamiseks, et suurendada nende suutlikkust tarnida seaduslikult toodetud puitu: a) ELi tehnilise ja rahalise abi andmine juhtimise parandamiseks ning valitsuse ja valitsusväliste partnerite suutlikkuse suurendamiseks; b) puitu tootvate riikide jõupingutuste toetamine ebaseadusliku raie vastu võitlemisel, takistades ebaseadusliku puidu sisenemist ELi turule läbi kahepoolsete kaubanduslepingute, mida nimetatakse vabatahtlikeks partnerluslepinguteks.“

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

05

Tegevuskava nurgakiviks on kahepoolne leping ELi ja puitu eksporditava riigi vahel – FLEGTi vabatahtlik partnerlusleping (VPA) –, mis kohustab mõlemat poolt kauplema üksnes seaduslikult ülestöötatud puittoodetega. Lepingu alusel töötavad ekspordivad riigid välja süsteemi puidu seaduslikkuse kontrollimiseks. Kui komisjon on kindel, et nõuded on täidetud, saab riik õiguse FLEGTi litsentsiks. Näide litsentsi ja järgneva ekspordiloa saamiseks vajalikest toimingutest on toodud tegevuskavas (vt **2. selgitus**). Tegelikuses otsustas enamik partnerriike rakendada oma tulevast litsentsimissüsteemi mitte ainult ELi eksporditava puidu, vaid ka teistele turgudele ja sisetarbimiseks mõeldud puidu suhtes.

Näide VPA alusel ette nähtud puidu õiguspärasuse tõendamiseks vajalikest toimingutest

„1. samm: FLEGTi partnerriik nimetab akrediteerimisasutuse, kellel on õigus määrata puittoodete õiguspärasuse kontrollimise asutus.

2. samm: FLEGTi partnerriik nimetab sõltumatu järelevalveasutuse ja kehtestab läbipaistva vaidluste lahendamise mehhanismi.

3. samm: Euroopa Komisjon kinnitab, et kavandatud süsteem on usaldusväärne, tõendamaks puidu õiguspärasust.

4. samm: seaduslikult ülestöötatud puidu kohta väljastatakse tõend, mille alusel annab toll seaduslikele saadetistele ekspordiluba. [...]

5. samm: puidu õiguspärasust tõendav ekspordiluba esitatakse ühenduse sadamas, kus puit lubatakse ELis vabasse ringlusse ja kus liikmesriigi toll võrdleb seda transpordieelses teates esitatud saadetise kirjeldusega. [...]

6. samm: toll aktsepteerib ELis vabasse ringlusse lubamise deklaratsiooni üksnes juhul, kui puidule on lisatud nõutav ekspordiluba.”

Allikas: KOM(2003) 251 (lõplik), lk 13.

06

Komisjon toetab koos ELi liikmesriikidega partnerriike rahaliselt ja tehniliselt, et parandada metsahaldust ning kehtestada või edasi arendada süsteeme, mis kontrollivad õiguslike nõuete täitmist. FLEGTi osa „Puitu tootvate riikide toetamine“ koosneb järgnevast:

- a) toetus poliitikareformi protsessile, mõjusale seadusloomele ja menetluste lihtsustamisele, kaitstes samal ajal metsast sõltuvaid kogukondi ja lõimides neid metsakaitsekavadega;
- b) toetus usaldusväärsete järelevalve- ja jälgimissüsteemide arendamiseks, mis eristaksid seaduslikku toodangut ebaseaduslikust ning jälgiks puitu alates raiekohast, saeveskite ja sadamate kaudu kuni lõppturuni, edendades metsandussektoris teabe suuremat läbipaistvust;
- c) üldiste juhtimisreformide toetamine läbi suutlikkuse suurendamise, eriti kohtusüsteemis, politseis ja sõjaväes, et paremini võidelda korrupsiooniga ning koguda tõendeid keskkonnakuritegude kohta ja materjali kohtuasjadeks.

07

Selleks annab EL toetust EAFi ja üldeelarve kaudu. Kokku on 35 riigile perioodil 2003–2013 eraldatud FLEGTiga seotud toetuseks hinnanguliselt 300 miljonit eurot⁶ (vt *Ilisa*).

08

Komisjonis täidavad FLEGTi tegevuskavaga seotud ülesandeid rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat ning keskkonna peadirektoraat. Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat vastutab kolmandatele tootjariikidele eraldatavate FLEGTiga seotud vahendite haldamise eest. Ta viib ellu arengukoostöö programme ning peab VPA alaseid läbirääkimisi AKV riikidega, samuti Guyana ja Hondurasega. Keskkonna peadirektoraat peab VPA-alaseid läbirääkimisi Aasia riikidega, vastutab ELi puidumääruse, nii puitu tootvate kui ka tarbivate riikidega (nagu Hiina, Brasiilia, Venemaa, Ameerika Ühendriigid, Jaapan) keskkonnateemadel peetava poliitilise dialoogi ning mitmepoolse dialoogi eest. Mõlemad peadirektoraadid tegelevad ka Ladina-Ameerika riikidega.

09

Komisjon delegeeris osa FLEGTi tegevuskava ülesannetest, mis puudutab partnerriikide jõupingutuste toetamist, Euroopa Metsainstituudile (EFI) ning ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioonile (FAO). EFI majutab ja haldab ELi FLEGTi rahastut, mis on 2007. aastal asutatud mitme rahastajaga sihtfond. Rahastu annab riigipõhist toetust (peamiselt tehnilist abi valitsustele ja muudele sidusrühmadele), viib läbi uuringuid ning levitab FLEGTi puudutavat teavet. FAO rakendab AKV riikide FLEGTi toetusprogrammi, mille peamine eesmärk oli algselt FLEGTi protsessi edendamine AKV riikides.

6 Välja arvatud valdkondliku eelarvetoetuse eraldised. Eelarvetoetuse eraldised on mõeldud metsapoliitikaga seotud kulude katmiseks ega ole tingimata FLEGTi-põhised. Puudub üldtunnustatud meetod toetuse eraldamiseks spetsiifilistele valdkondadele.

10

Kontrollikoda uuris, kas komisjon haldas ELi FLEGTi tegevuskava raames puitu tootvatele riikidele ebaseadusliku raie vastu võitlemiseks antud toetust hästi. Audit keskendus kahele põhiküsimusele:

- a) kas FLEGTi toetus oli hästi kavandatud ja täpse suunitlusega;
- b) kas FLEGTi toetus on osutunud mõjusaks.
- d) külaskäigud kahte toetust saavase riiki, mis on allkirjastanud VPA (Indoneesia ja Kamerun), mille käigus kohtrolliti VPA protsessi edenemist ning uuriti põhjalikult kümnest projektist koosnevat valimit (vt *II lisa*);
- e) tulemustele suunatud järelevalvesüsteemi (ROM) ning 35 projektist koosneva valimi programmihindangute leidude ülevaatamine (vt *III lisa*).

11

Audit käsitles komisjoni poolt EAFist ja üldeelarvest puitu tootvatele riikidele aastail 2003–2014, st kogu ELi FLEGTi tegevuskava rakendusperioodi jooksul antud toetust.

12

Audit toimus 2014. aasta augustist detsembrini ning hõlmas järgnevat:

- a) FLEGTi strateegiadokumentide ning puidukaubanduse struktuuri ja ebaseaduslikku raiet käsitlevate asjakohaste aruannete analüüs;
- b) eesmärkidele, riikidele ja projektidele vahendite eraldamise läbivaatamine;
- c) intervjuud komisjoni ametnikega rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadis ja keskkonna peadirektoraadis, samuti EFI, liikmesriikide ning keskkonna ja metsakaitse alal aktiivselt tegutsevate rahvusvaheliste organisatsioonide ning Euroopa VVOde esindajatega;

FLEGTi toetus ei olnud piisavalt hästi üles ehitatud ja täpselt suunitletud

13

Kontrollikoda uuris, kas:

- ELi toetus põhines usaldusväärsetel vajaduste hindamisel ja kas komisjon selgitas nõuetekohaselt välja võimalikud meetmed;
- ELi toetuse kavandamine oli asjakohane;
- rahastamise prioriteedid olid asjakohaselt seatud.

Komisjon selgitas välja hulga võimalikke meetmeid

14

FLEGTi tegevuskava käsitleb ebaseadusliku raie ja kaubanduse püsivat probleemi uuenduslikul viisil. Selles ühendatakse partnerriikide tootjatele ELi puiduturule juurdepääsu lihtsustamise kujul pakutavad kaubandusstiimulid valitsustele ja kodanikuühiskonnale antava arenguabiga. Partnerriigid on kohustatud tagama sidusad õigusaktid metsandussektoris, rakendama jälgimis- ja litsentsimissüsteeme ning kehtestama eri tasandite kontrollisüsteemid. Lisaks kavandati FLEGTi tegevuskavas ette mitme nõudlusega seotud meetmete arendamist, et tootjariikides läbi viidud tegevuse mõju võimendada. Samuti nähti ette poliitiline dialoog rahvusvahelisel tasemel, et FLEGTi peamiste eesmärkide elluviimist edendada.

15

ELi tegevuskava mõjuhindangus⁷ analüüsiti, milline on puitu tootvate riikidega partnerluses rakendatava puidu litsentsimisüsteemi võimalik mõju⁸. Uuring sisaldas ebaseadusliku raie peamiste põhjuste analüüsi. Selles uuriti pakutud lahenduste üldist majanduslikku, keskkonnaalast ja sotsiaalset, samuti õiguslikku ja institutsioonilist mõju nii ELile kui ka potentsiaalsetele partnerriikidele. Samuti analüüsiti riske, mis võivad potentsiaalsete meetmete mõjusust ohustada⁹.

16

Mõjuhindangus vaadeldi kolme peamist võimalust ebaseadusliku raie probleemi lahendamiseks. Kahepoolset võimalust, st VPA sõlmimist iga riigiga eraldi, peeti parimaks mooduseks kiiresti ja paindlikult tegutseda. Mitmepoolset süsteemi, mis hõlmab võimalikku rahvusvahelist kokkulepet ja mis on teoreetiliselt kõige mõjusam, peeti ebarealistlikuks. Kolmandat võimalust, ebaseadusliku puidu ELi turule toomise ühepoolset keelustamist, pidas komisjon vähem vastuvõetavaks kui puitu tootvate riikidega partnerlusele tuginevaid VPAsid. Komisjon otsustas seda võimalust hiljem põhjalikumalt analüüsida.

- 7 ELi metsaõigusnormide täitmise järelevalve, metsahalduse ja puidukaubanduse (FLEGT) tegevuskava mõjuhindang; Euroopa Komisjon, arengu peadirektoraat (2004).
- 8 SEK(2004) 977, 20. juuli 2004, „Ettepanek: nõukogu määrus vabatahtliku FLEGT-litsentsisüsteemi kehtestamise kohta puidu impordi suhtes Euroopa Ühendusse“.
- 9 Uuringus osutati riskidele, mis on seotud ebaseadusliku puidu võimaliku ümbersuunamisega teistele, väiksema kontrolliga turgudele, nagu Hiina või Jaapan, ning viidati tegevuskava võimalikule piiratud mõjule, eriti riikides, kus ELi veetava puidu osakaal on väike.

17

Komisjon otsustas kasutusele võtta esimese, kahepoolse variandi. Komisjon tunnistas selle meetodi probleemaatilisust, eriti piiratud juhtimissuutlikkusega riikides, kus tegevuskava rakendamine eeldab märkimisväärset suutlikkuse suurendamist ja institutsioonide tugevdamist¹⁰.

18

Komisjon selgitas asjakohaselt välja peamised elemendid, mis võivad VPA mõjusaks elluviimiseks rahastajatepoolset toetust vajada. Nende hulka kuulub metsa- ja keskkonnapoliitika reform, järelevalve-, jälgimis- ja litsentsimisüsteemi arendamine ning suutlikkuse suurendamine mitmesugustes sektorites (vt punkt 6).

Komisjon ei töötanud välja nõuetekohast töökava

19

ELi FLEGTi tegevuskaval puuduvad mõned nõuetekohase tegevuskava põhielemendid¹¹. Sellel puuduvad üksikasjalikud tegevuseesmärgid koos vastavate näitajatega, ajakava täpsete vaheetappidega ja selge järelevalve- ja seadustamisraamistik. Seetõttu on tegevuskava täitmist ja tulemuste saavutamist väga keeruline mõõta. EFI koostatud FLEGTi tegevuskava perioodi 2003–2010 eduaruande kohaselt „on tegevuskava midagi enam kui poliitikat kirjeldav avaldus, kuid vahe-eesmärkide ja sihtarvude puudumise tõttu ei ole tegemist strateegiaga”¹².

20

Tegevuskava käivitamise algjärgus peeti seda pikaajalise protsessi alguseks. Kavandatavad meetmed, konkreetsed eesmärgid ja täpsem tegevusplaan tuleb aga algusaastatel välja töötada. 12 aastat hiljem puuduvad FLEGTil endiselt selgelt sõnastatud eesmärgid koos piiritletud aja jooksul rakendatavate täpselt määratletud rahastamisvahenditega.

21

Tegevuskaval puudub üksnes talle eraldatud selgelt määratletud eelarve. Arengukoostööd rahastatakse mitmest allikast (ELi üldeelarve ja EAF) ning mitmesugustest vahenditest, nagu arengukoostöö rahastamisvahend¹³ (hõlmab kahepoolseid ja regionaalseid geograafilisi programme, samuti temaatilisi programme) ning Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrument (ENPI)¹⁴.

22

Komisjonilt ei olnud võimalik saada täielikku ülevaadet FLEGTi projektidest. Komisjoni poolt auditi jaoks koostatud metsandusprojektide andmebaas ei andnud kõigist FLEGTi projektidest terviklikku ja täielikku pilti. Auditi käigus leiti, et andmebaas on puudulik, sisaldades mõningaid ebakorrektselt FLEGTi projektiks liigitatud projekte, samas kui osa FLEGTi projekte oli välja jäetud¹⁵. Komisjon ja liikmesriigid ei määratlenud seda, mis on FLEGTi projekt, ega kehtestanud vastavate vahendite aruandluskorda.

- 10 SEK(2004) 977, 20. juuli 2004.
- 11 Tegevuskava on rida samme, mis tuleb teha, või tegevusi, mis tuleb läbi viia, et strateegia oleks edukas. Tegevuskaval on kolm põhiosa: 1) konkreetsed ülesanded; 2) ajakava; 3) vahendite eraldamine konkreetsele tegevusele (<http://www.businessdictionary.com/definition/action-plan.html>)
- 12 FLEGTi tegevuskava eduaruanne, EFI (2011), lk 34. Vaata: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Action+Plan+Progress+Report+2003-2010/>
- 13 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembril 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1905/2006, millega luuakse arengukoostöö rahastamisvahend (ELT L 378, 27.12.2006, lk 41). Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2014. aasta määrus (EL) nr 233/2014, millega luuakse arengukoostöö rahastamisvahend aastateks 2014–2020 (ELT L 77, 15.3.2014, lk 44).
- 14 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1638/2006, millega kehtestatakse üldsätted Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumenti loomise kohta (ELT L 310, 9.11.2006, lk 1).
- 15 FLEGTi tegevuste alase aruandluse puudulikkus oli probleemiks ka FLEGTi tegevuskava varasemate hindamiste käigus. EFI koostatud perioodi 2003–2010 FLEGTi eduaruandes öeldakse: „Siin esitatud tegevusi ja summasid tuleks võtta meetmete ja kättesaadavaks tehtud vahendite umbkaudse hinnanguna, mitte kõikehõlmava ja täiesti võrreldava ülevaadena”.

23

Ebaseadusliku raie ja ebaseadusliku puidukaubanduse probleemide lahendamise sõltus paljudest teguritest, nagu partnerriikide osalus, vajaliku juhtimiskorra kehtestamine ning ELi ja teiste suuremate tootjate ja importijate selge ja tõendatud soov koos ühise eesmärgi nimel tegutseda. Samuti oli oluline, et reaalse edasiminekuga saavutamiseks vajalikud tegevused toimuksid paralleelselt. FLEGTi eesmärkide saavutamine sõltub oluliselt ka sellistest suurtest tootja-, töötlevatest ja/või kaubandusriikidest, nagu Hiina, Venemaa, India, Korea ja Jaapan, ning nende valmisolekust võidelda ebaseadusliku raie ja ebaseaduslike puittoodetega kauplemise vastu. Nimetatud riigid ei osale FLEGTi litsentsimisüsteemis ja komisjon on nendega aastate jooksul pidanud kahepoolset poliitilist dialoogi. Läbirääkimised on siiani toonud erinevaid, kuid üldiselt piiratud tulemusi.

24

Alles 2007. aastal – neli aastat pärast tegevuskava esitamist – viidi läbi uuring¹⁶, hindamaks võimalike nõudlusega seotud meetmete mõju ebaseadusliku puidu impordi või ELi turule laskmise ärahoidmisele. Uuringu tulemusel esitati ettepanek võtta vastu määrus, milles sätestatakse puitu ELi turule laskvate ettevõtjate kohustused¹⁷.

25

ELi puidumäärus¹⁸ võeti lõpuks vastu 2010. aastal ja seda hakati kohaldama 2013. aastal. Määruse varasem vastuvõtmine oleks andnud juba tegevuskava algstaadiumis selge sõnumi, et EL võtab ebaseadusliku puiduekspordi vastases võitluses juhtrolli. See oleks toiminud ka lisastiimulina riikide jaoks, kes soovivad VPA protsessis osaleda. Rohkem kui kümme aastat pärast tegevuskava käivitamist ei kohaldata seda kõigis liikmesriikides ikka veel täies mahus¹⁹. See saadab negatiivse sõnumi riikidele, kes teevad jõupingutusi selle nimel, et nende puidueksport oleks seaduslik²⁰.

26

Aastate jooksul ja eriti seoses selliste õigusaktide kohaldamisega, nagu USA Lacey Acti muudatus, Austraalia ebaseadusliku raie keelustamise seadus ja ELi puidumäärus, on järjest rohkem hakatud erasektori tõendamissüsteemide norme üle vaatama, et seaduslikkuse nõudeid paremini täita. Sellised süsteemid aitavad olulisel määral ELi puidumääruse nõuetekohase hoolduse nõuete täitmisele kaasa²¹. Ometi on vaid kolmes VPAs (Kameruni, Kongo Vabariigi ja Kesk-Aafrika Vabariigi VPA) ette nähtud võimalus FLEGT-litsentsimisüsteemi osana tunnustada ka erasektori süsteeme ja selle jaoks FLEGTi toetust eraldada. Arvestades alates FLEGTi tegevuskava käivitamisest kogetud raskusi riikliku litsentsimisüsteemi kehtestamisel piiratud suutlikkusega riikides, ei edendanud komisjon piisavalt FLEGTi ja erasektori tõendamissüsteemide koostoimet.

- 16 Komisjoni talituste töödokument – lisadokument ettepanekule võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles sätestatakse puitu ja puittooteid turule laskvate ettevõtjate kohustused: mõjuhindang – aruanne ebaseadusliku raie vastu võitlemise täiendavatest võimalustest.
- 17 Ilma selliste säteteta oleksid VPA riikide tootjad halvemas olukorras kui nende riikide tootjad, kes ei ole VPAd sõlminud. VPA riikide tootjate suhtes kehtivad õiguslikud nõuded on üldjuhul karmimad ja vastavad kulud suuremad kui nende riikide tootjate puhul, kes ei ole VPAd sõlminud.
- 18 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. oktoobri 2010. aasta määrus (EL) nr 995/2010, milles sätestatakse puitu ja puittooteid turule laskvate ettevõtjate kohustused (ELT L 295, 12.11.2010, lk 23). Määruses esitatakse ebaseaduslikult üles töötatud puidu ja puittoodetega kauplemise vastu võitlemiseks kolm peamist meetet: 1) ebaseaduslikult üles töötatud puidu ja sellest valmistatud puittoodete ELi turule laskmise keelustamine; 2) nõue, et puittooteid ELi turule laskvad ELi ettevõtjad rakendaksid nõuetekohast hooldust; 3) nimetatud ettevõtjate kohustus säilitada tarnijaid ja kliente puudutavad andmed.
- 19 Neli liikmesriiki (Kreeka, Hispaania, Ungari ja Rumeenia) ei täitnud oma kohustusi seoses ELi puidumääruse kohaldamisega. <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>
- 20 ELi puidumääruse artikli 20 lõike 2 kohaselt peab komisjon esitama 2015. aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande, mis käsitleb määruse kohaldamist.
- 21 Komisjoni 6. juuli 2012. aasta rakendusmäärus (EL) nr 607/2012, milles käsitletakse üksikasjalikke eeskirju Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 995/2010, milles sätestatakse puitu ja puittooteid turule laskvate

Komisjon ei seadnud toetusele selgeid prioriteete

27

Pärast tegevuskava vastuvõtmist koostasid liikmesriigid ja komisjon nimekirja riikidest, keda esmajärjekorras mitteametlikele kõnelustele kutsuda seoses nende võimaliku huviga FLEGTi süsteemi vastu²². Nimekirja kuulusid Kamerun, Gabon, Kongo Vabariik, Ghana, Venemaa, Brasiilia, Paapua Uus-Guinea, Indoneesia ja Malaisia. Samal ajal leppisid liikmesriigid ja komisjon kokku selles, et EL võiks pidada kaubandusläbirääkimisi kõigi riikidega, kel on selle vastu huvi.

28

Peaaegu kõik riigid, kes on FLEGTi tegevuskava vastu huvi üles näidanud, on saanud protsessiga ühineda²³, sealhulgas mitu Aasia ja Ladina-Ameerika riiki, mille puhul näitas komisjoni mõjuhinna, et arvestades nende vähest kauplemismahtu ELiga, on VPA võimalik mõju piiratud.

29

Komisjon ei eraldanud oma (nii inimkui ka rahalisi) ressursse kriteeriumide kogumi kohaselt, mis oleksid tõenäoliselt andnud parimad tulemused. Selliseid kriteeriume, nagu ebaseadusliku raie ulatus, ELiga kaubanduse olulisus, kõnealuste riikide motiveeritus ja potentsiaal ning nende arenguvajadused, ei arvestatud koos, et ressursside kasutamisele prioriteetid seada.

30

Sellest tulenevalt on piiratud rahalised ja tehnilised vahendid laiali jaotatud suure arvu riikide vahel²⁴, kellest mõned ei mänginud ebaseadusliku raie vastases võitluses põhirolli või kelle puhul oli sellise valitsemistaseme saavutamine, mis võimaldaks lühikeses või keskmises perspektiivis litsentsimisüsteemi kehtestamist, kõige ebatõenäolisem (vt **3. selgitus**). See nõrgendas toetust ja selle potentsiaalset mõju.

31

Komisjon tegi koos partnerriikide valitsustega VPA läbirääkimiste ettevalmistamise ja läbirääkimisprotsessi käigus kindlaks toimiva litsentsimisüsteemi peamised nõuded asjaomastes riikides. Hindamise raames vaadati üle metsapoliitika ja õigusraamistikud, peeti konsultatsioone valdkonna ministrite ja teiste sidusrühmadega ning analüüsiti VPA peamisi aspekte. Nõuded kanti VPAdesse lisadena. Lisad sisaldavad nimekirja toetust vajavatest valdkondadest²⁵ ja kavandatavatest meetmetest²⁶.

32

VPAdes ei kirjeldatud, kuidas tuleks rahastamisülesanded valitsuse, komisjoni ja teiste rahastajate vahel jaotada²⁷.

ettevõtjate kohustused, ettenähtud nõuetekohase hoolsuse süsteemi ning järelevalveorganisatsioonide suhtes tehtavate kontrollide sageduse ja laadi kohta (ELT L 177, 7.7.2012, lk 16).

- 22 FLEGTi rahastamise koordineerimise teemal 26. veebruaril 2004. aastal peetud erakorralise koosoleku protokoll.
- 23 Praegu osaleb VPA protsessi ühes või teises etapis 26 riiki.
- 24 EFI eduaruande 2003–2010 kohaselt: „ületavad taotlused VPAdes toetamiseks juba praegu nende täitmise suutlikkuse ja mõned liikmesriigid soovivad teha koostööd ka naaberriikidega (Valgevene, Venemaa ja Ukraina) või piirkondadega (Lääne-Balkan), mille kaubanduse maht on suurem kui troopilistel arengumaadel“. Vt FLEGTi tegevuskava eduaruande 2003–2010; EFI (2011), lk 36.
- 25 Näiteks ELi ja Kameruni Vabariigi vaheline VPA hõlmab järgnevat: a) suutlikkuse suurendamine; b) teabeedastus) FLEGTi toodete reklaamimine liidu turul; d) kodumaise puiduturu järelevalve; e) industrialiseerimine; f) lepingu mõju jälgimine; g) õiguspärasuse kontrollimise süsteemi rakendamise üle tehtava järelevalve hõlbustamine; h) jälgimissüsteemi uuendamine; i) riikliku kontrollisüsteemi tugevdamine; j) õiguspärasuse kontrollimise süsteem; k) FLEGTi litsentside väljastamise süsteem; l) sõltumatu auditifunktsiooni kehtestamine, m) õigusraamistiku reform; n) täiendavate rahastamisvõimaluste otsimine.
- 26 Näiteks kodumaise puiduturu korraldamine või sobiva jälgimissüsteemi kehtestamine.
- 27 AKV riikidega sõlmitud VPAdes mainitakse üksnes vajadust taotleda vahendeid EAFilt ja teistelt, veel kindlaksmääramata rahastamismehhanismidelt. Indoneesiaga sõlmitud VPAs mainitakse võimalust taotleda vahendeid ELi programmitöö raames.

33

VPA riikide valitsustega koostöös elluviidavates projektides käsitletakse VPAs kindlaksmääratud vajadusi, nagu puidu jälgimissüsteemi arendamine, litsentsimissüsteemid ja sõltumatu audiitori funktsiooni loomine. Riiklike ametivõimude poolse õiguskorra tugevdamise eesmärk jäi aga tahaplaanile, sest sellele keskendusid väga vähesed projektid. Nõrk õiguskord avaldab ebaseadusliku raie ulatusele olulist mõju, sest keskkonnakuritegude avastamise ja nende eest süüdistuse esitamise tõenäosus on väike ning motivatsioon ebaseaduslikult tegutseda sellest tulenevalt suur. VPA riikide vajadused selles valdkonnas on väga suured, nagu näitavad nende kohad Transparency Internationali korruptsiooni tajumise pingereas (vt *IV lisa*). Mõne VPA riigi puhul võib näha positiivset arengusuunda, kuid enamik neist on maailma kõrgeima tajutud korruptsioonitasemega riikide hulgas.

34

Partnerriikide arengukoostöö strateegiad ei hõlma järjepidevalt toetust VPA protsessile. 12-st²⁸ VPA riigist viiel²⁹ on programmitöö perioodi 2007–2013 riigistrateegia dokumentides metsahaldus keskse sektori osana ära toodud. Kuna ebaseaduslik raie puudutab mitut valdkonda (riigivalitsemine, kaubandus, põllumajandus), võib FLEGTi käsitleda mitme keskse sektori raames kõigis VPA riikides, kuid arengukoostöö strateegiates ei käsitleta seda võimalust ega mainita vajadust arvestada FLEGTiga seotud küsimusi vastavate kesksete sektorite raames.

28 Audiitorid kontrollisid 12 riiki, mis on VPA sõlminud või peavad vastavaid läbirääkimisi ning saavad FLEGTi toetust.

29 Kamerun, Honduras, Indoneesia, Malaisia ja Kongo Vabariik.

3. selgitus

Libeeria ja Kesk-Aafrika Vabariik

Libeeria ja Kesk-Aafrika Vabariik, kes on mõlemad VPA allkirjastanud, on saanud oma VPA ettevalmistamiseks ja täitmiseks märkimisväärset rahalist toetust³⁰. Mõlemad riigid ekspordivad ELi väga väikeses koguses puittooteid ja seisavad silmitsi paljude riigivalitsemise probleemidega, mis takistab neil lähitulevikus toimiva litsentsimissüsteemi väljatöötamist. Côte d'Ivoire on ELi ekspordinud nendest riikidest tunduvalt suuremas koguses puittooteid³¹, ometi ei ole riik VPA ettevalmistamiseks mingit rahalist abi saanud.

30 Libeerias ja Kesk-Aafrika Vabariigis imporditakse ELi puittooteid aastas keskmiselt vastavalt 5 ja 18 miljoni euro väärtuses, neile riikidele antud rahalise toetuse kogusumma on aga vastavalt 11,9 ja 6,8 miljonit eurot.

31 Keskmiselt 166 miljonit eurot aastas.

ELi toetus puitu tootvatele riikidele ei olnud piisavalt mõjus

35

Kontrollikoda kontrollis, kas

- a) projektide väljundid saavutati plaanipäraselt;
- b) litsentsimissüsteemide ettevalmistamine edenes rahuldavalt;
- c) tegevuskava rakendamise komisjoni poolne järelevalve ja aruandlus oli nõuetekohane.

Peamistes läbivaadatud projektides esines probleeme

36

Riigiasutuste suutlikkuse suurendamise projektid ei olnud tulemuslikud. Küll aga tugevdas FLEGT kodanikuühiskonna organisatsioone, mis parandas metsandussektori läbipaistvust. Rahaliselt kõige mahukamad projektid Kamerunis ja Indoneesias ei andnud oodatud tulemusi. Kamerunis takistas edasiminekut vähene edu, Indoneesias aga suunati projekti ebaõnnestumise tõttu ELi vahendid mujale.

37

Kameruni VPA protsessi peamine projekt, mille eesmärk oli luua puidu jälgimissüsteem³², ebaõnnestus, sest väljatöötatud süsteem ei toimi. See tähendab, et projektiga toodetud tulemusi ei kasutata. Projekt oli käigus aastatel 2010–2013 ja maksis 2,27 miljonit eurot. Ebaõnnestumine tulenes mitmest tegurist, alates ebaõigest vajaduste hindamisest kuni tõsiste puudusteni projekti elluviimisel. Ebaõige vajaduste hindamine hõlmab ka komisjoni ebatõhusat kooskõlastust sidusrühmadega, eelkõige metsandus- ja loomastiku ministeeriumiga. Lisaks ei olnud töövõtja töö tulemused rahuldavad ja komisjon ei võtnud õigeaegselt parandusmeetmeid. Puidu jälgimissüsteemi mittetoimimine on üks peamisi Kameruni VPA rakendamisel tekkinud viivituste põhjuseid. Teise projektiga, mida rahastab Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, töötatakse välja uut süsteemi.

32 Projekt: *Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun.*

38

Kameruni FLEGTi protsessi peamine saavutus on kodanikuühiskonna kaasamine metsahaldusse. Enne VPA allkirjastamist ei tunnustanud valitsus kodanikuühiskonna organisatsioone õiguspäraste partneritena, kellel oleks õigust väljendada muret metsaressurside haldamisega seotud probleemide üle. Ehkki kohalike ja rahvusvaheliste VVOde suhted asjaomaste ministriumidega on ka praegu kohati teravad³³, on neist saanud aktsepteeritud sidusrühmad, kellel on võimalik mitmel tasandil riigi metsapoliitikat mõjutada. See avaldab positiivset mõju kogu sektori läbipaistvusele ja aruandekohustuse täitmisele. Tuleb siiski märkida, et ehkki projektid üldjuhul tugevdasid kodanikuühiskonna positsiooni, ei saavutanud auditeeritud neljast VVOde rakendatavast projektist kaks kõiki kavandatud tulemusi, mille peamiseks põhjuseks olid liiga ambitsioonikad eesmärgid.

39

Indoneesias oli rahanduslikult olulisima FLEGTiga seotud projekti³⁴ eesmärk parandada metsandusalast õiguskorda ja valitsemist, tõhustades aruandekohustust ja läbipaistvust, vähendades ebaseadusliku puiduga kauplemist kaubandus- ja tööstussektori kaasamise abil, ning toetades FLEGTi meetmete koordineerimist. Projekt ei saavutanud suuremat osa kavandatud tulemustest, mis oli põhjustatud projekti liiga ambitsioonikast ja ebarealistlikust ülesehitusest, rakendamisel tekkinud probleemidest ning nõrgast järelevalvest. Projekt ei tootnud mingeid konkreetseid väljundeid, see lõpetati enneaegselt ja osa vahenditest tuli tagasi nõuda. Komisjoniga projekti käsitlemise üle tekkinud erimeelsuse tõttu otsustas Indoneesia valitsus VPA protsessi jätkata, ilma selleks komisjonilt edaspidi otsest toetust saamata.

40

Perioodil 2002–2006 hõlmas komisjoni koostatud Indoneesia riigistrateegia dokument loodusvarade, eriti metsa haldamist kui üht arenguabi keskset sektorit, kuid perioodil 2007–2013 see enam nii ei olnud. Kui välja arvata Indoneesia FLEGTi toetusprojekt 2004. aastal, ei ole sel perioodil Indoneesia valitsusele metsandussektoris ELi arenguabi ette nähtud.

41

ELi poolt Indoneesias 11 projektile antud 10 miljoni euro suurust abi eraldati alates 2004. aastast eranditult VVOde kaudu. Projektid olid üldjuhul suunatud kohaliku (kodanikuühiskonna või teiste valitsusväliste osalejate, sealhulgas erasektori) osaluse toetamisele VPA eri etappides (sealhulgas poliitikareformi raames), metsahalduse parandamisele ning puidu jälgimise ja sõltumatute järelevalvesüsteemide rakendamisele. Ehkki sellise lähenemise viisi plussiks oli motiveeritud organisatsioonide kaasamine, oleks eesseevate probleemide ulatust arvestades vaja läinud koordineeritumat käsitlust. Näiteks osutus problemaatiliseks arvukate VKEde toetamine täielikule FLEGTi litsentsimisele ülemineku ettevalmistamisel, mis ületab tunduvalt komisjoni projektide suutlikkuse.

33 Näiteks ei võta metsandus- ja loomastiku ministeerium kohalike kogukondade poolt ebaseadusliku metsamaterjali väljaveo juhtumite kohta koostatud aruannete alusel meetmeid (projekt: *Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun*).

34 EK-Indoneesia FLEGTi toetusprojekt.

Tähelepanekud

42

Neli Indoneesias läbivaadatud VVO projekti keskendused riigi sõltumatu järelevalvesüsteemi tõhustamisele, VKEde toetamisele ning VPA ettevalmistamise ja täitmise parandamisele. Üks projekt täitis oma eesmärgid ettenähtud ajakava ja eelarve piires³⁵. Kahe projekti rakendamine on pooleli, neist ühe puhul on kavandatud tulemuste saavutamine tõenäoline³⁶. Neljanda projekti³⁷ rakendamisel tekkisid tõsised viivitused ning ülesehituse puuduste ja kaasrahastamispartneri loobumise tõttu vähendati selle ulatust oluliselt.

43

Peamisi kontrollikoja poolt kindlakstehtud tegureid, mis mõjutavad projektide eesmärkide saavutamist neis kahes riigis, rõhutasid ka komisjoni hindajad oma ROM aruannetes ja teistes VPA riikides läbiviidud FLEGTiga seotud projektide hinnangutes. Need tegurid olid projekti riskide ja piirangute ebapiisav hindamine, ebasobiv ülesehitus, nõrk projektijuhtimine, järelevalve ja projektipartnerite vahelise koordineerimise probleemid.

Edasimineku litsentsimissüsteemide kasutuselevõtu suunas kulgeb aeglaselt

44

Praegu osaleb VPA protsessis 26 riiki. Neist üheksa peavad VPA üle läbirääkimisi ja kuus (Indoneesia, Kamerun, Ghana, Kongo Vabariik, Libeeria ja Kesk-Aafrika Vabariik) on VPA juba allkirjastanud. VPA allkirjastanud riikide edenemine litsentsimissüsteemi kasutuselevõtu suunas toimub väga erinevas tempos, mis tuleneb mitmest põhjusest, nagu erinev institutsiooniline suutlikkus ja protsessile pühendumine.

45

Indoneesia, kus VPA läbirääkimised algasid 2007. aasta märtsis ja leping jõustus 2014. aasta mais, on probleemide lahendamisel märkimisväärsed edusamme teinud ja loodab lähitulevikus täielikult FLEGTi litsentsimissüsteemile üle minna. Riiklik puidu õiguspärasuse kontrolli- ja litsentsimissüsteem, mis on ekspordi puhul kohustuslik, juba toimib. Pärast 2013. ja 2014. aastal toimunud ühishindamist tegeleb riik nüüd ülejäänud probleemide lahendamisega. Indoneesia kaks peamist probleemi on 1) nõutava riigivalitsemise taseme tagamine, arvestades riigi suurust ja mitmekesisust, 2) selle kindlustamine, et riigis tegutsevad arvukad VKEd täidavad täielikult kõiki regulatiivseid nõudeid.

46

Kamerun väljendas soovi sõlmida ELiga VPA 2004. aastal. Ehkki Kameruni metsandusseadus on hinnangute kohaselt hästi välja arendatud, on see ka väga keeruline ning seaduse jõustamine on endiselt suureks probleemiks. VPA läbirääkimised kestsid üle nelja aasta (2006–2010). Pika ratifitseerimisprotsessi tõttu jõustus leping lõpuks 1. detsembril 2011. Lepingus kindlaksmääratud ajakava kohaselt pidi puidu jälgimissüsteemi katsesüsteemi katsetamine toimuma 2013. aastal ja FLEGTi litsentside väljastamine 2015. aastal. VPA peamist eesmärki, milleks on puidu litsentsimissüsteemi arendamine, ei ole aga veel kaugeltki saavutatud, mis tuleneb peamiselt puidu jälgimissüsteemi arendusprojekti ebaõnnestumisest. Seega tuleb lahendada palju probleeme, enne kui on võimalik täielikult FLEGTi litsentsimissüsteemile üle minna.

35 Projekt. Kodanikuühiskonna organisatsioonide ning väikeste ja keskmise suurusega tööstusettevõtete positsiooni tugevdamine VPA ettevalmistamisel ja SVLK rakendamisel.

36 Projekt. Puidu õiguspärasuse kontrolli (FLEGTi litsentsi) edendamine Indoneesia puidutööstuse jätkusuutliku tootmise ja tarbimise tagamise peamise vahendina.

37 Projekt. Valitsuse ja selleväliste osalejate positsiooni tugevdamine FLEGT-VPA ettevalmistamisel, läbirääkimistel ja/või täitmisel.

Tähelepanekud

47

Ghana, mis oli 2009. aastal esimene VPA allkirjastanud riik, planeeris algselt esimesi FLEGTi litsentsiga tooteid eksportima hakata hiljemalt 2011. aasta lõpus. Puidu jälgimissüsteem juba toimib, kuid litsentsi andmise korda tuleb veel katsetada. Praegu on riik võtnud eesmärgiks saada süsteemid litsentsimiseks valmis 2015. aasta lõpuks.

48

Kongo Vabariigis, mis ratifitseeris oma VPA 2010. aasta mais, on metsastrategia ja uus metsandusseadus väljatöötamisel. Edasiminekuks on aga olnud aeglane, mida põhjustavad peamiselt riigivalitsemisega seotud tegurid.

49

Libeeria ja EL alustasid VPA läbirääkimisi 2009. märtsis ja VPA allkirjastati 2011. aasta juulis. Ebaseaduslik raie on aga jätkuvalt tõsine probleem, nagu ka erakasutuslubade³⁸ kuritarvitamine. Peamiseks kitsaskohaks on metsahaldusasutuste nõrk suutlikkus.

50

Kesk-Aafrika Vabariigiga sõlmiti VPA 2011. aasta novembris, kuid kodusõda on peatanud igasuguse riigipoolse tegevuse. Riigi paljud piirkonnad asuvad väljaspool metsahaldusasutuste kontrolli, mis takistab VPA täitmist.

51

Veel üheksa riigiga on VPA läbirääkimised pooleli. Üks neist, Malaisia, mis on oluline troopilise puidu tootja, oli 2006. aastal esimene riik, kellega läbirääkimisi alustati. Aastatepikkustest tihedatest läbirääkimistest hoolimata ei ole aga õnnestunud lahendada probleeme seoses VPA kohaldamisega kogu riigis ja eriti Sarawakis. VPA puudumisel kasutab Malaisia laialdaselt avaliku ja erasektori tõendamissüsteeme.

52

Ehkki komisjonil on õnnestunud ebaseadusliku raie probleemile tähelepanu juhtida ja selle vastu märkimisväärset huvi säilitada, on edusammud litsentsimise suunas olnud aeglased. On oht, et tekib „FLEGTi tüdimus“, kuna riigid muutuvad edusammude puudumise tõttu rahulolematuks ja leiavad teisi, lihtsama juurdepääsuga turge. Enamikus riikides on rakendamisprotsessi peamiseks takistusteks institutsioonilise suutlikkuse puudumine, levinud korruptsioon ja nõrk õiguskord.

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

Järelevalve- ja aruandluskord oli ebarahuldav

53

Komisjon ei andnud FLEGTi tegevuskava täitmisest perioodiliselt aru. FLEGTi määruse artikli 9 kohaselt peab komisjon kahe aasta jooksul pärast esimese VPA jõustumist nõukogule aruande esitama, kuid sellist aruannet ei koostatud. Esitati individuaalseid partnerriike käsitlevaid aruandeid, mis sisaldasid teavet VPA eri valdkondades läbiviidud tegevuse kohta, kuid nendes ei mõõdetud VPA täitmist seatud vahe-eesmärkide alusel ega kirjeldatud saavutusi ja ilmnunud probleeme koos nende lahendamiseks võetud meetmetega.

54

Probleemiks oli ka usaldusväärset andmebaasi hõlmava (vt punkt 22) ja aruandlust lihtsustava raamistikuga puudumine. Eesmärkide ja vahe-eesmärkide puudumise tõttu oli edusammude hindamine keeruline. Nagu märgitud perioodi 2003–2010 EFI FLEGTi tegevuskava eduaruandes, muudab selle veelgi keerulisemaks asjaolu, et tegevuskava on pigem poliitiline protsess kui tavapärane abiprogramm³⁹.

55

Alles 2014. aasta lõpus võttis komisjon kasutusele ühtlustatud järelevalveraa- mistiku, mille abil mõõta VPA täitmise põhieesmärkide saavutamist. Praeguse- seni on tegemist komisjoni sisekasu- tuseks mõeldud raamistikuga. Kuna süsteem võeti kasutusele alles hiljuti, on liiga vara selle reaalset toimimist hinnata.

56

2014. aasta lõpus käivitas komisjon FLEGTi tegevuskava välishindamise, mille aruande valmimise tähtaeg on 2015. aasta oktoober. Hindamine, mis toimub 12 aastat pärast tegevuskava esitamist, on ammu hiljaks jäänud, arvestades sellel ajavahemikul esile kerkinud probleeme ja olulisi sündmusi, mis oleksid vajanud kindlakstegemist ja analüüsi, et hinnata nende mõju kehtivale tegevuskavale. Analüüsida oleks tulnud näiteks järgnevat:

- a) Aasia riikide järjest suurenev mõju puidukaubandusele;
- b) metsade otstarbe ebaseadusliku muutmise (nt põllumajandus- maaks) suurenev mõju;
- c) võimalused kliimamuutuse leeven- damise meetmega REDD+ suure- ma koostoime saavutamiseks;
- d) puidu ELi eksportimises toimunud muudatused;
- e) võimalused erasektori tööenda- missüsteemide laialdasemaks kasutamiseks.

39 FLEGTi tegevuskava eduaruanne 2003–2010, EFI (2011), lk 34.

Järeldused ja soovitused

57

Kontrollikoda järeldab, et komisjon ei hallanud ELi FLEGTi tegevuskava raames eraldatud toetust piisavalt hästi.

58

FLEGTi toetus ei olnud piisavalt hästi üles ehitatud ja suunatud:

- a) ELi toetus FLEGTi protsessile põhines ebaseadusliku raie probleemi, selle liikumapanevate jõudude ja võimalike meetmete põhjalikul analüüsil, ning komisjon koostas FLEGTi tegevuskava uuenduslikul viisil.
- b) Komisjon ei kavandanud aga asjakohast töökava, mis oleks sisaldanud selgeid eesmärke, vahe-eesmärke ja eelarvet. Ehkki sellist tegevuskava oleks olnud raske ette valmistada algatuse algfaasis, oleks seda tulnud teha algatuse esimeste aastate jooksul.
- c) ELi puidumääruse hiline vastuvõtmine ja aeglane rakendamine pärssis VPA riikide huvi FLEGTi litsentsimissüsteemile üleminekut ette valmistada.
- d) FLEGTi litsentsimissüsteemi puudumisest tingitud tühik on suures osas täidetud erasektori tõendamissüsteemidega, mis aitab olulisel määral kaasa ELi puidumääruses ette nähtud hoosuskohustuse täitmisele. Komisjon ei uurinud aga piisavalt FLEGTi ja mainitud erasüsteemide vahelise koostoime võimalusi.
- e) Komisjon ei seadnud puitu tootvatele riikidele antavale toetusele selgeid rahastamisprioriteete.

1. soovitus Tööplaan

Komisjon peaks koostama FLEGTi tegevuskava erinevate osade täitmiseks perioodi 2016–2020 tööplaani, milles seataks selged ja täpsed eesmärgid, prioriteedid, tähtajad ja puitu tootvatele riikidele eraldatava ELi toetuse eelarve. Eesmärkide määramisel tuleks arvesse võtta riikide suutlikkust ja nende konkreetseid piiranguid.

2. soovitus ELi puidumääruse kohaldamine

Komisjonil on ülim aeg nõuda puidumääruse ranget kohaldamist kõigis liikmesriikides.

3. soovitus Erasektori tõendamissüsteemid

Komisjon peaks välja selgitama, kuidas oleks võimalik usaldusväärseid erasektori tõendamissüsteeme rohkem kasutada.

4. soovitus Vahendite eraldamine

Vahendid tuleks suunata sinna, kus nende tõenäoline panus ebaseadusliku raie ja sellega seotud kaubanduse vastu võitlemiseks on kõige suurem. Juhtudeks, mil VPA nõuete täitmine tundub keerulisem, peaks komisjon kavandama metsahalduse toetamiseks meetmed, mis ei eelda tingimata VPA allkirjastamist.

59

ELi toetus puitu tootvatele riikidele ei olnud piisavalt mõjus.

- a) See tugevdas kodanikuühiskonda ja suurendas ebaseadusliku raie probleemi alast teadlikkust partnerriikides, kuid riigiasutuste suutlikkuse suurendamisele keskendunud projektid ei saavutanud oodatud tulemusi.
- b) FLEGTi litsentsimissüsteem, mis oli tegevuskava nurgakivi, ei toimi veel üheski partnerriigis. Tegevuskava esitamisest on nüüdseks möödunud 12 aastat, ja ehkki huvi vabatahtlike partnerlepingute vastu on olnud suur, ei ole veel kehtestatud ühtegi FLEGTi litsentsimissüsteemi ning süsteemide kasutuselevõtu tähtaegu ei ole järgitud.
- c) Komisjon ei teinud FLEGTi tegevuskava täitmise üle nõuetekohast järelvalvet ega andnud sellest aru. 2014. aasta lõpus käivitatud hindamine on ammu hiljaks jäänud.

5. soovitus Aruandlus

Komisjon peaks FLEGTi tegevuskava täitmise kohta iga kahe aasta tagant aruande esitama. Aruanne peaks sisaldama VPA täitmise hindamist, kavandatud tähtaegu, esilekerkinud probleeme ja võetud või kavandata-
vaid meetmeid.

6. soovitus Hindamised

Komisjon peaks aruandes toodud hindamise põhjal kaaluma, kuidas praegust lähenemisviisi muuta, et saavutada käegakatsutavamaid tulemusi.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva aruande vastu 8. septembri 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
president

FLEGTi, metsahalduse ja kaubandusalaste programmide rakendamine perioodil 2003–2013

(miljonites eurodes)

Piirkond/riik	VPAd			Rakendamise viis			Kokku
	Sõlmitud (aasta)	Huvi ¹	Läbirääkimised poolel ³	Rakendavad liikmesriigid	Ühine rakendamine koos rahvusvaheliste organisatsioonidega	Muu (rakendavad partnerrigid, VV0d, era- ja avaliku sektori ettevõtted)	
Sahara-tagune Aafrika							74,89
Mitu riiki ²						14,92	14,92
Kamerun	2010					13,66	13,66
Libeeria	2011			8,00		3,90	11,90
Ghana	2009					3,00	3,00
Burkina Faso					7,80	0,20	8,00
Kongo Vabariik	2010					7,56	7,56
Kesk-Aafrika Vabariik	2011					6,80	6,80
Kongo Demokraatlik Vabariik			X		3,00	2,18	5,18
Uganda						2,75	2,75
Madagaskar						0,68	0,68
Gabon			X			0,20	0,20
Sudaan						0,19	0,19
Malawi						0,05	0,05
Ladina-Ameerika							90,21
Mitu riiki ²						3,93	3,93
Honduras			X	20,40		21,73	42,13
Brasiilia					10,79	12,74	23,53
Nicaragua				2,00		6,06	8,06
Kolumbia		X				8,05	8,05
Peruu		X				4,03	4,03
Guyana			X			0,45	0,45
Tšiili						0,04	0,04

(miljonites eurodes)

Piirkond/riik	VPAd			Rakendamise viis			Kokku
	Sõlmitud (aasta)	Huvi ¹	Läbirääkimised pooleli ³	Rakendavad liikmesriigid	Ühine rakendamine koos rahvusvaheliste organisatsioonidega	Muu (rakendavad partnerriigid, VV0d, era- ja avaliku sektori ettevõtted)	
Aasia ja Vaikse ookeani riigid							43,37
Mitu riiki ²					10,60	1,91	12,51
Indoneesia	2011					21,95	21,95
Hiina						3,84	3,84
Filipiinid		X				1,92	1,92
Afganistan						1,88	1,88
Tai						0,61	0,61
Myanmar		X				0,45	0,45
Saalomoni Saared		X				0,18	0,18
Malaisia			X				
Vietnam			X			0,03	0,03
Naabus							25,04
Mitu riiki ²					15,00		15,00
Maroko						5,63	5,63
Kosovo				2,70		0,41	3,11
Montenegro						0,75	0,75
Liibanon						0,33	0,33
Albaania						0,10	0,10
Gruusia						0,09	0,09
Valgevene						0,03	0,03
Kaks või rohkem piirkonda							63,65
Mitu riiki ²					39,60	24,05	63,65
KOKKU				33,10	86,79	177,28	297,17

1 Veel kuus riiki on huvi väljendanud (Boliivia, Kambodža, Ecuador, Guatemala, Paapua Uus-Guinea ja Sierra Leone), kuid rahalist kohustust ei ole veel võetud.

2 Mitme riigi osalusega projektid hõlmavad (**Aasia ja Vaikse ookeani riikide puhul**): lepinguid Euroopa Metsainstituudiga kogusummas 10,6 miljonit eurot (FLEGT Aasia) ja (**naabuspiirkondade puhul**) lepinguid Maailmapangaga kogusummas 15 miljonit eurot (FLEG). Rohkem kui kaht piirkonda hõlmavate mitme riigi osalusega projektide puhul sisaldavad peamised programmid lepinguid EFIGa 12 miljoni euro väärtuses ja FAOga 20 miljoni euro väärtuses (FLEGT AKV: 10 miljonit eurot ja ELI-FAO FLEGT: 10 miljonit eurot).

3 Läbirääkimised on pooleli veel kolme riigiga, mille suhtes ei ole rahalist kohustust võetud – Côte d'Ivoire, Laos ja Tai.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi esitatud teabe põhjal.

Auditeeritud projektide nimekiri

Riik	Projekti pealkiri	ELi osalus (eurodes)	Rakendusperiood
Kamerun	<i>Mise en place d'un Observateur Indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun</i>	2 480 070	31.12.2009–30.12.2013
	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i>	2 496 763	15.2.2010–14.12.2012
	<i>Mise en place d'un Audit Indépendant du Système FLEGT au Cameroun</i>	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>	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>	113 836	19.1.2012–18.7.2013
Indoneesia	EK-Indoneesia FLEGTi toetusprojekt	11 276 872	1.3.2006–28.11.2011
	Maa ühiskasutuse planeerimine ja jätkusuutlik institutsiooniline kord maa valdamise, metsa- ja kogukonnaõiguste tugevdamiseks Indoneesias	1 796 619	1.3.2010–28.2.2014
	Valitsuse ja selleväliste osalejate positsiooni tugevdamine FLEGT-VPA ettevalmistamisel, läbirääkimistel ja/või täitmisel	1 189 228	10.1.2011–31.12.2015
	Indoneesia sõltumatu metsajärelevalve võrgustiku tugevdamine usaldusväärse puidu õiguspärasuse kontrollisüsteemi ja VPA mõjusa täitmise tagamiseks	188 946	1.5.2011–30.4.2013
	Puidu õiguspärasuse kontrolli (FLEGTi litsentsi) edendamine Indoneesia puidutööstuse jätkusuutliku tootmise ja tarbimise tagamise peamise vahendina	1 091 463	30.1.2013–28.2.2014

Projektide hindamiste ja läbivaadatud ROMide nimekiri

Hindamised

	Projekti pealkiri	ELi osalus (eurodes)	Riik	Hindamise aeg ja liik	Aruande peamised leiud
1	ELi FLEGTi Aasia tegevuskava piirkondlik toetusprogramm	5 800 000	Peakorter	Detsember 2010 Vahehindamine	<ul style="list-style-type: none"> Projekti nõrk ülesehitus: eesmärgid, tegevused, oodatavad tulemused ja vahe-eesmärgid ei ole piisavalt üksikasjalikud Puudub selge tulemuslikkuse järelevalvesüsteem, mille tagajärjeks on vähene tõhusus ja piiratud aruandlus
2	VERIFOR – institutsioonilised võimalused õiguspärasuse kontrollimiseks metsandussektoris	1 902 171		November 2009 Lõpphindamine	<ul style="list-style-type: none"> Projekti vähene paindlikkus, kohandamaks oma loogilist raamistikku mõningate Aasia ja Aafrika piirkondade dünaamikale, mis vähendas raamistiku mõjust
3	Puidukaubanduse tegevuskava (TTAP) – TFT (troopilise metsa fond) projekt	3 389 796		Mai 2012 1. etapi lõpphindamine ja 2. etapi vahehindamine	<ul style="list-style-type: none"> Väga head üldtulemused
4	Sõnaõiguse tagamine: VVOde liitude toetamine FLEGTi VPA protsessis osalemisel, et parandada metsahaldust ning tugevdada kohalike ja põliselanike õigusi	960 000		Juuni 2012 Lõpphindamine	<ul style="list-style-type: none"> Väga head üldtulemused
5	Metsahalduse õpperühm – praktilise, õiglase ja säästva metsakasutuse võimaldamine	1 866 365		Jaanuar 2014 Lõpphindamine	<ul style="list-style-type: none"> Puudub süstemaatiline vajaduste hindamine ja projekti loogiline raamistik ei ole piisavalt täpne; puuduvad nõuetekohaselt riigi tasandil määratletud näitajad Projektiga toetatud tegevus ei ole piisav, et saavutada valitsemistaseme soovitud paranemist
6	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i>	2 496 763	Kamerun	Mai 2013 Lõpphindamine	<ul style="list-style-type: none"> Projekti nõrk ülesehitus: riikide riske ja piiranguid ei ole piisavalt arvesse võetud Ebapiisav sidusrühmadevaheline kooskõlastamine Ebatõhus järelevalve ja projektijuhtimine Kavakohaseid tulemusi ei saavutatud
7	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i>	987 139		Detsember 2012 Vahehindamine	<ul style="list-style-type: none"> Ebapiisav piirangute hindamine ja prognoos Ebarealistlik projekti ülesehitus
8	Aafrika metsahalduse tõhustamine läbi kõrgetasemeliste riiklike ebaseadusliku raie teemaliste kohtumiste ning teadlikkuse tõstmise ja koolituse kesktasemel	1 890 608		Mai 2013 Vahehindamine	<ul style="list-style-type: none"> Puudus nõuetekohane loogiline raamistik koos objektiivselt tõendatavate näitajatega Puudused projekti järelevalves: ei peetud regulaarseid juhtkomitee koosolekuid Kooskõlastusprobleemid, mille tõttu puuduvad seosed projekti eri väljundite vahel

	Projekti pealkiri	ELi osalus (eurodes)	Riik	Hindamise aeg ja liik	Aruande peamised leiud
9	EK-Indoneesia FLEGTi toetusprojekt	11 276 872	Indoneesia	September 2010 Lõpphindamine	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ebasobiv ja ebarealistlik projekti ülesehitus ○ Ebatõhus projekti järelevalve ja juhendamine ○ Enamikku tulemustest ei saavutatud kavakohaselt
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>	1 598 497	Kongo Vabariik	Märts 2012 Vahehindamine	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mõned puudused loogilises raamistikus, eriti objektiivselt tõendatavate näitajate määratlemises ○ Puudused projekti järelevalves: ei peetud regulaarseid juhtkomitee koosolekuid

ROM aruanded

	Projekti pealkiri	ELi osalus (eurodes)	Riik	ROM andmed	Aruande peamised leiud
11	Metsarahvaste programm: suur sõnaõigus: metsast sõltuvate kogukondade ja kodanikuühiskonna organisatsioonide tulemuslik osalemine FLEGTis	778 271	Kamerun	Märts 2013	<ul style="list-style-type: none"> Loogiline raamistik ei ole nõuetekohaselt välja töötatud, mis muudab saadud tulemuste hindamise keeruliseks Partnerid ei ole projekti kavandamisse kaasatud Vähene kooskõlastus teiste FLEGTi projektide ja riigipoolsete osalejatega Piiratud järelevalve
12	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i>	987 139		Märts 2013	<ul style="list-style-type: none"> Nõrk loogiline raamistik, eesmärgid ja näitajad ei ole piisavalt üksikasjalikud Ebapiisav riskianalüüs Tegevuse nõrk järelevalve Viivitused elluviimisel Puudub paindlik/elujõuline väljumisstrateegia
13	Aafrika metsahalduse tõhustamine läbi kõrgetasemeliste riiklike ebaseadusliku raie teemaliste kohtumiste ning teadlikkuse tõstmise ja koolituse kesktasemel	1 890 608		Juuni 2013	<ul style="list-style-type: none"> Nõrk loogiline raamistik, halvasti kavandatud eesmärgid, väljundid ja näitajad Sidusrühmadevaheline nõrk kooskõlastus Ebakvaliteetsed väljundid ja ebakindel jätkusuutlikkus
14	Suutlikkuse suurendamine Kongo vesikonnas ning sõltumatu metsaõigusnormide täitmise järelevalve ja metsahalduse (IM-FLEG) rakendamine Kongo Vabariigis	1 636 366	Kongo Vabariik	Aprill 2009	<ul style="list-style-type: none"> Näitajad ei ole alati kvantifitseeritavad Projekt sõltub välisrahastamisest ega tooa ise tulu Institutsioonilise struktuuri püsimine ilma välise sekkumiseta on ebatõenäoline
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>	1 438 647		Detsember 2012	<ul style="list-style-type: none"> Näitajad ei ole täpsed ja neid on keeruline mõõta Juhtkomitee koosolekuid ei ole toimunud, ehkki need olid kavandatud Jätkusuutlikkus sõltub jätkuvast rahastamisest
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>	180 000		Detsember 2012	<ul style="list-style-type: none"> Nõrk loogiline raamistik, mõned näitajad ei ole mõõdetavad Sidusrühmad ei ole projekti kavandamisse kaasatud Juhtkomitee koosolekuid ei ole toimunud, ehkki need olid kavandatud Jätkusuutlikkuse probleemid: VPA protsess on endiselt pooleli, partnerite ja teiste sidusrühmade tehniline koolitus on ebapiisav

	Projekti pealkiri	ELi osalus (eurodes)	Riik	ROM andmed	Aruande peamised leiud
17	Valitsuse algatus õiguste ja aruandekohustuse edendamiseks metsahalduses (GIRAF)	865 767	Ghana	Juuli 2011	<ul style="list-style-type: none"> Nõrk loogiline raamistik Ebamäärased riskid ja oletused Sidusrühmadevaheline nõrk kooskõlastus Puudub toetav poliitiline keskkond Mõningate tegevuste ebatõhus elluviimine Projekti kavandamisel ei ole arvestatud jätkusuutlikkust
18	Seaduslike ja õiguspärase kodumaiste puiduturgude vabatahtlike partnerluslepingutega integreerimise toetamine	1 999 265		Juuni 2013	<ul style="list-style-type: none"> Näitajad ei ole alati mõõdetavad, tulemuste järelevalve ja mõõtmine on keeruline
19	Uue tee leidmine vihmametsa säilitamiseks: ebaseaduslikust raiest hea valitsemistavani	2 560 516	Indoneesia	November 2011	<ul style="list-style-type: none"> Näitajad ei ole piisavalt hästi välja töötatud Projekti elluviijad on alahinnanud projekti keerukust ja selles osalejate arvu Nõrk ühilduvus kohalike institutsiooniliste struktuuridega
20	Metsaressursside haldamise parandamine ning ebaseadusliku raie ja sellega seotud kaubanduse vähendamine kodanikuühiskonna täieliku kaasamise abil Kagu-Aasias	1 645 901		September 2007	<ul style="list-style-type: none"> Näitajad peaksid olema realistlikumad
21	Maa ühiskasutuse planeerimine ja jätkusuutlik institutsiooniline kord maa valdamise, metsa- ja kogukonnaõiguste tugevdamiseks Indoneesias	1 796 619		November 2012	<ul style="list-style-type: none"> Näitajad ei ole piisavalt üksikasjalikud Edasiminekut käsitlev aruandlus on puudulik Puudub kindel väljumisstrateegia
22	Valitsuse ja selleväliste osalejate positsiooni tugevdamine FLEGT-VPA ettevalmistamisel, läbirääkimistel ja/või täitmisel	1 189 228		Detsember 2013	<ul style="list-style-type: none"> Näitajad ei ole asjakohased Ebapiisav koordineerimine: juhtkomitee koosolekuid ei peetud, partneritevaheline koostöö on piiratud Viivitused elluviimisel

	Projekti pealkiri	ELi osalus (eurodes)	Riik	ROM andmed	Aruande peamised leiud
23	Metsahalduse tugevdamine konfliktijärgses Libeerias	1 616 448	Libeeria	Juuni 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Loogiline raamistik ei ole selge ja realistlik ○ Ülesehituses napib järelevalve- ja hindamisvahendeid ○ Paljud toetusesaajad ei ole kavandamisprotsessi kaasatud ○ ELi delegatsiooni ja rakenduspartneri vahelised kommunikatsiooniprobleemid ○ Puudub jätkusuutlikkuse strateegia
24	Kodanikuühiskonna sõltumatu järelevalve metsaõigusnormide täitmise järelevalve ja metsahalduse üle (CSIMFLEG) Libeerias	150 000		Mai 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Puudused loogilises raamistikus: näitajad ei ole täpselt määratletud, ajakava on ebarealistlik ○ Madala elatustasemega toetusesaajad ja erasektor ei ole kavandamise kaasatud ○ Nõrk järelevalve, puudub kõiki sidusrühmi kaasav projekti juhtkomitee ○ Tööplaanis puudub projekti järkjärgulise lõpetamise strateegia ○ Nõrk poliitikaraamistik
25	Metsahalduse parandamine läbi kodanikuühiskonnapoolse järelevalve	129 852		Mai 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Loogiline raamistik ei ole selge, näitajad ei vasta SMART-kriteeriumidele ○ Madala elatustasemega maapiirkondade elanikkond ja erasektor ei ole kavandamisprotsessi kaasatud ○ Paljud väljundid valmisid suure hilinemisega, osa ei valminudki ○ ELi delegatsiooni ja rakenduspartneri vahelised kommunikatsiooniprobleemid ○ Puudub väljumisstrateegia

Transparency International – korrupsiooni tajumise indeks 2007–2013

Riik	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	CPI													
	Punkti-summa	Koht	Punkti-summa	Koht	Punkti-summa	Koht	Punkti-summa	Koht	Punkti-summa	Koht	Punkti-summa	Koht	Punkti-summa	Koht
Kamerun	2,4	138	2,3	141	2,2	146	2,2	146	2,5	134	2,6	144	2,5	144
Libeeria	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
Kongo Vabariik	2,1	150	1,9	158	1,9	162	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,2	154
Kesk-Aafrika Vabariik	2,0	162	2,0	151	2,0	158	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,5	144
Kongo Demokraatlik Vabariik	1,9	168	1,7	171	1,9	162	2,0	164	2	168	2,1	160	2,2	154
Gabon	3,3	84	3,1	96	2,9	106	2,8	110	3	100	3,5	102	3,4	106
Honduras	2,5	131	2,6	126	2,5	130	2,4	134	2,6	129	2,8	133	2,6	140
Guyana	2,6	123	2,6	126	2,6	126	2,7	116	2,5	134	2,8	133	2,7	136
Indoneesia	2,3	143	2,6	126	2,8	111	2,8	110	3	100	3,2	118	3,2	114
Malaisia	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

Korrupsiooni tajumise indeksiga mõõdetakse avaliku sektori korrupsiivsuse tajutud taset skaalal nullist (väga korruptiivne) kümneni (korrupsiooni pole). 2013. aasta pingerida hõlmas 177 riiki.

Kokkuvõte

I
ELi juhtivat kohta üleilmsetes püüdlustes ebaseadusliku metsaraie vastu võitlemisel on laialdaselt tunnustatud. EL ja 28 liikmesriiki on teinud metsa-õigusnormide täitmise järelevalve, metsahalduse ja puidukaubandusega (FLEGT) seotud meetmete rakendamiseks tööd koos enam kui 40 tootjariigi ja mitme tarbijariigiga kogu maailmas.

II
Tuleb rõhutada, et FLEGTi käsitleva teatisega reageeriti tungivale nõudmisele komisjoni, liikmesriikide ja tootjariikide ühistegevuse järele. FLEGTi tegevuskava on poliitikaraamistik, milles on edukalt koondatud ebaseadusliku metsaraie probleemile osutatav poliitiline tähelepanu, poliitika- ja õigusmeetmed ning ELi, liikmesriikide ja paljude partnerriikide pakutav juhtimistoetus. Arvestada tuleb, et FLEGT ei ole rahastatav koostööprogramm, millel oleks eriotstarbeline rahastamismehhanism.

FLEGTi tegevuskavas sätestatakse eri osade jaoks oma protsess ja meetmete pakett ning toetatakse peamiselt poliitika- ja õigusmeetmetele, mida täiendab selle eesmärkide saavutamiseks tavapärase arengukoostöö toetus.

III
Komisjon ei nõustu kontrollikoja järelدusega, et ELi FLEGTi tegevuskava raames puitu tootvatele riikidele antud toetust ei ole hallatud piisavalt hästi. Komisjon on püüdnud hallata tootjariikidele antud FLEGTi toetust parimal võimalikul viisil, võttes arvesse ebaseadusliku metsaraiega üleilmse tegelemisega kaasnevaid probleeme, hea metsahalduse ja õigusnormide täitmise järelevalve edendamise keerukust mitmel arengumaal ning FLEGTi uuenduslikku iseloomu. Komisjon jätkab jõupingutusi tõhususe, tulemuslikkuse ja majanduse parandamise nimel. Ta juhindub kontrollikoja eriaruandest ja käimasolevast FLEGTi tegevuskava hindamisest, mis on andnud võimaluse uurida mitmesuguseid programme, projekte ja meetmeid. Samuti rõhutas komisjon, et FLEGT on komisjoni, liikmesriikide

ja partnerriikide ühine ettevõtmine. Seda tuleks arvesse võtta muu hulgas vahendite eraldamise hindamisel. Ei tohiks eeldada, et kõik metsahalduse ja õigusnormide täitmise järelevalve küsimused lahendatakse ainult komisjoni vahenditega.

IV
Komisjon ei nõustu kontrollikoja tähelepanekuga.

On keeruline paigutada FLEGTi tegevuskava uuenduslikkus, tegevuspõhimõtete mitmekesisus, õigus- ja arengukoostöömeetmed ning osalejate ja partnerite paljususe ühte töökavva, millel oleks selged vahe-eesmärgid, tähtajad ja sihtotstarbeline eelarve. Sellegipoolest on paljudel FLEGTi meetmetel, näiteks vabatahtlikel partnerluslepingutel või projektidel, oma üksikasjalik rakenduskaava.

Toetust anti selgete kriteeriumide kohaselt, kuigi ühtse sihtotstarbelise eelarve ja rahastamisvahendi puudumise tõttu oli võimatu kasutada kõigi sekumiste jaoks ühest kriteeriumide kogumit.

Komisjon ei nõustu kontrollikoja seisukohaga, et ELi puidumäärus võeti vastu hilinemisega. Tegevuskavas, milles osatakse ainult „võimalusele võtta vastu õigusakte ebaseaduslikult üles töötatud puidu ELi importimise kontrollimiseks“, ei ole ELi puidumäärust nimetatud. Määruse ettepanek tehti alles pärast ulatuslikku uurimist, mille käigus vaadeldi, kuidas tulla ke olemasolevate õigusaktide abil toime ebaseadusliku metsaraiega. Õigusakt võeti vastu ja see jõustus 20. oktoobril 2010 ning seda kohaldatakse alates 2013. aasta märtsist. Pärast ELi puidumääruse kohaldamise algust võttis komisjon meetmeid, et tagada õigusakti täielik rakendamine.

V

Komisjon soovib rõhutada järgmisi probleeme. Esiteks nõuab toimiva FLEGTi õiguspärasuse kontrollimise ja litsentsimissüsteemi väljatöötamine palju rohkemat kui tulemuslikud projektid. Teiseks, kuigi FLEGTi tegevuskava vastuvõtmisest on möödunud 12 aastat, on kuue vabatahtliku partnerluslepingu sõlmimisest möödunud 1,5–4,5 aastat – see on suhteliselt lühike aeg vabatahtliku partnerluslepinguga kaasnevate läbimõeldud süsteemide ja haldusreformide elluviimiseks, eriti kui võtta arvesse paljude meie partnerriikide problemaatilist valitsemiskeskonda. Nagu tunnistatakse kontrollikoja aruande punktis 45, on Indoneesias ja Ghanas kehtestatud oma litsentsimissüsteem, mis on juurutatud kogu riigis. Mõlemad süsteemid on läbinud hindamise, mille tulemusena tehtud järelduste ja soovitude põhjal neid täiustatakse. Vabatahtlikus partnerluslepingus sätestatakse õiguspärasuse kontrollimise süsteemide ranged normid, mis peavad olema enne FLEGTi litsentsi andmise alustamist täidetud.

Sissejuhatus

02

Paljudel juhtudel reguleeritakse metsandussektorit keeruliste ja mitmesuguste õigusnormidega, mis sisaldavad sageli sisevastuolusid ja lünki ning suurendavad õiguslikku ebakindlust metsatööstuse ja metsast sõltuvate inimeste jaoks. Seaduslikkuse või ebaseaduslikkuse määratlemine eeldab olemasolevate õigusaktide põhjalikku läbivaatamist.

04

Kahe määruse (FLEGTi määrus ja ELi puidumäärus) ja kaubanduslepingute (vabatahtlik partnerlusleping) kavandamine ja väljatöötamine on suured saavutused, mis väärivad tunnustust. Aastatel 2004–2010 võtsid need suure osa komisjoni ajast ja vahenditest.

1. selgitus

Tegevuskava ei sisaldanud ELi puidumäärust, vaid ainult kohustust analüüsida variante ja võimalust võtta vastu õigusakte ebaseadusliku puidu ELi importimise kontrollimiseks.

2. selgitus

2. selgituses kajastatakse ELi ja liikmesriikide esialgset arusaama vabatahtlikest partnerluslepingutest (VPA); komisjon ja liikmesriigid pidasid aastatel 2004–2005 selle kontseptsiooni üle põhjalikke arutelusid ning seda on oluliselt edasi arendatud. Selle tulemusena toimusid 2005. aasta lõpus läbirääkimised vabatahtlikke partnerluslepinguid käsitlevate nõukogu direktiivide üle.

Iga vabatahtlikku partnerluslepingut on partnerriikidega peetud läbirääkimiste käigus edasi arendatud, et kajastada iga riigi konkreetset konteksti ja püüdlusi.

Kui Indoneesiaga sõlmitud vabatahtlik partnerlusleping sarnaneb üldiselt tegevuskavas kirjeldatuga, siis teised vabatahtliku partnerluslepingu sõlminud riigid on valinud mudeli, milles tuginetakse õiguspärasuse kontrollimisel peamiselt riiklikele haldusasutustele, mitte riigi akrediteeritud sõltumatutele asutustele.

06

Et FLEGT on komisjoni ja liikmesriikide ühine ettevõtmine, ei tohiks komisjoni toetust hinnata ELi liikmesriikide toetusest eraldi. Komisjoni ja liikmesriikide toetuse kooskõlastatuse tagab FLEGTi ajutine tööühm, riigi tasandil aga ühised rakenduskomiteed.

08

Tähtis on kajastada FLEGTi rakendamises osalejate mitmekesisust. FLEGTiga seotud tegevust viivad ellu komisjon, liikmes- ja partnerriigid.

Liikmesriikidel on ELi puidumääruse ja FLEGTi määruse rakendamises keskne roll, mida nad täidavad oma pädevate asutuste, riigihangete poliitika, rahastamis- ja investeerimispoliitika ning tootja-riikide toetamise kaudu.

Samuti tuleb tõdeda, et FLEGTiga seotud tegevust viivad ellu ka tootjariigid, erasektor ja kodanikuühiskond.

Tähelepanekud

17

Komisjon järgis kahepoolset varianti, aga ka keelustamise võimalust, mille tulemusena võeti vastu ELi puidumäärus. Samuti on komisjon pidevalt kaasanud rahvusvahelisi partnereid, et suurendada mitmepoolset reaktsiooni ebaseaduslikule metsaraiale.

19

Komisjon töödeb, et FLEGTi tegevuskava on poliitikaamistik, milles sätestatakse üldine arusaam ja üldised eesmärgid ning esitatakse hulk ELi liikmesriikide ja mitmesuguste huvirühmade võimalikke poliitika-, õigus- ja muid meetmeid. See loodi ELi vastusena 1998. aastal G8 poolt vastu võetud tegevusprogrammile metsade ja ebaseadusliku metsaraie kohta.

20

Komisjon mõõnab vajadust töötada välja kindlad eesmärgid, vahe-eesmärgid ja ühine tegevuskava, samuti tarvidust kontrollida FLEGTi tegevuskava rakendamist korrapärasemalt. Käimasoleva hindamise käigus antud soovitusel on nendes püüdlustes kindlasti abiks. Siiski näitab täpsema kava puudumine, kui raske on seada konkreetseid eesmärke, sihte ja ajakava poliitika jaoks, milles on ühendatud paljude riikide ja osalejate mitmesugused poliitikasuunad ning õiguslikud, rahalised ja tehnilised abimeetmed. Komisjon soovib rõhutada, et üksikasjalikud rakenduskavad on välja töötatud tegevuskava mitme elemendi jaoks – nii on see näiteks kõikide vabatahtlike partnerluslepingute korral ja kõigi tootjariikide toetamiseks ette nähtud projektide ja vahendite puhul.

21

Komisjoni tegevuskavades jääb eelarve sageli täpsemalt selgitamata (vt Euroopa Komisjoni erinevad tegevuskavad, nt Euroopa e-valitsuse tegevuskava; inimõiguste ja demokraatia tegevuskava).

Arengukoostöös on komisjon tegevuskava punktis 4.1 ette nähtud sätted ellu viinud: koodeelarvet ei kavandatud ja komisjon püüdis lõimida FLEGTi erinevatesse geograafiliste ja temaatiliste programmide vahenditesse. Komisjon töötab praegu arengukoostöö rahastamisvahendi „Üleilmse tähtsusega avalikud hüved ja probleemid“ raames välja FLEGTi põhidokumenti, mille eesmärk on suurendada mitmesuguste Euroopa Komisjoni tootjariike toetavate projektide ühtsust, täiendavust ja kooskõla.

22

Kõigi metsandus- või FLEGTi projektide kindlaksmääramine oli raske, sest ELi FLEGTi meetmeid rahastatakse mitme vahendi kaudu ja mõnikord on need koondatud programmidesse, mis hõlmavad muid sektoreid peale metsanduse (nt kaubandus, säästev tarbimine ja tootmine jne). See tähendab, et puudub kordumatu FLEGTile viitav silt, mis võimaldab teha komisjoni teabesüsteemis lihtotsingu. Siiski püüdis komisjon välja töötada andmebaasi, mille eesmärk oli koondada metsaga seotud projektid, mida EL aastatel 2000–2012 oli rahastanud. Sellest anti teada ka kontrollikojale, märkides, et tegemist on poolelioleva tööga, mida viimistletakse. Komisjon on andmebaasi ajakohastanud, et lisada sinna pärast 2012. aastat sõlmitud lepingud. FLEGTi tegevuskava käimasoleva hindamise raamistikus on tehtud algust uue ülesandega koondada kõik FLEGTi projektid, mida rahastavad komisjon ja liikmesriigid.

23

Venemaa ja Hiina ekspordivad ELi suures koguses puittooteid ja nad on otsustanud, et ei sõlmi ELiga vabatahtlikku partnerluslepingut. Seetõttu otsustas Euroopa Komisjon astuda nende riikidega kahepoolsesse dialoogi ebaseadusliku metsaraie üle.

India, Korea ja Jaapan on suured tarbijaturud ning komisjon peab nendega keskkonnaalast kahepoolset dialoogi, mis hõlmab puidukaubandust.

Komisjon ei jaga seisukohta, et kahepoolsed läbirääkimised suurte tootvate, töötlevate ja/või kaubandusriikidega on toonud siiani üldiselt piiratud tulemusi. On üldteada, et ELi FLEGTi tegevuskava on innustanud teisi suurriike vastu võtma nõudluspoolseid meetmeid (Austraalia ebaseadusliku metsaraie keelustamise seadus; USA muudetud Lacey Act; Šveitsi õigusaktid; Jaapan).

24

Tegevuskava sisaldab ka kohustust „analüüsida edasiste meetmete valikut ja mõju, sealhulgas mitmepoolsete edusammude puudumise korral võimalust võtta vastu õigusakte impordi kontrollimiseks”. Komisjon pidi hindama nende valikute lisaväärtust ja võimalikku mõju ning tagama, et iga uus õigusakt saaks sidusrühmadelt piisavalt toetust. Tegevuskavaga alustades esitasid ainukesena uue õigusakti nõude vabaühendused. Erasektor keskendus vabatahtlikele meetmetele, näiteks sertifitseerimisele, tegevusjuhenditele jne. Alles siis, kui need meetmed osutusid ebapiisavaks, hakkas erasektor toetama ja lõpuks nõudma uusi õigusakte (vt erasektori 2006. aasta petitsioon komisjonile). Nagu on märgitud punktis 24, leidis komisjon seetõttu alles 2007. aastal, et uuringu alustamiseks on saadud piisavalt toetust.

25

ELi puidumääruse vastuvõtmine andis selge sõnumi ELi võetud kindlast kohustusest täiendada juba kehtestatud meetmeid ja võidelda ebaseadusliku metsaraie vastu „koduväljakul”. Komisjon alustas seadusandliku ettepaneku koostamist juba 2007. aastal ning esitas selle 2008. aastal. Uute kohustuste kehtestamine mitmes majandussektoris nõuab komisjonilt palju eeltööd. Vabatahtliku partnerluslepingu protsessis osalevate riikide arv näitas, et FLEGTi varajastes etappides ei ole vabatahtliku partnerluslepinguga ühinemise ajenditest puudus.

Kui vaadelda ELi puidumääruse rakendamise olukorda, siis tuleb märkida, et määrust on kohaldatud alles alates 2013. aasta märtsist, seega on see üsna uus. Enamik liikmesriike (24 riiki 28st) on kehtestanud meetmed ELi puidumääruse rakendamiseks ja nad kontrollivad ettevõtjaid puidumääruse nõuete kohaselt. Komisjon valmistas pärast ELi puidumääruse rakendamise algust ette asjakohased meetmed. Võimalikud meetmed määrati kindlaks ja loetleti vastavuse tagamise strateegias, kuhu pandi kirja selge ajakava ja vahendite jaotus. Võetud meetmete tulemusena kiirendas mitu liikmesriiki rakendamise protsessi ja teatas täielikust vastavusest.

Komisjon mõonab, et ELi puidumääruse tulemuslik rakendamine kõigis liikmesriikides on väga tähtis, ja jätkab selle eesmärgi saavutamiseks oma osa täitmist.

26

Nagu on ette nähtud FLEGTi tegevuskavas, on komisjon uurinud vahendeid, mille abil luua koostöö olemasolevate riiklike või erasektori töendamissüsteemide vahel, ja ta jätkab seoses sellega vabatahtliku partnerluslepingu partnerriikide ja erasektori töendamissüsteemide kaasamist (nt vabatahtlike partnerluslepinguteteemalisi läbirääkimisi käsitlevate Euroopa Komisjoni juhenddokumentide puhul saadi innustust nende süsteemide tööst ja dokumentidesse lisati teadlikult ettevõtjapõhiste süsteemide võimalus, mis on sätestatud Indoneesia vabatahtlikus partnerluslepingus; tehtud on mitu uuringut; koostati konkreetne selgitav märkus ja 2015. aasta FLEGTi nädalal pühendati sellele teemale eraldi istung). ELi ja liikmesriikide rahastatud arvukate projektide kaudu on edendatud erasektori töendamissüsteemide arengumaades. Indoneesia järgnes puidukaubanduse tegevuskavale (TTAP), mis on ELi rahastatud suurmeede ja millega

ühendati vabatahtlik töendamise (eelkõige metsa- hoolde nõukogus (Forest Stewardship Council, FSC) ja Indoneesia ökomärgise instituudis (Indonesia Ecolabel Institute, LEI)), puidu õiguspärasuse kontrollimise süsteem ja standard.

Vabatahtliku partnerluslepingu sõlminud kuuest riigist neli (Kamerun, Kongo, Libeeria ja Kesk-Aafrika Vabariik) näeb oma litsentsimissüsteemi osana ette erasektori töendamissüsteemide tunnustamise ning komisjon toetab tööd, mida tehakse selle tunnustamise rakendamiseks praktikas. Lisaks on Indoneesias ettevõtjapõhine süsteem, mis jätab palju ruumi ettevõtjate kasutatavate erinevate olemasolevate süsteemide tunnustamiseks. Seda, kas lisada lepingusse erasektori süsteemid, otsustavad partnerriigid, mitte komisjon. Ghana on ainus vabatahtliku partnerluslepingu sõlminud riik, kes ei ole mitmesugustel põhjustel seda valikut teinud.

Samuti oleks õiglane tunnistada erasektori töendamissüsteemide piiranguid, sest need süsteemid hõlmavad üksikuid ettevõtjaid ja territooriumi väikesi osi, samal ajal kui FLEGTi litsentsimissüsteemid katavad kogu riigi territooriumi.

28

FLEGTi tegevuskavas määratakse kindlaks neli peamist piirkonda ja riiki, mis tunnistatakse ebaseaduslikust metsaraiest ja metsade hävitamisest kõige rohkem ohustatuks: Kesk-Aafrika, Venemaa, Lõuna-Ameerika troopikavöönd ja Lõuna-Aasia. Algusest peale on komisjon ja liikmesriigid seadnud esikohale nendes piirkondades asuvad riigid, kus metsatööstus on tähtsal kohal, kus on suur puidu- ekspordi maht, kaubandussidemed ELiga, ametiasutuste tuvastatud suured ebaseadusliku metsaraie probleemid ja sügav huvi FLEGTi litsentsimissüsteemi vastu. Läbirääkimisi vabatahtliku partnerluslepingu üle alustati alles siis, kui põhjalik riigisisene teave ja sidusrühmadega konsulteerimine kinnitas riigi huvi ning kui valitsus oli esitanud komisjonile ametliku taotluse. Praegu osaleb vabatahtliku partnerluslepingu teemalistes läbirääkimistes või rakendamises 15 riiki. Mitu teist riiki on väljendanud huvi teatava tegevuse vastu ja saanud sellest kasu. FLEGTi sõltumatu turujärelevalve lähteolukorra aruandest selgub, et vabatahtliku partnerluslepingu protsessiga on hõlmatud väga suur osa troopilise puidu pakkumisest nii maailmaturule kui ka Euroopa Liidule. 15 riiki annavad vabatahtliku partnerluslepingu raames 80% ELi troopilise

puidu impordist (2,45 miljardit eurot aastas) ja 75% troopilise puidu üleilmsest ekspordist. Hiina, kes on peamiselt töötlev riik, on kaasatud ELiga kokku lepitud FLEGTi käsitlevasse kahepoolse koostöö erimehhanismi.

29

Komisjon mõõnab vajadust eraldada vahendeid sinna, kus need annavad tõenäoliselt parimaid tulemusi, ja jätkab tööd selle eesmärgi saavutamiseks.

Inimressursi jaotamine oli seotud FLEGTi peamiste meetmetega, nimelt vabatahtlike partnerluslepingutega, arengukoostöö toetusega ja ELi puidumäärusega. Kõige rohkem inimesi oli vaja töös vabatahtliku partnerluslepingu sõlminud riikidega ja Hiinaga. Komisjon tunnistab, et vabatahtlikud partnerluslepingud on ilmselt neelanud liiga suure osa FLEGTile eraldatud tööjõust, võimalik, et teiste FLEGTi meetmete arvelt.

Mis puutub rahalistesse vahenditesse, siis takistab ressursside eraldamisel ühese kriteeriumide kogumi kasutamist FLEGTi keskfondi puudumine ja seega vajadus leida rahastamisvõimalusi olemasolevate geograafiliste ja temaatiliste programmide vahenditest. Geograafiliste programmide vahendite eraldamine on komisjoni ja partnerriigi vahelise dialoogi tulemus. Lisaks ei tohiks ELi toetuse suunamist hinnata liikmesriikide toetusest eraldi.

Enamik ELi FLEGTiga seotud toetusest on läinud riikidesse, kus 1) ebaseaduslik metsaraie on väga levinud, 2) soovitakse kindlalt selle probleemiga võidelda, sealjuures on esikohal vabatahtliku partnerluslepingu protsessis osalevad riigid, 3) on suured arengu ja suutlikkusega seotud vajadused, 4) on palju metsa ja/või kõrge metsade hävitamise määr ja/või 5) metsandussektor annab suure panuse SKPsse ja ekspordi.

Kokku on suurim osa ELi toetusest eraldatud vabatahtliku partnerluslepingu sõlminud riikidele ja mõnele strateegilisele riigile, kes on väljendanud huvi FLEGTi vastu, nagu Colombia, Filipiinid ja Peruu. Sama kehtib üleilmsete, mitut riiki hõlmavate projektide/vahendite kohta. Peale vabatahtliku partnerluslepingu sõlminud riikide on saanud suure osa rahalistest vahenditest riigid, kes on ebaseadusliku metsaraie vastases võitluses strateegilise tähtsusega, nagu Brasiilia, Hiina ja idapoolsed naaberriigid, sealjuures on raha eraldamist toetanud

poliitiline dialoog nende riikidega. Marokole ja Hondurasele eraldatud suured summad tulenevad nende riikide otsusest valida metsandus keskseks sektoriks.

Eespool nimetatud riikide hulgas saavad suhteliselt väiksemaid summasid keskmise sissetulekuga riigid, kes on astunud arengukoostöö etapist järk-järgult järgmisele tasemele (nt Gabon, Tai, Vietnam).

Võimaluse korral on komisjon edukalt kaasanud teisi vahendeid, nagu naabruspoliitika rahastamisvahend, et toetada teisi riike, kes on ebaseadusliku metsaraie vastases võitluses strateegilise tähtsusega.

30

Komisjon on jaotanud vahendeid suhteliselt paljude riikide vahel. See on osaliselt seotud nende riikide suure arvuga, kus ebaseaduslik metsaraie on valdav ja kus on väljendatud huvi FLEGTi / vabatahtliku partnerluslepingu vastu, ja seega on tegemist FLEGTi algatuse raames üldist huvi pakkuva meetmega. Komisjon uurib võimalusi, kuidas lahendada see probleem tulevikus ja leida õige tasakaal kohati vastuoluliste eesmärkide vahel saavutada suur hõlmatumus, et vastata riikide huvile, ja hallata piiratud ressursse tulemuslikult.

3. selgitus

Libeerias asub enamik Lääne-Aafrikas alles olevatest ürgmetsadest, mis on ebaseaduslikust metsaraiest ülimalt ohustatud. Ebaseaduslikku metsaraiet on soodustanud kodusõda – põhjus, miks metsahaldusreform on Libeeria valitsuse jaoks pakiline teema. Hoolimata väga piiratud ressurssidest on Libeeria valitsus näidanud üles tugevat taht nende küsimustega tegelda. Libeeria on üks kuuest vabatahtlikku partnerluslepingut rakendavast riigist ja ta on otsustanud seada FLEGTi oma riigi mitmeaastases sihtprogrammis esikohale. Lisaks on Libeeria otsustanud liita kõik eksporditurud oma FLEGTi litsentsimissüsteemi. Sel viisil võib vabatahtlik partnerlusleping avaldada suurt mõju, vaatamata ELi eksporditava koguse väiksusele. Libeeria on loonud toimiva puiduseiresüsteemi (Liberfor) ja teeb järjekindlaid edusamme oma litsentsimissüsteemi väljarendamisel. Ülaltoodu ja riigi väga piiratud suutlikkus õigustavad neid mahukaid rahalisi vahendeid, mida Euroopa Komisjon on protsessi toetamiseks eraldanud.

Ka Kesk-Aafrika Vabariigis asuvad suured metsaalad, mida ebaseaduslik metsaraie ohustab väga suurel määral. Kesk-Aafrika Vabariigis on metsandussektor suuruselt teine tööhõiveallikas ja mahult teine SKPsse panustaja, olles seega riigi arengus kesksel kohal. Pärast riiki 2013. aasta alguses tabanud poliitilist ja humanitaarkriisi on sektorit märkimisväärselt tugevdatud. Vabatahtliku partnerluslepingu protsess ja süsteemid pakuvad raamistikku, et algatada reforme ja aidata sektoril saavutada ekspordi valdkonnas usaldusväarsus. Kui riik stabiliseerub, võidakse toimiv litsentsimissüsteem välja töötada suhteliselt kiiresti, arvestades, et eksporditööstus on koondunud vähese hulga suurte ettevõtjate kätte, kellel kõigil on toimivad puidujälgimissüsteemid. Komisjon leiab, et riigi väga piiratud suutlikkus ja ressursid õigustavad Kesk-Aafrika Vabariigile pakutud 6,7 miljoni euro suurust toetust.

Côte d'Ivoire otsustas alustada vabatahtliku partnerluslepingu teemalisi läbirääkimisi 2012. aasta detsembris. FLEGTiga seotud toetust takistas suurel määral riiki varasematel aastatel mõjutanud kodusõda, ent märgatava erandi moodustas ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni (FAO) FLEGTi programmist ja ELi FLEGTi rahastamisvahendist läbirääkimiste ettevalmistamiseks antud tehniline ja rahaline abi. Läbirääkimised käivad ja nende käigus eraldatakse piisavalt rahalisi ja inimressursse FAO FLEGTi programmi, ELi FLEGTi rahastamisvahendi, Saksa rahvusvahelise koostöö ettevõtte GIZi (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH) poolt metsandusministeeriumile antava tehnilise abi, Ühendkuningriigi rahvusvahelise arengu keskasutuse (DFID) rahastatava FLEGTi korraldustoetuse ja Prantsuse arenguasutuse (AFD) poolt metsandussektorile antava laiema toetuse kaudu.

32

Vabatahtlik partnerlusleping on kaubandus-, mitte finantsleping. Kuna arenguabi reguleerivad eri õigusaktid, vältis komisjon teadlikult summade ja kohustuste täpsustamist vabatahtlikus partnerluslepingus, kus viidatakse selgelt arenguabi andmiseks mõeldud olemasolevatele abimeetmetele ja neid reguleerivatele standardsetele kavandamismenetlustele.

33

Vabatahtlike partnerluslepingute ja toetusprojektide kaudu toetatakse metsaõigusnormide täitmise järelevalvet, selgitades ja edendades metsandust käsitlevate õigusaktide järjepidevust, suurendades sidusrühmade teadlikkust kohaldatavast õigusest (hoides sellega ära rikkumisi), tugevdades süsteeme ja suutlikkust, et tagada puidu jälgimine ja ettevõtjate kontrollimine tarneahelates (ja tuvastada seeläbi õigusrikkumised), edendades sidusrühmade kaasamist ja pakkudes poliitilist ruumi, kus arutada halduse ja õigusnormide täitmise järelevalve küsimusi, vähendades korrupsioonivõimalusi, luues sõltumatu auditi süsteemi, võimaldades õigusnormide täitmise väliskontrolli, edendades teabe avalikustamist ning sõltumatut metsaseiret rikkumise tuvastamiseks ja sektoris parema läbipaistvuse saavutamiseks jne.

Paljudes partnerriikides on metsandusministeeriumil või samaväärsel asutusel volitused tagada metsaõigusnormide täitmise järelevalve. Paljude FLEGTi toetusprojektide eesmärk on neid asutusi tugevdada ja vahenditega varustada. Mitu riiki, näiteks Indoneesia ja Kamerun, on saanud pikaajalist metsandussektori toetust, mida rahastavad liikmesriigid.

Laiem toetus õiguskaitseorganitele, näiteks politseile, läheb ilmselt juba kaugemale sellest, mida on võimalik FLEGTiga saavutada. Mitmes riigis on see hõlmatud valitsusele mitmeaastase sihtprogrammi raames antava toetusega või liikmesriikide eraldatava toetusega.

Kuigi FLEGTi toetus peaks aitama parandada õigusnormide täitmise järelevalvet, ei saa mõistlikult eeldada, et ELi FLEGTi toetus katab selles valdkonnas kõik vajadused ja et sellel on pärast mõneaastast rakendamist mõju korrupsiooni tajumise indeksile.

34

Kui vähegi võimalik, on komisjon püüdnud lõimida FLEGTi toetuse riiklikesse programmidesse. Siiski kaasnevad selle püüdlusega teatavad siseprobleemid:

- enamik riiklike programme aastateks 2007–2013 lepiti kokku enne vabatahtliku partnerluslepingu teemaliste läbirääkimiste algust ja ammugi enne vabatahtliku partnerluslepingu sõlmimist. Sellegipoolest hõlmab enamik vabatahtlikku partnerluslepingut rakendavate riikide 2007.–2013. aasta riiklike programme FLEGTi toetust: see on kindlasti nii Indoneesia, Kameruni, Libeeria ja Kongo puhul;
- metsandussektor ja FLEGT pidid konkureerima teiste eelisvaldkondade ja pakiliste vajadustega;
- vabatahtliku partnerluslepingu teemaliste läbirääkimiste alustamise ajal ei ole lihtne tulevasi vajadusi hinnata. Läbirääkimiste etapi aegne toetusvajadus on üldiselt hästi kaetud üleilmsest vahenditest (Euroopa Metsainstituut, FAO).

Mitmes riigis on liikmesriigid näinud ette FLEGTi/ metsandustoetuse, nagu Ühendkuningriik DFID kaudu (Ghana, Indoneesia, Libeeria, Guyana) või Saksamaa GIZi kaudu (Kamerun, Laos, Côte d'Ivoire).

Suurem osa vabatahtliku partnerluslepingu sõlminud riikide 2014.–2020. aasta mitmeaastastest sihtprogrammidest sisaldavad ühe keskse sektorina FLEGTi.

Komisjon mõnab siiski, et toetus võiks olla vabatahtliku partnerluslepingu sõlminud riikide mitmeaastastes sihtprogrammides korrapärasemalt ette nähtud.

36

Komisjon ei nõustu väitega, et kõik riigiasutuste suutlikkuse suurendamise projektid ei olnud tulemuslikud. Vabatahtliku partnerluslepingu eesmärk on tegelda ulatuslikumate probleemidega. Selle rakendamine sõltub metsandusministeeriumi kõrval paljude osalejate tegevusest. Samuti on põhjendamatu siduda vabatahtliku partnerluslepinguga tehtud edusamme ühe konkreetse projektiga, kui enamik vabatahtliku partnerluslepingu jaoks antud ressursse on tulnud mitme rahastajaga fondist ja see on andnud olulisi väljundeid.

Komisjon tunnistab Kameruni projektiga seotud probleeme, kuid soovib rõhutada, et vabatahtliku partnerluslepingu rakendamisel tekkinud viivituste taga on ka muud tegurid.

Indoneesias on ELi koostöö keskpunkt nihkunud järk-järgult kodanikuühiskonnale ja erasektorile, kuigi alguses oli peamine toetusesaaja metsandusministeerium. See protsess algas ammu enne seda, kui metsandusministeerium hakkas FLEGTi toetusprojekti rakendama, ja see tugines vajadusele viia vabatahtlik partnerlusleping ellu ja jõupingutuste tagada Ühendkuningriigi toetuse täiendus.

37

Seoses projektiga on tehtud kaks tulemustele suunatud järelevalve (ROM) süsteemi kohast hindamist ja kolm välishindamist, mis näitab, et komisjon pöörab sellele projektile suurt tähelepanu. Kõiki projekti aastaaruandeid on komisjoni ja toetusesaajate vahel vahetatud ning sõlmitud on kaks lepingu lisa, millega muudeti projekti ajakava ja ulatust, mis kajastab projekti puuduste kõrvaldamiseks tehtud jõupingutusi. Samuti tuleb märkida, et projekt viidi ellu detsentraliseeritult, mis tähendab, et lepingu toetusesaajad määras ja neid kontrollis Kameruni valitsus, mis omakorda seab kahtluse alla oletuse, et komisjoni kooskõlastustöö on olnud ebatõhus.

Lõplikus hindamisaruandes on sedastatud, et puudustele vaatamata löi projekt aluse puidu jälgimise rakendusele ja andis hea õppetunni.

39

See projekt on läbinud standardse ROMi ja vahehindamise menetluse ning ELi delegatsioon on seda väga tähelepanelikult jälginud, tehes korrapäraseid külaskäike projekti eri objektidele ja kohtudes väga sageli kõigi asjaosalistega. Samuti jõuti projekti lõplikul hindamisel komisjoni sõnul järeldusele, et projektiga saavutati mõningaid tulemusi.

40

Komisjon soovib selgitada, et FLEGTi toetusprogramm viidi ellu aastatel 2006–2009 ja vahendid eraldati Indoneesia valitsusele metsandussektori tarbeks 2012. aastal (projekt „Toetus Indoneesiale kliimamuutusele reageerimiseks”, mida rakendas metsandusministeerium). Samuti saab Indoneesia siiani jätkuvalt märkimisväärset abi ELi FLEGTi ja FAO FLEGTi kaudu. Lisaks tuleks õigluse huvides öelda, et Ühendkuningriik on kogu perioodi vältel jätkanud mahukate FLEGTiga seotud investeeringute eraldamist.

41

Pärast 2004. aastat on Indoneesia valitsusele antud metsandussektori jaoks toetust mitme projekti raames (nt Lõuna-Sumatra metsatulekahjude ohjamise projekt, FLEGTi toetusprojekt, Indoneesia toetamine kliimamuutusele reageerimiseks) ja ka siin tuleb arvesse võtta jätkuvat toetust, mida antakse Euroopa Metsainstituudi ja vähemal määral FAO FLEGTi kaudu.

Tuleb meeles pidada, et Indoneesias annavad FLEGTi toetust komisjon ja liikmesriigid. Komisjon leiab, et see ühine toetus on olnud vajadustega kooskõlas ja on suunatud täiendaval viisil eri sidusrühmadele.

Viimastel aastatel on erasektorile ja VKEdele üha rohkem toetust antud vabaihenduste ja puidutööstuse liitude vahelise partnerluse kaudu, mida rahastatakse programmide EU ACTIVE ja SWITCH. Samuti on EL rahastanud puidukaubanduse tegevuskava – ülemaailmset algatust, mis hõlmab rohkelt meetmeid Indoneesias ning mille eesmärk on olnud eranditult seotud erasektori, sealhulgas mõne väikepõllumajandustootja suutlikkusega. VKEdele anti vahendeid Ühendkuningriigi toetatavatest programmide MFP2 ja MFP3 ning praegu otsitakse VKEde raskuste ületamiseks riiklike lahendusi, lisades parandatavatesse eeskirjadesse Indoneesia puidu õiguspärasuse kontrollimise süsteemi ning saades kaalukat toetust riikliku ja kohaliku omavalitsuse eelarvest.

Edaspidi on toetus VKEdele ette nähtud mõne käimasoleva algatuse raames (FAO FLEGTi programmi uus etapp ja ELi FLEGTi piirkondliku programmi Aasia-osa).

43

Kontrollikoja nimetatud tegurid, mis mõjutavad projektide eesmärkide saavutamist, on väga üldised ja kätkevad enamjaolt tüüpilisi arengukoostööprojektidega kaasnevaid probleeme.

FLEGTi projektide puhul on eriti suur oht selliste raskustega kokku puutuda, sest loodusvarade haldamise tundlike küsimustega tegelemine on keerukas, nende projektide rakendamise keskkond on problemaatiline ning FLEGTi vabatahtliku partnerluslepingu protsess on tehniliselt ja poliitiliselt komplitseeritud. FLEGTi protsess nõuab ELi delegatsioonidelt suure hulga tööjõu kasutamist.

46

Vabatahtliku partnerluslepingu rakendamine Kameronis on osutunud oodatust keerukamaks ega täida ELi ootusi.

Uue metsandusteabe haldamise infosüsteemiga (SIGIF) seotud pädevus on välja töötatud ja selle arendamist rahastatakse nüüd Saksamaa vahenditega. Samal ajal on ka EL andnud vahendeid uue süsteemi juurutamise toetamiseks sellise tegevuse kaudu nagu koolitus.

49

Libeerias peatati erakasutuslubade kuritarvitamine tänu vabatahtliku partnerluslepingu protsessis aktiivselt osalevate kodanikuühiskonna organisatsioonide teadetele. Vabatahtlik partnerlusleping andis võimaluse arutada seda küsimust foorumi vormis. EL osales aktiivselt selle probleemi seires ja andis Libeeria valitsusele uurimiseks toetust. Sellest ajast alates kehtib lubadele moratorium ja ELi toetusel on koostatud uus erakasutuslubade määrus. Libeeria teeb järjekindlaid edusamme puidu õiguspärasuse kontrollimise süsteemi kehtestamisel ja üleriigiline puidujälgimissüsteem juba toimib.

51

Komisjon soovib selgitada, et Malaisia on föderaalne riik ja metsa majandamisega seotud ülesanded on detsentraliseeritud osariikide tasandil. Kui Malaisia poolsaare osa ja Sabah osalevad vabatahtliku partnerluslepingu protsessis, arendades välja õiguspärasuse võrgustikke ja seaduslikkuse tagamise süsteeme, siis Sarawak on keeldunud igasugusest osalemisest vabatahtlikus partnerluslepingus. See on Malaisia sisepoliitiline probleem.

52

Nende kõrgelennuliste ja keeruliste kokkulepete rakendamine mõnes partnerriigis – eriti kui sealne suutlikkus on väike ja valitsemine nõrk – on osutunud oodatust raskemaks ja katsumusterohkemaks.

53

Otstarbekas on teha vahet FLEGTi määruse rakendamise aruandluse ja FLEGTi tegevuskava hõlmava laiaulatuslikuma aruandluse vahel.

Komisjon tunnustab, et on soovitatav korrapärasem aruandlus FLEGTi tegevuskava edusammude kohta. Siiski andis komisjon pidevalt aru erinevate mehhanismide kaudu ja liikmesriigid andsid oma tegevusest iga natukese aja tagant teada nõukogu metsanduse töörühmas (vähemalt paar korda aastas), korralistel FLEGTi koosolekutel, FLEGTi komitees ning viimasel ajal FLEGTi ja ELi puidumääruse eksperdirühmas. FLEGTi üle on arutletud ka arengukoostöö töörühmas, artikli 133 komitees ja tolliliidu töörühmas. Lisaks andsid selle perioodi jooksul põllumajandusnõukogus aru järgmised volinikud.

Samuti teatasid arenguvolinikud Euroopa Parlamendis järjepidevalt edusammudest ja probleemidest, kaaludes ja arutades neid põhjalikult mitmel kohtumisel.

Sidusrühmadega kohtuti ja tagasisidet saadi kõigi vabatahtliku partnerluslepingu teemaliste läbirääkimiste protsessi ajal ja vabatahtliku partnerluslepingu sõlminud riigid avaldavad iga-aastaseid eduaruandeid.

Seoses FLEGTi määruse artikli 9 järgse kohustusega anda aru FLEGTi litsentsimissüsteemi rakendamisest otsustas komisjon mitte koostada aruannet enne FLEGTi litsentside väljaandmist, kuna FLEGTi määrukses nõutud aruandlus puudutab konkreetselt FLEGTi litsentside kättesaamise registreerimist ja nendes süsteemides ette tulnud probleeme.

FLEGTi tegevuskava rakendamise eduaruanne koostati liikmesriikide esitatud andmete põhjal 2011. aastal. Seda jagati ja arutati liikmesriikidega. Praegu käimasolev hindamine pakub võimalust anda aru nõukogule ja parlamendile.

54

Tähtis on eristada mõisteid „projekti andmebaas“, „vabatahtliku partnerluslepingu järelevalve raamistik“ ja „FLEGTi tegevuskava laiem järelevalveraamistik“.

(Vt ka meie vastus punktile 22.)

Lisaks soovib komisjon selgitada, et perioodi 2003–2010 eduaruanne ei ole Euroopa metsainstituudi aruanne, vaid FLEGTi tegevuskava eduaruanne, mida nõudis komisjon.

56

Enne FLEGTi tegevuskava hindamise alustamist on komisjon pidevalt analüüsinud eri osade puhul saavutatud edusamme ja ette tulnud raskusi, eriti 2011. aasta eduaruandes. FLEGTi tegevuskava hindamine aitab heita pilgu uutele küsimustele, mis on seotud üleilmse konteksti muutumisega, nagu on osutatud punktis 56, ja kujundada ELi tulevast tegevust selles valdkonnas. Komisjon on püüdnud ennetavalt tegevuskava rakendamist kohandada, et käia kaasas uute arengusuundumustega. Allpool on loetletud mõned meetmed, mis on juba selleks kehtestatud. Komisjon mõonab siiski, et hindamise põhjal tuleb reageerida ulatuslikumalt.

56 a)

Et tulla toime Aasia riikide järjest suureneva jõuga puidukaubandusele, on praeguseks võetud järgmised meetmed:

- vastastikuse mõistmise memorandum Hiinaga FLEGTi käsitleva kahepoolse koostöö mehhanismi loomiseks;
- vabatahtliku partnerluslepingu teemaliste läbirääkimiste alustamine peamiste töötlevate riikidega, nagu Vietnam ja Tai;
- vabatahtliku partnerluslepingu pikendatud ettevalmistusetapid piirkonna asjaomaste tootjariikide jaoks (Laos ja hiljuti Myanmar/Birma).

56 b)

Et tulla toime metsade otstarbe muutmise suureneva jõuga, on praeguseks võetud järgmised meetmed:

- suurem tähelepanu metsade otstarbe ebaseaduslikule muutmisele ja sellele, kuidas sellega vabatahtliku partnerluslepingu kontekstis tulemuslikult tegelda;
- ELi delegatsioonidele koostatud märgukiri;
- suurem tähelepanu metsamaa majandamisele rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi programmide kaudu.

56 c)

Et tugevdada koostoimet kliimamuutuse leevendamise meetmega REDD+, on praeguseks võetud järgmised meetmed:

- komisjon süvendab FLEGTi ja arengumaades raadamisest metsade seisundi halvenemisest tulenevate heitkoguste vähendamise (REDD) mehhanismi koostoimet, eeskätt ELi REDDi vahendite ja FLEGT-REDD+ tööühma kaudu;
- FLEGTi ja REDD+ tegevuskavad on omavahel tihedalt seotud ja toetavad üksteist mitmes riigis, sealhulgas Guyanas või Libeerias.

56 d)

Et tulla toime puidu ELi eksportimises toimunud muudatustega, on praeguseks võetud järgmised meetmed:

- korrapärane seire puidukaubanduse uuringute ja sõltumatu turujärelevalve süsteemi kaudu;
- ELi puidumäärus ja vastastikuse mõistmise memorandum Hiinaga.

56 e)

Praeguseks on võetud meetmeid erasektori töendamisüsteemide koostoime süvendamiseks.

(Vt meie vastus punktile 26.)

Järeldused ja soovitused

57

Komisjon ei nõustu kontrollikoja järeldusega, et ELi FLEGTi tegevuskava raames puitu tootvatele riikidele antud toetust ei hallatud piisavalt hästi. Komisjon on püüdnud hallata tootjariikidele antud FLEGTi toetust parimal võimalikul viisil, võttes arvesse ebaseadusliku metsaraiega üleilmse tegelemisega kaasnevaid probleeme, hea metsahalduse ja õigusnormide täitmise järelevalve edendamise keerukust mitmel arengumaal, samuti FLEGTi uuenduslikku iseloomu. Komisjon jätkab oma jõupingutusi tõhususe, tulemuslikkuse ja majanduse parandamise nimel. Ta juhendab kontrollikoja eriaruandest ning käimasolevast FLEGTi tegevuskava hindamisest, mis on andnud võimaluse uurida mitmesuguseid

programme, projekte ja meetmeid.

58

Komisjon ei nõustu osaliselt kontrollikoja tähelepanekuga.

58 b)

On keeruline paigutada FLEGTi tegevuskava uuenduslikkus, tegevuspõhimõtete mitmekesisus, õigus- ja arengukoostöömeetmed ning osalejate ja partnerite paljusid ühte töökavva, millele oleks selged vahe-eesmärgid, tähtajad ja sihtotstarbeline eelarve. Sellegipoolest on paljudel FLEGTi meetmetel, näiteks vabatahtlikel partnerluslepingutel või projektidel, oma üksikasjalik rakenduskava.

58 c)

Komisjon ei nõustu kontrollikoja seisukohaga, et ELi puidumäärus võeti vastu hilinemisega. Tegevuskavas, milles osutatakse ainult „võimalusele võtta vastu õigusakte ebaseaduslikult ülestöötatud puidu ELi importimise kontrollimiseks“, ei ole ELi puidumäärust nimetatud. Määruse ettepanek tehti alles pärast ulatuslikku uurimist, mille käigus vaadeldi, kuidas tulla toime olemasolevate õigusaktide abil toime ebaseadusliku metsaraiega. Õigusakt võeti vastu ja see jõustus 20. oktoobril 2010 ning seda kohaldatakse alates 2013. aasta märtsist. Pärast ELi puidumääruse kohaldamise algust võttis komisjon meetmeid, et tagada õigusakti täielik rakendamine.

58 d)

Nagu on ette nähtud FLEGTi tegevuskavas, on komisjon uurinud vahendeid, mille abil luua koostoime olemasolevate avaliku ja erasektori töendamisüsteemide vahel, ja ta suurendab oma jõupingutusi selles valdkonnas.

58 e)

Toetust anti selgete kriteeriumide kohaselt, kuigi rahastamisvahendite erinevaid õiguslikke aluseid arvesse võttes oli võimatu kasutada kõigi sektsioonide jaoks ühest kriteeriumide kogumit. Puitu tootvatele riikidele toetuse andmisel eelistas komisjon selgelt vabatahtliku partnerluslepingu sõlminud riike.

1. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel osaliselt.

Eelarve puhul on see täidetav ainult temaatiliste programmide puhul.

2. soovitus

Komisjon ei saa soovitusel selles sõnastuses nõustuda.

Kuigi komisjon nõustub täielikult vajadusega kohaldada ELi puidumäärust rangelt kõigis liikmesriikides, soovib ta rõhutada, et nagu on märgitud meie vastuses punktile 25, on ta juba võtnud asjakohaseid meetmeid määruse tulemusliku rakendamise edendamiseks ja jätkab seda kooskõlas oma vastavuse tagamise strateegiaga. Võetud meetmete tulemusena kiirendasid arvukad liikmesriigid rakendamise protsessi ja teatasid täielikust vastavusest. Enamik liikmesriike (24 riiki 28st) on kehtestanud meetmed ELi puidumääruse rakendamiseks ja nad kontrollivad ettevõtjaid ELi puidumääruse nõuete kohaselt. Komisjon on algatanud rikkumismenetluse kolme liikmesriigi suhtes, kes ei täida nõudeid, ja uurib neljandat.

Komisjon märgib lisaks, et ELi puidumääruse rakendamine on ennekõike liikmesriikide kohustus ja et liikmesriigid pidid esitama aruande ELi puidumääruse rakendamise kahe esimese aasta kohta 30. aprillil 2015. ELi puidumääruse artikli 20 kohaselt esitab komisjon 3. detsembriks 2015 nõukogule ja Euroopa Parlamendile aruande määruse toimimise ja tulemuslikkuse läbivaatamise kohta.

3. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusel.

Nagu on selgitatud komisjoni vastuses punktile 26, on tehtud juba palju sellise koostoime edendamiseks.

4. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusel.

Vahendite eraldamine konkreetsetele riikidele sõltub ka rahastamisvahendite kättesaadavusest.

Komisjon kiitis 2014. aastal heaks rahastamisotsuse seoses uue algatusega, milles osaletakse koos ÜRO

Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooniga ning mis pakub riiklike toetuspakette metsahalduse tugevdamiseks valitud riikides, kes on ebaseadusliku raie vastases võitluses strateegilise tähtsusega, kuid ei ole vabatahtliku partnerluslepingu kasuks valikut teinud.

59 b)

Kuus allkirjastatud vabatahtlikku partnerluslepingut jõustusid vastavalt 2009., 2011., 2012., 2013. ja 2014. aasta lõpus. Arvestades nendega kaasnevate reformide nõudlikkust, ettevõtlusega seotud keerukust ja valitsemisprobleeme partnerriikides, on arusaadav, et nende täielik rakendamine nõuab aega ja pidevat pühendumust. Komisjon tunnistab, et rakendamise seotud probleeme on alahinnatud.

59 c)

Vt komisjoni vastus punktile 53.

Komisjon andis FLEGTi tegevuskava edusammudest liikmesriikidele ja teistele sidusrühmadele korrapäraselt aru. Vabatahtliku partnerluslepingu rakendamise kohta koostati iga-aastased eduaruanded. Esimene eduaruanne koostati 2010. aastal. Hindamine algas 2014. aasta alguses 2013. aastal algatatud konsultatsioonide alusel.

5. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusel.

6. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusel. Käimasolev FLEGTi tegevuskava hindamine näitab, et komisjon oli teadlik vajadusest hinnata praegust käsitusviisi ja kavandas hindamist juba 2013. aastal. Komisjon koostab hindamise tulemuste alusel komisjoni talituste töödokumendi.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Ebaseaduslik raie ja ebaseaduslikult raiatud puiduga kauplemine mõjutab enamikku metsa omavaid riike. Mainitud probleemid tekitavad keskkonnakahju ja vähendavad bioloogilist mitmekesisust ning toovad kaasa negatiivsed majanduslikud ja sotsiaalsed tagajärjed. ELi tegevuskava, mis käsitleb metsaõigusnormide täitmise järelevalvet, metsahaldust ja puidukaubandust (FLEGT), eesmärk on ülemaailmselt ebaseaduslikku raiet vähendada, toetades puitu tootvates riikides metsahaldust ja vähendades ebaseaduslikult ülestöötatud puidu sissevedu ELi. Kõnealuses aruandes jõuab kontrollikoda järeldusele, et komisjoni poolt FLEGTi tegevuskava raames puitu tootvatele riikidele antud toetust ei hallatud piisavalt hästi. FLEGTi tegevuskava koostati uuenduslikul viisil, kuid komisjon ei kavandanud asjakohast töökava, mis oleks sisaldanud selgeid eesmärke, vahe-eesmärke ja eelarvet. Komisjon ei seadnud toetusele selgeid prioriteete ning järelevalve- ja aruandluskord oli ebarahuldav. Peamised läbivaadatud projektid ei olnud edukad ja kavandatud puidu litsentsimisüsteemid ei toimi veel üheski partnerriigis.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus