

Erityiskertomus

**FLEGT-toimintasuunnitelman
mukainen EU:n tuki
puuntuottajamaille**EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

P. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2750-8	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/415596	QJ-AB-15-011-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-2753-9	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/47474	QJ-AB-15-011-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2802-4	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/26742	QJ-AB-15-011-FI-E

© Euroopan unioni, 2015
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

Erityiskertomus**FLEGT-toimintasuunnitelman
mukainen EU:n tuki
puuntuottajamaille**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn
sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnollisilla aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti III tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Karel Pinxten. Jaosto on erikoistunut ulkoisten toimien menoaloihin. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel Pinxtenin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Gerard Madden, kabinettiaavustaja Mila Strahilova, yksikönpäällikkö Gérald Locatelli, tiiminvetäjä Piotr Zych, johtava tarkastaja Ruurd de Jong sekä tarkastajat Laetitia Cadet ja Peter Kovacs.



Vasemmalta oikealle: G. Madden, R. de Jong, K. Pinxten, M. Strahilova, P. Zych, G. Locatelli.

Kohta

Sanasto ja lyhenteet

I–VI Tiivistelmä

1–9 Johdanto

1–3 **Laiton puunkorjuu on maailmanlaajuinen ongelma**

4–9 **FLEGT-toimintasuunnitelma on EU:n vastaus ongelmaan**

10–12 Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

13–56 Huomautukset

13–34 **FLEGT-tukea puuntuottajamaille ei suunniteltu eikä kohdennettu riittävän hyvin**

14–18 Komissio yksilöi monenlaisia mahdollisia toimenpiteitä

19–26 Komission laatima työsuunnitelma on puutteellinen

27–34 Komissio ei priorisoinut tukeaan selkeästi

35–56 **EU:n tuki puuntuottajamaille ei ollut riittävän vaikuttavaa**

36–43 Keskeisiin tarkastettuihin hankkeisiin liittyi ongelmia

44–52 Edistys kohti lupien myöntämistä on hidasta

53–56 Seuranta- ja raportointimenettelyt olivat puutteellisia

57–59 **Johtopäätökset ja suositukset**

Liite I — FLEGT-ohjelmien sekä metsähallinnon ja kaupan ohjelmien täytäntöönpano kaudella 2003–2013

Liite II — Tarkastetut hankkeet

Liite III — Tarkastetut hankearviointit ja tulosperusteista seurantaan koskevat kertomukset

Liite IV — Transparency International – Korruptioindeksi (CPI) 2007–2013

Komission vastaus

AKT: Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmä (Maakohtainen strategia-asiakirja)

DCI: Kehitysyhteistyön rahoitusväline

EFI: Euroopan metsäinstituutti

EKR: Euroopan kehitysrahasto

EKR:t ovat pääasialliset rahoitusvälineet, joiden avulla Euroopan unioni tukee AKT-valtioiden sekä merentakaisen maiden ja alueiden (MMA) kanssa tehtävää kehitysyhteistyötä. Euroopan unionin suhteet AKT-valtioihin sekä merentakaisiin maihin ja alueisiin perustuvat Cotonoussa 23. kesäkuuta 2000 tehtyyn kumppanuussopimukseen ('Cotonoun sopimus'), joka kattaa 20 vuoden ajanjakson. Sopimuksen keskeisenä tavoitteena on vähentää köyhyyttä ja lopulta poistaa se.

ENPI: Eurooppalainen naapurisuuden ja kumppanuuden väline

EU-FLEGT: Euroopan unioni – Metsälainsäädännön soveltamisen valvonta, metsähallinto ja puukauppa

FAO: Yhdistyneiden kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestö

GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (saksalainen kansainvälisen yhteistyön organisaatio)

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto: Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto panee täytäntöön monenlaisia komission ulkoisen tuen välineitä, jotka rahoitetaan EKR:istä ja yleisestä talousarviosta.

Pk-yritykset: Pienet ja keski-suuret yritykset

REDD+: Metsäkadosta ja metsien tilan heikkenemisestä aiheutuvien päästöjen vähentäminen plus -ohjelma Yhdistyneiden kansakuntien REDD-ohjelmassa, joka koskee metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisestä aiheutuvien päästöjen vähentämistä, määritetään metsiin varastoituneen hiilen taloudellinen arvo. Tämä kannustaa kehitysmaita vähentämään metsäkadosta aiheutuvia päästöjä ja investoimaan vähähiilisiin toimiin, jotka edistävät kestävä kehitystä. REDD+ ulottuu metsäkatkoa ja metsien tilan heikkenemistä laajemmalle sisältäen kestävä metsänhoidon ja -suojelun sekä metsien hiilivarastojen lisäämistoimet.

ROM: Tuloperusteinen seurantajärjestelmä

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto perusti tuloperusteisen seurantajärjestelmän vuonna 2000 lujittamaan kehitysavun seurantaa, arviointia ja avoimuutta. Järjestelmä perustuu ulkoisten asiantuntijoiden paikalla suorittamiin lyhyisiin ja keskitettyihin arviointeihin.

SVLK: Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (Indonesian puutavaran laillisuuden todentava järjestelmä)

I

Laiton puunkorjuu ja laitton puukauppa ovat yhä ongelmana, vaikka niitä on torjuttu kansainvälisin toimin 1990-luvun lopulta lähtien. Ne vahingoittavat ympäristöä ja hävittävät luonnon monimuotoisuutta, haittaavat metsistä riippuvaisten väestöryhmien elinkeinojen harjoittamista, vääristävät markkinoita, lisäävät korruptiota sekä heikentävät oikeusvaltiota ja hyvää hallintoa.

II

Komissio esitti vuonna 2003 ehdotuksen metsälainsäädännön soveltamisen valvontaa, metsähallintoa ja puukauppaa (Action Plan on Forest Law Enforcement, Governance and Trade, FLEGT) koskevaksi EU:n toimintasuunnitelmaksi tarkoituksenaan ratkaista laittoman puunkorjuun ja siihen liittyvän puukaupan ongelma. FLEGT-aloitteella pyritään vähentämään laitonta puunkorjuuta maailmanlaajuisesti tukemalla puuntuottajamaiden metsähallintoa ja vähentämällä laittoman puutavaran kulutusta EU:ssa. Toimintasuunnitelman lähtökohtana on kahdenvälisen sopimuksen tekeminen EU:n ja puuta vievän maan välillä. Tällaisessa vapaaehtoisessa FLEGT-kumppanuussopimuksessa puuta vievä maa sitoutuu käymään kauppaa ainoastaan laillisesti korjatusta puusta valmistetuilla tuotteilla. Sopimukseen kuuluu, että viejämaat kehittävät järjestelmiä, joilla ne todentavat puutavaran laillisuuden, ja että niille annetaan lupa myöntää FLEGT-lupia, kun asetetut ehdot täyttyvät.

III

Tilintarkastustuomioistuin tutki, hallinnoiko komissio hyvin tukea, jota myönnetään puuntuottajamaille EU-FLEGT-toimintasuunnitelman mukaisesti laittoman puunkorjuun torjumiseen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio ei hallinnoinut tukea riittävän hyvin.

IV

FLEGT-tukea ei suunniteltu eikä kohdennettu riittävän hyvin. Komissio laati FLEGT-toimintasuunnitelman innovatiivisesti ja yksilöi mahdolliset toimenpiteet. Se ei kuitenkaan määrittänyt tarkoituksenmukaista työsuunnitelmaa, joka sisältää selkeät tavoitteet, välitavoitteet ja toimiin osoitetut määrärahat. Näiden eri tekijöiden valmistelutyö olisikin ollut vaikeaa aivan aloitteen alkuvaiheessa, mutta ne olisi pitänyt määrittää suunnitelman toteuttamisen alkuvuosina. Apua ei myönnetty selkeitä kriteereitä käyttäen, ja tuen vaikutus heikkeni, koska mukana oli lukuisia maita. Asetus, jossa kielletään laittomasti tuotetun puun tuonti EU:hun (Euroopan unionin puutavara-asetus), määritettiin toimintasuunnitelmassa vuonna 2003 yhtenä mahdollisena toimenpiteenä. Asetusta ei kuitenkaan ole vielääkään pantu täytäntöön kokonaisuudessaan.

V

EU:n tuki puuntuottajamaille ei ollut riittävän vaikuttavaa. Keskeiset tarkastetut hankkeet, joiden tarkoituksena oli lisätä julkisen hallinnon valmiuksia, eivät onnistuneet pyrkimyksissään. Moni hankkeista lisäsi tietoisuutta laittomaan puunkorjuuseen liittyvistä kysymyksistä ja vahvisti kansalaisjärjestöjä, mutta niissä ilmeni usein ongelmia. Toimintasuunnitelma esitettiin 12 vuotta sitten. Kiinnostus vapaaehtoiseen kumppanuussopimukseen on ollut laajaa, mutta FLEGT-lupajärjestelmä ei ole edelleenkaan toiminnassa, ja useita lupien käyttöönotolle asetettuja peräkkäisiä määräaikoja on päästetty umpeutumaan. Edistymisen seuranta oli riittämätöntä etenkin siksi, että tilivelvollisuuskehys puuttui, ja myös raportointien edistymisestä oli epätydyttävää.

VI

Tässä kertomuksessa esitetään useita suosituksia, joilla pyritään parantamaan aloitteen hallinnointia tulevaisuudessa.

Laiton puunkorjuu on maailmanlaajuinen ongelma

01

Laiton puunkorjuu ja laiton puukauppa ovat yhä ongelmana, vaikka niitä on torjuttu kansainvälisin toimin 1990-luvun lopulta lähtien. Ne vahingoittavat ympäristöä ja hävittävät luonnon monimuotoisuutta, haittaavat metsistä riippuvaisten väestöryhmien elinkeinojen harjoittamista, vääristävät markkinoita, lisäävät korruptiota sekä heikentävät oikeusvaltiota ja hyvää hallintoa. Niiden vuoksi valtioilta jää saamatta luonnonvaroihin perustuvia tuloja, mikä haittaa kestävästä kehitystä eräissä maailman köyhimmistä maista.

02

Laittomasta puunkorjuusta ja laittomasta puukaupasta on kyse silloin, kun puutavara korjataan, kuljetetaan, ostetaan tai myydään vastoin maan lainsäädäntöä. 'Laittomuus' määritetään niin ollen suhteessa asianomaiseen kansalliseen lainsäädäntöön.

03

Koska kyseinen puunkorjuu on laitonta, sen laajuutta on vaikea mitata. Laittoman puutavaran vuosittaiseksi arvoksi on arvioitu jopa 100 miljardia Yhdysvaltain dollaria¹, mutta arviot todellakin vaihtelevat huomattavasti. Laajalti hyväksytty näkemys kuitenkin on, että laiton puunkorjuu on endeminen ongelma monissa tärkeissä tuottajamaissa, etenkin silloin, kun korruptio on yleistä ja markkinoille pääsy helppoa.

FLEGT-toimintasuunnitelma on EU:n vastaus ongelmaan

04

Laittoman puunkorjuun ja laittoman puukaupan kielteiset vaikutukset ovat aiheuttaneet maailmanlaajuisia huolta². Tämän vuoksi komissio laati vuonna 2003 ehdotuksen metsälainsäädännön soveltamisen valvontaa, metsähallintoa ja puukauppaa (FLEGT) koskevaksi EU:n toimintasuunnitelmaksi³. FLEGT-toimintasuunnitelmalla pyritään vähentämään laitonta puunkorjuuta maailmanlaajuisesti tukemalla puuntuottajamaiden metsähallintoa ja vähentämällä laittoman puutavaran tuontia EU:hun. Toimintasuunnitelma muodostaa toimenpidekokonaisuuden, jolla pyritään ratkaisemaan laittoman puunkorjuun ja laittoman puukaupan ongelma sekä tarjonnan että kysynnän kautta (ks. **laatikko 1**). Neuvosto oli tyytyväinen FLEGT-toimintasuunnitelmaan ja piti sitä ensimmäisenä toimenpiteenä puuttua laittomaan puunkorjuuseen ja puukauppaan yhteistyöhön ja koordinointiin perustuvalla tavalla yhdessä puunkuluttaja- ja tuottajamaiden, yksityisen sektorin ja muiden sidosryhmien kanssa⁴. Neuvosto hyväksyi vuonna 2005 asetuksen FLEGT-lupajärjestelmän perustamisesta. Järjestelmä koskee tiettyjen puutuotteiden tuontia vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen EU:n kanssa tehneistä maista⁵.

- 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 Kansainvälisiä toimia laittoman puunkorjuun torjumiseksi tehosti metsiä koskeva toimintaohjelma, jonka G8-ryhmä käynnisti toukokuussa 1998. G8-ryhmän keskustelut johtivat sarjaan konferensseja, joiden aiheena olivat metsälainsäädännön soveltamisen valvominen ja metsähallinto (FLEG). Maailmapankki koordinoi Itä-Aasiassa (Bali 2001), Afrikassa (Yaoundé 2003) ja Euroopassa (Pietari 2005) järjestettyjä konferensseja. Konferensseihin osallistui hallitusten, elinkeinoelämän ja valtioista riippumattomien järjestöjen edustajia sekä tutkijoita tarkoituksenaan perustaa tuottaja- ja kuluttajamaiden yhteistyökehyksiä.
- 3 Metsälainsäädännön soveltamisen valvonta, metsähallinto ja puukauppa (FLEGT) – Ehdotus EU:n toimintasuunnitelmaksi, KOM(2003) 251 lopullinen, 21. toukokuuta 2003.
- 4 Neuvoston päätelmät 2003/C 268/01 (EUVL C 268, 7.11.2003, s. 1).
- 5 Neuvoston asetus (EY) N:o 2173/2005 Euroopan yhteisöön suuntautuvaa puutavaran tuontia koskevan FLEGT-lupajärjestelmän perustamisesta (EUVL L 347, 30.12.2005, s. 1).

EU-FLEGT-toimintasuunnitelman rakenne

Seuraavien FLEGT-toimintasuunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden tavoitteena on lisätä todennetun laillisesti tuotetun puutavaran kysyntää kuluttajien keskuudessa: a) kannustetaan EU:n yksityistä sektoria hyväksymään hankintaperiaatteet, joilla se varmistaa, että tuotantoketjuihin päätyy ainoastaan laillisesti korjattua puutavaraa; b) kannustetaan EU:n jäsenvaltioita vahvistamaan julkisia hankintoja koskevat periaatteet, joissa vaaditaan, että kaiken toimitettavan puutavaran laillisuus on todennettu; c) lujitetaan EU:n puutavara-asetusta ja siten estetään laittomasti korjatun puutavaran pääsy EU:n markkinoille; d) kehitetään toimenpiteitä, joilla estetään investointeja toimintaan, joka kannustaa laittomaan puunkorjuuseen. [...]

Toimintasuunnitelma sisältää seuraavat toimenpiteet, joilla pyritään tukemaan kehitysmaita, jotta ne voivat kehittää valmiuksiaan toimittaa laillisesti tuotettua puutavaraa: a) EU antaa teknistä ja taloudellista tukea valtioiden ja valtioista riippumattomien toimijoiden hallinnon parantamiseen ja valmiuksien kehittämiseen; b) tuetaan puutavaran tuottajamaiden toimia, joilla ne torjuvat laitonta puunkorjuuta, estämällä kahdenvälisin kauppasopimuksin (vapaaehtoiset kumppanuussopimukset) laittomasti tuotetun puutavaran pääsy EU:n markkinoille.

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

05

Toimintasuunnitelman lähtökohtana on kahdenvälisen sopimuksen tekeminen EU:n ja puuta vievän maan välillä. Tällaisessa vapaaehtoisessa FLEGT-kumppanuussopimuksessa molemmat osapuolet sitoutuvat käymään kauppaa ainoastaan laillisesti korjatusta puusta valmistetuilla tuotteilla. Näiden sopimusten mukaisesti viejämaat kehittävät järjestelmiä, joilla todennetaan, että puu on korjattu laillisesti. Kun komissio katsoo vaatimusten täyttyneen, viejämaat hyväksytään FLEGT-lupajärjestelmään. Toimintasuunnitelmassa annetaan esimerkki FLEGT-lupien ja niihin liittyvien vientilupien hakumenettelyistä (ks. **laatikko 2**). Käytännössä useimmat kumppanimaat ovat päättäneet soveltaa tulevaa lupajärjestelmää EU:hun viemänsä puutavaran lisäksi myös muille markkinoille viemänsä puutavaraan sekä kulutukseen omassa maassa.

Esimerkki vapaaehtoisten kumppanuussopimusten mukaisesta menettelystä puutavaran laillisuuden sertifiointia varten

Vaihe 1: FLEGT-kumppanimaa nimeää akkreditointielimen, jolla on valtuudet nimetä puutuotteiden laillisuuden vahvistamisesta vastaavat laitokset.

Vaihe 2: FLEGT-kumppanimaa nimeää riippumattoman valvontaelimen ja ottaa käyttöön avoimen riitojenratkaisujärjestelmän.

Vaihe 3: Euroopan komissio vahvistaa, että ehdotettu järjestelmä on riittävän luotettava sen todentamiseksi, että puutavara on laillisesti korjattua.

Vaihe 4: Laillisesti korjatulle puutavaralle myönnetään lupa, jonka perusteella tulliviranomaiset sallivat puutavaran viennin. [...]

Vaihe 5: Vientilupa, jolla varmennetaan puutavaran laillisuus, esitetään yhteisön satamassa, jossa puutavara ilmoitetaan luovutettavaksi vapaaseen liikkeeseen EU:ssa. Jäsenvaltion tulliviranomaiset tarkastavat luvan vertailemalla sen tietoja kuljetuksen ennakoilmoituksen tietoihin. [...]

Vaihe 6: Tulli hyväksyy EU:ssa tapahtuvaan vapaaseen liikkeeseen luovutusta koskevat ilmoitukset ainoastaan, jos puutavaran mukana seuraa vaadittu vientilupa.”

Lähde: KOM(2003) 251 lopullinen, s. 13.

06

Komissio ja EU:n jäsenvaltiot antavat taloudellista ja teknistä tukea kumppanimaille, jotka kehittävät metsähallintoon ja perustavat tai parantavat järjestelmiä, joilla todennetaan kansallisen lainsäädännön noudattaminen. FLEGT-toimintasuunnitelman osa ”Puuntuottajamaiden tukeminen” koostuu seuraavista osatekijöistä:

- a) Tuetaan politiikan uudistamista koskevia prosesseja, vaikuttavien lakien säätämistä ja menettelyjen yksinkertaistamista sekä suojellaan metsästä elinkeinonsa saavia väestöryhmiä ja otetaan ne mukaan metsänsuojeluohjelmiin.
- b) Autetaan kehittämään luotettavia valvonta- ja seurantajärjestelmiä, joiden avulla voidaan erottaa toisistaan laillinen ja laitton tuotanto sekä seurata puutavaran kulkua korjuupaikalta jalostuslaitosten ja satamien kautta loppukäyttäjien markkinoille sekä myötävaikutetaan tietojen avoimuuden lisäämiseen metsälalla.
- c) Tuetaan laaja-alaisia hallinnon uudistuksia kehittämällä esimerkiksi oikeuslaitoksen sekä poliisi- ja puolustusvoimien valmiuksia, jotta voidaan paremmin torjua korrup-tiota, koota näyttöä ympäristö-rikoksista ja nostaa kanteita.

Johdanto

07

EU myöntää tähän tarkoitukseen varoja EKR:n kautta sekä yleisestä talousarviostaan. FLEGT-tukea myönnettiin 35 maalle kaikkiaan noin 300 miljoonaa euroa vuosina 2003–2013⁶ (ks. *liite I*).

08

Komissiossa kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto ja ympäristöasioiden pääosasto johtavat FLEGT-toimintasuunnitelmaan liittyviä toimia. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto vastaa kolmansille tuottajamaille suunnattavan FLEGT-rahoituksen hallinnoinnista. Se panee kehitysyhteistyöohjelmat täytäntöön ja neuvottelee vapaaehtoisista kumppanuussopimuksista AKT-maiden sekä Guyanan ja Hondurasin kanssa. Ympäristöasioiden pääosasto neuvottelee vapaaehtoisista kumppanuussopimuksista Aasian maiden kanssa. Lisäksi se vastaa Euroopan unionin puutavara-asetuksesta, puuntuottaja ja -kuluttajamaiden (esim. Kiina, Brasilia, Venäjä, Yhdysvallat ja Japani) kanssa ympäristökysymyksistä käytävästä poliittisesta vuoropuhelusta sekä monenvälisestä vuoropuhelusta. Latinalaisen Amerikan maita koskevat vastualueet on jaettu mainittujen pääosastojen kesken.

09

Komissio antoi Euroopan metsäinstituutin (EFI) ja Yhdistyneiden kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO) vastuulle joitakin erityistöitä, joiden tarkoituksena on tukea FLEGT-toimintasuunnitelmaan liittyviä kumppanimaiden toimia. EU-FLEGT-väline on vuonna 2007 perustettu monenvälinen rahasto. EFI vastaa sen toiminnasta ja hallinnoinnista. Välineen avulla myönnetään maakohtaista tukea (lähinnä antamalla teknistä tukea viranomaisille ja muille sidosryhmille), tehdään tutkimuksia ja jaetaan tietoa FLEGT-toimintasuunnitelmasta.

FAO panee täytäntöön AKT-valtioita koskevaa FLEGT-tukiohjelmaa, jonka keskeisenä tarkoituksena oli alun perin edistää FLEGT-prosessia AKT-maissa.

6 Luku ei sisällä sektoribudjettitukena myönnettyjä määriä. Budjettituki kattaa metsäpolitiikkaan liittyviä aloja, mutta se ei koske yksinomaan FLEGT-toimintasuunnitelmaa. Hyväksyttyä menetelmää avun erittelemiseksi alakohtaisesti ei ole kehitetty.

10

Tilintarkastustuomioistuinin tutki, hallinnoiko komissio hyvin tukea, jota myönnetään puuntuottajamaille EU-FLEGT-toimintasuunnitelman mukaisesti laittoman puunkorjuun torjumiseen. Tarkastuksessa painotettiin kahta pääkysymystä:

- a) Suunniteltiin ja kohdennettiin FLEGT-tuki hyvin?
- b) Onko FLEGT-tuki ollut vaikuttavaa?
- d) tehtiin tarkastuskäynnit kahteen edunsaajamaahan, jotka ovat tehneet vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen (Indonesia ja Kamerun); tällöin arvioitiin vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia koskevan prosessin edistymistä ja tarkastettiin perusteellisesti kymmenen hankkeen otos (ks. *liite II*)
- e) käytiin läpi tulosperusteiseen seuranta-järjestelmään (ROM) perustuvat havainnot ja ohjelma-arvioinnit 35 hankkeen osalta (ks. *liite III*).

11

Tarkastus katsoi EKR:stä ja yleisestä talousarviosta puuntuottajamaille myönnetyn komission tuen EU-FLEGT-toimintasuunnitelman koko soveltamiskaudelta (vuodesta 2003 vuoteen 2014).

12

Tarkastus toimitettiin elokuun ja joulukuun 2014 välisenä aikana, ja sen yhteydessä

- a) analysoitiin FLEGT-strategia-asiakirjat ja relevantit raportit puutavaran kaupankäyntimalleista ja laittomasta puunkorjuusta
- b) tutkittiin rahoituksen kohdentaminen eri tavoitteisiin, maihin ja hankkeisiin
- c) haastateltiin komission henkilöstöä kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosastossa ja ympäristöasioiden pääosastossa, EFIN henkilöstöä sekä jäsenvaltioiden, kansainvälisten järjestöjen ja ympäristön ja metsien suojelun alalla toimivien eurooppalaisten valtioista riippumattomien järjestöjen edustajia

FLEGT-tukea puuntuottajamaille ei suunniteltu eikä kohdennettu riittävän hyvin

13

Tilintarkastustuomioistuin tutki,

- perustuiko tuki perusteelliseen tarpeiden arviointiin ja yksilöikö komissio mahdolliset toteutettavat toimenpiteet oikein;
- suunniteltiinko EU:n tuki tarkoituksenmukaisesti ja
- asetettiin rahoituksen painopisteet tarkoituksenmukaisesti.

Komissio yksilöi monenlaisia mahdollisia toimenpiteitä

14

FLEGT-toimintasuunnitelmalla pyritään ratkaisemaan laittoman puunkorjuun ja laittoman puukaupan muodostama pitkäaikainen ongelma uudella tavalla. Toimintasuunnitelmassa yhdistetään kaupan kannustimet (kumppanimaiden tuottajien pääsy EU:n puutavaramarkkinoille helpottuu) valtioille ja kansalaisyhteiskunnalle annettuun kehitysapuun. Kumppanimaiden täytyy varmistaa, että metsäalalla on olemassa johdonmukainen lainsäädäntö, soveltaa seuranta- ja lupajärjestelmiä sekä perustaa valvontajärjestelmiä eri tasoille. Lisäksi FLEGT-toimintasuunnitelmassa määritettiin kehitettäväksi useita kysyntään liittyviä toimenpiteitä, joilla pyritään voimistamaan tuottajamaissa toteutettujen toimien vaikutusta. Keskeisiä FLEGT-tavoitteita aiottiin edistää myös kansainvälisen tason poliittisella vuoropuhelulla.

15

EU:n toimintasuunnitelman vaikutusten arvioinnissa⁷ analysoitiin vaikutuksia, joita saattaisi aiheutua puutavaran lupajärjestelmän täytäntöönpanosta puuntuottajamaiden kanssa sovittavien kumppanuuksien avulla⁸. Tutkimuksessa selvitettiin laittoman puunkorjuun keskeisiä syitä. Siinä tutkittiin yleisiä taloudellisia, ympäristöön kohdistuvia ja sosiaalisia vaikutuksia sekä ehdotettujen ratkaisujen oikeudellisia ja institutionaalisia vaikutuksia niin EU:ssa kuin mahdollisissa kumppanimaissa. Tutkimuksessa analysoitiin myös riskejä, jotka voisivat heikentää mahdollisten toimenpiteiden vaikuttavuutta⁹.

16

Vaikutusten arvioinnissa paneuduttiin kolmeen pääasialliseen vaihtoehtoon, joiden avulla voitaisiin ratkaista laittoman puunkorjuun ongelma. Kahdenvälisyyteen perustuvaa vaihtoehtoa, jossa tehdään vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia eri maiden kanssa, pidettiin parhaana keinona toteuttaa toimia nopeasti ja joustavasti. Monenvälisen järjestelmän, johon mahdollisesti liittyisi kansainvälinen sopimus ja joka teoriassa olisi tehokkain keino, katsottiin olevan epärealistinen vaihtoehto. Kolmas vaihtoehto olisi ollut yksipuolinen kieltä saattaa laittomasti korjattua puutavaraa EU:n markkinoille. Komissio piti sitä huonompana keinona kuin vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia, jotka perustuvat puuntuottajamaiden kanssa sovittaviin kumppanuuksiin. Komissio päätti analysoida tätä vaihtoehtoa tarkemmin myöhemmässä vaiheessa.

- Impact Assessment of the EU Action Plan for Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT); Euroopan komissio, kehitys yhteistyön pääosasto (2004).*
- "Ehdotus: neuvoston asetusta vapaaehtoisuuteen perustuvan FLEGT-lupajärjestelmän perustamisesta Euroopan yhteisöön suuntautuvassa puutavaran tuonnissa", SEK(2004) 977, 20. heinäkuuta 2004.*
- Tutkimuksessa tuotiin esiin riskit, joita liittyy laittomasti korjatun puun ohjautumiseen vähemmän säännellyille markkinoille, kuten Kiinaan tai Japaniin. Lisäksi siinä todettiin, että toimintasuunnitelman vaikuttavuus saattaa jäädä vähäiseksi etenkin maissa, joista tuodaan vain vähän puutavaraa EU:hun.

Huomautukset

17

Komissio päätti soveltaa ensimmäistä, kahdenvälistä, vaihtoehtoa. Komissio totesi tähän vaihtoehtoon liittyvän haasteita etenkin niiden maiden osalta, joiden hallintovalmiudet ovat puutteelliset ja joissa toimintasuunnitelman täytäntöönpanon yhteydessä valmiuksia on kehitettävä ja instituutioita on vahvistettava huomattavasti¹⁰.

18

Komissio yksilöi asianmukaisesti keskeiset osatekijät, joiden osalta kenties tarvittaisiin avunantajien tukea, jotta vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen täytäntöönpano olisi vaikuttavaa. Näitä osatekijöitä ovat muun muassa metsä- ja ympäristöpolitiikan uudistaminen, valvonta-, seuranta- ja lupajärjestelmien kehittäminen sekä valmiuksien kehittäminen eri aloilla (ks. kohta 6).

Komission laatima työsuunnitelma on puutteellinen

19

EU-FLEGT-toimintasuunnitelmasta puuttuu eräitä toimintasuunnitelmalta edellytettyjä keskeisiä osatekijöitä¹¹. Siihen ei sisälly nimenomaisia toiminnallisia tavoitteita vastaavine indikaattoreineen, ei aikataulua konkreettisine välitavoitteineen eikä selkeää seurantakehystä. Toimintasuunnitelman edistymistä ja tulosten saavuttamista on siksi hyvin vaikea mitata. EFIN laatimassa FLEGT-toimintasuunnitelman seurantaraportissa vuosilta 2003–2010 todetaan, että toimintasuunnitelma on enemmän kuin toimintapoliittinen asiakirja, mutta välitavoitteiden ja tavoitearvojen puuttuessa se ei varsinaisesti muodosta strategiaa¹².

20

Kun toimintasuunnitelma käynnistettiin, sitä pidettiin pitkäaikaisen prosessin lähtökohtana. Suunnitellut toimet, erityiset tavoitteet ja etenemissuunnitelma piti kuitenkin määrittää alkuvuosina. Vielä 12 vuotta myöhemmin FLEGT-toimintasuunnitelmalla ei ole selkeästi ilmoitettuja tavoitteita, joihin pyrittäisiin tarkasti määriteltyjen rahoitusvälineiden avulla tiettyä toteutusaikataulua noudattaen.

21

Toimintasuunnitelmalle ei ole nimenomaisesti osoitettu selkeästi määriteltyä talousarviota. Kehitysyhteistyötoimia rahoitetaan eri lähteistä (EU:n yleisestä talousarviosta ja EKR:stä) eri välineiden (esimerkiksi kehitysyhteistyön rahoitusväline DCI:n¹³) kautta kahdenvälisten ohjelmien, alueellisten maantieteellisten ohjelmien ja aihepiirikohtaisten ohjelmien sekä Eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen (ENPI)¹⁴ avulla.

22

Komissiossa ei ollut välittömästi saatavilla kattavaa yleiskatsausta FLEGT-hankkeista. Komission tarkastuksia varten perustamasta metsäalan hankkeiden tietokannasta ei saatu yhdenmukaista ja kattavaa kuvaa kaikista FLEGT-hankkeista. Myöhemmin tarkastuksen kuluessa ilmeni, että tietokanta oli epätäydellinen, sillä siinä oli luokiteltu eräitä hankkeita virheellisesti FLEGT-hankkeiksi, kun taas joitakin FLEGT-hankkeita puuttui¹⁵. Komissio ja jäsenvaltiot eivät määritelleet selkeästi 'FLEGT-hankkeita' eivätkä sitä, miten niihin liittyvistä varoista tehdään tiliä.

- 10 SEK(2004) 977, 20. heinäkuuta 2004.
- 11 Toimintasuunnitelma koostuu peräkkäisistä vaiheista tai toimista, jotka on toteutettava, jotta strategia voisi onnistua. Toimintasuunnitelma sisältää kolme keskeistä osatekijää: 1) määritellyt tehtävät, 2) toteutusaikataulu ja 3) varojen kohdentaminen määriteltyihin toimiin (<http://www.businessdictionary.com/definition/action-plan.html>)
- 12 FLEGT Action Plan Progress Report; EFI (2011); s. 34. Ks. <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Action+Plan+Progress+Report+2003-2010/>
- 13 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1905/2006, annettu 18 päivänä joulukuuta 2006, kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta (EUVL L 378, 27.12.2006, s. 41). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 233/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta kaudelle 2014–2020 (EUVL L 77, 15.3.2014, s. 44).
- 14 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1638/2006, annettu 24 päivänä lokakuuta 2006, eurooppalaista naapurisuuden ja kumppanuuden välinettä koskevista yleisistä määräyksistä (EUVL L 310, 9.11.2006, s. 1).
- 15 FLEGT-toimia koskevan raportoinnin kattavuus on aiheuttanut ongelmia FLEGT-toimintasuunnitelman aiempienkin arviointien yhteydessä. EFIN laatimassa FLEGT-seurantaraportissa vuosilta 2003–2010 todetaan, että raportissa mainittuja toimia ja lukuja on syytä pitää suuntaa-antavana arviona toimenpiteistä ja käytettävissä olevasta rahoituksesta eikä niinkään kattavana ja täysin vertailukelpoisena esityksenä.

23

Onnistuminen laittoman puunkorjuun ja laittoman puukaupan ongelmien ratkaisussa riippuu useista tekijöistä: kumppanimaiden sitoutumisesta, tarvittavien hallinnointijärjestelyjen luomisesta sekä EU:n ja muiden suurten tuottajien ja tuojien selkeästä ja osoitetusta sitoutumisesta yhteisen päämäärän edellyttämään yhteistyöhön. Lisäksi oli oleellista, että tosiasialiseen edistykseen tarvittavat toimet toteutettiin samanaikaisesti. FLEGT-tavoitteiden toteutuminen riippuu suuresti myös Kiinan, Venäjän, Intian, Korean ja Japanin kaltaisista merkittävistä tuottaja-, jalostaja- ja/tai kaupankäyntimaista ja niiden sitoutumisesta laittomaan puunkorjuun ja laittomasti korjatusta puusta valmistettujen tuotteiden kaupan torjuntaan. Nämä maat eivät osallistuneet FLEGT-lupajärjestelmään, ja komissio on vuosien mittaan käynnistänyt kahdenvälisen poliittisen vuoropuhelun niiden kanssa. Toistaiseksi vuoropuhelulla on saatu aikaan vaihtelevia, mutta yleensä vähäisiä, tuloksia.

24

Kysyntään liittyvien mahdollisten toimenpiteiden¹⁶, joilla estettäisiin laittomasti korjatun puutavaran tuonti ja saattaminen EU:n markkinoille, vaikutuksia tutkittiin vasta vuonna 2007 – neljä vuotta toimintasuunnitelman esittämisen jälkeen. Tutkimuksen pohjalta esitettiin ehdotus asetukseksi, jossa vahvistetaan puutavaraa EU:n markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuudet¹⁷.

25

Euroopan unionin puutavara-asetus¹⁸ hyväksyttiin lopulta vuonna 2010, ja sitä alettiin soveltaa vuonna 2013. Jos asetusta olisi hyväksytty aiemmin, EU olisi antanut toimintasuunnitelman alkuvaiheessa selvän viestin siitä, että se ottaa johtoaseman laittomasti korjatun puutavaran tuonnin torjumisessa. Tämä olisi myös toiminut lisäkannustimenä niille maille, jotka haluavat olla mukana vapaaehtoisin kumppanuussopimuksiin liittyvässä prosessissa. Unionin puutavara-asetusta ei vielä yli kymmenen vuoden kuluttua toimintasuunnitelman käynnistymisestä sovelleta tietyissä jäsenvaltioissa¹⁹ täysimääräisesti. Tämä aiheuttaa kielteisiä käsityksiä maissa, jotka pyrkivät varmistamaan, että niiden puutavaran vienti on laillista²⁰.

26

Vuosien mittaan ja etenkin tiettyjen lakien (Lacey'n laki Yhdysvalloissa, laittoman puunkorjuun kieltävä laki Australiassa ja Euroopan unionin puutavara-asetus) tultua voimaan eräät yksityiset sertifiointijärjestelmät ovat enenevässä määrin tarkistaneet standardejaan vastaamaan yhä paremmin lakisääteisiä vaatimuksia. Tällaiset järjestelmät myötävaikuttavat merkittävästi unionin puutavara-asetuksessa esitettyjen asianmukaista huolellisuutta koskevien vaatimusten täyttymiseen²¹. Ainoastaan kolme vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehnyttä maata (Kamerun, Kongon tasavalta ja Keski-Afrikan tasavalta) aikoo kuitenkin hyväksyä yksityiset järjestelmät osaksi FLEGT-lupaprosessia siten, että FLEGT-tukea myönnetään tähän tarkoitukseen. Valtiollisten lupajärjestelmien perustamisessa valmiuksiltaan rajallisiin maihin on ilmennyt vaikeuksia FLEGT-toimintasuunnitelman käynnistämistä alkaen. Tämä huomioon ottaen on todettava, että komissio ei riittävällä tavalla kannustanut luomaan FLEGT-järjestelmän ja yksityisten sertifiointijärjestelmien välisiä synergioita.

- 16 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Commission staff working document – Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council determining the obligations of operators who make timber and timber products available on the Market: Impact assessment – Report on additional options to combat illegal logging.*
- 17 Ilman tällaisia säännöksiä tuottajat vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneissä maissa olisivat epäedullisemmassa asemassa kuin tuottajat muissa maissa. Vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneissä maissa toimivia tuottajia koskevat oikeudelliset vaatimukset ja heille niistä aiheutuvat kulut ovat yleensä suuremmat kuin muissa maissa.
- 18 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 995/2010, annettu 20 päivänä lokakuuta 2010, puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta (EUVL L 295, 12.11.2010, s. 23). Asetuksessa torjutaan laittomasti korjatulla puutavaraalla ja siitä valmistetuilla puutuotteilla käytävää kauppaa kolmen keskeisen aloitteen avulla: 1) laittomasti korjatun puutavaran ja sellaisesta puutavarasta valmistettujen puutuotteiden saattaminen EU:n markkinoille on kielletty, 2) puutuotteita EU:n markkinoille saattavien EU:n kaupankävijöiden on noudatettava asianmukaista huolellisuutta (due diligence) ja 3) näiden kaupankävijöiden on säilytettävä tiedot tavarantoimittajista ja asiakkaista.
- 19 Neljä jäsenvaltiota (Kreikka, Espanja, Unkari ja Romania) ei täyttänyt unionin puutavara-asetuksen täytäntöönpanoon liittyviä velvoitteitaan. <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>
- 20 Euroopan unionin puutavara-asetuksen 20 artiklan 2 kohdan mukaan komission on annettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus asetuksen soveltamisesta.
- 21 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 607/2012, annettu 6 päivänä heinäkuuta 2012, puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU)

Huomautukset

Komissio ei priorisoinut tukeaan selkeästi

27

Toimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeen jäsenvaltiot ja komissio laativat luettelon ensisijaisista maista, joita oli tarkoitus kuulla epävirallisesti niiden mahdollisesta kiinnostuksesta FLEGT-järjestelmää kohtaan²². Luettelossa mainitaan Kamerun, Gabon, Kongon tasavalta, Ghana, Venäjä, Brasilia, Papua-Uusi-Guinea, Indonesia ja Malesia. Samaan aikaan jäsenvaltiot ja komissio sopivat, että EU olisi valmis kauppaneuvotteluihin kaikkien kiinnostuksensa ilmaisseiden maiden kanssa.

28

Lähestulkoon kaikki maat, jotka ovat ilmaisseet kiinnostuksensa FLEGT-toimintasuunnitelmaa kohtaan, ovat päässeet osallisiksi prosessista²³. Tämä koskee myös muutamia Aasian ja Lätinalaisen Amerikan maita, joista komission vaikutusten arvioinnissa todettiin, että vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen mahdollinen vaikutus jäisi vähäiseksi, koska näiden maiden kaupankäynti EU:n kanssa on vähäistä.

29

Komissio ei kohdentanut voimavarojaan – henkilöstöä ja rahoitusta – todennäköisesti parhaisiin tuloksiin johtavien kriteereiden mukaisesti. Voimavarojen käyttöä ei painotettu ottamalla huomioon laittoman puunkorjuun laajuuden, EU:n kanssa käytävän kaupan suuruuden, kyseisten maiden sitoutumisen ja mahdollisuuksien sekä maiden kehitystarpeiden kaltaisten kriteereiden yhteisvaikutusta.

30

Tästä seurasi, että rajallinen taloudellinen ja tekninen tuki on jaettu lukuisten maiden kesken²⁴. Osa maista ei ollut keskeisiä laittoman puunkorjuun torjumisen kannalta tai oli hyvin epätodennäköistä, että ne kehittäisivät tasoltaan sellaiset hallintovalmiudet, jotka tarvitaan lupajärjestelmän toteuttamiseen lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä (ks. *laatikko 3*). Tämä heikensi tukea ja sen avulla mahdollisesti aikaansaataavaa vaikutusta.

31

Komissio on yhdessä kumppanimaiden viranomaisten kanssa vapaaehtoisten kumppanuussopimusten valmistelun ja neuvotteluprosessin kuluessa yksilöinyt keskeiset vaatimukset, joita toimiva lupajärjestelmä edellyttää kyseisissä maissa. Arvioinnissa perehdyttiin metsäpolitiikkaan ja oikeudelliseen kehukseen, kuultiin alan ministeriöitä ja muita sidosryhmiä sekä analysoitiin vapaaehtoisten kumppanuussopimusten keskeisiä osatekijöitä. Vaatimukset esitettiin vapaaehtoisten kumppanuussopimusten liitteissä. Liitteisiin sisältyi luettelo aloista, joilla tuki olisi tarpeen²⁵, ja suunnitellut toimet²⁶.

32

Vapaaehtoisissa kumppanuussopimuksissa ei kuvattu, miten rahoitusta koskevat vastualueet olisi jaettava viranomaisten, komission ja muiden avunantajien kesken²⁷.

N:o 995/2010 säädetyistä asianmukaisen huolellisuuden järjestelmää ja valvontaorganisaatioille tehtävien tarkastusten tiheyttä ja luonnetta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 177, 7.7.2012, s. 16).

- 22 FLEGT-avunantajien koordinoitua koskevan kertaluontoisen kokouksen pöytäkirja, 26.2.2004.
- 23 Tällä hetkellä vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen johtavan prosessin eri vaiheissa on 26 maata.
- 24 EFin seurantaraportissa vuosilta 2003–2010 katsottiinkin, että vapaaehtoisin kumppanuussopimuksiin liittyvää tukea on jo haettu niin paljon, ettei kaikkiin hakemuksiin ole valmiuksia vastata. Jotkin jäsenvaltiot haluavat lisäksi tehdä yhteistyötä naapurimaidensa (Valko-Venäjä, Venäjä ja Ukraina) tai naapurialueidensa (Länsi-Balkanin alue) kanssa, koska kaupankäynti niiden kanssa on suurempaa kuin trooppisten kehitysmaiden kanssa. Ks. FLEGT Action Plan Progress Report 2003–2010; EFI (2011); s. 36.
- 25 Esimerkiksi EU:n ja Kamerunin tasavallan väliseen vapaaehtoiseen kumppanuussopimukseen on sisällytetty seuraavat alat: a) valmiuksien kehittäminen, b) viestintä, c) FLEGT-tuotteiden menekinedistäminen unionissa, d) maan sisäisten puutavaramarkkinoiden seuranta, e) teollistaminen, f) sopimuksen vaikutuksen seuranta, g) tuki laillisuuden varmistusjärjestelmän täytäntöönpanon seurantaan, h) jäljitettävyyssjärjestelmän nykyaikaistaminen, i) kansallisen valvontajärjestelmän tehostaminen j) laillisuuden varmistusjärjestelmä, k) FLEGT-lupien myöntämisyjärjestelmä, l) riippumattoman tarkastustoiminnon perustaminen, m) oikeudellisen kehysten uudistukset, n) lisärahoituksen etsiminen.
- 26 Esimerkiksi maan sisäisten puutavaramarkkinoiden järjestäminen tai tarkoituksenmukaisen jäljitettävyyssjärjestelmän perustaminen.
- 27 AKT-valtioiden kanssa tehdyissä kumppanuussopimuksissa mainitaan vain, että on tarpeen hakea varoja EKR:ltä tai muista myöhemmin määritettävistä mekanismeista. Indonesian kanssa tehdyssä vapaaehtoisessa kumppanuussopimuksessa mainitaan, että rahoitusta on mahdollista hakea EU:n ohjelmasuunnittelun yhteydessä.

33

Vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneiden maiden viranomaisten kanssa toteutettavat hankkeet kohdistuvat kumppanuussopimuksissa määritettyihin tarpeisiin. Näitä ovat muun muassa puutavaran seuranta- ja lupajärjestelmien kehittäminen sekä riippumattoman tarkastuksen toiminnon perustaminen. Kansallisten viranomaisten toteuttaman lainvalvonnan tehostamista koskevaa tavoitetta ei kuitenkaan käsitellä selkeästi, sillä tähän tärkeään näkökohtaan keskityttiin vain harvassa hankkeessa. Heikko lainvalvonta vaikuttaa merkittävästi laittoman puunkorjuun laajuuteen: todennäköisyys, että ympäristörikos havaitaan ja sen perusteella nostetaan syyte on pieni, kun taas kannuste laittomaan toimintaan on vastaavasti suuri. Vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneiden maiden tarpeet ovat tältä osin vielä suuret, mitä osoittaa muun muassa niiden sijoitus Transparency International -järjestön korruptioindeksissä (ks. *liite IV*). Eräiden vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneiden maiden osalta on havaittavissa myönteinen suuntaus, mutta suurin osa maista kuuluu yhä siihen joukkoon, jossa koettu korruptioaste on maailman korkeimpia.

34

Tukea vapaaehtoiseen kumppanuussopimukseen liittyvälle prosessille ei johdonmukaisesti sisällytetty kumppanimaiden kanssa sovittuihin kehitysyhteistyöstrategioihin. Metsähallinto otettiin ohjelmakauden 2007–2013 maakohtaisen strategia-asiakirjan painopistealan osaksi viidessä²⁸ vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneistä kahdestatoista maasta²⁹. Laiton puunkorjuu liittyy monialaisiin kysymyksiin (hallintoon, kauppaan ja maatalouteen), joten FLEGT-järjestelmää voitaisiin kaikissa vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneissä maissa toteuttaa monien painopistealojen kautta. Kehitysyhteistyöstrategioissa ei kuitenkaan tutkita tätä mahdollisuutta eikä mainita tarvetta valtavirtaistaa FLEGT-näkökohdat asianomaisilla painopistealoilla.

- 28 Kamerun, Honduras, Indonesia, Malesia ja Kongon tasavalta.
- 29 Tarkastajat selvittivät asian 12 sellaisen maan osalta, jotka ovat tehneet vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tai neuvottelevat siitä parhaillaan. Ne myös saavat FLEGT-tukea.

Laatikko 3

Liberia ja Keski-Afrikan tasavalta

Liberia ja Keski-Afrikan tasavalta ovat molemmat tehneet vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen ja saaneet merkittäviä määriä taloudellista tukea kumppanuussopimustensa valmisteluun ja täytäntöönpanoon³⁰. Nämä maat vievät hyvin vähän puutuotteita EU:hun. Niissä ilmenee myös monia hallintoon liittyviä haasteita, joiden vuoksi maat eivät kykene kehittämään toimivia lupajärjestelmiä lähitulevaisuudessa. Sen sijaan Norsunluurannikko, joka on vienyt EU:hun huomattavasti suurempia määriä puutuotteita kuin Liberia ja Keski-Afrikan tasavalta³¹, ei saanut lainkaan taloudellista tukea vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen valmisteluun.

30 EU:hun tuodaan Liberiasta puutuotteita vuosittain keskimäärin noin viiden miljoonan euron ja Keski-Afrikan tasavallasta noin 18 miljoonan euron arvosta. Liberialle myönnettiin taloudellista tukea kaikkiaan 11,9 miljoonaa euroa ja Keski-Afrikan tasavallalle 6,8 miljoonaa euroa.

31 Vuosittain keskimäärin noin 166 miljoonaa euroa.

Huomautukset

EU:n tuki puuntuottajamaille ei ollut riittävän vaikuttavaa

35

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti,

- toimitettiin hanketuotokset suunnitellusti;
- oliko yleinen edistyminen kohti lupajärjestelmää riittävää ja
- oliko komission toteuttama toimintasuunnitelman täytäntöönpanon seuranta ja raportointi asianmukaista.

Keskeisiin tarkastettuihin hankkeisiin liittyi ongelmia

36

Viranomaisten valmiuksien parantamiseen tähtäävät hankkeet eivät olleet vaikuttavia. Sen sijaan FLEGT-tuki paransi kansalaisjärjestöjen toiminta- valmiuksia, mikä lisäsi metsäalan avoimuutta. Kamerunissa ja Indonesiassa toteutetut merkittävimmät hankkeet eivät tuottaneet odotettuja tuloksia. Toimien epäonnistuminen Kamerunissa jumiutti käynnissä olleen edistyksen. Indonesiassa toteutetun hankkeen epäonnistuminen johti puolestaan EU-varojen käyttöä koskevan painotuksen muuttamiseen.

37

Vapaaehtoiseen kumppanuussopimukseen liittyvää prosessia Kamerunissa koskenut päähanke, jonka tavoitteena oli puutavaran seurantajärjestelmän³² perustaminen, on epäonnistunut, koska kehitetty järjestelmä ei ole toiminnassa. Tämä tarkoittaa, että hankkeen olemassa olevia tuotoksia ei tulla hyödyntämään. Hanke oli käynnissä vuosina 2010–2013 ja sen kustannukset olivat 2,27 miljoonaa euroa. Hankkeen epäonnistumiseen vaikuttivat lukuisat syyt, jotka vaihtelivat epätarkoituksenmukaisesta tarpeidenarvioinnista hanketäytäntöönpanon vakaviin puutteisiin. Epätarkoituksenmukaisista tarpeidenarviointia kuvasti se, että komissio ei koordinoinut toimia tehokkaasti sidosryhmien ja erityisesti metsäasioista ja eläimistöön liittyvistä asioista vastaavan ministeriön kanssa. Lisäksi toimeksisaajan tuloksellisuus ei ollut riittävä, eikä komissio ryhtynyt korjaaviin toimiin ajoissa. Puutavaran seurantajärjestelmän epäonnistuminen oli yksi keskeisistä tekijöistä, jotka viivästyttivät vapaaehtoiseen kumppanuussopimukseen liittyvän prosessin täytäntöönpanoa Kamerunissa. Parhaillaan on käynnissä uuden järjestelmän kehittämiseen tähtäävä erillinen hanke, jonka rahoituksesta vastaa Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

32 Hanke: *Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun* (puutavaran seurantajärjestelmän perustaminen Kameruniin).

38

Kamerunissa toteutetun FLEGT-prosessin keskeinen saavutus oli kansalaisyhteiskunnan osallistuminen metsähallintoon. Ennen vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen allekirjoittamista valtio ei tunnustanut kansalaisjärjestöjä täysivaltaisina kumppaneina, joilla olisi oikeus ilmaista huolenaiheensa metsävarojen hoitoon liittyviä kysymyksistä. Suhteet asianomaisiin ministeriöihin pysyvät usein kireinä³³, mutta paikallisista ja kansainvälisistä valtioista riippumattomista järjestöistä on tullut hyväksytyjä sidosryhmiä, ja ne voivat vaikuttaa maan metsäpolitiikkaan useilla eri tasoilla. Tällä on myönteinen vaikutus koko alan avoimuuteen ja tilivelvollisuuteen. Hankkeet paransivat yleisesti ottaen kansalaisyhteiskunnan asemaa. Tästä huolimatta kaksi neljästä tarkastuskohteen olleesta valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamasta hankkeesta ei tuottanut kaikkia odotettuja tuotoksia. Syynä olivat lähinnä liian kunnianhimoiset tavoitteet.

39

Taloudellisesti merkittävimmän Indonesian toteutetun FLEGT-aiheisen hankkeen³⁴ tavoitteena oli parantaa metsälainsäädännön täytäntöönpanon valvontaa ja metsähallintoa lisäämällä tilivelvollisuutta ja avoimuutta, vähentää laitonta puukauppaa osallistamalla kaupan ja teollisuuden aloja, sekä tukea FLEGT-toimien koordinoitua. Useimmat hankkeen suunnitelluista tuloksista jäivät toteutumatta, koska hankesuunnittelu oli liian kunnianhimoista ja epärealistista, täytäntöönpanossa ilmeni ongelmia ja valvonta oli heikkoa. Hanke ei tuottanut konkreettisia tuotoksia, se päätettiin enenaikaisesti ja osa hankkeen rahoituksesta oli perittävä takaisin. Indonesian hallitus ja komissio olivat erimielisiä hankkeen käsittelystä, joten Indonesian hallitus päätti panna vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen täytäntöön ilman komission suoran tuen jatkumista.

40

Kautta 2002–2006 koskeneeseen komission Indonesian osalta laatimaan maakohtaiseen strategia-asiakirjaan sisältyi yhtenä kehitysavun painopistealana luonnonvarojen – erityisesti metsien – hoito. Tämä ei ollut tilanne enää seuraavalla ohjelmakaudella (2007–2013). Indonesian valtiolle ei ole ohjelmoitu tällä kaudella metsäalan osalta uutta EU:n kehitysapua maata koskeneelle FLEGT-tukihankkeelle vuonna 2004 suunnatun tuen lisäksi.

41

Indonesialle suunnattu EU:n tuki – kymmenen miljoonaa euroa 11 hankkeelle – oli kanavoitu yksinomaan valtioista riippumattomille järjestöille vuodesta 2004 alkaen. Hankkeiden avulla pyrittiin yleensä edistämään paikallista (kansalaisyhteiskunnan tai muiden valtiosta riippumattomien toimijoiden sekä yksityisen sektorin) osallistumista vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen eri osa-alueisiin (toimintapolitiikan uudistus mukaan luettuna), parantamaan metsänhoitoa ja panemaan täytäntöön puutavaran seurantajärjestelmä sekä riippumaton valvontajärjestelmä. Tämän lähestymistavan etuna oli ryhtyminen yhteistyöhön toimintaan sitoutuneiden järjestöjen kanssa. Toimintaan liittyneet haasteet edellyttivät kuitenkin koordinoitumpaa lähestymistapaa. Yhtenä haasteena on tukea suurta määrää pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yritykset) täysilajuisen FLEGT-lupajärjestelmän valmistelussa. Tämä tehtävä ylittää kuitenkin mittavasti komission hankkeiden valmiudet.

- 33 Metsäasioista ja eläimistöön liittyvistä asioista vastaavan ministeriö ei esimerkiksi seuraa paikallisyhteisöjen laittomasta puukorjuusta laatimia raportteja (hanke: Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun (ulkoinen ja yhteisön toteuttama metsien seuranta vapaaehtoisten FLEGT-kumppanuussopimusten täytäntöönpanon yhteydessä Kamerunissa)).
- 34 EC-Indonesia FLEGT Support Project (Euroopan komission ja Indonesian välinen FLEGT-tukihanke).

Huomautukset

42

Indonesiassa tarkastettiin neljä valtioista riippumattomien järjestöjen hanketta, joiden tarkoituksena oli vahvistaa maan riippumatonta valvontajärjestelmää, tukea pk-yrityksiä ja parantaa vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen valmistelua ja täytäntöönpanoa. Yksi hanke saavutti tavoitteensa aikataulussa ja budjetin rajoissa³⁵. Käynnissä on vielä kaksi hanketta, joista toinen todennäköisesti tuottaa suunnitellut tuotokset³⁶. Toisen hankkeen³⁷ yhteydessä ilmeni huomattavia viiveitä ja hankkeen sisältö supistui huomattavasti sen suunnitteluun liittyneiden puutteiden ja rahoituskumppanin vetäytymisen takia.

43

Tilintarkastustuomioistuimen yksilöimät tekijät, jotka olivat hanketavoitteiden saavuttamisen keskeisinä esteinä näissä kahdessa maassa, tuotiin esille myös komission arvioijien tulosperusteista seuranta koskeissa kertomuksissa ja FLEGT-aiheisia hankkeita koskevista arvioinneista, jotka koskivat muita vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneitä maita. Kyseisiä tekijöitä olivat: hankkeiden riskien ja rajoitteiden puutteellinen arviointi, epätarkoituksenmukainen suunnittelu, heikko hankehallinnointi ja seuranta sekä hankekumppaneiden väliset koordinoitongelmat.

Edistys kohti lupien myöntämistä on hidasta

44

Vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia koskevassa prosessissa on tällä hetkellä mukana 26 maata. Asianomaisista maista yhdeksän neuvottelee vapaaehtoisista kumppanuussopimuksista, ja kuusi maata – Indonesia, Kamerun, Ghana, Kongon tasavalta, Liberia ja Keski-Afrikan tasavalta – on jo allekirjoittanut sopimukset. Edistys kohti

lupien myöntämistä vaihtelee huomattavasti sopimuksen allekirjoittaneiden maiden keskuudessa. Tämä johtuu lukuisista eri tekijöistä, kuten instituutionaalisten valmiuksien vaihtelusta ja eriasteisesti sitoutumisesta prosessiin.

45

Vapaaehtoista kumppanuussopimusta koskevat neuvottelut alkoivat Indonesiassa maaliskuussa 2007, ja sopimus tuli voimaan toukokuussa 2014. Maa on edistynyt huomattavasti avoimien kysymysten käsittelyssä ja suhtautuu toiveikkaasti FLEGT-lupajärjestelmän saavuttamiseen lähitulevaisuudessa. Indonesialla on jo kansallinen puutavaran laillisuuden varmistus- ja lupajärjestelmä, joka on pakollinen kaiken vientipuun kohdalla. Vuosina 2013 ja 2014 suoritettujen yhteisarviointien perusteella Indonesia käsittelee nyt jäljellä olevia ongelmia. Indonesian kahtena keskeisenä haasteena on 1) varmistaa vaadittava hallinnoinnin taso suuressa ja monimuotoisessa maassa, ja 2) varmistaa, että maan lukuisat pk-yritykset täyttävät kaikki lakisäätöiset vaatimukset kokonaisuudessaan.

46

Kamerunin metsälainsäädäntöä pidetään hyvin kehittyneenä. Lainsäädäntö on kuitenkin samalla erittäin monimutkainen, joten sen täytäntöönpano muodostaa keskeisen haasteen. Vapaaehtoista kumppanuussopimusta koskevat neuvottelut käytiin neljän vuoden aikana, vuosina 2006–2010. Pitkän ratifiointiprosessin jälkeen sopimus tuli viimein voimaan 1. joulukuuta 2011. Sopimuksessa määritetyn aikataulun mukaan koeluontoista puutavaran seurantajärjestelmää oli määrä testata vuonna 2013 ja FLEGT-lupia oli määrä myöntää vuonna 2015. Vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen

35 Hanke: Strengthening civil society organisations and small and medium timber industries in VPA preparation and SVLK implementation (kansalaisjärjestöjen sekä pienten ja keskiuurten puualan yritysten tukeminen vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen valmistelussa ja Indonesian puutavaran laillisuuden todentavan järjestelmän täytäntöönpanossa).

36 Hanke: Promoting the implementation of Timber Legality Assurance (FLEGT Licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry (puutavaran laillisuuden varmistavan järjestelmän (FLEGT-lupa) edistäminen keskeisenä vaiheena kohti kestävä tuotantoa ja kulutusta Indonesian puunjalostusteollisuudessa).

37 Hanke: Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA (valtion ja valtiosta riippumattomien toimijoiden tukeminen vapaaehtoisen FLEGT-kumppanuussopimuksen valmistelussa, sopimusneuvotteluissa ja/tai täytäntöönpanossa).

päätavoitteesta – puutavaran laillisuuden varmistavan järjestelmän kehittämisestä – ollaan kuitenkin yhä kaukana. Tämä johtuu lähinnä puutavaran seurantajärjestelmän kehittämishankkeen epäonnistumisesta. FLEGT-lupajärjestelmän täysimääräinen voimaantulo edellyttää siis vielä lukuisista haasteista selviämistä.

47

Ghana allekirjoitti vuonna 2009 ensimmäisenä maana vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen. Maan alkuperäisenä tavoitteena oli, että ensimmäiset FLEGT-lupamerkinnän saaneet tuotteet vietäisiin maasta vuoden 2011 loppuun mennessä. Puutavaran seurantajärjestelmä on jo toiminnassa, mutta lupamenettelyjä on vielä testattava. Maan tämänhetkisenä tavoitteena on saada järjestelmät valmiiksi luvan myöntämistä varten vuoden 2015 loppuun mennessä.

48

Kongon tasavalta ratifioi vapaaehtoisen kumppanuussopimuksensa toukokuussa 2010. Maassa suunnitellaan parhaillaan metsästrategiaa ja uutta metsälainsäädäntöä. Edistys on kuitenkin ollut hidasta lukuisista eri syistä, jotka liittyvät lähinnä hallintoon.

49

Liberia ja EU aloittivat vapaaehtoista kumppanuussopimusta koskevat neuvottelut maaliskuussa 2009. Sopimus allekirjoitettiin heinäkuussa 2011. Laiton puunkorjuu muodostaa kuitenkin yhä suuren ongelman, samoin kuin puunkorjuuseen yksityisomistuksessa olevilta maa-alueilta myönnettävien lupien väärinkäyttö³⁸. Keskeisen haasteen muodostavat metsähallintopalveluiden heikot valmiudet.

50

Keski-Afrikan tasavallan kanssa tehtiin vapaaehtoinen kumppanuussopimus marraskuussa 2011, mutta sisällissota on seisauttanut valtionhallinnon toiminnan. Lukuisat alueet ovat metsähallintopalveluiden valvonnan ulkopuolella, mikä estää vapaaehtoista kumppanuussopimusta koskevan prosessin täytäntöönpanoa.

51

Yhdeksän muuta maata käy parhailaan neuvotteluja vapaaehtoisista kumppanuussopimuksista. Yksi maista on Malesia, joka on merkittävä trooppisen puun tuottaja; se aloitti ensimmäisenä maana neuvottelut vuonna 2006. Vuosia kestäneet tiiviit neuvottelut eivät ole kuitenkaan johtaneet ongelmien ratkaisemiseen. Ongelmat liittyvät vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen soveltamiseen kaikkialla Malesiassa, erityisesti Sarawakin alueella. Vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen puuttuessa Malesia käyttää laaja-alaisesti julkisia ja yksityisiä sertifiointijärjestelmiä.

52

Komissio on onnistunut korostamaan laittomasta puunkorjuusta aiheutuva ongelmaa ja saamaan ongelmalle tuntuvasti huomiota. Edistys kohti lupien myöntämistä on kuitenkin ollut hidasta. Vaarana on "FLEGT-väsymys", kun maat turhautuvat edistyksen puutteeseen ja löytävät tuotteilleen muita, vähemmän rajoittavia markkinoita. Useimmissa maissa institutionaalisten valmiuksien puute, laajalle levinnyt korruptio ja heikko lainsäädännön soveltamisen valvonta muodostavat keskeiset haasteet täytäntöönpanoprosessille.

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

Seuranta- ja raportointimenettelyt olivat puutteellisia

53

Komissio ei raportoinut säännöllisesti FLEGT-toimintasuunnitelman edistymisestä. FLEGT-asetuksen 9 artiklan mukaan komission oli toimitettava neuvostolle kertomus kahden vuoden kuluessa ensimmäisen vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen voimaantuloista. Tällaista kertomusta ei kuitenkaan koskaan laadittu. Yksittäisistä kumppanimaista oli saatavilla kertomuksia, jotka sisälsivät tietoa vapaaehtoisten kumppanuussopimusten kattamilta eri aloilta. Kertomuksissa ei kuitenkaan arvioitu vapaaehtoisten kumppanuussopimusten täytäntöönpanoa edistymiselle asetettujen välitavoitteiden perusteella. Kertomuksissa ei myöskään kuvailtu saavutettua edistystä eikä esiin tulleita ongelmia ja niiden käsittelyä.

54

Ongelmallista oli, ettei käytössä ollut toimintakehystä, johon olisi sisältynyt tilivelvollisuuden toteutumista helpottava kattava tietokanta (ks. kohta 22). Tavoitteiden ja välitavoitteiden puuttuessa edistymistä oli vaikea arvioida. Euroopan metsäinstituutti EFIN laatimassa FLEGT-toimintasuunnitelman seurantaraportissa vuosilta 2003–2010 todetaan, että toteutetun työn arviointia hankaloittaa entisestään se, että toimintasuunnitelma on pikemminkin poliittinen prosessi kuin perinteinen tukiohjelma³⁹.

55

Komissio otti vasta vuoden 2014 lopussa käyttöön vakioidun edistymisen seurantajärjestelmän, jonka avulla mitataan vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen täytäntöönpanoon liittyvien keskeisten vaiheiden saavuttamista. Tähän asti komissio on käyttänyt järjestelmää vain sisäisiin hallinnointitarkoituksiin. Järjestelmä otettiin käyttöön vasta hiljattain, joten sen käytännön toimintaa on vielä liian varhaista arvioida.

56

Komissio käynnisti vuoden 2014 lopussa FLEGT-toimintasuunnitelman ulkoisen arvioinnin, jota koskeva raportti on suunniteltu laadittavan lokakuuhun 2015 mennessä. Kyseinen arviointi suoritetaan 12 vuotta toimintasuunnitelman laadinnan jälkeen, joten se on pahasti myöhässä, kun otetaan huomioon toimintasuunnitelman toteuttamiseen liittyneet vaikeudet ja tämän ajanjakson kuluessa tapahtunut huomattava kehitys; nämä tekijät olisi pitänyt yksilöidä ja analysoida, jotta niiden vaikutus olemassa olevaan toimintasuunnitelmaan kyettäisiin arvioimaan esimerkiksi seuraavilta osin:

- a) keskeisten Aasian talouksien kasvava merkitys puukaupassa
- b) metsien laittoman muuhun käyttö-tarkoitukseen, esimerkiksi maatalouteen, muuttamisen kasvava merkitys
- c) mahdollisuudet laajempaan synergiaan ilmastonmuutoksen vaikutuksen lieventämiseen tähtäävän REDD+-toimenpiteen kanssa
- d) EU:hun kohdistuvan puun viennin muuttuvat suuntaukset
- e) yksityisten sertifiointijärjestelmien laajemmat hyödyntämismahdollisuudet.

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

Johtopäätökset ja suositukset

57

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komissio ei hallinnoinut riittävän hyvin EU-FLEGT-toimintasuunnitelmaan perustuvaa tukea.

58

FLEGT-tukea ei suunniteltu eikä kohdennettu riittävän hyvin:

- a) EU:n tuki FLEGT-prosessille perustui laittomasta puunkorjuusta aiheutuvan ongelman, siihen vaikuttavien tekijöiden sekä mahdollisten toimenpiteiden perusteelliseen arviointiin. Komissio laati FLEGT-toimintasuunnitelman innovatiivisella tavalla.
- b) Komissio ei kuitenkaan määrittänyt tarkoituksenmukaista työsuunnitelmaa, joka sisältää selkeät tavoitteet, välitavoitteet ja toimiin osoitetut määrärahat. Niiden valmistelutyö olisikin ollut vaikeaa aivan toimintasuunnitelman alkuvaiheessa, mutta ne olisi pitänyt määrittää suunnitelman toteuttamisen alkuvuosina.
- c) Unionin puutavara-asetuksen hyväksymisen viivästyminen ja hidas täytäntöönpano eivät edistäneet vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneiden maiden valmistautumista mahdolliseen FLEGT-lupajärjestelmään.
- d) FLEGT-lupajärjestelmän puuttuessa laadituista luvista ovat pitkälti vastanneet yksityiset sertifiointielimet, jotka ovat merkittävästi edistäneet unionin puutavara-asetuksessa esitettyjen asianmukaista huolellisuutta koskevien vaatimusten täyttymistä. Komissio ei kuitenkaan tarkastellut riittävässä määrin mahdollisia synergioita FLEGT-järjestelmän ja näiden yksityisten järjestelmien välillä.
- e) Komissio ei asettanut selkeitä rahoituksen painopisteitä puuntuottajamaille myöntämänsä tuen osalta.

Suositus 1 Työsuunnitelma

Komission olisi laadittava kaudelle 2016–2020 FLEGT-toimintasuunnitelman eri osa-alueita koskeva työsuunnitelma, jossa asetetaan selkeät ja erityiset tavoitteet, painopisteet, määräajat sekä puuntuottajamaille annettavaa EU:n tukea koskeva budjetti. Tavoitteiden yhteydessä olisi otettava huomioon maiden valmiudet ja erityiset rajoitteet.

Suositus 2 Unionin puutavara-asetuksen täytäntöönpano

Komission on korkea aika vaatia, että kaikki jäsenvaltiot panevat puutavara-asetuksen tiukasti täytäntöön.

Suositus 3 Yksityiset sertifiointijärjestelmät

Komission olisi yksilöitävä, missä määrin hyvässä maineessa olevien yksityisten sertifiointielinten työtä voidaan hyödyntää enemmän.

Suositus 4 Varojen kohdentaminen

Varat olisi kohdennettava sinne, missä niiden avulla edistetään todennäköisesti eniten laittomaan puunkorjuuseen ja siihen liittyvään kauppaan puuttumista. Tapauksissa, joissa vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia koskevien vaatimusten täytäntöönpano näyttää epätodennäköisemmältä, komission olisi ehdotettava metsähallinnon tukitoimenpiteitä ilman, että vapaaehtoinen kumppanuussopimus välttämättä tehdään.

59

EU:n tuki puuntuottajamaille ei ollut riittävän vaikuttavaa.

- a) Tuki edisti kansalaisyhteiskunnan asemaa ja lisäsi tietoisuutta laittomasta puunkorjuusta aiheutuvasta ongelmasta kumppanimaissa, mutta viranomaisten valmiuksien parantamiseen tähänneet hankkeet eivät tuottaneet odotettuja tuotoksia.
- b) FLEGT-lupajärjestelmä – toimintasuunnitelman kulmakivi – ei ole vielä toiminnassa yhdessäkään kumppanimaassa. Toimintasuunnitelma esitettiin 12 vuotta sitten. Kiinnostus vapaaehtoiin kumppanuussopimuksiin on ollut laajaa, mutta FLEGT-lupajärjestelmä ei edelleenkään ole toiminnassa, ja useita lupien käyttöönotolle asetettuja peräkkäisiä määräaikoja on päästetty umpeutumaan.
- c) Komissio ei valvonut FLEGT-toimintasuunnitelman edistymistä tehokkaasti eikä raportoinut siitä säännöllisesti. Vuoden 2014 lopussa käynnistetty arviointi olisi pitänyt tehdä paljon aiemmin.

Suositus 5 Raportointi

Komission olisi raportoitava FLEGT-toimintasuunnitelman edistymisestä joka toinen vuosi. Kertomuksessa olisi arvioitava vapaaehtoisten kumppanuussopimusten täytäntöönpanoa, suunniteltuja määräaikoja, esiin tulleita vaikeuksia sekä toteutettuja ja suunniteltuja toimenpiteitä.

Suositus 6 Arvioinnit

Komission olisi hyödynnettävä tilaisuus ja pyrittävä määrittämään nykyisen arvioinnin avulla, kuinka tällä hetkellä sovellettavaa lähestymistapaa voitaisiin muokata siten, että saavutettaisiin konkreettisempia tuloksia.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel PINXTENIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 8. syyskuuta 2015 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

FLEGT-ohjelmien sekä metsähallinnon ja kaupan ohjelmien täytäntöönpano kaudella 2003–2013

(miljoonaa euroa)

Alue/maa	Vapaaehtoiset kumppanuussopimukset			Hallinnointitapa			Yhteensä
	Tehty (vuosi)	Maa kiinnostunut ¹	Neuvottelut käynnissä ³	Täytäntöönpano jäsenvaltioissa	Hallinnointi yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa	Muu (täytäntöönpanosta vastaavat kumppanimaat, valtioista riippumattomat järjestöt tai julkiset ja yksityiset yritykset)	
Saharan eteläpuolinen Afrikka							74,89
Kattaa useita maita ²						14,92	14,92
Kamerun	2010					13,66	13,66
Liberia	2011			8,00		3,90	11,90
Ghana	2009					3,00	3,00
Burkina Faso					7,80	0,20	8,00
Kongon tasavalta	2010					7,56	7,56
Keski-Afrikan tasavalta	2011					6,80	6,80
Kongon demokraattinen tasavalta			X		3,00	2,18	5,18
Uganda						2,75	2,75
Madagaskar						0,68	0,68
Gabon			X			0,20	0,20
Sudan						0,19	0,19
Malawi						0,05	0,05
Latinalainen Amerikka							90,21
Kattaa useita maita ²						3,93	3,93
Honduras			X	20,40		21,73	42,13
Brasilia					10,79	12,74	23,53
Nicaragua				2,00		6,06	8,06
Kolumbia		X				8,05	8,05
Peru		X				4,03	4,03
Guyana			X			0,45	0,45
Chile						0,04	0,04

(miljoonaa euroa)

Alue/maa	Vapaaehtoiset kumppanuussopimukset			Hallinnointitapa			Yhteensä
	Tehty (vuosi)	Maa kiinnostunut ¹	Neuvottelut käynnissä ³	Täytännönpano jäsenvaltioissa	Hallinnointi yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa	Muu (täytännönpanosta vastaavat kumppanimaat, valtioista riippumattomat järjestöt tai julkiset ja yksityiset yritykset)	
Aasia ja Tyynenmeren alue							43,37
Kattaa useita maita ²					10,60	1,91	12,51
Indonesia	2011					21,95	21,95
Kiina						3,84	3,84
Filippiinit		X				1,92	1,92
Afganistan						1,88	1,88
Thaimaa						0,61	0,61
Myanmar		X				0,45	0,45
Salomonsaaret		X				0,18	0,18
Malesia			X				
Vietnam			X			0,03	0,03
Naapurialueet							25,04
Kattaa useita maita ²					15,00		15,00
Marokko						5,63	5,63
Kosovo				2,70		0,41	3,11
Montenegro						0,75	0,75
Libanon						0,33	0,33
Albania						0,10	0,10
Georgia						0,09	0,09
Valko-Venäjä						0,03	0,03
Vähintään kaksi aluetta							63,65
Kattaa useita maita ²					39,60	24,05	63,65
YHTEENSÄ				33,10	86,79	177,28	297,17

1 Kuusi muuta maata on ilmaissut kiinnostuksensa (Bolivia, Kambodža, Ecuador, Guatemala, Papua-Uusi-Guinea ja Sierra Leone), mutta taloudellista sitoumusta ei ole vielä tehty.

2 Useita maita kattaviin hankkeisiin sisältyvät: (**Aasian ja Tyynenmeren alueen osalta**) Euroopan metsäinstituutin kanssa tehdyt sopimukset, joiden kokonaisarvo on 10,6 miljoonaa euroa (FLEGT Aasia); (**naapurisuusalueiden osalta kyseessä ovat**) Maailmanpankin kanssa tehdyt sopimukset, joiden kokonaisarvo on 15 miljoonaa euroa (FLEGT). Vähintään kahta aluetta koskevien, useita maita kattavien hankkeiden osalta keskeisiin ohjelmiin liittyvät Euroopan metsäinstituutin kanssa tehdyt sopimukset, joiden kokonaisarvo on 12 miljoonaa euroa, ja FAO:n kanssa tehdyt, yhteensä 20 miljoonan euron arvoiset sopimukset (FLEGT AKT-maat: 10 miljoonaa euroa ja EU-FAO-FLEGT: 10 miljoonaa euroa).

3 Neuvottelut ovat käynnissä kolmen muun maan kanssa, joiden kohdalla ei ole vielä tehty taloudellista sitoumusta – Norsunluurannikko, Laos ja Thaimaa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston toimittamien tietojen perusteella.

Tarkastetut hankkeet

Maa	Hanke	EU:n rahoitusosuus (euroa)	Täytäntöönpanojakso
Kamerun	Mise en place d'un Observateur Indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun (riippumattoman tarkkailijan perustaminen, vastuualueena metsäalan valvonta ja metsäalaan liittyvien rikkomusten seuranta Kamerunissa)	2 480 070	31.12.2009–30.12.2013
	Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun (puutavaran seurantajärjestelmän perustaminen Kameruniin)	2 496 763	15.2.2010–14.12.2012
	Mise en place d'un Audit Indépendant du Système FLEGT au Cameroun (FLEGT-järjestelmän riippumattoman tarkastusjärjestelmän perustaminen Kameruniin)	1 164 600	4.5.2012–3.5.2014
	Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires (yhteisöjen metsistä peräisin olevien puiden laillisen tuotannon ja viennin edistäminen)	987 139	1.2.2011–31.1.2012
	Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun (ulkoinen ja yhteisön toteuttama metsien seuranta vapaaehtoisten FLEGT-kumppanuussopimusten täytäntöönpanon yhteydessä Kamerunissa)	113 836	19.1.2012–18.7.2013
Indonesia	EC-Indonesia FLEGT Support Project (Euroopan komission ja Indonesian välinen FLEGT-tukihanke)	11 276 872	1.3.2006–28.11.2011
	Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia (yhteistyössä tapahtuva maankäytön suunnittelu ja kestävä institutionaalinen järjestely, jonka avulla parannetaan maanhallinta-, metsä- ja yhteisöoikeuksia Indonesiassa)	1 796 619	1.3.2010–28.2.2014
	Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA (valtion ja valtiosta riippumattomien toimijoiden tukeminen vapaaehtoisen FLEGT-kumppanuussopimuksen valmistelussa, sopimusneuvotteluissa ja/tai täytäntöönpanossa)	1 189 228	10.1.2011–31.12.2015
	Strengthening Indonesia's Independent Forestry Monitoring Network to ensure a credible timber legality verification system and effective VPA implementation (Indonesian riippumattoman metsätalouden seurantaverkon toiminnan tukeminen siten, että kyetään varmistamaan uskottava puutavaran laillisuuden tarkistusjärjestelmä ja vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen vaikuttava täytäntöönpano)	188 946	1.5.2011–30.4.2013
	Promoting the implementation of timber legality assurance (FLEGT licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry (puutavaran laillisuuden varmistavan järjestelmän (FLEGT-lupa) edistäminen keskeisenä vaiheena kohti kestävää tuotantoa ja kulutusta Indonesian puunjalostusteollisuudessa)	1 091 463	30.1.2013–28.2.2014

Tarkastetut hankearvioinnit ja tulosperusteista seuranta koskevat kertomukset

Arvioinnit

	Hanke	EU:n rahoitusosuus (euroa)	Maa	Arvioinnin ajan-kohta ja tyyppi	Kertomuksen keskeiset havainnot
1	Regional Support Programme for the EU FLEGT Action Plan in Asia (Aasiaa koskevaan EU-FLEGT-toimintasuunnitelmaan liittyvä alueellinen tukiohjelma)	5 800 000	Päätösimpaikka	Joulukuu 2010 Väliarviointi	<ul style="list-style-type: none"> Heikko hankesuunnittelu: tavoitteet, hanketoimet, odotetut tulokset ja välitavoitteet eivät olleet tarpeeksi täsmällisiä Selkeä seurantajärjestelmä puuttui, mikä heikensi tehokkuutta ja rajoitti tilivelvollisuutta
2	VERIFOR – Institutional Options for Verifying Legality in the Forest Sector (VERIFOR – metsäalaa koskeviin laillisuuden tarkistuksiin liittyvät institutionaaliset vaihtoehdot)	1 902 171		Marraskuu 2009 Loppuarviointi	<ul style="list-style-type: none"> Hanke ei ollut niin joustava, että sen looginen viitekehys olisi kyetty mukauttamaan tai sopeuttamaan tiettyjen Aasian ja Afrikan alueiden dynamiikkaan; tämä heikensi hankkeen vaikuttavuutta
3	Timber Trade Action Plan (TTAP) – a TFT (Tropical Forest Fund) project (puukaupan toimintasuunnitelma – Tropical Forest Trust -yhdistyksen hanke)	3 389 796		Toukokuu 2012 Ensimmäisen vaiheen loppuarviointi ja toisen vaiheen väliarviointi	<ul style="list-style-type: none"> Erittäin myönteinen kokonaisarvio hankkeen tuloksellisuudesta
4	Ensuring a seat at the table: supporting NGO coalitions to participate in FLEGT VPA processes with the aim of improving forest governance and strengthening local and indigenous peoples' rights (osallistumisen varmistaminen: valtioista riippumattomien järjestöjen muodostamien koalitioiden tukeminen osallistumisessa vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia koskeviin FLEGT-prosesseihin; tavoitteena metsähallinnon parantaminen sekä alkuperäis- ja paikallisyhteisöjen oikeuksien parantaminen)	960 000		Kesäkuu 2012 Loppuarviointi	<ul style="list-style-type: none"> Erittäin myönteinen kokonaisarvio hankkeen tuloksellisuudesta
5	Forest Governance Learning Group (FGLG) – enabling practical, just and sustainable forest use (metsähallinnon opetusryhmä – käytännöllisen, oikeudenmukaisen ja kestävä metsänkäytön mahdollistaminen)	1 866 365		Tammikuu 2014 Loppuarviointi	<ul style="list-style-type: none"> Systemaattista tarpeidenarviointia ei suoritettu eikä hankkeen viitekehys ollut riittävän täsmällisesti määritetty; maahan sovellettavia indikaattoreita ei ollut määritetty kunnolla Hankkeen avulla toteutetut toimet eivät olleet riittäviä hallinnon parantamistavoitteiden saavuttamisen kannalta

	Hanke	EU:n rahoitusosuus (euroa)	Maa	Arvioinnin ajankohta ja tyyppi	Kertomuksen keskeiset havainnot
6	Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun (puutavaran seurantajärjestelmän perustaminen Kameruniin)	2 496 763	Kamerun	Toukokuu 2013 Loppuarviointi	<ul style="list-style-type: none"> Heikko hankesuunnittelu: maan riskejä ja rajoitteita ei otettu huomioon riittävässä määrin Sidosryhmien välinen koordinointi oli puutteellista Seuranta ja hankehallinnointi oli tehotonta Tuotokset eivät vastanneet odotuksia
7	Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires (yhteisöjen metsistä peräisin olevien puiden laillisen tuotannon ja viennin edistäminen)	987 139		Joulukuu 2012 Väliarviointi	<ul style="list-style-type: none"> Rajoitteita ei arvioitu ja ennakoitu riittävän hyvin Hankesuunnittelu ei ollut riittävän realistista
8	Strengthening African Forest Governance – through high-level national 'illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training (Afrikan metsähallinnon vahvistaminen – laitonta puunkorjuuta koskevat korkean tason kansalliset kokoukset ja keskitason hallinnolle suunnattu tietoisuuden lisääminen ja koulutus)	1 890 608		Toukokuu 2013 Väliarviointi	<ul style="list-style-type: none"> Ei kunnollista loogista viitekehystä, johon sisältyisivät objektiivisesti todennettavissa olevat indikaattorit Puutteellinen hankeseuranta: ohjauskomitea ei kokoontunut säännöllisesti Koordinointiongelmia, jotka johtivat eri hanketuotosten välisten yhteyksien puuttumiseen
9	EC-Indonesia FLEGT Support Project (Euroopan komission ja Indonesian välinen FLEGT-tukihanke)	11 276 872	Indonesia	Syyskuu 2010 Lopullinen	<ul style="list-style-type: none"> Epätarkoituksenmukainen ja epärealistinen hankesuunnittelu Tehoton hankeseuranta ja -valvonta Useimmat tuotokset eivät toteutuneet suunnitellulla tavalla
10	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 (metsälainsäädännön täytäntöönpanon ja metsähallinnon riippumaton seuranta ja tuki vapaaehtoisille FLEGT-kumppanuussopimuksille Kongon sademetsissä)	1 598 497	Kongon tasavalta	Maaliskuu 2012 Väliarviointi	<ul style="list-style-type: none"> Loogisessa viitekehyksessä ilmeni joitakin puutteita etenkin objektiivisesti todennettavissa olevien indikaattoreiden määrittelyn osalta Puutteellinen hankeseuranta: ohjauskomitea ei kokoontunut säännöllisesti

Tulosperusteista seurantaan koskevat kertomukset

	Hanke	EU:n rahoitusosuus ohjelmalle (euroa)	Maa	Kertomuksen ajankohta	Kertomuksen keskeiset havainnot
11	Forest Peoples Programme: A Strong Seat at the Table: Effective Participation of Forest-Dependent Communities and Civil Society Organisations in FLEGT (Forest Peoples -ohjelma: tiivis osallistuminen: metsästä riippuvaisten yhteisöjen ja kansalaisjärjestöjen vaikuttava osallistuminen FLEGT-järjestelmään)	778 271		Maaliskuu 2013	<ul style="list-style-type: none"> Viitekehystä ei ollut laadittu kunnolla, mikä vaikeutti saavutettujen tuotosten arviointia Kumppanit eivät olleet tiiviisti mukana hankesuunnittelussa Koordinointi muiden FLEGT-hankkeiden ja kansallisten toimijoiden kanssa oli vähäistä Seurantatoimet olivat vähäisiä
12	Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires (yhteisöjen metsistä peräisin olevien puiden laillisen tuotannon ja viennin edistäminen)	987 139	Kamerun	Maaliskuu 2013	<ul style="list-style-type: none"> Heikko viitekehys, jonka yhteydessä määritetyt tavoitteet ja indikaattorit olivat epätarkkoja Ei riittävää riskianalyysiä Toimien seuranta oli heikkoa Täytäntöönpanossa ilmeni viiveitä Joustava/käyttökelpoinen irtautumisstrategia puuttui
13	Strengthening African Forest Governance – through high-level national 'Illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training (Afrikan metsähallinnon vahvistaminen – laitonta puunkorjuuta koskevat korkean tason kansalliset kokoukset ja keskitason hallinnolle suunnattu tietoisuuden lisääminen ja koulutus)	1 890 608		Kesäkuu 2013	<ul style="list-style-type: none"> Heikko viitekehys ja puutteellisesti suunnitellut tavoitteet, tuotokset ja indikaattorit Sidosryhmien välinen koordinointi oli heikkoa Tuotosten laatu oli heikko ja kestävyys epävarma
14	Capacity building in the Congo Basin and implementation of Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (IM-FLEG) in the Republic of Congo (valmiuksien kehittäminen Kongon sademetsissä ja metsälainsäädännön täytäntöönpanon ja metsähallinnon riippumattoman seurantajärjestelmän toteuttaminen Kongon tasavallassa)	1 636 366		Huhtikuu 2009	<ul style="list-style-type: none"> Indikaattorit eivät ole aina ilmaistavissa kvantitatiivisesti Hanke on riippuvainen ulkopuolisesta rahoituksesta eikä tuota tuloa On epätodennäköistä, että institutionaalinen rakenne pysyy yllä ilman ulkopuolista tukea
15	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 (metsälainsäädännön täytäntöönpanon ja metsähallinnon riippumaton seuranta ja tuki vapaaehtoisille FLEGT-kumppanuussopimuksille Kongon sademetsissä)	1 438 647	Kongon tasavalta	Joulukuu 2012	<ul style="list-style-type: none"> Indikaattorit eivät olleet täsmällisiä ja ne olivat vaikeasti mitattavissa Ohjauskomitean kokouksia ei ole suunnitelmista huolimatta järjestetty Kestävyys on riippuvainen rahoittajien rahoituksen jatkumisesta
16	Vulgarisation de l'APV/FLEGT pour une appropriation et participation des populations locales dont les populations autochtones dans sa mise en œuvre (vapaaehtoisten FLEGT-kumppanuussopimusten kansantajuistaminen, jotta paikallisväestöt (esim. alkuperäisväestöt) voivat omaksua ne ja osallistua sopimusten täytäntöönpanoon)	180 000		Joulukuu 2012	<ul style="list-style-type: none"> Heikko viitekehys, osa indikaattoreista ei ollut mitattavissa Sidosryhmät eivät olleet tiiviisti mukana hankesuunnittelussa Ohjauskomitean kokouksia ei ole suunnitelmista huolimatta järjestetty Kestävyysongelmia: vapaaehtoista kumppanuussopimusta koskeva prosessi on yhä kesken, kumppaneiden ja muiden sidosryhmien teknisen koulutuksen taso ei ole riittävä

	Hanke	EU:n rahoitusosuus ohjelmalle (euroa)	Maa	Kertomuksen ajankohta	Kertomuksen keskeiset havainnot
17	Governance Initiative for Rights & Accountability in Forest Management (GIRAF) (metsähallintoon liittyviä oikeuksia ja tilivelvollisuutta koskeva hallintoaloite (GIRAF))	865 767	Ghana	Heinäkuu 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Heikko viitekehys ○ Väljästi määritellyt riskit ja oletukset ○ Kumppaneiden välinen koordinointi oli heikkoa ○ Tukea antava toimintapoliittinen ympäristö puuttui ○ Joidenkin toimien täytäntöönpano oli tehotonta ○ Hankesuunnittelu ei kattanut kestävyyttä
18	Supporting the integration of legal and legitimate domestic timber markets into Voluntary Partnership Agreements (tuki laillisten ja oikeutettujen puualan kotimarkkinoiden liittämiseksi vapaaehtoiseen kumppanuussopimukseen)	1 999 265		Kesäkuu 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikaattorit eivät ole aina mitattavissa, tulosten seuranta ja mittaaminen on vaikeaa
19	Pioneering a new way to conserve rainforest: from illegal logging to good governance (uusi lähestymistapa sademetsien suojeluun: laittomasta puunkorjuusta kohti hyvää hallintotapaa)	2 560 516	Indonesia	Marraskuu 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikaattorit eivät olleet riittävän pitkälle hiottuja ○ Hankkeen täytäntöönpanosta vastanneet tahot aliarvioivat toimien monimutkaisuuden ja niihin osallistuvien toimijoiden määrän ○ Toimien niveltäminen paikallisiin institutionaalisin rakenteisiin oli heikkoa
20	Improving governance of forest resources and reducing illegal logging and associated trade with full civil society participation in SE Asia (metsävarojen hallinnoinnin parantaminen ja laittoman puunkorjuun ja siihen liittyvän kaupan vähentäminen Kaakkois-Aasiassa kansalaisyhteiskunnan tiiviin osallistumisen tuella)	1 645 901		Syyskuu 2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikaattoreiden pitäisi olla realistisempia
21	Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia (yhteistyössä tapahtuva maankäytön suunnittelu ja kestävä institutionaalinen järjestely, jonka avulla parannetaan maanhallinta-, metsä- ja yhteisöoikeuksia Indonesiassa)	1 796 619		Marraskuu 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikaattorit eivät olleet riittävän yksityiskohtaisia ○ Edistymistä koskevassa raportoinnissa oli puutteita ○ Käytössä ei ollut vakaata irtautumisstrategiaa
22	Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA (valtion ja valtiosta riippumattomien toimijoiden tukeminen vapaaehtoisen FLEGT-kumppanuussopimuksen valmistelussa, sopimusneuvotteluissa ja/tai täytäntöönpanossa)	1 189 228		Joulukuu 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indikaattorit olivat puutteellisia ○ Puutteellinen koordinointi: ohjauskomitean kokouksia ei pidetty, kumppaneiden välinen yhteistyö oli vähäistä ○ Täytäntöönpanossa ilmeni viiveitä

	Hanke	EU:n rahoitusosuus ohjelmalle (euroa)	Maa	Kertomuksen ajankohta	Kertomuksen keskeiset havainnot
23	Strengthening Forest Management in Post-Conflict Liberia (metsähallinnon tehostaminen Liberiassa konfliktin jälkeen)	1 616 448	Liberia	Kesäkuu 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Viitekehys ei ollut selkeä eikä realistinen ○ Suunnittelusta puuttui seuranta- ja arviointivälineitä ○ Monet edunsaajat eivät osallistuneet suunnitteluprosessiin ○ Unionin edustuston ja täytäntöönpanosta vastaavan kumppanin välillä ilmeni viestintäongelmia ○ Käytössä ei ollut kestävyysstrategiaa
24	Civil Society Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (CSIMFLEG) in Liberia (kansalaisyhteiskunnan metsälainsäädännön täytäntöönpanoon ja metsähallintoon kohdistama riippumaton seuranta)	150 000		Toukokuu 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Viitekehysessä puutteita: indikaattoreita ei ollut määritetty hyvin, aikataulu oli epärealistinen ○ Edunsaajat olivat köyhiä eikä yksityinen sektori osallistunut suunnitteluun ○ Seuranta oli heikkoa, kaikki sidosryhmät eivät olleet mukana hankkeen ohjauskomiteassa ○ Työsuunnitelmaan ei liittynyt asteittaisen lopettamisen strategiaa ○ Toimintakehys oli heikko
25	Improving forest governance through civil society monitoring (metsähallinnon parantaminen kansalaisyhteiskunnan suorittaman seurannan avulla)	129 852		Toukokuu 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Viitekehys ei ole selkeä, indikaattorit eivät ole smart-määritelmän mukaisia ○ Maaseudun köyhä väestö ja yksityinen sektori eivät osallistuneet suunnitteluprosessiin ○ Monet tuotokset viivästyivät pahasti, osa jäi toteutumatta ○ Unionin edustuston ja täytäntöönpanosta vastaavan kumppanin välillä ilmeni viestintäongelmia ○ Käytössä ei ollut vakaata irtautumisstrategiaa

Transparency International – Korruptioindeksi (CPI) 2007–2013

Maa	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	CPI													
	CPI-pisteytys	CPI-sijoitus	CPI-pisteytys	CPI-sijoitus	CPI-pisteytys	CPI-sijoitus	CPI-pisteytys	CPI-sijoitus	CPI-pisteytys	CPI-sijoitus	CPI-pisteytys	CPI-sijoitus	CPI-pisteytys	CPI-sijoitus
Kamerun	2,4	138	2,3	141	2,2	146	2,2	146	2,5	134	2,6	144	2,5	144
Liberia	2,1	150	2,4	138	3,1	97	3,3	87	3,2	91	4,1	75	3,8	83
Ghana	3,7	69	3,9	67	3,9	69	4,1	62	3,9	69	4,5	64	4,6	63
Kongon tasavalta	2,1	150	1,9	158	1,9	162	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,2	154
Keski-Afrikan tasavalta	2,0	162	2,0	151	2,0	158	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,5	144
Kongon demokraattinen tasavalta	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
Indonesia	2,3	143	2,6	126	2,8	111	2,8	110	3	100	3,2	118	3,2	114
Malesia	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

Korruptioindeksin avulla mitataan koettua julkisen sektorin korruptioastetta. Arviointiasteikko vaihtelee 0:sta (erittäin korkea korruptioaste) 10:een (ei lainkaan korruptiota). Vuoden 2013 korruptioindeksiä varten arvioitiin 177 maata.

Tiivistelmä

I
EU:n johtoasema laittoman puunkorjuun maailmanlaajuisessa torjunnassa tunnustetaan laajalti. EU ja sen 28 jäsenvaltiota ovat tehneet yhteistyötä yli 40 tuottajamaan ja useiden kuluttajamaiden kanssa kautta maailman FLEGT-toimintasuunnitelmaan liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi.

II
On korostettava, että FLEGT-tiedonanto vastasi komissiolta, jäsenvaltioilta ja tuottajamailta tulleeseen painokkaaseen vaatimukseen kehittää yhteistä toimintaa. FLEGT-toimintasuunnitelma on poliittinen toimintakehys, jonka avulla on onnistuttu kiinnittämään EU:n, jäsenvaltioiden ja lukuisten kumppanimaiden poliittinen huomio laittomaan puunkorjuuseen, poliittisiin ja sääntelytoimiin sekä metsähallinnon tukemiseen. On tärkeää huomata, että FLEGT ei ole tuettu yhteistyöohjelma, jolla olisi erityinen rahoitusmekanismi.

FLEGT-toimintasuunnitelmassa määritellään menetelmät ja toimenpiteet useiden eri osatekijöiden osalta. Sen tavoitteiden toteutuminen perustuu pääasiassa poliittisiin ja sääntelytoimiin, joita täydennetään perinteisellä kehitysyhteistyöhön liittyvällä tuella.

III
Komissio on eri mieltä tilintarkastustuomioistuimen päätelmästä, jonka mukaan EU-FLEGT-toimintasuunnitelman mukaista tukea puuntuottajamaille ei hallinnoitu riittävän hyvin. Komissio on pyrkinyt hallinnoimaan tuottajamaille annettavaa FLEGT-tukea mahdollisimman hyvin, kun otetaan huomioon laittoman puunkorjuun maailmanlaajuisen torjunnan asettamat haasteet, hyvän metsähallinnon edistämisen ja metsälainsäädännön valvonnan vaikeudet useissa kehittyvissä maissa sekä FLEGT-toimintasuunnitelman innovatiivinen luonne. Komissio jatkaa ponnistelujaan tehokkuuden, vaikuttavuuden ja taloudellisuuden parantamiseksi. Se käyttää hyväkseen tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomusta ja FLEGT-toimintasuunnitelmasta parhaillaan tehtävää arviointia, jossa on tutkittu laajasti ohjelmia, hankkeita ja toimenpiteitä. Lisäksi komissio korostaa, että FLEGT on komission, jäsenvaltioiden ja kumppanimaiden yhteinen hanke. Tämä on otettava huomioon muun

muussa resurssien kohdentamista arvioitaessa. Ei voida olettaa, että kaikki metsähallintoa ja metsälainsäädännön valvontaa koskevat ongelmat ratkaistaisiin pelkästään komission resurssien avulla.

IV
Komissio on osittain eri mieltä tilintarkastustuomioistuimen havainnoista.

FLEGT-toimintasuunnitelma on luonteeltaan innovatiivinen, poliittiset ja sääntely- sekä kehitysyhteistyötoimet ovat moninaisia ja toimijoita ja kumppaneita on paljon. Siksi on vaikea laatia yhtä työsuunnitelmaa, joka sisältää selkeät välitavoitteet ja määräajat sekä niihin osoitetut määrärahat. Monilla FLEGT-toimenpiteillä, kuten vapaaehtoisilla kumppanuussopimuksilla tai hankkeilla, on kuitenkin oma yksityiskohtainen täytäntöönpanosuunnitelmansa.

Apua myönnettiin selkeiden kriteerien mukaisesti, vaikka yhden ainoan kriteerivalikoiman käyttö kaikkien toimenpiteiden osalta olikin mahdotonta, koska yhtenäistä talousarviota ja rahoitusvälinettä ei ollut.

Komissio ei ole tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että Euroopan unionin puutavara-asetuksen hyväksyminen olisi myöhästynyt. EU:n puutavara-asetusta ei ole mainittu toimintasuunnitelmassa. Siinä mainitaan vain, että komissio tarkastelee mahdollisuuksia käyttää lainsäädäntöä laittomasti korjatun puun EU:hun tapahtuvan tuonnin valvomiseksi. Asetusta ehdotettiin vasta sen jälkeen, kun oli tutkittu perusteellisesti keinot puuttua laittomaan puunkorjuuseen voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Asetus hyväksyttiin ja se tuli voimaan 20. lokakuuta 2010. Sitä alettiin soveltaa maaliskuussa 2013. Kun EU:n puutavara-asetusta alettiin soveltaa, komissio ryhtyi toimiin varmistaakseen sen täysimääräisen täytäntöönpanon.

V

Komissio haluaa korostaa seuraavia seikkoja. Ensinnäkin toimivan FLEGT-vaatimustenmukaisuuden varmistus- ja lupajärjestelmän kehittämiseen tarvitaan paljon muutakin kuin vaikuttavia hankkeita. Toiseksi, vaikka FLEGT-toimintasuunnitelma otettiin käyttöön 12 vuotta sitten, kuuden toteutusvaiheessa olevan kumppanuussopimuksen tekemisestä on kulunut vasta 1,5–4,5 vuotta. Kyseessä on suhteellisen lyhyt aika vapaaehtoisten kumppanuussopimusten edellyttämien kunnianhimoisten järjestelmien ja hallinnon-uudistusten toteuttamiseen erityisesti, jos otetaan huomioon monien kumppanimaiden hankalat hallintoympäristöt. Kuten tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen 45 kohdassa todetaan, Indonesiassa ja Ghanassa on perustettu lupajärjestelmät, joita sovelletaan koko maassa. Kumpikin järjestelmä on arvioitu, ja niitä parannetaan arviointien perusteella tehtyjen havaintojen ja suositusten mukaisesti. Vapaaehtoisissa kumppanuussopimuksissa asetetaan vaatimustenmukaisuuden varmistusjärjestelmille tiukat standardit, joiden on täytyttävä, ennen kuin FLEGT-lupamenettely voi alkaa.

Johdanto

02

Monissa tapauksissa metsäalaa hallinnoidaan monimutkaisilla ja monilukuisilla laeilla ja asetuksilla, jotka ovat usein ristiriitaisia ja täynnä porsaanreikiä. Tämä lisää oikeudellista epävarmuutta metsäteollisuudessa ja metsistä riippuvaisten ihmisten keskuudessa. Lailisen ja laittoman toiminnan erottaminen toisistaan edellyttää voimassa olevan lainsäädännön perusteellista tarkastamista.

04

Kahden asetuksen (FLEGT-asetus ja EU:n puutavara-asetus) sekä kauppasopimusten (vapaaehtoiset kumppanuussopimukset) suunnittelu ja kehittäminen ovat tärkeimmät saavutukset, jotka ansaitsevat tulla huomioiduiksi. Ne veivät suuren osan komission ajasta ja resursseista vuosina 2004–2010.

Laatikko 1

EU:n puutavara-asetus ei sisällynyt toimintasuunnitelmaan, ainoastaan sitoumus analysoida vaihtoehtoja ja mahdollisuutta käyttää lainsäädäntöä laittomasti korjatun puun EU:hun tapahtuvan tuonnin valvomiseksi.

Laatikko 2

Laatikko 2 kuvaa EU:n ja jäsenvaltioiden alustavaa pohdintaa vapaaehtoisista kumppanuussopimuksista. Tästä konseptista käytiin syvällisiä keskusteluja komission ja jäsenvaltioiden välillä vuosina 2004–2005, ja se on muuttunut huomattavasti. Tämä johti siihen, että vuoden 2005 lopulla annettiin neuvoston direktiivit vapaaehtoisten kumppanuussopimusten neuvottelemiseksi.

Kaikkia vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia on muutettu kumppanimaiden kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen sen mukaan, mitä erityisiä tilanteita ja toiveita kyseisellä maalla on ollut.

Indonesian kanssa tehty vapaaehtoinen kumppanuussopimus on yleisesti ottaen samanlainen kuin toimintasuunnitelmassa kuvattu. Sen sijaan muut kumppanimaat ovat valinneet mallin, jossa laillisuuden tarkastavat lähinnä julkishallinnon viranomaiset valtion hyväksymien riippumattomien laitosten sijasta.

06

FLEGT on komission ja jäsenvaltioiden yhteinen hanke, ja siksi komission tukea ei pitäisi arvioida erillään EU:n jäsenvaltioiden tuesta. Komission ja jäsenvaltion tukea koordinoivat FLEGT-tilapäisryhmä ja kansallisella tasolla yhteiset täytäntöönpanokomiteat ja EU:n edustustot.

08

On tärkeää ottaa huomioon se, että FLEGT-toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa on mukana hyvin erilaisia toimijoita. FLEGT-toimintasuunnitelmaan liittyvää toimintaa toteuttavat komissio, jäsenvaltiot ja kumppanimaat.

Jäsenvaltioilla on keskeinen rooli EU:n puutavara-asetuksen ja FLEGT-asetuksen täytäntöönpanossa toimivaltuisten viranomaisten kautta, julkisia hankintoja koskevassa politiikassa, rahoitus- ja investointipolitiikassa ja tuottajamaiden tukemisessa.

Lisäksi on todettava, että FLEGT-toimintasuunnitelmaan liittyvää toimintaa toteuttavat myös tuottajamaat, yksityinen sektori ja kansalaisyhteiskunta.

Huomautukset

17

Komissio tavoitteli kahdenvälistä vaihtoehtoa mutta myös "kieltoon" perustuvaa vaihtoehtoa, mikä johti EU:n puutavara-asetuksen antamiseen. Komissio on myös ollut jatkuvasti yhteydessä kansainvälisiin kumppaneihin edistääkseen monenvälisten vastausten löytymistä laittoman puunkorjuun ongelmaan.

19

Komissio myöntää, että FLEGT-toimintasuunnitelma on toimintakehys, jossa määritellään yleinen lähestymistapa ja yleiset tavoitteet sekä hahmotellaan EU:n, jäsenvaltioiden ja eri sidosryhmien toteuttamia mahdollisia poliittisia ja sääntelytoimia sekä muita toimia. Sitä pidettiin EU:n vastauksena G8-maiden vuonna 1998 hyväksymään metsiä ja laitonta puunkorjuuta koskevaan "toimintaohjelmaan".

20

Komissio myöntää, että on laadittava täsmällisempiä tavoitteita, välitavoitteita ja yhteinen etenemissuunnitelma ja että FLEGT-toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa on seurattava entistä järjestelmällisemmin. Meneillään olevan arvioinnin tuloksena saatavista suosituksista on varmasti apua. Täsmällisemmän suunnitelman puuttuminen kuvastaa kuitenkin sitä, miten vaikeaa on asettaa erityiset tavoitteet ja aikataulu sellaiselle toiminnalle, jossa hyvin monenlaiset maat ja toimijat toteuttavat erittäin laaja-alaisia poliittisia, sääntelyyn liittyviä ja taloudellisia/teknisiä avustustoimia. Komissio korostaa, että toimintasuunnitelman eri osatekijöitä varten on kehitetty yksityiskohtaisia toteutussuunnitelmia. Tämä koskee esimerkiksi kaikkia vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia sekä kaikkia hankkeita ja välineitä, joilla tuetaan tuottajamaita.

21

Komission toimintasuunnitelmissa ei useinkaan ole selkeästi määriteltyjä talousarvioita (ks. Euroopan komission toimintasuunnitelmat, esimerkiksi Euroopan sähköisen hallinnon toimintasuunnitelma sekä ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva toimintasuunnitelma).

Kehitysyhteistyön osalta taas komissio on noudattanut toimintasuunnitelman 4.1 kohtaa, johon ei sisälly konsolidoitua talousarviota, ja komissio pyrki integroimaan FLEGT-toimintasuunnitelman rahoituksen useisiin maantieteellisiin ja aihepiiriikohtaisiin välineisiin. Komissio on kehittämässä globaaleja julkishyödykkeitä ja haasteita koskevaan kehitysyhteistyövälineeseen kuuluvaa lippulaivahanketta ("FLEGT Flagship"), jonka tarkoituksena on vahvistaa erilaisten tuottajamaita tukevien komission hankkeiden johdonmukaisuutta, täydentävyyttä ja koordinoitua.

22

Kaikkien metsää koskevien tai FLEGT-hankkeiden erittely oli hankalaa, sillä EU:n FLEGT-toimia rahoitetaan useista eri välineistä ja toisinaan ne sisällytetään ohjelmiin, jotka koskevat muita aloja kuin metsäalaa (esimerkiksi kauppaa, kestävästä kulutuksesta ja tuotantoa). FLEGT-toimilla ei siis ole mitään erityistä "korumerkkiä", jonka avulla ne voisi hakea komission tietojärjestelmästä. Komissio yritti kuitenkin kehittää tietokannan, johon oli tarkoitus kerätä EU:n rahoittamat metsään liittyvät hankkeet vuosilta 2000–2012. Siitä ilmoitettiin tilintarkastustuomioistuimelle, mutta samalla muistutettiin, että työ oli kesken ja tietokantaa oli vielä kehitettävä. Komissio on päivittänyt tietokannan liittämällä siihen vuoden 2012 jälkeen tehdyt sopimukset. Meneillään olevan FLEGT-toimintasuunnitelman arvioinnin yhteydessä on käynnistetty uusi toimenpide kaikkien komission ja jäsenvaltioiden rahoittamien FLEGT-hankkeiden kokoamiseksi yhteen.

23

Venäjä ja Kiina tuovat merkittäviä määriä puutuotteita EU:hun. Ne ovat päättäneet olla tekemättä vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia EU:n kanssa. Tämän vuoksi komissio päätti käynnistää kummankin maan kanssa kahdenvälisen vuoropuhelun laittomasta puunkorjuusta.

Intia, Korea ja Japani ovat merkittäviä kuluttajamarkkinoita, ja komissio käy niiden kanssa ympäristöä koskevaa kahdenvälistä vuoropuhelua, johon myös puukauppa liittyy.

Komissio ei ole samaa mieltä siitä, että kahdenvälisillä keskusteluilla suurten tuottaja-, jalostaja- ja/tai kaupankäyntimaiden kanssa olisi tähän asti saatu yleensä vähäisiä tuloksia. On yleisesti tunnustettu tosiasia, että EU:n FLEGT-toimintasuunnitelma on innostanut joitakin suuria maita toteuttamaan kysyntäpuolen toimenpiteitä (laittoman puunkorjuun kieltävä laki Australiassa, Lacey'n lain tarkistus Yhdysvalloissa, Sveitsin lainsäädäntö, Japani).

24

Toimintasuunnitelmaan sisältyi laitonta puukauppaa koskeva sitoumus, jonka mukaan komissio "tarkastelee mahdollisuuksia toteuttaa muita toimenpiteitä, mukaan luettuna – jollei monenvälisellä tasolla tapahdu edistystä – lainsäädännön käyttö laittomasti korjatun puun EU:hun tapahtuvan tuonnin valvomiseksi, ja arvioi kyseisten toimenpiteiden vaikutuksia". Komission oli arvioitava näistä toimista saatava lisäarvo ja niiden mahdolliset vaikutukset sekä varmistettava, että lisäsääntely saisi riittävästi tukea sidosryhmiltä. Toimintasuunnitelman käynnistyessä lisäsääntelyä toivoivat vain kansalaisjärjestöt. Yksityinen sektori piti parempana vapaaehtoisia toimenpiteitä, kuten sertifiointia ja toimintasääntöjä. Vasta kun nämä toimenpiteet olivat osoittautuneet riittämättömiksi, yksityinen sektori alkoi kannattaa lisäsääntelyä ja lopulta vaati sitä (ks. yksityisen sektorin vetoisuus komissiolle vuonna 2006). Tämän vuoksi komissio katsoi tukea olevan riittävästi tutkimuksen aloittamiseksi vasta vuonna 2007, kuten 24 kohdassa on todettu.

25

EU:n puutavara-asetuksen hyväksyminen oli selvä merkki siitä, että EU oli vahvasti sitoutunut täydentämään jo valmiina olevaa toimenpidevalikoimaa ja torjumaan "kotimaan" laitonta puunkorjuuta. Komissio aloitti lainsäädäntöehdotukseen tähtäävät valmistelut jo vuonna 2007 ja teki lainsäädäntöehdotuksen vuonna 2008. Uusien velvoitteiden asettaminen useille talouden aloille edellyttää komissiolta huomattavan paljon valmistelutyötä. Vapaaehtoisin kumppanuussopimukseen liittyvään prosessiin sitoutuneiden maiden suuri lukumäärä osoitti, että FLEGT-toimintasuunnitelman alkuvaiheessa oli riittävästi kannustimia tehdä sopimus.

EU:n puutavara-asetuksen soveltamistilannetta tarkasteltaessa on otettava huomioon, että asetusta on sovellettu vasta maaliskuusta 2013 ja se on siis suhteellisen uusi. Suurin osa jäsenvaltioista (24 jäsenvaltiota 28:sta) on toteuttanut toimenpiteitä puutavara-asetuksen soveltamiseksi ja tekee asetuksessa vaadittuja toimijoiden tarkastuksia. Kun puutavara-asetusta alettiin soveltaa, komissio valmisteli aiheellisia toimenpiteitä. Mahdollisia toimenpiteitä yksilöitiin, ja ne luettiin vaatimustenmukaisuuden varmistusstrategiassa (Compliance Assurance Strategy), jossa vahvistettiin selkeät määräajat ja resurssien jakautuminen. Toimenpiteiden tuloksena monet jäsenvaltiot nopeuttivat täytäntöpanoprosessia ja ilmoittivat, että asetusta sovelletaan täysimääräisesti.

Komission mielestä on ratkaisevan tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot soveltavat EU:n puutavara-asetusta täysimääräisesti, ja se jatkaa työtä kyseisen tavoitteen toteutumiseksi.

26

Komissio on FLEGT-toimintasuunnitelman mukaisesti tutkinut keinoja luoda synergioita FLEGT-järjestelmän ja nykyisten julkisten tai yksityisten sertifiointijärjestelmien välillä. Se jatkaa vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneiden maiden kanssa sertifiointijärjestelmien tutkimista tästä näkökulmasta (esimerkiksi vapaaehtoisista kumppanuussopimuksista käytyjä neuvotteluja koskevat komission ohjeasiakirjat saivat innoituksensa tästä sertifiointityöstä, ja niihin sisällytettiin tietoisesti mahdollisuus käyttää toimijapohjaisia järjestelmiä – kuten on kirjattu Indonesian kanssa tehtyyn vapaaehtoiseen kumppanuussopimukseen. Lisäksi on tehty useita tutkimuksia, ja vuoden 2015 FLEGT-viikolla aiheesta laadittiin erityinen ohje ja pidettiin kokous). Useissa EU:n ja jäsenvaltioiden rahoittamissa hankkeissa

on edistetty yksityistä sertifiointia kehittyvissä maissa. Indonesiassa toteutettu suuri EU-rahoitteinen puukaupan toimintasuunnitelma (Timber Trade Action Plan), johon liittyy vapaaehtoista sertifiointia (erityisesti FSC:n eli Hyvän metsänhoidon neuvoston ja Indonesia Ecolabel Institutun eli Indonesian ympäristömerkki-instituutin sertifiointit), johti Indonesian puutavaran laillisuuden todentamaan järjestelmään ja standardiin.

Neljä kuudesta vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneestä maasta (Kamerun, Kongon demokraattinen tasavalta, Liberia ja Keski-Afrikan tasavalta) aikoo hyväksyä yksityisiä sertifiointijärjestelmiä osaksi lupajärjestelmiään, ja komissio auttaa niitä käytännön hyväksyntätyössä. Indonesian järjestelmä on ”toimijapohjainen järjestelmä”, joka antaa laajat mahdollisuudet hyväksyä monenlaisia toimijoiden käyttämiä järjestelmiä. Se, sisällytetäänkö sopimukseen yksityisiä järjestelmiä, riippuu kumppanimaista, ei komissiosta. Ghana on ainoa vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneistä maista, joka ei ole tehnyt tätä valintaa, ja siihen on monia syitä.

Tasapuolisuuden vuoksi olisi myös syytä todeta yksityisten sertifiointijärjestelmien rajoitukset. Nehän koskevat vain yksittäisiä toimijoita ja pientä osaa alueesta, kun taas FLEGT-lupajärjestelmät kattavat koko maan.

28

FLEGT-toimintasuunnitelmassa yksilöidään neljä keskeistä aluetta ja maata, joiden on todettu olevan erityisen alttiita laittomalle puunkorjuulle ja metsien häviämislle. Ne ovat Keski-Afrikka, Venäjä, trooppinen Etelä-Amerikka ja Kaakkois-Aasia. Komissio ja jäsenvaltiot asettivat alusta alkaen etusijalle näillä alueilla sijaitsevat maat. Niillä on merkittävää metsäteollisuutta ja ne vievät suuria määriä puuta EU:hun sekä käyvät kauppaa EU:n kanssa. Niillä on myös viranomaisten toteamia suuria vaikeuksia laittoman puunkorjuun alalla ja suuri kiinnostus FLEGT-lupajärjestelmää kohtaan. Vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia koskevat neuvottelut aloitettiin vasta sitten, kun kiinnostus maan taholta oli varmistettu hankkimalla perusteelliset tiedot maassa toimivilta henkilöiltä ja keskustelemalla sidosryhmien kanssa ja kun hallitukselta oli tullut virallinen pyyntö komissiolle. Vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia koskevissa neuvotteluissa tai sopimusten täytäntöönpanossa on nyt mukana 15 maata. Useat muut maat ovat osoittaneet kiinnostusta asiaan ja osallistuneet toimintaan jossakin määrin. Riippumaton markkinoiden seuranta koskeva perustilaselvitys FLEGT Independent Market Monitoring Baseline Report osoittaa, että vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia koskeva prosessi kattaa

jo suuren osan trooppisen puun toimituksista sekä globaaleilla markkinoilla että EU:n tuonnissa. Vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneiden 15 maan osuus EU:hun tuotavasta trooppisesta puusta on 80 prosenttia (2,45 miljardia euroa vuodessa). Niiden osuus trooppisen puun globaalista viennistä on 75 prosenttia. Kiinalla, joka on pääasiassa jalostajamaa, on EU:n kanssa erityinen kahdenvälinen metsälakien valvontaa ja hyvää hallintoa koskeva yhteistyömekanismi.

29

Komissio myöntää, että resurssit on kohdennettava sinne, missä ne todennäköisimmin johtavat parhaisiin tuloksiin, ja pyrkii edelleen tähän päämäärään.

Henkilöresursseja kohdennettiin FLEGT-toimintasuunnitelman keskeisiin toimiin, kuten vapaaehtoisin kumppanuussopimukseen, kehitysyhteistyön tukemiseen ja EU:n puutavara-asetukseen. Suurin osuus henkilöresursseista on kohdennettu vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneisiin maihin ja Kiinaan. Komissio myöntää, että vapaaehtoiset kumppanuussopimukset ovat ehkä nielaisleet liiallisen osan FLEGT-toimintasuunnitelmaan osoitetuista henkilöresursseista – mahdollisesti muiden FLEGT-toimien kustannuksella.

Jos tarkastellaan taloudellisia resursseja, varojen kohdentaminen yhden kriteeristön perusteella ei ole mahdollista, koska keskitettyä FLEGT-rahastoa ei ole, vaan rahoitusmahdollisuuksia on etsittävä maantieteellisistä ja temaattisista rahoitusvälineistä. Maantieteellisten määrärahojen kohdistamisesta sovitaan komission ja kumppanimaan välisen vuoropuhelun perusteella. Lopuksi voidaan todeta, että EU:n tuen kohdistamista ei pitäisi arvioida erillään jäsenvaltioiden tuesta.

Suurin osa EU-FLEGT-toimintasuunnitelmaan liittyvästä tuesta on mennyt maille, joissa 1) esiintyy paljon laitonta puunkorjuuta, 2) ollaan vahvasti sitoutuneita ongelman torjuntaan (etusijalla ovat vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia koskeviin prosesseihin sitoutuneet maat), 3) on suuria kehitykseen ja kapasiteettiin liittyviä tarpeita, 4) metsää on paljon ja/tai sitä häviää paljon ja/tai 5) metsäala vaikuttaa merkittävästi BKT:hen ja vientiin.

Kokonaisuutena suurin osuus EU:n tuesta on kohdistettu vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneisiin maihin ja joihinkin strategiisiin maihin, jotka ovat ilmaisseet kiinnostuksensa FLEGT-järjestelmää kohtaan, kuten Kolumbiaan, Filippiineille ja Peruun. Tämä koskee myös globaaleja hankkeita/välineitä, joissa on mukana useita maita. Vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen

tehneiden maiden lisäksi merkittävän osuuden taloudellisista resursseista ovat saaneet myös laittoman puunkorjuun torjunnan kannalta strategiset maat, kuten Brasilia, Kiina ja itäiset naapurimaat, joiden kanssa on lisäksi käyty poliittista vuoropuhelua. Marokko ja Honduras ovat saaneet suuria määriä tukea valittuaan metsäalan keskeiseksi toiminta-alueeksi.

Edellä mainittujen maiden joukossa on keskitulotason maita, jotka ovat asteittain ”kasvaneet ulos” kehitys yhteistyöstä ja jotka saavat suhteellisesti vähemmän tukea (näitä ovat esimerkiksi Gabon, Thaimaa ja Vietnam).

Komissio on mahdollisuuksien mukaan käyttänyt muita rahastoja, esimerkiksi naapurisuuspolitiikan rahoitusvälinettä, auttaakseen muita maita, jotka ovat strategisesti tärkeitä laittoman puunkorjuun torjunnan kannalta.

30

Komissio on kohdistanut resursseja suhteellisen suureen määrään maita. Tämä liittyy osittain siihen, että on paljon maita, joissa esiintyy laitonta puunkorjuuta ja jotka ovat ilmaisseet kiinnostuksensa FLEGT-toimintasuunnitelman mukaisiin vapaaehtoisin kumppanuussopimuksiin ja näin ollen FLEGT-aloitteen mukaiseen yleishyödylliseen toimenpiteeseen. Komissio tutkii, miten tämä ongelma voidaan tulevaisuudessa ratkaista ja löytää tasapaino toisinaan ristiriitaisten tavoitteiden välillä – toiminnan on oltava laaja-alaista ja vastattava maiden etuja, mutta samalla on hallittava tehokkaasti rajallisia resursseja.

Laatikko 3

Liberiassa sijaitsee suurin osa Keski-Afrikan jäljellä olevista aarniometsistä, jotka ovat vakavasti uhattuna laittoman puunkorjuun vuoksi. Laiton puunkorjuu on lietsonut kansalaissotaa, minkä vuoksi metsähallinnon uudistaminen on tärkeässä osassa Liberian hallituksen ohjelmassa. Liberian hallitus on osoittanut olevansa vahvasti sitoutunut näiden ongelmien ratkaisemiseen erittäin rajallisista resursseista huolimatta. Liberia on yksi kuudesta vapaaehtoisista kumppanuussopimuksista soveltavista maista. Se on päättänyt asettaa FLEGT-ohjelman ensisijaiseksi maansa monivuotisessa suunta-antavassa ohjelmassa. Lisäksi Liberia on päättänyt sisällyttää kaikki vientimarkkinansa FLEGT-lupajärjestelmäänsä. Vapaaehtoisella kumppanuussopimuksella voi sellaisenaan olla merkittävä vaikutus, vaikka vienti EU:hun olisi vähäistä. Liberia on perustanut toiminnallisen puunseurantajärjestelmän (Liberfor), ja sen kehittämä lupajärjestelmä edistyy tasaiseen tahtiin.

Edellä mainittujen seikkojen ja maassa vallitsevien vakavien kapasiteettirajoitusten vuoksi on perusteltua, että komissio kohdistaa sinne merkittäviä taloudellisia resursseja, jotka tukevat prosessia.

Myös Keski-Afrikan tasavallassa on laajoja metsäalueita, joita laitton puunkorjuu uhkaa vakavasti. Keski-Afrikan tasavallan metsäala tarjoaa maan toiseksi tärkeimmän työllistymismahdollisuuden ja vaikuttaa toiseksi eniten maan BKT:hen. Näin ollen se on keskeinen tekijä maan kehityksessä. Metsäala on vahvistunut merkittävästi maata vuoden 2013 alkupuolella koetelleen poliittisen ja humanitaarisen kriisin jälkeen. Vapaaehtoista kumppanuussopimusta koskeva prosessi ja siihen liittyvät järjestelmät tarjoavat puitteet uudistusten aloittamiselle ja auttavat metsäalaa saamaan uskottavuutta vientiä varten. Jos maan tilanne vakaantuu, toimivan lupajärjestelmän kehittäminen voi tapahtua suhteellisen nopeasti, kun otetaan huomioon, että vientiteollisuus on keskittynyt muutamalle suurelle toimijalle, joilla kaikilla on toimivat puun seurantajärjestelmät. Komissio katsoo, että Keski-Afrikan tasavallalle myönnetty 6,7 miljoonan euron tuki on oikeutettua maassa vallitsevan huomattavan kapasiteetti- ja resurssivajauksen vuoksi.

Norsunluurannikko päätti aloittaa neuvottelut vapaaehtoisesta kumppanuussopimuksesta joulukuussa 2012. Maassa aiempina vuosina vallinnut kansalaissota esti suuressa määrin FLEGT-toimintaohjelmaan liittyvän tuen. Merkillä pantavana poikkeuksena oli FAO FLEGT-ohjelmasta ja EU-FLEGT-välineestä annettu neuvottelujen valmisteluun tarkoitettu tekninen ja taloudellinen apu. Neuvottelut ovat käynnissä ja niihin annetaan tarvittavaa taloudellista ja henkilöstötukea. Sitä annetaan FAO FLEGT-ohjelman ja EU-FLEGT-välineen kautta. GIZ (saksalainen kansainvälisen yhteistyön organisaatio) antaa teknistä apua metsätalousministeriölle. Apua annetaan myös Yhdistyneen kuningaskunnan kansainvälisen kehitys yhteistyön osaston DFID:n rahoittaman FLEGT Facilitatorin kautta, ja laajempaa tukea metsäala saa Ranskan kehitysvirastolta AFD:ltä.

32

Vapaaehtoinen kumppanuussopimus on kauppasopimus, ei rahoitussopimus. Kehitysapua hallinnoidaan useiden eri säädösten mukaisesti, ja siksi komissio välitti tietoisesti rahoitussummien ja maksusitoumusten tarkkaa määrittämistä vapaaehtoisessa kumppanuussopimuksessa, jossa on selvä viittaus tarjolla oleviin tukivälineisiin – ja niitä koskeviin vakiomuotoisiin ohjelmointimenettelyihin – joita kehitysavussa voidaan käyttää.

33

Vapaaehtoisilla kumppanuussopimuksilla ja tukihankkeilla on varmasti metsäalan lainvalvontaa tukeva vaikutus. Niiden avulla muun muassa selkeytetään ja yhdenmukaistetaan metsälainsäädäntöä, parannetaan sidosryhmien tietämystä sovellettavista laeista (ja ehkäistään näin ennalta rikkomuksia), vahvistetaan järjestelmiä ja valmiuksia, joilla voidaan varmistaa puunseuranta ja toimijoiden valvonta koko toimitusketjun osalta (ja havaita lainrikkomuksia), edistetään sidosryhmien osallisuutta ja tarjotaan poliittinen foorumi keskustelulle hallinnon ja lainvalvonnan ongelmista, vähennetään korruptiomahdollisuuksia, luodaan riippumattoman tarkastuksen järjestelmä, mahdollistetaan lainvalvonnan ulkopuolinen tarkkailu, edistetään tietojen julkistamista ja metsien riippumattoma valvontaa, jotta voidaan havaita rikkomuksia ja lisätä alan avoimuutta.

Monissa kumppanimaissa metsätalousministeriöllä tai vastaavalla elimellä on valtuudet valvoa metsäalan lainsäädännön noudattamista. Useiden FLEGT-tukihankkeiden tarkoitus on vahvistaa näitä elimiä ja antaa niille välineitä. Monet maat, kuten Indonesia ja Kamerun, ovat saaneet jo kauan jäsenvaltioiden rahoittamaa metsäalan tukea.

Laajempi tuki lainvalvontaviranomaisille, esimerkiksi poliisille, ei todennäköisesti voi toteutua FLEGT-toimintasuunnitelman puitteissa. Tällainen tuki sisältyy useissa maissa hallinnon laajempaan tukeen, jota annetaan monivuotisen suuntaa-antavan ohjelman puitteissa tai jäsenvaltioiden avulla.

FLEGT-tuen voidaan odottaa osaltaan parantavan lainvalvontaa, mutta ei ole kohtuullista odottaa, että komission antama FLEGT-tuki täyttäisi kaikki tämän alueen tarpeet ja vaikuttaisi ratkaisevasti korruptioindeksiin muutaman toteutusvuoden jälkeen.

34

Komissio on pyrkinyt sisällyttämään FLEGT-tuen maakohtaisiin ohjelmiin aina, kun se on ollut mahdollista. Tämä on kuitenkin ollut haasteellista seuraavista syistä:

- Useimmista vuosien 2007–2013 maakohtaisista ohjelmista sovittiin jo ennen vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia koskevien neuvottelujen alkua ja näin ollen myös ennen vapaaehtoisien kumppanuussopimusten tekemistä. Tästä huolimatta useimpien vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia soveltaneiden maiden vuosien 2007–2013 maakohtaisiin ohjelmiin sisältyy FLEGT-tukea. Näihin maihin kuuluivat Indonesia, Kamerun, Liberia ja Kongo.
- Metsäala ja FLEGT joutuivat kilpailemaan muiden ensisijaisten alojen ja pakottavien tarpeiden kanssa.
- Tulevia tarpeita on vaikea arvioida siinä vaiheessa, kun vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia koskevat neuvottelut alkavat. Neuvotteluvaiheessa tuen tarve on yleensä hyvin katettu globaaleilla välineillä (EFI, FAO).

Jäsenvaltiot ovat varautuneet antamaan FLEGT- tai metsäalan tukea useissa maissa. Esimerkiksi Yhdistynyt kuningaskunta antaa tukea DFID:n kautta (Ghana, Indonesia, Liberia ja Guyana) ja Saksa GIZ:n kautta (Kamerun, Laos ja Norsunluurannikko).

Useimmissa vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia tehneiden maiden vuosien 2014–2020 monivuotisissa suuntaa-antavissa ohjelmissa johonkin keskeiseen toiminta-alueeseen sisältyy FLEGT-tukea.

Komissio myöntää kuitenkin, että FLEGT-tuki voisi sisältyä systemaattisemmin vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia tehneiden maiden monivuotisiin suuntaa-antaviin ohjelmiin.

36

Komission mielestä kaikki viranomaisten valmiuksien parantamiseen tähtäävät hankkeet eivät olleet tehottomia. Vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen avulla pyritään vastaamaan laajempiin haasteisiin. Sen täytäntöönpano riippuu paitsi metsätalousministeriöstä myös monista muista toimijoista. Myöskään ei ole johdonmukaista arvioida vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen edistymistä yhden ainoan hankkeen perusteella, kun suurin osa sopimuksen avunantoresurseista on peräisin useiden rahoittajien rahastosta, jonka tuotokset ovat olleet merkittäviä.

Komissio myöntää Kamerunia koskevan hankkeen ongelmat, mutta korostaa, että vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen täytäntöönpanon viivästymiseen on muitakin syitä.

Indonesiassa EU:n kanssa tehtävän yhteistyön painopiste on siirtynyt asteittain kansalaisyhteisöille ja yksityiselle sektorille, vaikka metsätalousministeriö oli alkuaan pääasiallinen tuensaaja. Tämä prosessi alkoi paljon ennen metsätalousministeriön toteuttamaa FLEGT-tukihanketta, koska vapaaehtoinen kumppanuussopimus oli pantava täytäntöön ja varmistettava täydentävyys Yhdistyneiden kuningaskuntien tuen kanssa.

37

Hanke on ollut kahden tulosperusteiseen seuranta-järjestelmään liittyvän tarkastuskäynnin aiheena, ja sitä on käsitelty kolmessa ulkopuolisessa arvioinnissa, mikä osoittaa, että komissio on kiinnittänyt siihen paljon huomiota. Komissio ja tuensaajat ovat käsitelleet yhdessä kaikki hankkeen vuosiraportit, ja sopimukseen on tehty kaksi lisäystä, joilla hankkeen aikataulua ja soveltamisalaa on muutettu, mikä osoittaa, että hankkeessa esiintyvien puutteiden poistamiseksi on tehty työtä. On myös huomattava, että hanke toteutettiin hajautetulla menettelyllä, mikä tarkoittaa, että sopimuksen tuensaajat nimesi Kamerunin hallitus, joka myös valvoi niitä. Näin voidaan kyseenalaistaa oletus, jonka mukaan komission koordinointi olisi ollut tehottonta.

Lopullisessa arviointikertomuksessa todetaan, että puutteista huolimatta hankkeen avulla luotiin perusta puunseurantajärjestelmälle ja saatiin tärkeää kokemusta.

39

Tälle hankkeelle on tehty vakiomuotoinen tulosperusteisen seurantajärjestelmän mukainen tarkastus, ja se on arvioitu väliarviointimenettelyissä. EU:n edustusto on seurannut hanketta erittäin tiiviisti käyden säännöllisesti hankkeen sijaintipaikoilla ja järjestäen tiheästi kokouksia kaikkien asiaan liittyvien toimijoiden kanssa. Komissio huomauttaa myös, että hankkeen lopullisessa arviointikertomuksessa todetaan, että hankkeella itse asiassa saavutettiin joitakin tuloksia.

40

Komissio haluaa selvittää, että FLEGT-tukihanke toteutettiin vuosina 2006–2009 ja että Indonesian hallitukselle on kohdennettu varoja metsäalaa varten vuonna 2012 (tuki Indonesialle ilmastonmuutoksen torjuntaa koskevaan hankkeeseen, jonka metsätalousministeriö toteuttaa). Lisäksi Indonesia saa edelleen merkittävää apua EU-FLEGT- ja FAO FLEGT -ohjelmista. Totuuden nimessä on myös muistettava, että maa on saanut Yhdistyneestä kuningaskunnasta koko kauden ajan merkittäviä FLEGT-ohjelmaan liittyviä investointeja.

41

Indonesian hallitukselle on annettu metsäalan tukea useilla hankkeilla vuoden 2004 jälkeen (esimerkiksi Etelä-Sumatran metsäpalojen torjuntahanke, FLEGT-tukihanke, tuki Indonesialle ilmastonmuutoksen torjuntaan). Lisäksi tässäkin on otettava huomioon EFl:n ja vähäisemmässä määrin FAO FLEGT -ohjelman jatkuva tuki.

On tärkeää muistaa, että tukea FLEGT-ohjelmaan Indonesiassa antavat komissio ja jäsenvaltiot. Komission mielestä tämä yhteinen tuki on vastannut tarpeita ja kohdistunut eri sidosryhmiin täydentävästi.

Viime vuosina tuki on yhä useammin päätynyt yksityiselle sektorille ja pk-yrityksille, koska kansalaisjärjestöt ja puuteollisuusyhdistykset ovat solmineet kumppanuuksia, joita rahoitetaan EU ACTIVE- ja SWIT-CH-ohjelmista. EU on rahoittanut myös puukaupan toimintasuunnitelmaa (Timber Trade Action Plan), maailmanlaajuisia hanketta, johon kuuluu merkittävää toimintaa Indonesiassa ja joka oli tarkoitettu yksinomaan yksityisen sektorin ja joidenkin pientilallisten toimintavalmiuksien parantamiseen. Pk-yritykset saivat tukea Yhdistyneen kuningaskunnan tukemista MFP2- ja MFP3-ohjelmista. Nyt niiden ongelmiin on löytymässä kansallisia ratkaisuja Indonesian puutavaran laillisuuden todentavan järjestelmän ja sääntelyn parantamisen myötä. Ne ovat saaneet myös huomattavaa budjettitukea valtion- ja paikallishallinnolta.

Pk-yrityksille on luvassa lisää tukea joidenkin meneillään olevien hankkeiden puitteissa (FAO FLEGT -ohjelman uusi vaihe ja EU-FLEGT-ohjelman Aasiaa koskeva alueellinen komponentti).

43

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat hankkeen tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat tekijät ovat moninaisia. Niihin kuuluvat useimmat kehitysyhteistyöhön tyypillisesti vaikuttavat haasteet.

FLEGT-hankkeet ovat erityisen alttiita tällaisille vaikeuksille, koska arkaluontoiisiin luonnonvarojen hallintaa koskeviin asioihin on vaikea puuttua, hankkeiden toimintaympäristö on haastava ja FLEGT-ohjelmaan liittyvä vapaaehtoista kumppanuussopimusta koskeva prosessi on teknisesti ja poliittisesti monimutkainen. FLEGT-prosessi edellyttää EU:n edustustoilta merkittäviä henkilöstöresursseja.

46

Vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen täytäntöönpano Kamerunissa on osoittautunut arvioitua haastavammaksi eikä vastaa EU:n odotuksia.

Uudelle järjestelmälle (SIGIF) on nyt kehitetty toimintapuitteet, ja sen kehittämistä rahoitetaan nyt saksalaisista rahastoista. EU on myös antanut käyttöön resursseja uuden järjestelmän käynnistämisen tukemiseksi muun muassa koulutusta järjestämällä.

49

Liberiassa saatiin loppumaan puunkorjuuseen yksityisomistuksessa olevilta maa-alueilta myönnettävien lupien väärinkäyttö. Tähän vaikuttivat ilmoitukset, joita vapaaehtoiseen kumppanuussopimukseen liittyvässä prosessissa aktiivisesti toimivat kansalaisjärjestöt tekivät. Vapaaehtoinen kumppanuussopimus tarjosi foorumin asiaa koskevalle keskustelulle. EU oli aktiivisessa asemassa asian seurannassa ja avusti Liberial hallitusta tutkinnassa. Luvat on nyt keskeytetty määräajaksi, ja EU:n avulla on laadittu luonnos puunkorjuuseen yksityisomistuksessa olevilta maa-alueilta myönnettäviä lupia koskevaksi uudeksi asetukseksi. Liberia edistyy tasaista tahtia puutavaraa koskevan vaatimustenmukaisuuden varmistusjärjestelmän luomisessa, ja koko maan kattava puunseurantajärjestelmä on jo toiminnassa.

51

Komissio tähdentää, että Malesia on liittovaltio ja että metsähallinnon tehtävät on hajautettu valtion tasolla. Peninsular Malaysia ja Sabah ovat sitoutuneet vapaaehtoiseen kumppanuussopimukseen liittyvään prosessiin ja kehittäneet lainmukaisuustaulukoita sekä puutavaraa koskevan vaatimustenmukaisuuden varmistusjärjestelmän. Sarawak on kieltäytynyt osallistumasta vapaaehtoiseen kumppanuussopimukseen millään tavoin. Tämä on Malesian sisäinen poliittinen asia.

52

Näiden kunnianhimoisten ja monimutkaisten sopimusten täytäntöönpano on osoittautunut odotettua vaativammaksi ja haastavammaksi erityisesti niissä kumppanimaissa, joilla on heikko toimintavalmius ja hallinto.

53

Kannattaa erottaa toisistaan FLEGT-asetuksen täytäntöönpanoa koskeva raportointi ja FLEGT-toimintasuunnitelmaa koskeva laajempi raportointi.

Komissio myöntää, että FLEGT-toimintasuunnitelman edistymisestä olisi hyvä raportoida systemaattisemmin. Itse asiassa komissio on kuitenkin raportoinut säännöllisesti eri mekanismien välityksellä. Jäsenvaltiot raportoivat toimistaan ajoittain (vähintään useamman kerran vuodessa) neuvoston metsäalan työryhmässä, säännöllisissä FLEGT-tilapäisryhmien kokouksissa, FLEGT-komiteassa sekä viimeksi

FLEGT-EUTR-asiantuntijaryhmässä. FLEGT-ohjelmasta keskusteltiin myös kehitysyhteistyöryhmässä, 133 artiklan komiteassa ja tullialan työryhmässä. Tämän lisäksi myöhemmät komission jäsenet raportoivat maatalousneuvoston kokouksissa tästä kaudesta. Kehitysyhteistyöstä vastaavat komission jäsenet raportoivat myös säännöllisesti edistyksestä ja haasteista EU:n parlamentissa, ja useissa kokouksissa keskusteltiin ja raportoitiin asioista yksityiskohtaisesti.

Kaikissa vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen neuvotteluprosesseissa pidettiin sidosryhmien kokouksia ja palautekokouksia, ja vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneet maat julkaisevat edistymistä koskevia vuosittaisia kertomuksia.

FLEGT-asetuksen 9 artiklassa asetetaan velvoite raportoida FLEGT-lupajärjestelmän täytäntöönpanosta. Komissio päätti olla laatimatta kertomusta, ennen kuin FLEGT-luvat on myönnetty, koska FLEGT-asetuksessa vaadittu raportointi koskee erityisesti saatujen FLEGT-lupien kirjaamista ja lupajärjestelmissä esiintyviä ongelmia.

FLEGT-toimintasuunnitelman täytäntöönpanon edistymistä koskeva kertomus laadittiin vuonna 2011 jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella. Se lähetettiin jäsenvaltioille ja siitä keskusteltiin. Meneillään oleva arviointi tarjoaa mahdollisuuden raportoida neuvostolle ja parlamentille.

54

On tärkeää erottaa toisistaan käsitteet 'hanketietokanta', 'vapaaehtoisten kumppanuussopimusten seurantakehys' ja 'FLEGT-toimintasuunnitelman laajempi seurantakehys'.

(Ks. myös vastaus 22 kohtaan.)

Komissio tähdentää myös sitä, että vuosia 2003–2010 koskeva edistymiskertomus ei ole EFI-raportti vaan komission pyytämä FLEGT-toimintasuunnitelman edistymistä koskeva kertomus.

56

Komissio on ennen FLEGT-toimintasuunnitelman arvioinnin käynnistämistä arvioinut säännöllisesti eri osatekijöiden edistymistä ja eteen tulleita vaikeuksia. Näin on tehty myös vuoden 2011 edistymiskertomuksessa. FLEGT-toimintasuunnitelman arviointi auttaa käsittelemään uusia, globaalin ympäristön muutoksiin liittyviä ongelmia, joihin 56 kohdassa viitataan, ja hahmottelemaan EU:n tulevia toimia tällä alalla. Komissio on pyrkinyt mukauttamaan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa ennakolta sellaiseksi, että uudet kehityssuuntaukset voidaan ottaa huomioon. Joitakin jo käyttöön otettuja toimenpiteitä on lueteltu alla. Komissio toteaa kuitenkin, että tarvitaan kattavampia toimenpiteitä, ja niitä kehitetään arvioinnin perusteella.

56 a)

Tähän mennessä on toteutettu seuraavat toimenpiteet Aasian kasvavan merkityksen huomioon ottamiseksi puukaupassa:

- yhteisymmärryspöytäkirja Kiinan kanssa metsälakien valvontaa ja hyvää hallintoa koskevan kahdenvälisen yhteistyömekanismin perustamiseksi
- vapaaehtoisia kumppanuussopimuksia koskevien neuvottelujen aloittaminen tärkeimpien jalostajamaiden, kuten Vietnamin ja Thaimaan, kanssa
- laajennetut vapaaehtoisten kumppanuussopimusten valmisteluvaiheet alueen tärkeiden tuottajamaiden (Laos ja viimeksi Myanmar) kanssa.

56 b)

Tähän mennessä on toteutettu seuraavat toimenpiteet, joilla puututaan yhä merkittävämpään ilmiöön eli metsien laittomaan muuttamiseen toiseen käyttötarkoitukseen:

- huomion kiinnittäminen metsien laittomaan muuttamiseen toiseen käyttötarkoitukseen ja siihen, miten tähän ongelmaan voidaan vaikuttaa vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen yhteydessä
- asiaa koskeva tiedote EU:n edustustoille
- huomion kiinnittäminen metsämaan hallintaan kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston ohjelmissa.

Komission vastaus

56 c)

Tähän mennessä on toteutettu seuraavat toimenpiteet synergioiden lisäämiseksi REDD+-ohjelman kanssa:

- komissio edistää FLEGT- ja REDD-ohjelmien välisiä synergioita erityisesti EU REDD -välineen ja FLEGT-REDD+-työryhmän avulla
- FLEGT- ja REDD+-toimintasuunnitelmat ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa ja tukevat toinen toistaan monissa maissa, muun muassa Guyanassa ja Liberian.

56 d)

Tähän mennessä on toteutettu seuraavat toimenpiteet EU:hun tuotavaa puutavaraa koskevien vaihtuvien suuntausten huomioon ottamiseksi:

- säännöllinen seuranta puutavarakauppaa koskevien tutkimusten avulla ja riippumaton markkinoiden seurantarjestelmä
- EU:n puutavara-asetus ja kahdenvälinen hyvää hallintoa koskeva yhteistyömekanismi Kiinan kanssa.

56 e)

Tähän mennessä on toteutettu seuraavat toimenpiteet:

- synergioiden edistäminen yksityisen sertifiointin kanssa.

(Ks. vastaus 26 kohtaan.)

Johtopäätökset ja suositukset

57

Komissio on eri mieltä tilintarkastustuomioistuimen päätelmästä, jonka mukaan EU-FLEGT-toimintasuunnitelman mukaista tukea puuntuottajamaille ei hallinnoitu riittävän hyvin. Komissio on pyrkinyt hallinnoimaan tuottajamaille annettavaa FLEGT-tukea mahdollisimman hyvin, kun otetaan huomioon laittoiman puunkorjuun maailmanlaajuisen torjunnan asetamat haasteet, hyvän metsähallinnon edistämisen ja metsälainsäädännön valvonnan vaikeudet useissa kehittyvissä maissa sekä FLEGT-toimintasuunnitelman

innovatiivinen luonne. Komissio jatkaa ponnistelujaan tehokkuuden, vaikuttavuuden ja taloudellisuuden parantamiseksi. Se käyttää hyväkseen tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomusta ja FLEGT-toimintasuunnitelmasta parhaillaan tehtävää arviointia, jossa on tarkasteltu laajasti ohjelmia, hankkeita ja toimenpiteitä.

58

Komissio on osittain eri mieltä tilintarkastustuomioistuimen havainnoista.

58 b)

FLEGT-toimintasuunnitelma on luonteeltaan innovatiivinen, poliittiset ja sääntely- sekä kehitysyhteistyötoimet ovat moninaisia ja toimijoita ja kumppaneita on paljon. Siksi on vaikea laatia yhtä työsuunnitelmaa, joka sisältää selkeät välitavoitteet ja määräjajat sekä niihin osoitetut määrärahat. Monilla FLEGT-toimenpiteillä, kuten vapaaehtoisilla kumppanuussopimuksilla tai hankkeilla, on kuitenkin oma yksityiskohtainen täytäntöönpanosuunnitelmansa.

58 c)

Komissio ei ole tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että Euroopan unionin puutavara-asetuksen hyväksyminen olisi myöhästynyt. Puutavara-asetusta ei ole mainittu toimintasuunnitelmassa. Siinä mainitaan vain, että komissio tarkastelee mahdollisuuksia käyttää lainsäädäntöä laittomasti korjatun puun EU:hun tapahtuvan tuonnin valvomiseksi. Asetusta ehdotettiin vasta sen jälkeen, kun oli tutkittu perusteellisesti keinot puuttua laittomaan puunkorjuuseen voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Asetus hyväksyttiin ja se tuli voimaan 20. lokakuuta 2010. Sitä alettiin soveltaa maaliskuussa 2013. Kun puutavara-asetusta alettiin soveltaa, komissio ryhtyi toimiin varmistaakseen sen täysimääräisen täytäntöönpanon.

58 d)

Komissio on FLEGT-toimintasuunnitelman mukaisesti tutkinut keinoja luoda synergioita FLEGT-järjestelmän ja nykyisten julkisten tai yksityisten sertifiointijärjestelmien välillä ja aikoo tehostaa toimiaan tällä alalla.

58 (e)

Apua myönnettiin selkeiden kriteerien mukaisesti, vaikka yhden ainoan kriteerivalikoiman käyttö

kaikkien toimenpiteiden osalta olikin mahdotonta rahoitusvälineiden erilaisen oikeusperustan vuoksi. Komissio asetti vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen tehneet maat selvästi etusijalle antaessaan tukea puutavarantuottajamaille.

Suositus 1

Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Talousarvion osalta suositus on toteutettavissa vain aihepiiriikohtaisissa ohjelmissa.

Suositus 2

Komissio ei voi hyväksyä tätä suositusta näin muotoiltuna.

Komissio on täysin samaa mieltä siitä, että kaikkien jäsenvaltioiden on pantava EU:n puutavara-asetus tiukasti täytäntöön, mutta korostaa, että kuten 25 kohtaan annetusta vastauksesta ilmenee, se on jo ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon edistämiseksi ja jatkaa toimenpiteitä vaatimustenmukaisuuden varmistusstrategian mukaisesti. Toimenpiteiden tuloksena monet jäsenvaltiot nopeuttivat täytäntöönpanoprosessia ja ilmoittivat, että asetusta sovelletaan täysimääräisesti. Suurin osa jäsenvaltioista (24 jäsenvaltiota 28:sta) on toteuttanut toimenpiteitä puutavara-asetuksen soveltamiseksi ja tekee asetuksessa vaadittuja toimijoiden tarkastuksia. Komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyt kolme sellaista jäsenvaltiota vastaan, jotka eivät noudata vaatimuksia, ja tutkii parhaillaan neljättä jäsenvaltiota.

Komissio muistuttaa myös, että EU:n puutavara-asetuksen täytäntöönpano on ensi sijassa jäsenvaltioiden vastuulla ja että asetuksen kahta ensimmäistä soveltamisvuotta koskevien jäsenvaltioiden kertomusten jättöaika päättyi 30. huhtikuuta 2015. Komissio antaa neuvostolle ja parlamentille puutavara-asetuksen 20 artiklan mukaisen kertomuksen asetuksen toimivuuden ja vaikuttavuuden arvioinnista viimeistään 3. joulukuuta 2015.

Suositus 3

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Kuten komission vastauksessa 26 kohtaan on selitetty, kyseisten synergioiden edistämiseksi on tehty paljon tähän mennessä.

Suositus 4

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Yksittäisille maille osoitettava rahoitus riippuu myös rahoituksen saatavuudesta.

Komissio on vuonna 2014 tehnyt rahoituspäätöksen FAO:n kanssa toteutettavaa uutta hanketta varten. Hankkeessa tarjotaan maakohtaisia tukipaketteja metsähallinnon parantamiseksi sellaisissa maissa, jotka ovat strategisesti tärkeitä laittoman puunkorjuun torjunnassa, mutta jotka eivät halua tehdä vapaaehtoista kumppanuussopimusta.

59 b)

Kuusi vapaaehtoista kumppanuussopimusta tulivat voimaan vuosien 2009, 2011, 2012, 2013 ja 2014 loppupuolella. Kun otetaan huomioon sopimuksiin sisältyvät kunnianhimoiset uudistukset, hankkeen monimutkaisuus ja kumppanimaiden hallinnon haasteet, on ymmärrettävää, että sopimusten täysimääräinen täytäntöönpano vie aikaa ja edellyttää kestävästä sitoutumista. Komissio myöntää, että täytäntöönpanon haasteet aliarvioitiin.

59 c)

Ks. komission vastaus 53 kohtaan.

Komissio raportoi jäsenvaltioille ja muille sidosryhmille säännöllisesti FLEGT-toimintasuunnitelman edistymisestä. Vapaaehtoisten kumppanuussopimusten täytäntöönpanosta on laadittu kertomukset vuosittain. Ensimmäinen edistymiskertomus laadittiin vuonna 2010. Arviointi käynnistettiin vuoden 2014 alussa vuonna 2013 käynnistettyjen kuulemisten pohjalta.

Suositus 5

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Suositus 6

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. FLEGT-toimintasuunnitelman meneillään oleva arviointi osoittaa, että komissio tiesi sovellettavan lähestymistavan kaipaavan arviointia ja suunnitteli arviointia jo vuonna 2013. Komissio laatii arvioinnin tulosten perusteella luonnoksen komission yksiköiden valmisteluasiakirjaksi.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puhelusta maksun.

Maksulliset julkaisut:

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

Laiton puunkorjuu ja laittomasti korjatun puun kauppa vaikuttavat useimpiin metsiä hyödyntäviin maihin. Laiton puunkorjuu vaurioittaa ympäristöä ja biologista monimuotoisuutta. Sillä on myös kielteisiä taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Metsälainsäädännön soveltamisen valvontaa, metsähallintoa ja puukauppaa koskevan EU:n toimintasuunnitelman (FLEGT) avulla pyritään vähentämään laitonta puunkorjuuta maailmanlaajuisesti tukemalla puuntuottajamaiden metsähallintoa ja vähentämällä laittoman puutavaran tuontia EU:hun. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kertomuksessa, että komission FLEGT-toimintasuunnitelman yhteydessä puuntuottajamaille antamaa tukea ei hallinnoitu riittävän hyvin. FLEGT-toimintasuunnitelma laadittiin innovatiivisella tavalla, mutta komissio ei määrittänyt tarkoituksenmukaista työsuunnitelmaa, joka sisältää selkeät tavoitteet, välitavoitteet ja toimiin osoitetut määrärahat. Komissio ei priorisoinut tukeaan selkeästi. Seuranta- ja raportointimenettelyt olivat lisäksi puutteellisia. Tarkastuksen pääasiallisena kohteena olleet hankkeet eivät olleet onnistuneita ja tavoitteena olleet puutavaran lupajärjestelmät eivät ole vielä täysimääräisesti toiminnassa yhdessäkään kumppanimaassa.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto