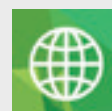


Tematsko izvješće

**Potporna EU-a zemljama
proizvođačima drvene
sirovine u okviru
Akcijskog plana za
provedbu zakonodavstva,
upravljanje i trgovinu
u području šumarstva
(Akcijskog plana za
FLEGT)**



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2015.

Print	ISBN 978-92-872-2760-7	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/22516	QJ-AB-15-011-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-2806-2	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/72766	QJ-AB-15-011-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2775-1	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/76420	QJ-AB-15-011-HR-E

© Europska unija, 2015.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće**Potporna EU-a zemljama
proizvođačima drvene
sirovine u okviru
Akcijskog plana za
provedbu zakonodavstva,
upravljanje i trgovinu
u području šumarstva
(Akcijskog plana za
FLEGT)**

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom
UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je III. revizijsko vijeće, kojem je na čelu član Suda Karel Pinxten, a specijalizirano je za rashodovna područja vanjskog djelovanja. Reviziju je predvodio član Suda Karel Pinxten, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Gerard Madden, ataše u njegovu uredu Mila Strahilova, voditelj odjela Gérald Locatelli, voditelj tima Piotr Zych, glavni revizor Ruurd de Jong te revizori Laetitia Cadet i Peter Kovacs.



Slijeva nadesno: G. Madden, R. de Jong, K. Pinxten, M. Strahilova, P. Zych, G. Locatelli.

Odlomak

Pojmovnik i kratice

I.-VI. **Sažetak**

1.-9. **Uvod**

1.-3. **Nezakonita sječa globalni je problem**

4.-9. **Akcijski plan za FLEGT odgovor je EU-a**

10.-12. **Opseg revizije i revizijski pristup**

13.-56. **Opažanja**

13.-34. **Potpora zemljama proizvođačima drvene sirovine u okviru Akcijskog plana za FLEGT nije bila dovoljno dobro osmišljena i usmjerena**

14.-18. **Komisija je utvrdila čitav niz mogućih mjera**

19.-26. **Komisija nije izradila pravi plan rada**

27.-34. **Komisija nije jasno odredila prioritete koje želi ostvariti svojom pomoći**

35.-56. **Potpora EU-a zemljama proizvođačima drvene sirovine nije bila dovoljno djelotvorna**

36.-43. **Glavni ispitani projekti bili su problematični**

44.-52. **Napredak u pogledu izdavanja dozvola je spor**

53.-56. **Postupci praćenja i izvješćivanja bili su nezadovoljavajući**

57.-59. **Zaključci i preporuke**

Prilog I. — **Provedba programa za FLEGT, gospodarenje šumama i trgovinu u razdoblju 2003.–2013.**

Prilog II. — **Popis projekata obuhvaćenih revizijom**

Prilog III. — **Popis pregledanih evaluacija projekata i praćenja usmjerenih na rezultate**

Prilog IV. — **Transparency International – indeks percepcije korupcije 2007.–2013.**

Odgovor Komisije

Agencija GIZ: *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH* (Njemačka agencija za međunarodnu suradnju)

AKP: Skupina afričkih, karipskih i pacifičkih država

EFI: Europski šumarski institut

ERF: Europski razvojni fond

Europski razvojni fondovi glavni su instrument kojim Europska unija pruža pomoć za razvojnu suradnju državama AKP-a te prekomorskim zemljama i područjima (PZP-ima). Sporazum o partnerstvu potpisan u Cotonouu 23. lipnja 2000. na razdoblje od 20 godina („Sporazum iz Cotonoua“) trenutno je okvir kojim su uređeni odnosi Europske unije s državama AKP-a i PZP-ima. Glavna mu je namjena smanjiti i u dogledno vrijeme iskorijeniti siromaštvo.

EU-FLEGT: Europska unija – provedba zakonodavstva, upravljanje i trgovina u području šumarstva

FAO: Organizacija Ujedinjenih naroda za hranu i poljoprivredu

GU za međunarodnu suradnju i razvoj: Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj

GU za međunarodnu suradnju i razvoj upravlja širokim rasponom instrumenata vanjske pomoći Komisije koji se financiraju sredstvima ERF-ova i općeg proračuna.

GU za okoliš: Glavna uprava za okoliš

Instrument ENPI: Europski instrument za susjedstvo i partnerstvo

Instrument za razvojnu suradnju MSP-i: mala i srednja poduzeća

NVO-i: nevladine organizacije

Praćenje usmjereno na rezultate: GU za međunarodnu suradnju i razvoj uspostavio je 2000. godine sustav za praćenje usmjereno na rezultate kako bi se povećala razina praćenja, evaluacije i transparentnosti razvojne pomoći. Temelji se na kratkim, usmjerenim, terenskim procjenama vanjskih stručnjaka.

Program REDD+: Program za smanjenje emisija ugljika koje nastaju krčenjem i uništavanjem šuma Programom Ujedinjenih naroda za „smanjenje emisija ugljika koje nastaju krčenjem i uništavanjem šuma“ (program REDD) ugljiku pohranjenom u šumama pripisuje se određena financijska vrijednost te se zemljama u razvoju nude poticaji za smanjenje emisija koje nastaju krčenjem šuma i za ulaganje u rješenja za održivi razvoj s niskim razinama emisija ugljika. Program REDD+ ne odnosi se samo na krčenje i uništavanje šuma nego uključuje i ulogu očuvanja, održivog gospodarenja šumama i povećanja zaliha ugljika u šumama.

Strateški dokument za određenu zemlju Sustav SVLK: Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (indonezijski sustav jamstva o zakonitom podrijetlu drvene sirovine)

Uredba EUTR: Uredba Europske unije o drvnoj sirovini

I

Nezakonita sječa i trgovina nezakonito posječenom drvnom sirovinom problemi su koji su prisutni već duže vrijeme, unatoč međunarodnim nastojanjima da ih se suzbije od kraja 90-ih godina prošloga stoljeća. Te su pojave štetne za okoliš i uzrokuju gubitak biološke raznolikosti, negativno utječu na živote ljudi koji ovise o šumama, narušavaju tržišta, potiču korupciju te ugrožavaju vladavinu prava i dobro upravljanje.

II

Komisija je 2003. godine objavila prijedlog Akcijskog plana EU-a za provedbu zakonodavstva, upravljanje i trgovinu u području šumarstva (Akcijski plan za FLEGT, engl. *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*) radi rješavanja problema nezakonite sječe i povezane trgovine. Cilj je inicijative za FLEGT smanjiti nezakonitu sječicu na svjetskoj razini, i to potporom za gospodarenje šumama u zemljama proizvođačima drvene sirovine i smanjenjem potrošnje nezakonito dobivene drvene sirovine u EU-u. Akcijski plan temelji se na bilateralnim sporazumima između EU-a i pojedinačnih zemalja izvoznica drva, odnosno dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu za FLEGT, kojima se te zemlje obvezuju na trgovanje proizvodima od drvene sirovine koja je dobivena isključivo na zakonit način. Na temelju tih sporazuma zemlje izvoznice uspostavljaju sustave za provjeru zakonitosti podrijetla svoje drvene sirovine te im se, kada se zadovolje potrebni uvjeti, dopušta izdavanje „dozvola FLEGT“.

III

Sud je ispitao je li Komisija dobro upravljala potporom koja se na temelju Akcijskog plana EU-a za FLEGT pruža zemljama proizvođačima drvene sirovine kako bi se našlo rješenje za nezakonitu sječicu. Sud je zaključio da Komisija nije dovoljno dobro upravljala tom potporom.

IV

Potporna za FLEGT nije bila dovoljno dobro osmišljena i usmjerena. Komisija je osmislila Akcijski plan za FLEGT na inovativan način i utvrdila je moguće mjere koje treba poduzeti. Međutim, nije razradila odgovarajući plan rada s jasnim ciljevima, ključnim etapama i zasebnim proračunom. Iako je navedene elemente bilo teško pripremiti na samom početku inicijative, trebalo ih je utvrditi u prvih nekoliko godina. Kada je pomoć odobrena, to nije učinjeno u skladu s jasnim kriterijima te je učinak potpore umanjen zbog velikog broja obuhvaćenih zemalja. Uredba o zabrani uvoza nezakonito proizvedene drvene sirovine u EU (EUTR), koje je već u Akcijskom planu iz 2003. godine bila navedena kao jedna od mogućih mjera, još nije u potpunosti provedena.

V

Potporna EU-a zemljama proizvođačima drvene sirovine nije bila dovoljno djelotvorna. Glavni ispitani projekti, kojima se trebao povećati kapacitet javnih uprava, nisu bili uspješni. Velik broj provedenih projekata doprinio je većoj svijesti o pitanju nezakonite sječe i radu organizacija civilnog društva, ali često su ih pratili problemi. Prošlo je već 12 godina od predstavljanja Akcijskog plana i, unatoč velikom zanimanju za dobrovoljne sporazume o partnerstvu, nijedan sustav izdavanja „dozvola FLEGT“ još nije u uporabi i propušteno je nekoliko uzastopnih rokova za njihovo uvođenje. Praćenje napretka bilo je nedovoljno, posebice zbog nedostatka okvira odgovornosti, a nezadovoljavajuće je bilo i izvješćivanje o napretku.

VI

U izvješću se iznosi niz preporuka radi poboljšanja budućeg upravljanja inicijativom.

Nezakonita sječa globalni je problem

01

Nezakonita sječa i trgovina nezakonito posjećenom drvnom sirovinom problemi su koji su prisutni već duže vrijeme, unatoč međunarodnim nastojanjima da ih se suzbije od kraja 90-ih godina prošloga stoljeća. Te su pojave štetne za okoliš i uzrokuju gubitak biološke raznolikosti, negativno utječu na živote ljudi koji ovisе o šumama, narušavaju tržišta, potiču korupciju te ugrožavaju vladavinu prava i dobro upravljanje. Zbog njih države ostaju bez prihoda od prirodnih resursa, čime se otežava održivi razvoj u nekim od najsiromašnijih zemalja svijeta.

02

Nezakonita sječa i trgovina nastupaju kad se drvena sirovina siječe, prevozi, kupuje ili prodaje u suprotnosti s nacionalnim zakonodavstvom. Definicija „nezakonitoga“ stoga ovisi o konkretnom nacionalnom zakonodavstvu na snazi.

03

S obzirom na nezakonitu prirodu navedenih aktivnosti, teško je odrediti razmjere nezakonite sječe. Procjenjuje se da se vrijednost nezakonito dobivene drvene sirovine penje i do 100 milijardi američkih dolara godišnje¹, ali procjene te vrste doista su vrlo različite. Međutim, opće je prihvaćeno da je nezakonita sječa endemski problem u mnogim zemljama koje su veliki proizvođači drvene sirovine, posebno u onima gdje je korupcija vrlo raširena i gdje je pristup tržištu olakšan.

Akcijski plan za FLEGT odgovor je EU-a

04

Kao odgovor na zabrinutost u svijetu² zbog negativnog učinka nezakonite sječe i povezane trgovine drvnom sirovinom, Komisija je 2003. godine objavila prijedlog Akcijskog plana EU-a za provedbu zakonodavstva, upravljanje i trgovinu u području šumarstva (Akcijski plan za FLEGT)³. Cilj je plana za FLEGT smanjiti nezakonitu sječu na globalnoj razini, i to potporom za gospodarenje šumama u zemljama proizvođačima drvene sirovine i smanjenjem uvoza nezakonite drvene sirovine u EU. Riječ je o paketu mjera osmišljenih za rješavanje pitanja nezakonite sječe i trgovine kako iz perspektive ponude tako i iz perspektive potražnje (vidjeti **okvir 1.**). Vijeće je pozdravilo taj Akcijski plan kao prvi korak prema rješavanju hitnog pitanja nezakonite sječe i povezane trgovine u suradnji i koordinaciji sa zemljama potrošačima i proizvođačima, privatnim sektorom i drugim dionicima⁴. Vijeće je 2005. donijelo Uredbu o uspostavljanju FLEGT sustava za izdavanje dozvola za uvoz određenih proizvoda od drvene sirovine iz zemalja koje sklope dobrovoljni sporazum o partnerstvu s EU-om⁵.

- 1 UNEP, Interpol, „Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forests“ (hrv. *Šume kao zelena skladišta ugljikova dioksida i trgovina na crno: nezakonita sječa, porezne prijevare i pranje novca u tropskim šumama svijeta*). A Rapid Response Assessment, 2012.
- 2 Međunarodno djelovanje protiv nezakonite sječe ubrzao je Akcijski program za šume skupine zemalja G8, pokrenut u svibnju 1998. godine. Rasprave skupine zemalja G8 potaknule su niz konferencija o provedbi zakonodavstva i upravljanju u području šumarstva (FLEG) koje je koordinirala Svjetska banka, i to u istočnoj Aziji (Bali, 2001.), Africi (Yaoundé, 2003.) i Europi (Sankt-Peterburg, 2005.). Na njima su se okupili predstavnici vlada, industrije, nevladinih organizacija i istraživača s ciljem uspostavljanja okvira za suradnju između zemalja proizvođača i potrošača.
- 3 COM(2003) 251 završna verzija od 21. svibnja 2003. „Provedba zakonodavstva, upravljanje i trgovina u području šumarstva (FLEGT) – prijedlog akcijskog plana EU-a“.
- 4 Zaključci Vijeća 2003/C 268/01 (SL C 268, 7.11.2003., str. 1.).
- 5 Uredba Vijeća (EZ) br. 2173/2005 o uspostavljanju FLEGT sustava za izdavanje dozvola za uvoz drvene sirovine u Europsku zajednicu (OJ L 347, 30.12.2005., str. 1.).

Sadržaj Akcijskog plana EU-a za FLEGT

„Sljedećim je mjerama iz Akcijskog plana za FLEGT cilj povećati potražnju potrošača za provjerenom zakonito proizvedenom drvnom sirovinom: (a) poticanje privatnog sektora u EU-u na donošenje politika nabave kojima bi se zajamčilo da u njihov opskrbeni lanac ulazi samo zakonita drvena sirovina (...); (b) poticanje država EU-a na donošenje politika javne nabave kojima se propisuje da sva drvena sirovina koja se isporučuje mora biti provjerenom zakonita (...); (c) sprječavanje ulaska nezakonite drvene sirovine na tržište EU-a provedbom Uredbe EU-a o drvnj sirovini (...); (d) izrada mjera kojima bi se izbjeglo ulaganje u aktivnosti kojima se potiče nezakonita sječa. (...)

U Akcijskom planu sadržane su sljedeće mjere kojima je cilj pružiti zemljama u razvoju potporu pri jačanju kapaciteta za opskrbu zakonito proizvedenom drvnom sirovinom: (a) pružanje tehničke i financijske potpore EU-a boljem upravljanju te jačanju kapaciteta vlada i nevladinih aktera; (b) pružanje potpore zemljama proizvođačima drvene sirovine u borbi protiv nezakonite sječe sprječavanjem ulaska nezakonite drvene sirovine na tržište EU-a sklapanjem bilateralnih trgovinskih sporazuma koji se nazivaju dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu.“

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

05

Akcijski plan temelji se na bilateralnim sporazumima između EU-a i pojedinačnih zemalja izvoznica drva, odnosno dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu za FLEGT, kojima se obje strane obvezuju na trgovanje proizvodima od drvene sirovine koja je dobivena isključivo na zakonit način. Na temelju tih sporazuma zemlje izvoznice obvezuju se izraditi sustave za provjeru zakonitosti svoje drvene sirovine. Kada Komisija utvrdi da su obveze ispunjene, zemlje udovoljavaju uvjetima za izdavanje dozvola FLEGT. Primjer postupaka potrebnih za dobivanje tih dozvola i povezanih dozvola za izvoz opisan je u Akcijskom planu (vidjeti **okvir 2.**). U praksi, većina partnerskih zemalja odlučila je primjenjivati svoje buduće programe za izdavanje dozvola ne samo na drvenu sirovinu koja se izvozi u EU nego i na drvenu sirovinu koja se izvozi na druga tržišta i koja je namijenjena za unutarnju potrošnju.

Primjer postupaka potrebnih za certifikaciju drvine sirovine predviđenih dobrovoljnim sporazumom o partnerstvu

„1. korak: partnerska zemlja obuhvaćena planom za FLEGT određuje tijelo za akreditaciju, koje je ovlašteno imenovati tijela za certifikaciju zakonitosti podrijetla proizvoda od drva.

2. korak: partnerska zemlja obuhvaćena planom za FLEGT određuje neovisno tijelo za praćenje i uspostavlja transparentan mehanizam za rješavanje sporova.

3. korak: Europska komisija potvrđuje da je predloženi sustav vjerodostojan sustav kojim se može provjeriti je li drvena sirovina dobivena na zakonit način.

4. korak: za drvenu sirovinu dobivenu na zakonit način izdaju se certifikati kojima se carinskim tijelima omogućuje davanje odobrenja za izvoz zakonitih pošiljki. (...)

5. korak: dozvola za izvoz s oznakom zakonitosti podrijetla drvine sirovine izdaje se u luci Zajednice u kojoj se drvena sirovina prijavljuje za slobodni promet u EU-u, a carinska tijela države članice obavljaju provjeru njezinom usporedbom s opisom pošiljke predanim uz prethodnu obavijest o otpremi. (...)

6. korak: carina prihvaća prijave za puštanje u slobodni promet u EU-u samo ako je uz drvenu sirovinu priložena potrebna dozvola za izvoz.“

Izvor: COM(2003) 251 završna verzija, str. 13.

06

Komisija, zajedno s državama članicama EU-a, pruža financijsku i tehničku potporu partnerskim zemljama s ciljem poboljšanja gospodarenja šumama i uspostave ili poboljšanja sustava za provjeru sukladnosti s njihovim pravnim obvezama. Komponenta „potpora zemljama proizvođačima drvine sirovine“ u okviru plana za FLEGT obuhvaća:

- (a) pružanje potpore pri reformiranju politike, izradi učinkovitih zakona i pojednostavnjenju postupaka za istodobnu zaštitu zajednica koje ovise o šumama i njihovo uključivanje u programe zaštite šuma;
- (b) pomoć pri razvoju pouzdanih sustava praćenja i sljedivosti, kojima bi se omogućilo razlikovanje zakonite proizvodnje od nezakonite i praćenje drvine sirovine od trenutka sječe, preko pilana i luka pa do krajnjih tržišta, te kojima bi se poticala veća transparentnost informacija u sektoru šumarstva;
- (c) pružanje potpore pri opsežnim reformama upravljanja u obliku jačanja kapaciteta, osobito u područjima pravosuđa, policije i vojske, radi boljeg suzbijanja korupcije, prikupljanja dokaza o kaznenim djelima protiv okoliša i pripreme pravnih predmeta.

07

EU u tu svrhu osigurava financiranje iz ERF-a i općeg proračuna. Procjenjuje se da je tijekom razdoblja 2003.–2013. za 35 zemalja izdvojena potpora za FLEGT u visini od 300 milijuna eura⁶ (vidjeti **Prilog I.**).

08

Na razini Komisije, aktivnostima povezanima s Akcijskim planom za FLEGT upravljaju Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj te Glavna uprava za okoliš. GU za međunarodnu suradnju i razvoj zadužen je za upravljanje financijskim sredstvima za FLEGT namijenjenima zemljama proizvođačima drvne sirovine koje nisu u EU-u (tzv. trećim zemljama). Ta uprava provodi programe razvojne suradnje i pregovara o dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu sa zemljama AKP-a, Gvajanom i Hondurasom. GU za okoliš pregovara o dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu s azijskim zemljama i zadužen je za uredbu EUTR, politički dijalog o pitanjima u vezi sa zaštitom okoliša sa zemljama proizvođačima i potrošačima drvne sirovine (poput Kine, Brazila, Rusije, SAD-a i Japana) te multilateralni dijalog. Oba GU-a zadužena su za latinoameričke zemlje.

09

Komisija je povjerila Europskom šumarskom institutu (EFI) i Organizaciji Ujedinjenih naroda za hranu i poljoprivredu (FAO) provedbu određenog dijela posebnih aktivnosti kojima se pruža potpora nastojanjima partnerskih zemalja u okviru Akcijskog plana za FLEGT. EFI je domaćin i upravitelj zaklade „EU FLEGT Facility“, koja ima više donatora i koja je uspostavljena 2007. Ta zaklada pruža potporu ciljanim zemljama (uglavnom u obliku tehničke pomoći vladama i drugim dionicima), provodi studije i djeluje kao izvor informacija za FLEGT. FAO provodi program „ACP FLEGT Support Programme“ (program potpore za

FLEGT namijenjene zemljama AKP-a), čiji je glavni cilj prvotno bio promicati proces za FLEGT u zemljama AKP-a.

6 Bez odobrenih sredstava u okviru sektorske proračunske potpore. Odobrenim sredstvima u okviru proračunske potpore obuhvaćena su pitanja iz područja politike šumarstva, ali ta sredstva nisu nužno povezana s planom za FLEGT. Ne postoji priznata metoda za dodjeljivanje pomoći posebnim područjima.

Opseg revizije i revizijski pristup

10

Sud je ispitao je li Komisija dobro upravljala potporom koja se na temelju Akcijskog plana EU-a za FLEGT pruža zemljama proizvođačima drvne sirovine kako bi se našlo rješenje za nezakonitu sječu. Revizija je bila usmjerena na dva glavna pitanja:

- (a) Je li potpora za FLEGT bila dobro osmišljena i usmjerena?
- (b) Je li potpora za FLEGT bila djelotvorna?
- (d) posjete dvjema državama korisnicama sredstava koje su potpisnice dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu (Indonezija i Kamerun), koji su uključivali pregled napretka u procesu povezanom s dobrovoljnim sporazumom o partnerstvu i dubinski pregled uzorka od deset projekata (vidjeti **Prilog II.**);
- (e) pregled nalaza dobivenih sustavom za praćenje usmjereno na rezultate i evaluacijama programa za uzorak od 35 projekata (vidjeti **Prilog III.**).

11

Revizijom je obuhvaćena potpora Komisije zemljama proizvođačima drva iz ERF-a i općeg proračuna tijekom cijelog razdoblja primjene Akcijskog plana EU-a za FLEGT, tj. od 2003. do 2014. godine.

12

Revizija je provedena u razdoblju između kolovoza i prosinca 2014. godine i obuhvatila je:

- (a) analizu strateških dokumenata za FLEGT i relevantnih izvješća o obrascima trgovine drvnom sirovinom i nezakonitoj sječi;
- (b) ispitivanje raspodjele sredstava po ciljevima, zemljama i projektima;
- (c) razgovore sa službenicima Komisije u Glavnoj upravi za međunarodnu suradnju i razvoju te Glavnoj upravi za okoliš, s predstavnicima EFI-ja, država članica, međunarodnih organizacija i europskih nevladinih organizacija koje djeluju u području zaštite okoliša i šuma;

Potpora za FLEGT namijenjena zemljama proizvođačima drvne sirovine nije bila dovoljno dobro osmišljena i usmjerena

13

Sud je ispitao

- (a) je li potpora EU-a bila utemeljena na pouzdanoj procjeni potreba i je li Komisija pravilno utvrdila moguću mjeru koje treba poduzeti;
- (b) je li potpora EU-a bila pravilno isplanirana; i
- (c) jesu li prioriteti za financiranje bili pravilno utvrđeni.

Komisija je utvrdila čitav niz mogućih mjera

14

Akcijskim planom za FLEGT na inovativan se način nastoji riješiti problem nezakonite sječe i trgovine koji je prisutan već duže vrijeme. U njemu su objedinjeni trgovinski poticaji u obliku lakšeg pristupa na tržište drvne sirovine u EU-u za proizvođače iz partnerskih zemalja i razvojna pomoć vladama i civilnom društvu. Partnerske zemlje dužne su se pobrinuti za usklađeno zakonodavstvo u sektoru šumarstva, primijeniti sustave sljedivosti i izdavanja dozvola te uspostaviti kontrolne sustave na različitim razinama. Osim toga, Akcijskim planom za FLEGT predviđena je izrada nekoliko mjera na strani potražnje čiji je cilj jačanje učinka poduzetih radnji u zemljama proizvođačima. Predvođen je i dijalog o predmetnoj politici na međunarodnoj razini radi promicanja glavnih ciljeva za FLEGT.

15

U sklopu procjene učinka tog Akcijskog plana EU-a⁷ obavljena je i analiza mogućeg učinka primjene sustava za izdavanje dozvola za drvnu sirovinu u okviru partnerstva sa zemljama proizvođačima drvne sirovine⁸. Unutar studije je objavljena i analiza glavnih uzroka nezakonite sječe. U njoj su ispitani opći gospodarski, ekološki i socijalni učinci te pravne i institucijske posljedice predloženih rješenja kako u EU-u tako i u mogućim partnerskim zemljama. Također su analizirani rizici koji bi mogli ugroziti djelotvornost mogućih mjera⁹.

16

U sklopu procjene učinka ispitana su tri glavna rješenja za problem nezakonite sječe. Smatralo se da se bilateralnim rješenjem, koje je podrazumijevalo sklapanje dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu s pojedinačnim zemljama, nudi najbolji način za brzo i fleksibilno djelovanje. Multilateralni program, koji je uključivao i mogući međunarodni sporazum, što je u teoriji najdjelotvornije, smatrao se nerealističnim. Treće je rješenje, a riječ je o jednostranoj zabrani stavljanja nezakonite drvne sirovine na tržište EU-a, Komisija smatrala manje prihvatljivim od dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu, i to zbog partnerstava sa zemljama proizvođačima drvne sirovine. Komisija je odlučila dodatno analizirati to rješenje u kasnijoj fazi.

- 7 Procjena učinka Akcijskog plana EU-a za provedbu zakonodavstva, upravljanje i trgovinu u području šumarstva (FLEGT), Europska komisija, Glavna uprava za razvoj (2004).
- 8 SEC(2004) 977 od 20. srpnja 2004. „Prijedlog Uredbe Vijeća o uspostavljanju dobrovoljnog FLEGT sustava za izdavanje dozvola za uvoz drvne sirovine u Europsku zajednicu“.
- 9 Studija je ukazala na rizike povezane s mogućim preusmjeravanjem nezakonite drvne sirovine na druga „manje stroga“ tržišta poput Kine i Japana te se u njoj navodi da bi Akcijski plan mogao biti tek donekle djelotvoran, osobito u zemljama iz kojih se u EU izvoze male količine drvne sirovine.

17

Komisija je odlučila provesti prvo, bilateralno rješenje. Komisija uvažava poteškoće u vezi s pristupom tržištu, osobito u zemljama s ograničenim kapacitetima upravljanja u kojima je provedba Akcijskog plana trebala biti popraćena znatnim jačanjem kapaciteta i institucija¹⁰.

18

Komisija je pravilno uočila glavne sastavne dijelove za koje bi mogla biti potrebna potpora donatora da bi provedba dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu bila djelotvorna, uključujući reformu politike šumarstva i zaštite okoliša, izradu sustava praćenja, sljedivosti i izdavanja dozvola te jačanje kapaciteta u raznim sektorima (vidjeti odlomak 6.).

Komisija nije izradila pravi plan rada

19

Akcijskom planu EU-a za FLEGT nedostaju neki ključni dijelovi pravog akcijskog plana¹¹. U njemu nisu utvrđeni ni posebni operativni ciljevi s odgovarajućim pokazateljima, ni rokovi s konkretnim ključnim etapama, kao ni jasan okvir praćenja. Stoga je vrlo teško mjeriti napredak i postignute rezultate. Kao što je istaknuto u Izvješću o napretku Akcijskog plana za FLEGT u razdoblju 2003.–2010. koje je sastavio EFI, „taj Akcijski plan donosi više od stava i izjave o predmetnoj politici, no zbog nedostatka ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ne može ga se nazvati strategijom“¹².

20

Na početku provedbe Akcijskog plana smatralo se da je riječ o početku dugotrajnog procesa. Međutim, planirane mjere, posebne ciljeve i plan koji je potrebno slijediti trebalo je izraditi u prvih nekoliko godina. Ni 12 godina kasnije za FLEGT još uvijek ne postoji jasan skup ciljeva koje treba postići s pomoću jasno utvrđenih financijskih instrumenata u točno određenim rokovima.

21

Akcijski plan nema ni jasno utvrđen i namjenski proračun. Aktivnosti razvojne suradnje financiraju se iz različitih izvora poput općeg proračuna EU-a i ERF-a, kao i iz različitih instrumenata poput Instrumenta za razvojnu suradnju (DCI)¹³, uključujući bilateralne i regionalne geografske programe i tematske programe, te Europskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo (ENPI)¹⁴.

22

Komisija nije bila u mogućnosti dati potpuni pregled projekata za FLEGT. Bazom podataka o projektima u području šumarstva koju je za potrebe revizije uspostavila Komisija nije se pružila usklađena i cjelovita predodžba o svim projektima za FLEGT. Kasnije je tijekom revizije utvrđeno da je bila neotpuna, pri čemu su pojedini projekti bili pogrešno svrstani među projekte za FLEGT dok su, s druge strane, pojedini projekti za FLEGT bili izostavljeni¹⁵. Komisija i države članice nisu utvrdile jasnu definiciju „projekta za FLEGT“ i način obračunavanja povezanih sredstava.

10 SEC(2004)977 od 20. srpnja 2004.

11 Akcijski plan niz je koraka koje treba poduzeti ili aktivnosti koje treba provesti da bi se određenom strategijom ostvario uspjeh. Akcijski plan sadržava tri glavna dijela: 1. točno određene zadaće; 2. rokove; i 3. odobrena sredstva za točno određene aktivnosti (<http://www.businessdictionary.com/definition/action-plan.html>).

12 Izvješće o napretku Akcijskog plana za FLEGT u razdoblju 2003.–2010., EFI (2011.), str. 34. Vidjeti: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Action+Plan+Progress+Report+2003-2010/>

13 Uredba (EZ) br. 1905/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o uspostavljanju instrumenta financiranja za razvojnu suradnju (SL L 378, 27.12.2006., str. 41.). Uredba (EU) br. 233/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta financiranja za razvojnu suradnju za razdoblje 2014. – 2020. (SL L 77, 15.3.2014., str. 44.).

14 Uredba (EZ) br. 1638/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 2006. godine o utvrđivanju općih odredbi o uspostavi Europskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo (SL L 310, 9.11.2006., str. 1.).

15 Sveobuhvatno izvješćivanje o aktivnostima za FLEGT također je predstavljalo izazov tijekom prethodnih evaluacija Akcijskog plana za FLEGT. U izvješću o napretku Akcijskog plana za FLEGT u razdoblju 2003.–2010., koje je izradio EFI, navodi se da „mjere i iznose iskazane u izvješću treba uzeti kao okvirni pokazatelj poduzetih koraka i raspoloživih sredstava, a ne kao sveobuhvatan i potpuno usporediv prikaz stanja“.

23

Uspjeh pri rješavanju problema nezakonite sječe i nezakonite trgovine drvnom sirovinom ovisio je o čitavom nizu čimbenika poput predanosti partnerskih zemalja, uspostave potrebnih sustava upravljanja te jasnog i vidljivog angažmana EU-a i drugih velikih proizvođača i uvoznika da zajednički djeluju s istim ciljem. Od ključne je važnosti bilo i to da se djelatnosti potrebne da bi se zajamčio stvarni napredak odvijaju usporedno. Provedba ciljeva za FLEGT također u velikoj mjeri ovisi o zemljama koje su veliki proizvođači, prerađivači drvene sirovine i/ili trgovci njome poput Kine, Rusije, Indije, Koreje i Japana, kao i o njihovoj predanosti borbi protiv nezakonite sječe i trgovine ilegalnim proizvodima od drvene sirovine. Navedene zemlje nisu sudjele u FLEGT sustavu za izdavanje dozvola i Komisija je tijekom godina s njima pokrenula dijalog o predmetnoj politici na bilateralnoj osnovi. Te su rasprave do danas urodile različitim, ali općenito ograničenim rezultatima.

24

Tek se 2007., četiri godine nakon predstavljanja Akcijskog plana, u jednoj studiji ocijenio učinak mogućih mjera na strani potražnje¹⁶ s ciljem sprječavanja uvoza nezakonite drvene sirovine ili njezinog stavljanja na tržište EU-a. Rezultat studije bilo je donošenje prijedloga uredbe o utvrđivanju obveza gospodarskih subjekata koji stavljaju drvenu sirovinu na tržište EU-a¹⁷.

25

Uredba EU-a o drvnj sirovini (EUTR)¹⁸ konačno je usvojena 2010. i počela se primjenjivati 2013. Ranijim donošenjem te uredbe, u početnim fazama Akcijskog plana, bila bi se poslala jasna poruka da EU preuzima vodeću ulogu u borbi protiv nezakonitog izvoza drvene sirovine. Ujedno bi se bio dao dodatni poticaj zemljama koje su htjele sudjelovati u procesu povezanom s dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu. Ni više od deset godina nakon početka provedbe Akcijskog plana Uredba EU-a o drvnj sirovini u pojedinim se državama članicama¹⁹ ne provodi u cijelosti. Time se šalje negativna poruka državama koje žele zajamčiti zakonitost drvene sirovine koju izvoze²⁰.

26

Tijekom godina, a osobito otkako su se počeli primjenjivati zakonski akti poput izmijenjenog zakona poznatog pod nazivom *Lacey Act* u Sjedinjenim Državama, australskog Zakona o zabrani nezakonite sječe i uredbe EUTR, u pojedinim privatnim certifikacijskim sustavima sve su se više počeli prilagođavati njihovi standardi kako bi se pronašla bolja rješenja u pogledu obveza zakonitosti. Takvim se sustavima znatno doprinosi ispunjavanju obveza iz uredbe EUTR koje se odnose na temeljitu provjeru²¹ (engl. *due diligence*). Međutim, samo u tri dobrovoljna sporazuma o partnerstvu (Kamerun, Republika Kongo i Srednjoafrička Republika) predviđeno je priznavanje privatnih programa u okviru procesa izdavanja dozvola FLEGT, pri čemu se u tu svrhu pruža potpora za FLEGT. U pogledu poteškoća koje se pojavljuju od početka provedbe Akcijskog plana za FLEGT u vezi s uspostavom državnih sustava za izdavanje dozvola u zemljama u kojima je postojalo takvo ograničenje kapaciteta, Komisija nije dovoljno promicala sinergiju između plana za FLEGT i privatnih certifikacijskih sustava.

16 Radni dokument službi Komisije – Popratni dokument uz Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju obveza gospodarskih subjekata koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drva: procjena učinka – Izvješće o dodatnim rješenjima za borbu protiv nezakonite sječe.

17 Bez takvih odredbi proizvođači u zemljama potpisnicama dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu bili bi u nepovoljnijem položaju u odnosu na one u zemljama koje te sporazume nisu sklopile. Pravne obveze i povezani troškovi za proizvođače u zemljama potpisnicama dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu općenito su veći od onih za proizvođače u zemljama koje te sporazume nisu sklopile.

18 Uredba (EU) br. 995/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o utvrđivanju obveza gospodarskih subjekata koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drva (SL L 295, 12.11.2010., str. 23.). Njome se suzbija trgovina nezakonito dobivenom drvnom sirovinom i proizvodima od nje trima ključnim inicijativama: 1. zabranjuje se stavljanje na tržište EU-a nezakonito dobivene drvene sirovine i proizvoda od nje; 2. od trgovaca u EU-u koji stavljaju proizvode od drvene sirovine na tržište EU-a zahtijeva se provođenje temeljitih provjera (engl. *due diligence*); i 3. navedeni se trgovci obvezuju na vođenje evidencije o dobavljačima i naručiteljima.

19 Četiri države članice (Grčka, Španjolska, Mađarska i Rumunjska) nisu ispunile svoje obveze u vezi s provedbom Uredbe EU-a o drvnj sirovini. <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>

20 Člankom 20. stavkom 2. uredbe EUTR propisano je da će Komisija 2015. godine podnijeti izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o njezinoj primjeni.

21 Provedbena uredba Komisije (EU) br. 607/2012 od 6. srpnja 2012. o detaljnim pravilima za sustav dužne pažnje [engl. *due diligence*] i učestalost i vrste provjera nadzornih organizacija, kako je predviđeno u Uredbi

Komisija nije jasno odredila prioritete koje želi ostvariti svojom pomoći

27

Nakon donošenja Akcijskog plana države članice i Komisija sastavile su popis prioriteta zemalja s kojima je trebalo započeti neformalna savjetovanja o njihovom mogućem zanimanju za sustav za FLEGT²². Na popisu su se našli Kamerun, Gabon, Republika Kongo, Gana, Rusija, Brazil, Papua Nova Gvineja, Indonezija i Malezija. Države članice i Komisija istodobno su dogovorile da EU treba ostati otvoren za trgovinske pregovore sa svim zemljama koje iskazuju zanimanje.

28

Gotovo svim zemljama koje su iskazale zanimanje za Akcijski plan za FLEGT omogućeno je da se uključe u proces²³, uključujući niz azijskih i latinoameričkih zemalja za koje je procjena učinka koju je provela Komisija pokazala da bi, s obzirom na mali razmjernost njihove trgovine s EU-om, mogući učinak dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu bio ograničen.

29

Komisija nije raspodijelila svoje ljudske i financijske resurse na temelju niza kriterija koji bi vjerojatno bili dali najbolje rezultate. Kriteriji poput razmjera nezakonite sječe, važnosti trgovine s EU-om, predanosti i mogućnostima predmetnih zemalja te njihovih razvojnih potreba nisu se razmatrali u cjelini kako bi se odredili prioriteta na koje bi se usmjerili resursi.

30

Slijedom toga, ograničena financijska i tehnička potpora bila je raspodijeljena na veliki broj zemalja²⁴, među kojima su bile i neke koje nisu bile ključne za rješavanje problema nezakonite sječe ili za koje je bilo malo vjerojatno da će postići potrebnu razinu upravljanja da bi u kratkoročnom ili srednjoročnom razdoblju uspostavile sustav izdavanja dozvola (vidjeti **okvir 3.**). Time su se potpora i učinak koji se mogao ostvariti umanjili.

31

Tijekom priprema za pregovore o dobrovoljnom sporazumu o partnerstvu i samoga pregovaračkog procesa Komisija je u suradnji s vladama partnerskih zemalja utvrdila glavne potrebe u predmetnim zemljama na koje će se trebati odgovoriti funkcionalnim sustavima izdavanja dozvola. Procjenama su bili obuhvaćeni pregledi politike šumarstva i pravnih okvira, savjetovanja s resornim ministarstvima i drugim dionicima te analiza ključnih aspekata dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu. Te su potrebe uključene u dobrovoljne sporazume o partnerstvu kao prilozi. Prilozi sadržavaju popis područja za koja je potrebna potpora²⁵ i planirane mjere²⁶.

32

U dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu nije opisano kako bi se različite zadaće financiranja trebale podijeliti između vlade, Komisije i drugih donatora²⁷.

(EU) br. 995/2010 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju obveza gospodarskih subjekata koji stavlja u promet drva i proizvode od drva (SL L 177, 7.7.2012., str. 16.).

- 22 Zapisnik s *ad hoc* sastanka o koordinaciji donatora za FLEGT od 26.2.2004.
- 23 Trenutačno je u različite faze procesa povezanog s dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu uključeno 26 zemalja.
- 24 Kao što je zaključeno u izvješću EFI-ja o napretku u razdoblju 2003.–2010., „broj zahtjeva za potporu dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu već je premašio kapacitet da se na sve njih odgovori te neke države članice također žele surađivati sa susjednim zemljama (Bjelarusom, Rusijom i Ukrajinom) ili regijama (zapadnim Balkanom) koje u njihovoj trgovini zauzimaju veći udio od tropskih zemalja u razvoju“. Vidjeti Izvješće o napretku Akcijskog plana za FLEGT u razdoblju 2003.–2010., EFI (2011.), str. 36.
- 25 Primjerice, dobrovoljnim sporazumom o partnerstvu između EU-a i Republike Kameruna obuhvaćeno je sljedeće: (a) povećanje kapaciteta; (b) komunikacija; (c) promicanje proizvoda usklađenih s planom FLEGT na tržištu Unije; (d) praćenje domaćeg tržišta drvene sirovine; (e) industrijalizacija; (f) praćenje učinka sporazuma; (g) pomoć pri praćenju primjene sustava jamstva o zakonitom podrijetlu; (h) modernizacija sustava sljedivosti; (i) jačanje nacionalnih kontrolnih sustava; (j) sustav jamstva o zakonitom podrijetlu; (k) sustav za izdavanje dozvola FLEGT; (l) uspostava neovisne revizije; (m) reforme pravnog okvira; (n) traženje dodatnih financijskih sredstava.
- 26 Primjerice, organizacija domaćeg tržišta drvene sirovine ili uspostava odgovarajućeg sustava sljedivosti.
- 27 U dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu sa zemljama AKP-a navodi se samo da je potrebno tražiti sredstva iz ERF-a i drugih mehanizama koje treba utvrditi. U dobrovoljnom sporazumu o partnerstvu s Indonezijom spominje se

33

Projektima koji su provedeni u suradnji s vladama zemalja potpisnica dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu ponuđena su rješenja za potrebe navedene u tim sporazumima poput uspostave sustava sljedivosti drvene sirovine, sustava izdavanja dozvola i stvaranja funkcije neovisnog revizora. Međutim, za cilj prema kojem nacionalna tijela trebaju poboljšati provedbu zakona nisu ponuđena jasna rješenja jer je na to ključno pitanje bio usmjeren vrlo mali broj projekata. Nezadovoljavajuća provedba zakona bitno utječe na razmjer aktivnosti nezakonite sječe jer je vjerojatnost otkrivanja i progona za kaznena djela protiv okoliša mala, a poticaj na nezakonito poslovanje u jednakoj je mjeri velik. Zemlje potpisnice dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu imaju znatne potrebe u tom području, kao što se primjerice vidi iz mjesta koje zauzimaju na ljestvici indeksa percepcije korupcije koju objavljuje organizacija *Transparency International* (vidjeti **Prilog IV.**). Dok su u nekim zemljama potpisnicama dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu zabilježena pozitivna kretanja, većina je njih i dalje među zemljama s najvećom percipiranom stopom korupcije u svijetu.

34

Potporna procesu povezanom s dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu nije bila dosljedno uključena u strategije razvojne suradnje s partnerskim zemljama. Gospodarenje šumama uključeno je kao dio ključnog sektora u strateške dokumente za zemlje korisnice za programsko razdoblje 2007.–2013. u pet²⁸ od 12 zemalja²⁹ potpisnica dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu. Budući da se zbog nezakonite sječe problemi javljaju u više sektora (upravljanje, trgovina, poljoprivreda), pitanja povezana s planom FLEGT mogla bi se rješavati u sklopu različitih ključnih sektora u svim zemljama potpisnicama dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu, ali u strategijama razvojne suradnje ta se mogućnost ne razmatra niti se spominje potreba da se u relevantnim ključnim sektorima tim pitanjima prida veća važnost.

mogućnost traženja resursa u kontekstu postupka izrade programa EU-a.

28 Kamerun, Honduras, Indonezija, Malezija i Republika Kongo.

29 Sud je pregledao 12 zemalja koje su potpisale dobrovoljne sporazume o partnerstvu ili dogovaraju njihovo potpisivanje i koje primaju potporu za FLEGT.

Okvir 3.

Liberija i Srednjoafrička Republika

Liberija i Srednjoafrička Republika potpisnice su dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu te su dosad dobile znatne iznose financijske pomoći za pripremu i provedbu svojih dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu³⁰. Te zemlje izvoze vrlo male količine proizvoda od drva u EU te se suočavaju s brojnim izazovima u području upravljanja koji im onemogućuju da u doglednoj budućnosti uspostave funkcionalni sustav izdavanja dozvola. S druge strane, Côte d'Ivoire je u EU izvezla znatno veće količine proizvoda od drva nego te zemlje³¹, ali nije primila nikakvu financijsku pomoć da bi se pripremila za dobrovoljni sporazum o partnerstvu.

30 Uvoz proizvoda od drva u EU iz Liberije iznosio je u prosjeku oko 5 milijuna eura godišnje uz ukupnu financijsku potporu od 11,9 milijuna eura, a iz Srednjoafričke Republike u prosjeku oko 18 milijuna eura godišnje uz ukupnu financijsku potporu od 6,8 milijuna eura.

31 U prosjeku oko 166 milijuna eura godišnje.

Potporna EU-a zemljama proizvođačima drvene sirovine nije bila dovoljno djelotvorna

35

Sud je ispitao

- (a) jesu li izlazni proizvodi realizirani po planu;
- (b) je li razina ukupnog napretka u pogledu sustava izdavanja dozvola bila zadovoljavajuća; i
- (c) je li Komisija pravilno pratila provedbu Akcijskog plana i izvješćivala o njoj.

Glavni ispitani projekti bili su problematični

36

Projekti kojima je cilj bio jačanje kapaciteta tijela javne uprave nisu bili djelotvorni. Međutim, Akcijskim planom za FLEGT doprinijelo se jačanju uloge organizacija civilnog društva, čime se povećala transparentnost sektora šumarstva. Financijski najvažnijim projektima u Kamerunu i Indoneziji nisu ostvareni očekivani rezultati. Nedovoljan uspjeh u Kamerunu usporio je napredak, dok je neuspjeh projekta u Indoneziji uzrokovao prenamjenu sredstava EU-a.

37

Cilj glavnog projekta u procesu povezanom s dobrovoljnim partnerskim sporazumom u Kamerunu bio je uspostaviti sustav sljedivosti drvene sirovine³², no projekt je bio neuspješan jer uspostavljeni sustav nije u uporabi, što znači da se sve što je projektom ostvareno neće upotrijebiti. Projekt se provodio od 2010. do 2013. godine uz troškove od 2,27 milijuna eura. Bio je neuspješan zbog čitavog niza čimbenika, među kojima su neodgovarajuća procjena potreba i ozbiljni propusti u provedbi projekta. Jedna od značajki te neodgovarajuće procjene potreba bila je neučinkovita koordinacija Komisije s dionicima i osobito s Ministarstvom šumarstva i divljih vrsta. Osim toga, rad izvođača nije bio na zadovoljavajućoj razini, a Komisija nije pravodobno poduzela korektivne mjere. Neuspjeh sustava sljedivosti drvene sirovine jedan je od glavnih čimbenika koji su doprinijeli kašnjenju u provedbi dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu u Kamerunu. U sklopu jednog drugog projekta koji financira *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* trenutačno se radi na uspostavi novog sustava.

32 Projekt: *Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun* (hrv. Uspostava sustava sljedivosti drvene sirovine u Kamerunu).

38

Najvažnije postignuće procesa za FLEGT u Kamerunu uključivanje je civilnog društva u gospodarenje šumama. Prije potpisivanja dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu, vlada nije priznavala organizacije civilnog društva kao legitimne partnere koji imaju pravo izraziti zabrinutost u vezi s problemima gospodarenja šumskim resursima. Iako su odnosi s resornim ministarstvima često i dalje napeti³³, lokalne i međunarodne nevladine organizacije prihvaćene su kao dionici i imaju mogućnost utjecaja na politiku šumarstva u toj zemlji na različitim razinama. To povoljno utječe na transparentnost i odgovornost cijeloga sektora. Međutim, iako je položaj civilnog društva zahvaljujući projektima općenito ojačao, dvama od četiriju revidiranih projekata koje su provodile nevladine organizacije nisu ostvareni svi očekivani izlazni proizvodi, uglavnom zbog preambicioznih ciljeva.

39

Cilj financijski najvažnijeg projekta za FLEGT u Indoneziji³⁴ bio je poboljšati provedbu zakonodavstva i upravljanje u području šumarstva povećanjem odgovornosti i transparentnosti, smanjiti trgovinu nezakonitom drvnom sirovinom uključivanjem trgovinskih i industrijskih sektora te pružiti potporu koordinaciji aktivnosti za FLEGT. Većina planiranih rezultata nije ostvarena zbog preambicioznog i nerealističnog nacrt projekta, problema tijekom provedbe i nezadovoljavajućeg praćenja. Tim projektom nisu ostvareni nikakvi konkretni izlazni proizvodi, prerano je zaključen te se dio sredstava za projekt trebao vratiti. Zbog razilaženja s Komisijom u pogledu upravljanja projektom, indonezijska vlada odlučila se za provedbu dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu bez daljnje izravne potpore Komisije.

40

Iako je strateški dokument Komisije za Indoneziju za razdoblje 2002.–2006. obuhvaćao gospodarenje prirodnim resursima, a posebice šumama, kao jedan od ključnih sektora za razvojnu pomoć, to više nije vrijedilo za sljedeće razdoblje 2007.–2013. Osim indonezijskog projekta potpore za FLEGT 2004. godine, u tom razdoblju nije izrađen nijedan drugi program razvojne pomoći EU-a vladi Indonezije u sektoru šumarstva.

41

Pomoć EU-a Indoneziji u iznosu od 10 milijuna eura za 11 projekata od 2004. godine usmjeravana je isključivo nevladinim organizacijama. Cilj projekata općenito je bio pružiti potporu uključivanju lokalnih dionika (civilnog društva ili drugih nevladinih aktera, uključujući privatni sektor) u razne dijelove dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu (uključujući reformu politike), poboljšati gospodarenje šumama te uvesti sustave sljedivosti i neovisnog praćenja drvene sirovine. Iako je prednost toga pristupa bila u tome što se surađivalo s organizacijama koje su se posvetile radu u tom području, s obzirom na razmjernost postojećih izazova bio je potreban usklađeniji pristup. Među takve izazove ubraja se i pomoć velikom broju malih i srednjih poduzeća (MSP) da se potpuno pripreme za izdavanje dozvola FLEGT, no ta zadaća uvelike nadilazi kapacitete projekata Komisije.

- 33 Primjerice, Ministarstvo šumarstva i divljih vrsta ne prati mjere poduzete u pogledu izvješća o slučajevima nezakonitog dobivanja drvene sirovine koje su sastavile lokalne zajednice (projekt: *Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun*, hrv. Praćenje šuma koje u sklopu provedbe dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu u Kamerunu obavljaju vanjski subjekti i Zajednica).
- 34 Projekt Europske komisije i Indonezije za potporu za FLEGT.

42

Četiri ispitana projekta nevladinih organizacija u Indoneziji bila su usmjerena na jačanje neovisnog sustava praćenja u toj zemlji, potporu malim i srednjim poduzećima te poboljšanje izrade i provedbe dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu. Ciljevi jednoga projekta ostvareni su u roku i sa zadanim proračunom³⁵. Dva se projekta još uvijek provode i vjerojatno je da će se jednim od njih realizirati planirani izlazni proizvodi³⁶. U drugom je projektu³⁷ došlo do velikih kašnjenja i znatnog smanjenja područja njegove primjene zbog nedostataka u njegovoj izradi i povlačenju partnera koji ga je sufinancirao.

43

Sud je utvrdio glavne čimbenike koji utječu na ostvarivanje ciljeva projekata u tim dvjema zemljama, a njihovu su važnost naglasili i ocjenjivači iz Komisije u svojim izvješćima o praćenju usmjerenom na rezultate i evaluacijama projekata za FLEGT u ostalim zemljama potpisnicama dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu. Ti su čimbenici: nedovoljna procjena projektnih rizika i ograničenja, neodgovarajući nacrt projekata, nezadovoljavajuće upravljanje projektima i njihovo praćenje te problemi s koordinacijom među projektnim partnerima.

Napredak u pogledu izdavanja dozvola je spor

44

Trenutačno je u proces povezan s dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu uključeno 26 zemalja. Njih devet pregovara o njima, a šest zemalja već ih je potpisalo. Riječ je o Indoneziji, Gani, Kamerunu, Republici Kongu, Liberiji i Srednjoafričkoj Republici. Navedene države potpisnice znatno se razlikuju po stupnju napretka u pogledu izdavanja dozvola, i to zbog niza čimbenika poput različitih institucijskih kapaciteta ili razine predanosti samom procesu.

45

Indonezija, u kojoj su pregovori o dobrovoljnom sporazumu o partnerstvu započeli u ožujku 2007., a sam je sporazum stupio na snagu u svibnju 2014., ostvarila je znatan napredak u rješavanju otvorenih pitanja te se nada da će u bliskoj budućnosti biti spremna za izdavanje dozvola FLEGT. Već je uspostavila nacionalni sustav davanja jamstva o zakonitom podrijetlu drvene sirovine i izdavanja dozvola, koji je obvezan za svu robu za izvoz. Nakon što je tijekom 2013. i 2014. provedena zajednička procjena, trenutačno radi na pronalaženju rješenja za preostala otvorena pitanja. Dva najveća izazova za Indoneziju su 1. zajamčiti potrebnu razinu upravljanja u tako velikoj i raznolikoj zemlji; i 2. pobrinuti se za to da se brojna tamošnja mala i srednja poduzeća u potpunosti usklade sa svim regulatornim obvezama.

46

Kamerun je iskazao zanimanje za potpisivanje dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu s EU-om 2004. godine. Međutim, iako se smatra da je zakonodavstvo u području šumarstva u Kamerunu kvalitetno, također je vrlo složeno te je njegova provedba i dalje velik izazov. Pregovori o dobrovoljnom sporazumu o partnerstvu trajali su četiri godine, od 2006. do 2010. Zbog dugog procesa ratifikacije sporazum je konačno stupio je na snagu 1. prosinca 2011. Prema rokovima utvrđenima u Sporazumu probni sustav sljedivosti drvene sirovine trebao se ispitati 2013., a dozvole FLEGT trebale su se izdati 2015. godine. Međutim, glavni cilj dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu, a to je uspostava sustava izdavanja dozvola za drvenu sirovinu, ni izdaleka nije ostvaren, uglavnom zbog neuspjeha projekta kojemu je cilj bio uspostaviti sustav sljedivosti drvene sirovine. Stoga je potrebno prevladati brojne izazove prije potpune spremnosti za izdavanje dozvola FLEGT.

- 35 Projekt: *Strengthening civil society organisations and small and medium timber industries in VPA preparation and SVLK implementation* (hrv. Jačanje organizacija civilnog društva te malih i srednjih drvnih industrija u pripremi dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu i provedbi sustava SVLK).
- 36 Project: *Promoting the implementation of Timber Legality Assurance (FLEGT Licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry* (hrv. Promicanje primjene jamstva o zakonitom podrijetlu drvene sirovine (dozvole FLEGT) kao ključni korak u održivoj proizvodnji i potrošnji u drvoprerađivačkoj industriji Indonezije).
- 37 Projekt: *Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA* (hrv. Jačanje državnih i nedržavnih aktera u pripremi, dogovaranju i/ili provedbi dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu za FLEGT).

47

Gana je 2009. godine bila prva zemlja potpisnica dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu i prvotno je bilo zamišljeno da će se prvi proizvodi s dozvolom FLEGT iz Gane izvesti do kraja 2011. Sustav sljedivosti drva već je u uporabi, ali postupke izdavanja dozvola tek treba ispitati. Trenutačni je plan te zemlje da sustavi budu spremni za izdavanje dozvola do kraja 2015.

48

Republika Kongo ratificirala je svoj dobrovoljni sporazum o partnerstvu u svibnju 2010. te se trenutačno izrađuju strategija za šumarstvo i novo zakonodavstvo o šumarstvu. Međutim, napredak je spor zbog čitavog niza čimbenika koji se uglavnom odnose na upravljanje.

49

Liberija i EU započeli su pregovore o dobrovoljnom sporazumu o partnerstvu u ožujku 2009., a sam sporazum potpisan je u srpnju 2011. Unatoč tomu, nezakonita sječa i dalje je velik problem, kao i zlouporaba pojedinačnih dozvola za sječu³⁸. Glavni izazov leži u nezadovoljavajućim kapacitetima službi uprave za šumarstvo.

50

Dobrovoljni sporazum o partnerstvu sa Srednjoafričkom Republikom sklopljen je u studenome 2011., ali zbog građanskog rata zastale su sve vladine mjere. Brojna su područja u toj zemlji izvan kontrole službi uprave za šumarstvo, čime se otežava proces provedbe dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu.

51

Još devet zemalja trenutačno je u pregovorima o dobrovoljnim sporazumima o partnerstvu. Jedna od njih je i Malezija, važan proizvođač tropske drvene sirovine, koja je 2006. godine bila prva zemlja koja je započela pregovore. Međutim, ni intenzivnim pregovorima tijekom svih tih godina nisu se uspjele prevladati poteškoće u pogledu primjene dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu u svim dijelovima zemlje, a posebice u Sarawaku. Zbog nepostojanja dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu Malezija se u velikoj mjeri koristi javnim i privatnim certifikacijskim sustavima.

52

Iako je Komisija uspjela naglasiti važnost pitanja nezakonite sječe i održati visoku razinu zanimanja za tu temu, napredak u pogledu izdavanja dozvola bio je spor. Postoji opasnost od pojave „umora“ zbog plana FLEGT jer zemlje postaju frustrirane nedostatkom napretka i za svoje proizvode uspijevaju naći druga, manje stroga tržišta. U većini zemalja glavni su izazovi u procesu provedbe nedostatak institucijskih kapaciteta, raširena korupcija i nezadovoljavajuća provedba zakonodavstva.

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

Postupci praćenja i izvješćivanja bili su nezadovoljavajući

53

Komisija nije redovito izvješćivala o napretku Akcijskog plana za FLEGT. Iako je u skladu s člankom 9. Uredbe o Akcijskom planu FLEGT bila dužna podnijeti izvješće Vijeću u roku od dvije godine od stupanja na snagu prvog dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu, takvo izvješće nije nikada sastavljeno. Postoje izvješća o pojedinim partnerskim zemljama koja sadržavaju informacije o aktivnostima koje su provedene u raznim područjima dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu, ali u njima se napredak pri provedbi tih sporazuma ne mjeri prema utvrđenim ključnim etapama niti se iznosi opis ostvarenih postignuća i poteškoća koje su se pojavile, uz načine njihova otklanjanja.

54

Problematičan je bio nedostatak okvira kojim bi se doprinijelo odgovornosti i u koji bi bila ugrađena pouzdana baza podataka (vidjeti odlomak 22.). S obzirom na nedostatak ciljeva i ključnih etapa bilo je teško procijeniti napredak. Kao što je istaknuto u Izvješću EFI-ja o napretku Akcijskog plana za FLEGT u razdoblju 2003.–2010., to je dodatno otežavala činjenica da je Akcijski plan više politički proces negoli tradicionalni program pomoći³⁹.

55

Komisija je tek krajem 2014. uvela standardizirani okvir za praćenje napretka s ciljem mjerenja postignuća u pogledu ključnih koraka za provedbu dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu. Komisija se zasad tim okvirom služi za potrebe unutarnjeg upravljanja. Budući da je sustav uveden vrlo nedavno, prerano je komentirati kako funkcionira u praksi.

56

Krajem 2014. Komisija je pokrenula vanjsku evaluaciju Akcijskog plana za FLEGT, o čemu se izvješće očekuje u listopadu 2015. Ta se evaluacija provodi 12 godina nakon predstavljanja Akcijskog plana i trebala se obaviti odavno, s obzirom na poteškoće koje su se pojavile i znatne promjene tijekom tog razdoblja koje su trebale biti izdvojene i analizirane kako bi se procijenio njihov učinak na postojeći akcijski plan, na primjer:

- (a) sve veća važnost velikih azijskih gospodarstva u trgovini drvnom sirovinom;
- (b) sve veći učinak nezakonite prenamjene šuma za druge svrhe poput poljoprivrede;
- (c) mogućnosti veće sinergije s mjerom ublažavanja klimatskih promjena REDD+;
- (d) nove pojave u pogledu izvoza drvene sirovine u EU;
- (e) mogućnost boljeg iskorištavanja privatnih certifikacijskih sustava.

³⁹ Izvješće o napretku Akcijskog plana za FLEGT u razdoblju 2003.–2010., EFI (2011.), str. 34.

57

Sud je zaključio da Komisija nije dovoljno dobro upravljala potporom koja se pruža na temelju Akcijskog plana EU-a za FLEGT.

58

Potpore za FLEGT nije bila dovoljno dobro osmišljena i usmjerena.

- (a) Potpora EU-a procesu za FLEGT temeljila se na pouzdanoj procjeni problema nezakonite sječe, njezinih uzroka i mogućih mjera koje treba poduzeti, a Komisija je osmislila Akcijski plan za FLEGT na inovativan način.
- (b) Međutim, Komisija nije razradila odgovarajući plan rada s jasnim ciljevima, ključnim etapama i zasebnim proračunom. Iako je navedene elemente bilo teško pripremiti na samom početku provedbe Akcijskog plana, trebalo ih je utvrditi u prvih nekoliko godina.
- (c) Kasno donošenje i spora provedba uredbe EUTR djelovalo je demotivirajuće na zemlje potpisnice dobrovoljnih sporazuma o partnerstvu u pogledu priprema za konačno izdavanje dozvola FLEGT.
- (d) „Prazninu“ koja je nastala zbog nepostojanja postupka izdavanja dozvola FLEGT morala su u velikoj mjeri ispuniti privatna certifikacijska tijela, koja znatno doprinose ispunjavanju obveza iz uredbe EUTR koji se odnose na temeljitu provjeru (engl. *due diligence*). Međutim, Komisija nije dovoljno istražila mogućnosti sinergije plana za FLEGT i privatnih sustava potvrđivanja zakonitosti.
- (e) Komisija nije postavila jasne prioritete financiranja u okviru potpore koju pruža zemljama proizvođačima drvene sirovine.

1. preporuka Plan rada

Komisija bi trebala uspostaviti plan rada za različite sastavne dijelove Akcijskog plana za FLEGT za razdoblje 2016.–2020. u kojem bi utvrdila jasne i posebne ciljeve, prioritete, rokove i proračun za potporu EU-a zemljama proizvođačima drvene sirovine. Pri određivanju ciljeva trebalo bi uzeti u obzir kapacitete zemalja i njihova posebna ograničenja.

2. preporuka Provedba uredbe EUTR

Krajnje je vrijeme da Komisija pokaže ustrajnost u pogledu stroge provedbe Uredbe o drvnj sirovini u svim državama članicama.

3. preporuka Privatni certifikacijski sustavi

Komisija bi trebala utvrditi u kojoj se mjeri može više koristiti radom uglednih privatnih certifikacijskih tijela.

4. preporuka Usmjeravanje resursa

Resursi bi se trebali usmjeriti na područja u kojima bi mogli imati najveći učinak u rješavanju problema nezakonite sječe i povezane trgovine. U slučajevima u kojima se provedba obveza iz dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu čini manje izvedivom Komisija bi trebala predložiti mjere potpore gospodarenju šumama bez nužnog potpisivanja takvog sporazuma.

59

Potporna EU-a zemljama proizvođačima drvene sirovine nije bila dovoljno djelotvorna.

- (a) Njome je ojačana uloga civilnog društva i podignula se svijest o problemu nezakonite sječe u partnerskim zemljama, ali projektima kojima je cilj bilo jačanje kapaciteta tijela javne uprave nisu ostvareni očekivani ishodi.
- (b) Sustav za izdavanje dozvola FLEGT temelj je Akcijskog plana, ali još nije u uporabi ni u jednoj od partnerskih zemalja. Prošlo je već 12 godina od predstavljanja Akcijskog plana i, unatoč velikom zanimanju za dobrovoljne sporazume o partnerstvu, nijedan sustav izdavanja „dozvola FLEGT“ još nije u uporabi i propušteno je nekoliko uzastopnih rokova za njegovo uvođenje.
- (c) Komisija nije na odgovarajući način pratila napredak Akcijskog plana za FLEGT i izvješćivala o njemu. Evaluacija započeta krajem 2014. trebala se obaviti odavno.

Ovo je izvješće usvojilo III. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Karel PINXTEN, na sastanku održanom u Luxembourgju 8. rujna 2015.

5. preporuka Izvješćivanje

Komisija bi trebala svake dvije godine sastaviti izvješće o napretku Akcijskog plana za FLEGT, koje bi trebalo sadržavati procjenu provedbe dobrovoljnog sporazuma o partnerstvu, predviđene rokove, poteškoće koje su se pojavile te poduzete ili planirane mjere.

6. preporuka Evaluacije

Komisija bi trebala iskoristiti tekuću evaluaciju kao priliku da procijeni kako bi se trenutačni pristup mogao prilagoditi radi ostvarenja opipljivijih rezultata.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Provedba programa za FLEGT, gospodarenje šumama i trgovinu u razdoblju 2003.–2013.

(u milijunima eura)

Regija/država	Dobrovoljni sporazum o partnerstvu			Način upravljanja			Ukupno
	Sklapanje (godina)	Iskazano zanimanje ¹	Pregovori u tijeku ³	Provedbu vrše države članice	Zajedničko upravljanje s međunarodnim organizacijama	Ostalo (provedbu vrše partnerske zemlje, nevladine organizacije, javna i privatna poduzeća)	
Supraharska Afrika							74,89
Više zemalja ²						14,92	14,92
Kamerun	2010.					13,66	13,66
Liberija	2011.			8,00		3,90	11,90
Gana	2009.					3,00	3,00
Burkina Faso					7,80	0,20	8,00
Republika Kongo	2010.					7,56	7,56
Srednjoafrička Republika	2011.					6,80	6,80
DR Kongo			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
Malavi						0,05	0,05
Latinska Amerika							90,21
Više zemalja ²						3,93	3,93
Honduras			X	20,40		21,73	42,13
Brazil					10,79	12,74	23,53
Nikaragva				2,00		6,06	8,06
Kolumbija		X				8,05	8,05
Peru		X				4,03	4,03
Gvajana			X			0,45	0,45
Čile						0,04	0,04

(u milijunima eura)

Regija/država	Dobrovoljni sporazum o partnerstvu			Način upravljanja			Ukupno
	Sklapanje (godina)	Iskazano zanimanje ¹	Pregovori u tijeku ³	Provedbu vrše države članice	Zajedničko upravljanje s međunarodnim organizacijama	Ostalo (provedbu vrše partnerske zemlje, nevladine organizacije, javna i privatna poduzeća)	
Azija i Pacifik							43,37
Više zemalja ²					10,60	1,91	12,51
Indonezija	2011.					21,95	21,95
Kina						3,84	3,84
Filipini		X				1,92	1,92
Afganistan						1,88	1,88
Tajland						0,61	0,61
Mjanmar		X				0,45	0,45
Salomonovi Otoki		X				0,18	0,18
Malezija			X				
Vijetnam			X			0,03	0,03
Susjedstvo							25,04
Više zemalja ²					15,00		15,00
Maroko						5,63	5,63
Kosovo				2,70		0,41	3,11
Crna Gora						0,75	0,75
Libanon						0,33	0,33
Albanija						0,10	0,10
Gruzija						0,09	0,09
Bjelarus						0,03	0,03
Dvije regije ili više							63,65
Više zemalja ²					39,60	24,05	63,65
UKUPNO				33,10	86,79	177,28	297,17

1 Još šest zemalja iskazalo je zanimanje (Bolivija, Kambodža, Ekvador, Gvatemala, Papua Nova Gvineja i Sijera Leone), ali još nije preuzeta financijska obveza.

2 Projekti u više zemalja obuhvaćaju: (za **Aziju i Pacifik**) sporazume s Europskim šumarskim institutom (EFI) u ukupnoj vrijednosti od 10,6 milijuna eura (FLEGT u Aziji) i (za **regiju susjedstva**) sporazume sa Svjetskom bankom u ukupnoj vrijednosti od 15 milijuna eura (FLEGT).

U pogledu projekata u više zemalja koji obuhvaćaju više od dvije regije, glavni programi uključuju sporazume u vrijednosti od 12 milijuna eura s EFI-jem i sporazume u vrijednosti od 20 milijuna eura s FAO-om (FLEGT u zemljama AKP-a: 10 milijuna eura i EU FAO FLEGT: 10 milijuna eura).

3 U tijeku su pregovori za još tri zemlje za koje još nije preuzeta financijska obveza – Côte d'Ivoire, Laos i Tajland.

Izvor: Europski revizorski sud na temelju informacija koje je dao GU za međunarodnu suradnju i razvoj.

Popis projekata obuhvaćenih revizijom

Zemlja	Naziv projekta	Doprinos EU-a (u eurima)	Razdoblje provedbe
Kamerun	<i>Mise en place d'un Observateur Indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun</i>	2 480 070	31.12.2009.–30.12.2013.
	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i>	2 496 763	15.2.2010.–14.12.2012.
	<i>Mise en place d'un Audit Indépendant du Système FLEGT au Cameroun</i>	1 164 600	4.5.2012.–3.5.2014.
	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i>	987 139	1.2.2011.–31.1.2012.
	<i>Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun</i>	113 836	19.1.2012.–18.7.2013.
Indonezija	Projekt Europske komisije i Indonezije za potporu za FLEGT	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	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	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	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	1 091 463	30.1.2013.–28.2.2014.

Popis pregledanih evaluacija projekata i praćenja usmjerenih na rezultate

Evaluacije

	Naziv projekta	Doprinos EU-a (u eurima)	Zemlja	Mjesec i vrsta evaluacije	Mjesec i vrsta evaluacije
1	Regional Support Programme for the EU FLEGT Action Plan in Asia	5 800 000	Središnji ured	prosinac 2010. srednjoročna	<ul style="list-style-type: none"> Nezadovoljavajući nacrt projekta: ciljevi, projektne aktivnosti, očekivani rezultati i ključne etape nedovoljno su jasni Nema jasnog sustava za praćenje uspješnosti pa je učinkovitost nezadovoljavajuća, a odgovornost ograničena
2	VERIFOR – Institutional Options for Verifying Legality in the Forest Sector	1 902 171		studenac 2009. završna	<ul style="list-style-type: none"> Nedostatak fleksibilnosti u projektima za prilagodbu ili usklađivanje njihovog logičkog okvira u odnosu na dinamiku određenih regija u Aziji i Africi, čime se smanjuje njihova djelotvornost
3	Timber Trade Action Plan (TTAP) – a TFT (Tropical Forest Fund) project	3 389 796		svibanj 2012. završna za 1. fazu i srednjoročna za 2. fazu	<ul style="list-style-type: none"> Vrlo pozitivna ukupna postignuća projekta
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	960 000		lipanj 2012. završna	<ul style="list-style-type: none"> Vrlo pozitivna ukupna postignuća projekta
5	Forest Governance Learning Group (FGLG) – enabling practical, just and sustainable forest use	1 866 365		siječanj 2014. završna	<ul style="list-style-type: none"> Nedostatak sustavne procjene potreba i nedovoljno određeni logički okvir projekta, bez odgovarajuće utvrđenih pokazatelja na razini zemlje Aktivnosti koje su dobile potporu iz projekta nedovoljne su za ostvarivanje predviđene razine poboljšanja upravljanja
6	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i>	2 496 763	Kamerun	svibanj 2013. završna	<ul style="list-style-type: none"> Nezadovoljavajući nacrt projekta: rizici i ograničenja zemlje nisu pravilno razmotreni Nedostatna koordinacija među dionicima Neučinkovito praćenje i upravljanje projektom Izlazni proizvodi nisu realizirani prema očekivanjima
7	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i>	987 139		prosinac 2012. srednjoročna	<ul style="list-style-type: none"> Procjena ograničenja i priprema za njih nisu bile dovoljne Izrada projekta nije dovoljno realistična
8	Strengthening African Forest Governance – through high-level national 'illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training	1 890 608		svibanj 2013. srednjoročna	<ul style="list-style-type: none"> Nema pravog logičkog okvira s objektivno provjerljivim pokazateljima Propusti u praćenju projekata: nedostatak redovitih sastanaka odbora za upravljanje projektom Problemi s koordinacijom koji su uzrokovali izostanak poveznica između različitih izlaznih rezultata projekta

Prilog III.

	Naziv projekta	Doprinos EU-a (u eurima)	Zemlja	Mjesec i vrsta evaluacije	Mjesec i vrsta evaluacije
9	EC-Indonesia FLEGT Support Project	11 276 872	Indonezija	rujan 2010. završna	<ul style="list-style-type: none"> ○ Neodgovarajući i nerealističan nacrt projekta ○ Nedjelotvorno praćenje i nadzor projekta ○ Većina izlaznih proizvoda nije realizirana po planu
10	<i>Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo</i>	1 598 497	Republika Kongo	ožujak 2012. srednjoročna	<ul style="list-style-type: none"> ○ Određeni nedostaci u logičkom okviru, posebno u vezi s utvrđivanjem objektivno provjerljivih pokazatelja ○ Propusti u praćenju projekata: nedostatak redovitih sastanaka odbora za upravljanje projektom

Izvešća o praćenju usmjerenom na rezultate

Br.	Naziv projekta	Doprinos EU-a programu (u eurima)	Zemlja	Mjesec praćenja usmjerenog na rezultate	Glavni nalazi iz izvješća
11	Forest Peoples Programme: A Strong Seat at the Table: Effective Participation of Forest-Dependent Communities and Civil Society Organisations in FLEGT	778 271	Kamerun	ožujak 2013.	<ul style="list-style-type: none"> Logički okvir nije pravilno razrađen zbog čega je teško procijeniti realizirane izlazne proizvode Partneri nisu pravilno uključeni u izradu projekta Ograničena koordinacija s drugim projektima za FLEGT i nacionalnim akterima Ograničeno praćenje
12	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i>	987 139		ožujak 2013.	<ul style="list-style-type: none"> Nezadovoljavajući logički okvir s ciljevima i pokazateljima koji nisu dovoljno posebni Nedovoljna analiza rizika Nezadovoljavajuće praćenje aktivnosti Kašnjenja u provedbi Nedostatak fleksibilne / izvedive izlazne strategije
13	Strengthening African Forest Governance – through high-level national 'Illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training	1 890 608		lipanj 2013.	<ul style="list-style-type: none"> Nezadovoljavajući logički okvir, ciljevi, izlazni proizvodi i pokazatelji Nezadovoljavajuća koordinacija među dionicima Niska kvaliteta izlaznih proizvoda i neizvjesna održivost
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	1 636 366	Republika Kongo	travanj 2009.	<ul style="list-style-type: none"> Pokazatelji nisu uvijek brojčani Projekt ovisi o vanjskim izvorima financiranja i sam po sebi ne stvara prihode Nije vjerojatno da će se institucijska struktura održati bez vanjske intervencije
15	<i>Promatranje Indépendante (Neovisno nacionalno izborno povjerenstvo) de l'application de la Loi forestière et de la Gouvernance (oi-fleg) en Appui aux APV FLEGT dans le BASSIN du Congo</i>	1 438 647		prosinac 2012.	<ul style="list-style-type: none"> Pokazatelji nisu posebni i teško ih je izmjeriti Nije bilo sastanaka odbora za upravljanje projektom unatoč tomu što su bili planirani Održivost ovisi o nastavku donatorskog financiranja
16	<i>Vulgarisation de l'APV/FLEGT pour une appropriation et participation des populations locales dont les populations autochtones dans sa mise en œuvre</i>	180 000		prosinac 2012.	<ul style="list-style-type: none"> Nezadovoljavajući logički okvir, pojedini pokazatelji nisu mjerivi Dionici nisu pravilno uključeni u izradu projekta Nije bilo sastanaka odbora za upravljanje projektom unatoč tomu što su bili planirani Problemi s održivošću: proces povezan s dobrovoljnim sporazumom o partnerstvu još je u tijeku, razina tehničke osposobljenosti partnera i drugih dionika je nedovoljna

Prilog III.

Br.	Naziv projekta	Doprinos EU-a programu (u eurima)	Zemlja	Mjesec praćenja usmjerenog na rezultate	Glavni nalazi iz izvješća
17	Governance Initiative for Rights & Accountability in Forest Management (GIRAF)	865 767	Gana	srpanj 2011.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nezadovoljavajući logički okvir ○ Nejasni rizici i pretpostavke ○ Nezadovoljavajuća koordinacija među partnerima ○ Nema popratnog konteksta politike ○ Neučinkovita provedba pojedinih aktivnosti ○ Održivost nije sastavni dio nacrtja projekta
18	Supporting the integration of legal and legitimate domestic timber markets into Voluntary Partnership Agreements	1 999 265		lipanj 2013.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pokazatelji nisu uvijek mjerljivi, praćenje i mjerenje rezultata je teško
19	Pioneering a new way to conserve rainforest: from illegal logging to good governance	2 560 516	Indonezija	studeni 2011.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pokazatelji nisu dovoljno dobro utvrđeni ○ Provoditelji projekta podcijenili su složenost i broj uključenih sudionika ○ Nezadovoljavajuća integracija u lokalne institucijske strukture
20	Improving governance of forest resources and reducing illegal logging and associated trade with full civil society participation in SE Asia	1 645 901		rujan 2007.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pokazatelji bi trebali biti realističniji
21	Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia	1 796 619		studeni 2012.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pokazateljima su nedostajale potrebne pojedinosti ○ Nedostatci u izvješćivanju o napretku ○ Nema pouzdane izlazne strategije
22	Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA	1 189 228		prosinac 2013.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Neodgovarajući pokazatelji ○ Nedostatna koordinacija: nedostatak sastanaka odbora za upravljanje projektom, ograničena suradnja partnera ○ Kašnjenja u provedbi

Prilog III.

Br.	Naziv projekta	Doprinos EU-a programu (u eurima)	Zemlja	Mjesec praćenja usmjerenog na rezultate	Glavni nalazi iz izvješća
23	Strengthening Forest Management in Post-Conflict Liberia	1 616 448	Liberija	lipanj 2012.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nedostatak jasnoće i realističnosti u logičkom okviru ○ Nedostatak instrumenata za praćenje i evaluaciju prilikom izrade ○ Mnogi korisnici nisu uključeni u proces izrade ○ Problemi s komunikacijom između delegacije EU-a i provedbenog partnera ○ Nema strategije održivosti
24	Civil Society Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (CSIMFLEG) in Liberia	150 000		svibanj 2013.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nezadovoljavajući logički okvir: pokazatelji nisu dobro utvrđeni, nerealistični rokovi ○ Nezadovoljavajući korisnici uz privatni sektor koji nije uključen u izradu ○ Nezadovoljavajuće praćenje projekta, izostanak sastanka odbora za upravljanje projektom koji bi okupio sve dionike ○ U planu rada nema izlazne strategije ○ Nezadovoljavajući okvir politike
25	Improving forest governance through civil society monitoring	129 852		svibanj 2013.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Logički okvir nedostatan jasan, pokazatelji ne zadovoljavaju kriterije „SMART“ ○ Nezadovoljavajući ruralni korisnici uz privatni sektor koji nije uključen u proces izrade ○ Brojni izlazni proizvodi ozbiljno kasne, pojedini nisu ni realizirani ○ Problemi s komunikacijom između delegacije EU-a i provedbenog partnera ○ Nema izlazne strategije

Transparency International – indeks percepcije korupcije (CPI) 2007.–2013.

Zemlja	2007.		2008.		2009.		2010.		2011.		2012.		2013.	
	CPI													
	Rezultat	Poredak	Rezultat	Poredak	Rezultat	Poredak	Rezultat	Poredak	Rezultat	Poredak	Rezultat	Poredak	Rezultat	Poredak
Kamerun	2,4	138	2,3	141	2,2	146	2,2	146	2,5	134	2,6	144	2,5	144
Liberija	2,1	150	2,4	138	3,1	97	3,3	87	3,2	91	4,1	75	3,8	83
Gana	3,7	69	3,9	67	3,9	69	4,1	62	3,9	69	4,5	64	4,6	63
Republika Kongo	2,1	150	1,9	158	1,9	162	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,2	154
Srednjoafrička Republika	2,0	162	2,0	151	2,0	158	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,5	144
Demokratska Republika Kongo	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
Gvajana	2,6	123	2,6	126	2,6	126	2,7	116	2,5	134	2,8	133	2,7	136
Indonezija	2,3	143	2,6	126	2,8	111	2,8	110	3	100	3,2	118	3,2	114
Malezija	5,1	43	5,1	47	4,5	56	4,4	56	4,3	60	4,9	54	5,0	50
Vijetnam	2,6	123	2,7	121	2,7	120	2,7	116	2,9	112	3,1	123	3,1	116

Indeksom percepcije korupcije (CPI) mjeri se percipirana razina korupcije u javnom sektoru na ljestvici od 0 (najveća razina korupcije) do 10 (nema korupcije). Poredak iz 2013. godine sadržavao je procjenu za 177 zemalja.

Sažetak

I
Opće je priznato vodstvo EU-a u globalnim naporima za suzbijanje nezakonite sječe. EU i 28 država članica rade s više od 40 zemalja proizvođača i nekoliko zemalja potrošača u cijelom svijetu na provedbi mjera povezanih s FLEGT-om.

II
Trebalo je naglasiti da je Komunikacija o FLEGT-u odgovor na snažan poziv na zajedničko djelovanje Komisije, država članica i zemalja proizvođača. Akcijski plan za FLEGT okvir je politike kojim se uspješno privukla politička pozornost na pitanje nezakonite sječe, politike i regulatornih mjera i potpore za upravljanje EU-a, država članica i niza partnerskih država. Važno je voditi računa o tome da FLEGT nije financirani program suradnje s posebnim mehanizmom financiranja.

U Akcijskom programu za FLEGT „utvrđen je postupak i paket mjera“ za različite komponente i on se većinom oslanja na mjere politike i regulatorne mjere nadopunjene tradicionalnom potporom za razvojnu suradnju radi ostvarenja ciljeva programa.

III
Komisija se ne slaže sa zaključkom Suda da se potporom pruženom zemljama proizvođačima drvne sirovine u okviru Akcijskog plana EU-a za FLEGT nije dovoljno dobro upravljalo. Komisija je nastojala što bolje upravljati potporom koja se u okviru FLEGT-a pruža zemljama proizvođačima, uzimajući u obzir izazove globalnog suzbijanja nezakonite sječe, složenost promicanja dobrog upravljanja i provedbu zakona u različitim zemljama u razvoju te inovativnu prirodu FLEGT-a. Komisija će ulagati napore u poboljšanje učinkovitosti, djelotvornosti i ekonomičnosti. Ona će se oslanjati na posebno izvješće Suda te na evaluaciju Akcijskog plana za FLEGT koja je u tijeku i u okviru koje je provedena analiza niz programa, projekata i mjera. Komisija također ističe

da je FLEGT zajednički pothvat Komisije, država članica i partnerskih zemalja. To među ostalim treba uzeti u obzir pri ocjeni raspodjele sredstava. Ne može se očekivati da se sredstvima Komisije riješe sva pitanja upravljanja šumama i provedbe zakona.

IV
Komisija se ne slaže s dijelom opažanja Suda.

Inovativnu prirodu Akcijskog plana za FLEGT, raznolikost mjera politike, regulatornih mjera i mjera razvojne suradnje te mnogobrojnost dionika i partnera teško je uokviriti u jedinstveni plan rada s jasnim postignućima i rokovima i posebnim proračunom. Bez obzira na to, mnoge od mjera iz FLEGT-a, kao što su dobrovoljni sporazumi o partnerstvu (VPA) ili projekti, imaju vlastiti detaljni plan provedbe.

Pomoć je odobrena u skladu s jasnim kriterijima, iako se nije bilo moguće koristiti jedinstvenim skupom kriterija jer ne postoji ujednačeni posebni proračun i instrument financiranja.

Komisija se ne slaže s mišljenjem Suda da je Uredba EU-a o drvenj sirovini (EUTR) kasno donesena. EUTR nije naveden u Akcijskom planu u kojem se spominje samo istraživanje „izvedivosti zakonodavstva o kontroli uvoza nezakonito posječene drvne sirovine u EU-u“. Uredba je predložena tek nakon opsežne analize sredstava za suzbijanje nezakonite sječe s pomoću postojećeg zakonodavstva. Zakonodavstvo je doneseno i stupilo je na snagu 20. listopada 2010. i počelo se primjenjivati u ožujku 2013. Nakon primjene EUTR-a, Komisija je poduzela mjere za osiguranje potpune provedbe zakona.

V

Komisija želi istaknuti sljedeća pitanja. Prvo, za razvoj operativnog sustava za jamčenje zakonitosti i izdavanje dozvola u okviru FLEGT-a nisu dovoljni samo djelotvorni projekti. Drugo, iako je prošlo 12 godina od donošenja Akcijskog plana za FLEGT, od sklapanja šest VPA-ova koji se provode prošlo je između 1,5 i 4,5 godina – to je relativno kratko vrijeme za provedbu ambicioznih sustava i reformi upravljanja koje podrazumijevaju VPA-ovi, posebno ako se uzmu u obzir zahtjevne okoline upravljanja u mnogima od naših partnerskih zemalja. Kako je potvrđeno u odlomku 45. izvješća Suda, uspostavljeni su sustavi izdavanja dozvola u Indoneziji i Gani i prošireni na cijelu zemlju. Provedena je evaluacija oba sustava i unapređuje ih se na temelju nalaza i preporuka tih evaluacija. VPA-ovima se uspostavljaju visoki standardi za sustave jamčenja zakonitosti, koji moraju biti zadovoljeni prije početka izdavanja dozvola u okviru FLEGT-a.

Uvod

02

U mnogim se slučajevima na sektor šumarstva primjenjuju složeni i različiti zakoni i propisi, u kojima često postoje unutarnja nepodudaranja i praznine, čime se pridonosi pravnoj nesigurnosti šumarske industrije i ljudi koji ovise o šumarstvu. Da bi se moglo definirati što je zakonito, a što nezakonito, potrebno je provesti dubinsku reviziju postojećeg zakonodavstva.

04

Izrada i razvoj dviju uredbi (Uredba o FLEGT-u i EUTR) i sporazuma o trgovini (VPA) velika su postignuća koja zaslužuju priznanje. Komisija je u razdoblju između 2004. i 2010. na njih potrošila mnogo vremena i resursa.

Okvir 1.

Akcijskim planom nije bila obuhvaćena Uredba EU-a o drvnoj građi, već samo opredijeljenost za analizu mogućnosti i izvedivosti zakonodavstva za kontrolu uvoza nezakonite drvene građe u EU.

Okvir 2.

Okvir 2. odraz je početnog razmišljanja EU-a i država članica o VPA-ovima; taj je pojam bio predmet dubinskih rasprava između Komisije i država članica tijekom 2004.–2005. i znatno se razvio. Uslijed toga, na kraju 2005. donesene su Direktive Vijeća za pregovore o VPA-u.

Svaki se VPA dalje razvio tijekom pregovora s partnerskim zemljama i u njemu se odražava poseban sadržaj i želje zemlje.

Dok je VPA s Indonezijom u načelu sličan onome opisanome u Akcijskom planu, druge zemlje koje su sklopile VPA-ove izabrale su model koji se većinom oslanja na javnu upravu za provjeru zakonitosti, a ne na neovisna tijela koja je akreditirala zemlju.

06

Budući da je FLEGT zajednički pothvat Komisije i država članica, potporu Komisije ne treba ocjenjivati odvojeno od potpore država članica. Koordinaciju potpore Komisije i država članica osigurava *ad hoc* skupina za FLEGT i, na nacionalnoj razini, zajednički odbori za provedbu i delegacije EU-a.

08

Važno je prikazati raznolikost dionika uključenih u provedbu FLEGT-a. Aktivnosti povezane s FLEGT-om provode Komisija, države članice i partnerske zemlje.

Države članice imaju središnju ulogu u provedbi uredbi o EUTR-u i FLEGT-u, putem njihovih nadležnih tijela, u okviru politika javne nabave, politika o financiranju i ulaganjima i u okviru potpore zemljama proizvođačima.

Treba također potvrditi da aktivnosti povezane s FLEGT-om provode i države proizvođači, privatni sektor i civilno društvo.

Opažanja

17

Komisija je provodila bilateralnu mogućnost, ali i mogućnost „zabrane“, uslijed čega je donesena Uredba EU-a o drvnj građi. Komisija je stalno surađivala s međunarodnim partnerima na promicanju multilateralnih odgovora na problem nezakonite sječe.

19

Komisija potvrđuje da je Akcijski plan za FLEGT okvir politike kojim se utvrđuje opći pristup, opći ciljevi i paket mogućih mjera politike i regulatornih mjera i drugih djelovanja EU-a, država članica i različitih dionika. On je zamišljen kao odgovor EU-a na „Program djelovanja“ za šume i nezakonitu sječu koji je G8 donio 1998.

20

Komisija potvrđuje potporu za razvojem posebnih ciljeva, postignuća i zajedničkog plana te potrebu za sustavnijim praćenjem provedbe Akcijskog plana za FLEGT. Preporukama o trajnoj evaluaciji pridonio će se u tim naporima. Međutim, nepostojanje posebnog plana odraz je poteškoća s uspostavom posebnih ciljeva i okvira za politiku koja je kombinacija širokog raspona mjera politike, regulatornih i financijskih mjera te mjera tehničke pomoći velikog broja država i dionika. Komisija bi željela istaknuti činjenicu da u razvijeni detaljni planovi provedbe za različite elemente Akcijskog plana – to je primjerice slučaj za sve VPA-ove i sve projekte i instrumente za potporu zemljama proizvođačima.

21

U akcijskim planovima Komisije često nisu navedeni proračuni (vidjeti različite akcijske planove EK-a: npr. Europski akcijski plan za e-upravu, Akcijski plan za ljudska prava i demokraciju).

U pogledu razvojne suradnje, Komisija je provodila ono što je predviđeno u odjeljku 4.1. Akcijskog plana: nije predviđen konsolidirani proračun i Komisija je nastojala ugraditi FLEGT u različite geografske i tematske instrumente. Komisija razvija „Centar za FLEGT“ u okviru programa Globalna javna dobra i izazovi (GPGC) u cilju jačanja dosljednosti, komplementarnosti i koordinacije različitih programa EK-a za potporu zemljama proizvođačima.

22

Bilo je teško utvrditi sve šumarske projekte ili projekte u okviru FLEGT-a jer se aktivnosti FLEGT-a u EU-u financiraju iz višestrukih instrumenata i ponekad se uvode u programe kojima su obuhvaćeni drugi sektori koji nisu šumarski (npr. trgovina, održiva potrošnja i proizvodnja itd.). To znači da nema jedinstvene „oznake“ FLEGT kojom bi se omogućilo jednostavno pretraživanje u informacijskom sustavu Komisije. Komisija je svejedno pokušala razviti bazu podataka za prikupljanje projekata povezanih sa šumama koje je EU financirala u razdoblju 2000. – 2012., o čemu je obaviješten Sud i kojemu je napomenuto da je rad na tome u tijeku i da će se razraditi. Komisija je ažurirala bazu podataka kako bi uključila ugovore potpisane nakon 2012. U okviru tekuće evaluacije Akcijskog programa za FLEGT, pokrenut je novi postupak objedinjavanja svih projekata FLEGT-a koje financiraju Komisija i države članice.

23

Rusija i Kina izvoze velike količine drvene građe u EU i odlučile su da neće sklapati VPA-ove s EU-om. U odnosu na te zemlje, Europska Komisija je odlučila uspostaviti bilateralne razgovore o nezakonitoj sječi.

Indija, Koreja i Japan glavna su potrošačka tržišta i Komisija je s njima uspostavila okruženje bilateralnih razgovora koji uključuju trgovinu drvnom građom.

Komisija se ne slaže sa stajalištem da su bilateralnim razgovorima sa zemljama koje su najveći proizvođači, prerađivači i/ili trgovci dosad ostvareni ograničeni rezultati. Opće je priznato da je Akcijski plan EU-a za FLEGT nadahnuo druge važne zemlje da donesu mjere sa strane potražnje (australski Zakon o zabrani nezakonite sječe; revidirani američki *Lacey Act*, švicarsko zakonodavstvo, Japan).

24

Akcijski plan uključivao je posvećenost „poduzimanju analize mogućnosti i učinka dodatnih mjera, uključujući, u slučaju da nije ostvaren multilateralni napredak, izvedivost zakonodavstva o kontroli uvoza“ nezakonite drvene građe. Komisija je morala procijeniti dodanu vrijednost i moguće učinke tih mogućnosti i osigurati da za sve daljnje uređivanje postoji dovoljna potpora dionika. Na početku provedbe Akcijskog plana, jedino su NVO-i izrazili potrebu za dodatnim zakonodavstvom. Privatni sektor bio je usmjeren na dobrovoljne mjere, kao što su certifikacija, kodeksi ponašanja i slično. Tek kada se pokazalo da su te mjere nedovoljne, privatni sektor počeo je podržavati i zatražio je dodatno zakonodavstvo (vidjeti zahtjev privatnog sektora upućen Komisiji iz 2006.). Stoga je tek 2007. Komisija smatrala da postoji dovoljno potpore za početak studije, kako je navedeno u odlomku 24.

25

Donošenje EUTR-a bilo je jasan znak snažne posvećenosti EU-a nadopuni niza mjera koje su već uspostavljene za suzbijanje nezakonite sječe „kod kuće“. Komisija je počela pripremati zakonodavni prijedlog već 2007. i dostavila ga je 2008. Određivanje novih obveza u nekoliko gospodarskih sektora zahtjeva velike pripreme Komisije. Nekoliko zemalja koje sudjeluju u postupku VPA-a pokazalo je da u ranim fazama FLEGT-a nije bilo dovoljno poticaja za sudjelovanje u VPA-ovima.

U vezi sa stanjem provedbe EUTR-a treba napomenuti da se uredba provodi tek od ožujka 2013. – još uvijek je relativno nova. Velika većina zemalja članica (24 od 28) uspostavile su mjere za provedbu EUTR-a i izvršavaju provjere operacija koje je tražio EUTR. Komisija je pripremila odgovarajuće mjere nakon početka primjene EUTR-a. Moguće mjere utvrđene su i navedene u Strategiji za jamčenje usklađenosti s jasnim rokovima i dodjelom sredstava. Kao rezultat poduzetih mjera, niz država članica ubrzalo je provedbu postupka i izvjestilo je o potpunju usklađenosti.

Komisija potvrđuje ključnu važnost učinkovite provedbe EUTR-a u svim državama članicama i nastavit će igrati svoju ulogu u ostvarivanju tog cilja.

26

Kako je predviđeno u Akcijskom planu za FLEGT, Komisija je istražila načine za stvaranje sinergija s postojećim javnim ili privatnim certifikacijskim sustavima i u tom smislu nastavlja surađivati s partnerskim zemljama u okviru VPA-ova i certifikacijskim sustavima (npr. smjernice EK-a za pregovore o VPA-ovima utemeljene su na primjeni tih sustava i u njih su namjerno uključeni sustavi utemeljeni na subjektima – kako je ugrađeno u VPA s Indonezijom; izvršen je niz studija; pripremljene su posebne smjernice i tijekom tjedna FLEGT-a 2015. jedna je sesija posvećena toj temi. Nizom projekata koje su financirali EU i države članice promicalo se privatno certificiranje u zemljama u razvoju. U Indoneziji je na temelju Akcijskog plana za trgovinu drvnim građom (TTAP) – glavnog projekta koji je financirao EU, zajedno s dobrovoljnim certifikacijama (posebno Vijeće za upravljanje šumama i indonezijski institut Ecolabel – certifikacija LEI) uveden sustav SVLK i standard.

Četiri od šest zemalja koje su sklopile VPA-ove predviđaju priznavanje privatnih certifikacijskih sustava kao dio svojih sustava izdavanja dozvola (Kamerun, Republika Kongo, Liberija i Srednjoafrička Republika) i Komisija podržava aktivnosti usmjerene na provođenje tog priznavanja u praksi. Osim toga, indonezijski sustav jest „sustav utemeljen na subjektu“ kojim se ostavlja dosta prostora za priznavanje različitih postojećih sustava koje upotrebljavaju subjekti. Partnerske zemlje, a ne Komisija, moraju odlučiti hoće li u sporazum uključiti privatne sustave. Gana je jedina zemlja sa sklopljenim VPA-om koja to nije izabrala, iz različitih razloga.

Također bi bilo pošteno priznati ograničenja privatnih certifikacijskih sustava kojima su obuhvaćeni pojedinačni subjekti i mala područja teritorija, dok su sustavima za izdavanje dozvola u okviru FLEGT-a obuhvaćeni cijeli nacionalni teritoriji.

28

U Akcijskom planu za FLEGT utvrđene su četiri ključne regije i zemlje za koje se smatra da su najviše izložene nezakonitoj sječi i krčenju šuma. Srednja Afrika, Rusija, tropska Južna Amerika i Jugostočna Azija Od samog početka Komisija i države članice davale su prednost zemljama u tim regijama u kojima postoji važna šumarska industrija, koje izvoze velike količine drvene građe i imaju trgovinske veze s EU-om, koje imaju velike probleme s nezakonitom sječom koje su priznala nadležna tijela i snažan interes za sustav izdavanja dozvola u okviru FLEGT-a. Pregovori o VPA-u otvoreni su tek nakon što se opsežnom informativnom kampanjom u zemlji i savjetovanjima s dionicima potvrdio interes zemlje i nakon službenog zahtjeva Vlade upućenog Komisiji. Trenutačno 15 zemalja sudjeluje u pregovorima o VPA-ovima ili u njihovoj provedbi. Interes su izrazile i neke druge zemlje koje su sudjelovale u ograničenim aktivnostima. U Neovisnom osnovnom izvješću o praćenju tržišta FLEGT-a prikazano je da je postupkom VPA-a ostvaren visok stupanj pokrivenosti opskrbom tropskom drvnom građom, na globalnom tržištu i u EU-u. Onih 15 zemalja koje sudjeluju u sustavu VPA-a predstavlja 80 % uvoza tropske drvene građe (2,45 milijardi EUR godišnje) i 75 % globalnog izvoza tropske građe. Kina, koja je prvenstveno prerađivačka zemlja, obuhvaćena je posebnim mehanizmom bilateralne suradnje u području FLEGT-a s EU-om.

29

Komisija potvrđuje potrebu za dodjelom sredstava tamo gdje će njima biti ostvareni najbolji rezultati i nastojat će ulagati napore u ostvarenje tog cilja.

Ljudski resursi dodijeljeni su za ključne mjere FLEGT-a, odnosno za VPA-ove, za potporu razvojnoj suradnji i za EUTR. Najveći udio ljudskih resursa dodijeljen je zemljama koje sudjeluju u sustavu VPA-a i Kini. Komisija potvrđuje da su VPA-ovi možda apsorbirali preveliki udio ljudskih resursa dodijeljenih FLEGT-u – po mogućnosti na štetu mjera FLEGT-a.

U pogledu financijskih resursa, zbog nepostojanja središnjeg fonda za FLEGT – a stoga i potrebe za traženjem prilika za financiranje u postojećim geografskim i tematskim instrumentima – nije moguće upotrijebiti jedinstveni skup kriterija za dodjelu sredstava. Dodjela geografskih sredstava rezultat je razgovora između Komisije i partnerske zemlje. Naposljetku, ciljanje potpore EU-a ne bi se trebalo ocjenjivati odvojeno od potpore država članica.

Većina potpore povezane s FLEGT-om EU-a pružena je zemljama 1. s velikim udjelom nezakonite sječe; 2. koje su snažno posvećene borbi protiv tog problema pri čemu se prednost daje zemljama koje sudjeluju u postupcima VPA-a; 3. sa snažnim razvojnim potrebama i potrebama za kapacitetom; 4. s velikom pokrivenosti šumama i/ili visokim stopama krčenja šuma; i/ili 5. u kojima sektor šumarstva znatno pridonosi BDP-u i izvozu.

Ukupno je najveći udio potpore EU-a bio usmjeren na zemlje koje sudjeluju u VPA-u i na neke strateške zemlje koje su izrazile interes za FLEGT kao što su Kolumbija, Filipini i Peru. To se primjenjuje i na globalne projekte/instrumente koji se provode u više zemalja. Pored zemalja koje sudjeluju u VPA-ovima, znatni dio financijskih sredstava primile su i zemlje koje imaju stratešku važnost u borbi protiv nezakonite sječe, kao što su Brazil, Kina i države istočnog susjedstva na temelju političkog dijaloga s tim zemljama. Velike količine dodijeljene su Maroku i Hondurasu jer su te zemlje odabrale šumarstvo kao glavni sektor.

Među navedenim zemljama, zemlje sa srednjim prihodima, koje su postupno „diplomirale“ iz sustava razvoje suradnje, primaju relativno niže iznose (npr. Gabon, Tajland, Vijetnam).

Tamo gdje je to bilo moguće, Komisija je uspješno mobilizirala druge fondove, kao što je instrument europskog susjedstva, za pružanje potpore drugim zemljama koje su od strateške važnosti u borbi protiv nezakonite sječe.

30

Komisija je dodijelila sredstva relativno velikom broju zemalja. To se djelomično odnosi na veliki broj zemalja u kojima prevladava nezakonita sječa i koje su izrazile interes za FLEGT/VPA-ove i stoga je to mjera od općeg interesa za inicijativu FLEGT-a. Komisija istražuje moguće načine za rješavanje tog problema u budućnosti i nastoji pronaći pravu ravnotežu između – ponekad suprotnih – ciljeva postizanja opće pokrivenosti, odgovaranja na interese zemalja i učinkovitog upravljanja ograničenim sredstvima.

Okvir 3.

U Liberiji se nalazi većina preostalih primarnih šuma u Zapadnoj Africi, koje su znatno ugrožene nezakonitom sječom. Nezakonita sječa potaknula je građanski rat i zbog toga se reforma upravljanja šumama nalazi visoko na dnevnom redu liberijske vlade. Liberijska vlada pokazala je veliku opredijeljenost za rješavanje tih pitanja, unatoč vrlo ograničenim resursima. Liberija je jedna od 6 zemalja u kojima se provodi VPA i odlučila je u MIP-u svoje zemlje dati prednost FLEGT-u. Osim toga, Liberija je odlučila u svoj sustav izdavanja dozvola u okviru FLEGT-a uključiti sva izvozna tržišta. Zbog toga VPA može imati znatni učinak unatoč ograničenim količinama koje se izvoze u EU. Liberija je uspostavila operativni sustav za praćenje drvene građe (Liberfor) i ostvaruje dobar napredak u razvoju svog sustava izdavanja dozvola. Prethodno navedenim i ozbiljnim ograničenjima kapaciteta s kojima se suočava ta zemlja opravdavaju se znatna financijska sredstva koja je Europska Komisija dodijelila za podupiranje tog postupka.

Srednjoafrička Republika (SAR) također posjeduje velika šumska područja koja su u velikoj opasnosti od nezakonite sječe. Šumarski sektor u SAR-u drugi je izvor zapošljavanja i drugi pridonositelj nacionalnom BDP-u te je stoga od središnje važnosti za razvoj zemlje. Jačanje sektora bilo je važno nakon političke i humanitarne krize koja je početkom 2013. pogodila zemlju. Postupkom i sustavima VPA-a osigurava se okvir za pokretanje reformi i pomaže se sektoru da ostvari vjerodostojnost za izvoz. Ako se zemlja stabilizira, operativni sustav izdavanja dozvola mogao bi se relativno brzo razviti s obzirom na činjenicu da je izvozna industrija usmjerena na nekoliko velikih operatora, koji svi imaju operativne sustave sljedivosti drvene sirovine. Komisija smatra da 6,7 milijuna EUR potpore ponuđene SAR-u opravdano zbog ozbiljnih ograničenja kapaciteta i resursa s kojima se suočava ta zemlja.

Côte d'Ivoire odlučila je započeti pregovore o VPA-u u prosincu 2012. Građanski rat koji je prethodnih godina trajao u toj zemlji u velikoj je mjeri onemogućavao pružanje potpore povezane s FLEGT-om, osim tehničke i financijske pomoći koja se pružala iz programa FAO FLEGT i instrumenta EU FLEGT za pripremu za pregovore. Pregovori su u tijeku uz odgovarajuću financijsku potporu i potporu u obliku ljudskih resursa putem programa FAO FLEGT, instrumenta EU FLEGT, tehničke pomoći GIZ Ministarstvu šumarstva, posrednika FLEGT-a kojeg financira DFID i široke potpore sektoru šumarstva koju pruža AFD.

32

VPA je sporazum o trgovini, a ne sporazum o financiranju. Budući da je razvojna pomoć uređena dvama različitim instrumentima, Komisija je namjerno izbjegla navoditi financijske iznose i obveze u VPA-u u kojem se jasno upućuje na postojeće instrumente potpore – i standardne postupke programiranja kojima se njima upravlja – za dodjelu razvojne pomoći.

33

VPA-ovima i projektima potpore podupire se provedba zakona o šumama pojašnjavanjem i promicanjem usklađenosti zakonodavstva o šumama, povećavanjem znanja dionika o primjenjivim zakonima (time sprječavajući povrede), jačanjem sustava i kapaciteta za osiguravanje sljedivosti drvene građe i kontrola subjekata u dobavljačkom lancu (i time za otkrivanje povreda zakona), promicanjem sudjelovanja dionika i osiguravanjem političkog prostora u kojem se može raspravljati o pitanjima upravljanja i provedbe zakona, smanjivanjem mogućnosti za korupciju, uspostavom sustava neovisne revizije, omogućavanjem vanjske kontrole provedbe zakona, promicanjem javne objave informacija i neovisnog praćenja šuma radi otkrivanja povreda i postizanja veće transparentnosti u sektoru i slično.

U mnogim je partnerskim zemljama za provedbu zakonodavstva o šumama zaduženo Ministarstvo šumarstva ili istovjetno ministarstvo. Cilj je mnogih projekata potpore u okviru FLEGT-a ojačati i opremiti te ustanove. U nekoliko zemalja, kao što su Indonezija i Kamerun, države članice dugoročno financiraju sektor šumarstva.

Veća potpora agencijama za provedbu zakona, kao što je policija, vjerojatno je izvan onoga što se može ostvariti u okviru FLEGT-a. U nekoliko zemalja to je obuhvaćeno širom potporom upravljanju koja se pruža u okviru MIP-a ili potporom država članica.

Iako se očekuje da će se potporom u okviru FLEGT-a pridonijeti boljoj provedbi zakona, ne može se razumno očekivati da će potporom Europske Komisije u okviru FLEGT-a biti obuhvaćene sve potrebe u tome području i da će ona imati učinak na Indeks percepcije korupcije nakon nekoliko godina provedbe.

34

Komisija je nastojala ugraditi potporu u okviru FLEGT-a u programe zemalja kad god je to moguće. Međutim, taj se pothvat sastoji od nekoliko izazova:

- većina programa zemalja u razdoblju 2007.–2013. dogovorena je prije početka pregovora o VPA-u i nakon zaključivanja VPA-ova. Unatoč tome, programi zemalja za razdoblje 2007.–2013. većine zemalja u kojima se provodi VPA uključuju potporu FLEGT-a: to je sigurno slučaj u Indoneziji, Kamerunu, Liberiji i Kongu,
- šumarski sektor i FLEGT morali su se natjecati s drugim prioritetnim sektorima i hitnim potrebama,
- nije lako procijeniti buduće potrebe u trenutku početka pregovora o VPA-u. Potrebe za potporom u fazi pregovora u načelu su dobro pokrivene globalnim instrumentima (EFI, FAO).

U nekoliko zemalja države članice predvidjele su FLEGT/potporu za šume, kao što je UK putem DFID-a (Gana, Indonezija, Liberija, Gvajana) ili Njemačka, putem GIZ-a (Kamerun, Laos, Côte d'Ivoire).

Većina MIP-ova za razdoblje 2014.–2020. u zemljama koje primjenjuju VPA-ove uključuje FLEGT u jednom od glavnih sektora.

Međutim, Komisija potvrđuje da bi potpora u okviru FLEGT-a mogla biti sustavnije predviđena u MIP-ovima za zemlje koje primjenjuju VPA-ove.

36

Komisija se ne slaže da svi projekti usmjereni na jačanje kapaciteta javnih tijela nisu bili učinkoviti. VPA-om se nastoje obuhvatiti širi problemi. Njegova se provedba oslanja na aktivnosti mnogih drugih dionika pored Ministarstva šumarstva. Također nije logično vezati napredak ostvaren u provedbi VPA-ova za jedan posebni projekt kada je većina doniranih sredstava potekla iz fonda više donatora koji je ostvario važne izlazne vrijednosti.

Komisija potvrđuje probleme projekta iz Kameruna, ali želi istaknuti da su kašnjenja u provedbi VPA-a posljedica i drugih čimbenika.

U Indoneziji se usmjerenost na suradnju s EU-om postupno premjestila na civilno društvo i privatni sektor, a Ministarstvo šumarstva bilo je u početku glavni primatelj. Postupak je počeo znatno prije projekta potpore FLEGT-a koji je provodilo Ministarstvo šumarstva na temelju potreba za provedbom VPA-a i napora za osiguranje usklađenosti s potporom UK-a.

37

Tijekom provedbe projekta izvršene su dvije misije ROM-a i tri vanjske evaluacije, što pokazuje da ga Komisija pažljivo prati. Komisija i korisnici razmjenjivali su mišljenja o svim godišnjim izvješćima o projektu i sklopljena su dva dodatka ugovoru kojima su izmijenjeni vremenski okvir i područje primjene projekta, što upućuje na to da su uloženi naponi u uklanjanje nedostataka u projektu. Također treba napomenuti da se projekt provodio decentralizirano, što znači da su imenovani korisnici ugovora i nadzirala ih je vlada Kameruna, što dalje dovodi u pitanje pretpostavku da je koordinacija Komisije bila neučinkovita.

U završnom izvješću o provedbi navedeno je da je u okviru projekta, unatoč njegovim nedostacima, stvorena osnova za aplikaciju za sljedivost drvene građe i da su naučene važne pouke.

39

Projekt je bio predmetom standardnih postupaka ROM-a i srednjoročne evaluacije te ga je delegacija EU-a pomno pratila redovitim terenskim posjetima na različita mjesta za provedbu projekta i učestalim sastancima sa svim uključenim dionicima. Komisija također napominje da je tijekom završne evaluacije projekta zaključeno da su projektom zaista ostvareni neki rezultati.

40

Komisija bi željela objasniti da je projekt potpore u okviru FLEGT-a provodjen između 2006. i 2009. i da su vladi Indonezije dodijeljena sredstva za sektor šumarstva 2012. (projekt „Podrška borbi Indonezije protiv klimatskih promjena“, koji je provodilo Ministarstvo šumarstva). Indonezija se do danas nastavlja koristiti znatnom potporom iz EU FLEGT-a i FAO FLEGT-a. Također bi bilo pošteno potvrditi da je UK u cijelom razdoblju nastavio pružati znatna ulaganja povezana s FLEGT-om.

41

Potpore vladi Indonezije u sektoru šumarstva pružala se kroz nekoliko projekata tijekom 2004. (Projekt za upravljanje šumskim požarima u Južnoj Sumatri, Projekt potpore FLEGT-a, Potpora borbi Indonezije protiv klimatskih promjena), i ovdje opet treba uzeti u obzir trajnu potporu koju je pružao EFI i, u manjoj mjeri, FAO FLEGT.

Važno je zapamtiti da potporu FLEGT-u u Indoneziji pružaju Komisija i države članice. Komisija smatra da je ova zajednička potpora bila u skladu s potrebama i usmjerena na različite skupine dionika na nadopunjujući način.

Posljednjih godina potpora se sve više pružala privatnom sektoru i MSP-ovima putem partnerstava između NVO-a i udruženja u drvnj industriji koja se financiraju iz programa EU-a ACTIVE i SWITCH. EU je također financirao Akcijski plan za trgovinu drvnom građom, globalnu inicijativu sa znatnim aktivnostima u Indoneziji, koja je isključivo bila usmjerena na kapacitet privatnog sektora, uključujući neke male poduzetnike. Potpora MSP-ovima pružena je iz programa MFP2 i MFP3 koje podupire UK, a sada se pronalaze nacionalna rješenja za njihove poteškoće, osiguravanje SVLK-a, uključujući poboljšanje upravljanja i znatnu potporu iz proračuna nacionalne i lokalne vlade.

Dalja potpora MSP-ovima predviđena je u okviru nekih inicijativa koje se već provode (nova faza programa FAO FLEGT i regionalne azijske komponente programa EU FLEGT).

43

Čimbenici koji utječu na ostvarenje projekta koje je spomenuo Sud vrlo su općeniti i njima je pokrivena većina najuobičajenijih izazova koji utječu na razvoj projekata suradnje.

Projekti FLEGT-a posebno su izloženi takvim teškoćama zbog složenosti rješavanja osjetljivih pitanja upravljanja prirodnim resursima, zahtjevnog okruženja u kojem se provode ti projekti i tehničke i političke složenosti postupka VPA-a u okviru FLEGT-a. Za provođenje postupka FLEGT-a delegacije EU-a moraju mobilizirati znatne ljudske resurse.

46

Provedba VPA-a u Kamerunu pokazala se zahtjevnijom od očekivanog i ispod je očekivanja EU-a.

Razvijen je opis novog sustava (SIGIF) i njegov razvoj sada financira Njemačka, a EU je izdvojio sredstva za potporu uvođenja novog sustava putem aktivnosti, kao što je izobrazba.

49

U Liberiji je zaustavljena zloraba dozvola za privatnu uporabu zahvaljujući prijavama organizacija civilnog društva koje sudjeluju u postupku VPA-a. VPA je osigurao forum za raspravu o tome pitanju. EU je imao važnu ulogu u praćenju tog pitanja i pružio je potporu vladi Liberije za istragu. Od tada je odgođeno izdavanje dozvola i uz potporu EU-a izrađen je nacrt nove uredbe PUP. Liberija stabilno napreduje u postupku uspostave sustava jamstva o zakonitom podrijetlu drvene građe, a sustav sljedivosti drvene građe u cijeloj zemlji već se primjenjuje.

51

Komisija želi objasniti da je Malezija savezna država i da su odgovornosti za upravljanje šumama decentralizirane na državnoj razini. Dok su poluotočna Malezija i Sabah sudjelovali u postupku VPA-a razvojem mreža zakonitosti i TLAS-a, Sarawak je odbio sudjelovati u VPA-u. To je unutarnje političko pitanje u Maleziji.

52

Provedba tih ambicioznih i složenih sporazuma u nekim od partnerskih zemalja – posebno u onima u kojima su kapaciteti i upravljanje slabi – pokazala se zahtjevnijom i težom od očekivanog.

53

Korisno je razlikovati izvješćivanje o provedbi uredbe o FLEGT-u od opsežnijeg izvješćivanja o Akcijskom planu za FLEGT.

Komisija potvrđuje da je poželjno sustavnije izvješćivanje o napretku u provedbi Akcijskog plana za FLEGT. Međutim, Komisija je redovito izvješćivala putem različitih mehanizama, a države članice izvješćivale su o svojim aktivnostima povremeno na sastancima Radne skupine Vijeća za šume (najmanje nekoliko puta godišnje), na redovnim *ad-hoc* sastancima FLEGT-a, u odboru za FLEGT i nedavno u stručnoj skupini za FLEGT-EUTR. O FLEGT-u se razgovaralo i na sastanku CODEV-a, 133. Odbora radne skupine za carine. Nadalje, sljedeći povjerenici izvješćivali su na sastancima Vijeća za poljoprivredu u tom razdoblju. Povjerenici DEV-a isto su povremeno Europski parlament izvješćivali o napretku i izazovima, a na nekoliko se sastanaka o tome opsežno raspravljalo i odlučivalo.

Održani su sastanci dionika za sve postupka pregovora o VPA-ovima i zemlje koje primjenjuju VPA-ove objavljuju godišnja izvješća o napretku.

U pogledu obveza iz članka 9. Uredbe o FLEGT-u o izvješćivanju o provedbi sustava izdavanja dozvola u okviru FLEGT-a, Komisija je odlučila da neće pripremiti izvješće dok ne budu izdane dozvole u okviru FLEGT-a jer se izvješćivanje potrebno u okviru Uredbe o FLEGT-u posebno odnosi na evidenciju primitka dozvola u okviru FLEGT-a i na probleme uočene u okviru tih sustava.

Izvješće o napretku u provedbi Akcijskog plana za FLEGT izrađeno je 2011. na temelju informacija koje su dostavile države članice. Izvješće je poslano državama članicama i s njima se o njemu razgovaralo. Tijekom evaluacije koja je u tijeku bit će prilika za izvješćivanje Vijeća i Parlamenta.

54

Važno je razlikovati između pojmova baze podataka projekta, okvira za praćenje VPA-ova i šireg okvira za praćenje Akcijskog plana za FLEGT.

(Vidjeti i naš odgovor na odlomak 22.).

Komisija želi objasniti da Izvješće o napretku za razdoblje 2003.–2010. nije izvješće EFI-ja već Izvješće o napretku u provedbi Akcijskog plana za FLEGT koje je zatražila Komisija.

56

Prije pokretanja evaluacije Akcijskog plana za FLEGT, Komisija je redovito ocijenila napredak različitih sastavnica i poteškoća, posebno u izvješću o napretku iz 2011. Evaluacijom Akcijskog plana za FLEGT pridonijet će se rješavanju novih pitanja povezanih s razvojem globalnog konteksta kako je navedeno u odlomku 56. i oblikovanju budućih napora EU-a u tom području. Komisija je nastojala proaktivno prilagoditi provedbu Akcijskog plana kako bi njime bile obuhvaćene novosti. Neki od već uspostavljenih odgovora navedeni su u nastavku. Međutim, Komisija potvrđuje da će, na temelju evaluacije, trebati razviti sveobuhvatnije odgovore.

56 (a)

Do danas su poduzeti sljedeći koraci za rješavanje pitanja sve veće važnosti Azije u trgovini drvenom građom:

- Memorandum o razumijevanju s Kinom u cilju uspostave bilateralnog mehanizma za suradnju u području FLEGT-a,
- pokretanje pregovora o VPA-u s glavnim prerađivačkim zemljama kao što su Vijetnam i Tajland,
- proširene faze pripreme VPA-a s odgovarajućim zemljama proizvođačima u regiji (Laos i u novije vrijeme Mjanmar).

56 (b)

Do danas su poduzeti sljedeći koraci za rješavanje pitanja rastućeg učinka nezakonite prenamjene:

- posvećivanje veće pozornosti nezakonitoj prenamjeni šuma i načinu učinkovitog rješavanja tog pitanja u kontekstu VPA-ova,
- obavijest pripremljena za delegacije EU-a,
- posvećivanje veće pozornosti upravljanju šumskim zemljištem u programima GU DEVCO.

56 (c)

Do danas su poduzeti sljedeći koraci za poticanje sinergija s programom REDD+:

- Komisija promiče sinergije između FLEGT-a i REDD-a, posebno putem instrumenta EU REDD i radne skupine FLEGT-REDD+,
- programi instrumenata FLEGT i REDD+ usko su povezani i jedan drugoga podupiru nekoliko zemalja, uključujući u Gvajani ili Liberiji.

56 (d)

Do danas su poduzeti sljedeći koraci u pogledu promjena trendova u izvozu drvene građe u EU:

- redovito praćenje putem studija trgovine drvnom građom i neovisnog sustava za praćenje tržišta,
- Uredba EU-a o drvnoj građi i BCM s Kinom.

56 (e)

Do danas su poduzeti sljedeći koraci

Koraci za promicanje sinergija s privatnom certifikacijom.

(Vidjeti naš odgovor na odlomak 26.).

Zaključci i preporuke

57

Komisija se ne slaže sa zaključkom Suda da se potporom pruženom zemljama proizvođačima drvene sirovine u okviru Akcijskog plana EU-a za FLEGT nije dovoljno dobro upravljalo. Komisija je potporom koja se pruža u okviru FLEGT-a zemljama proizvođačima nastojala upravljati što bolje moguće, uzimajući u obzir izazove globalnog suzbijanja nezakonite sječe, složenost promicanja dobrog upravljanja i provedbu zakona u različitim zemljama u razvoju te inovativnu prirodu FLEGT-a. Komisija će ulagati napore u daljnje poboljšanje učinkovitosti, djelatnosti i ekonomičnosti. Ona će se oslanjati na posebno izvješće Suda te na evaluaciju Akcijskog plana za FLEGT koja je u tijeku i u okviru koje je provedena analiza niz programa, projekata i mjera.

58

Komisija se ne slaže s dijelom opažanja Suda:

58 (b)

Inovativnu prirodu Akcijskog plana za FLEGT, različitost politike, regulatorne mjere i mjere razvojne suradnje i višestrukost dionika i partnera teško je uokviriti u jedinstveni plan rada s jasnim postignućima i rokovima i posebnim proračunom. Bez obzira na to, mnoge od mjera iz FLEGT-a, kao što su dobrovoljni sporazumi o partnerstvu (VPA) ili projekti, imaju vlastiti detaljni plan provedbe.

58 (c)

Komisija se ne slaže s mišljenjem suda da je Uredba EU-a o drvnoj sirovini (EUTR) kasno donesena. EUTR nije naveden u Akcijskom planu u kojem se spominje samo istraživanje „fleksibilnosti zakonodavstva za kontrolu uvoza nezakonito posječene drvene sirovine u EU“. Uredba je predložena tek nakon opsežne analize sredstava za suzbijanje nezakonite sječe s pomoću postojećeg zakonodavstva. Zakonodavstvo je doneseno i stupilo je na snagu 20. listopada 2010. i počelo se primjenjivati u ožujku 2013. Nakon primjene EUTR-a, Komisija je poduzela mjere za osiguranje potpune provedbe zakona.

58 (d)

Kako je predviđeno u Akcijskom programu za FLEGT, Komisija je istražila načine za stvaranje sinergija s postojećim javnim ili privatnim certifikacijskim sustavima i povećava napore u tom području.

58 (c)

Pomoć je odobrena u skladu s jasnim kriterijima, iako se nije bilo moguće koristiti jedinstvenim skupom kriterija s obzirom na različitu pravnu osnovu financijskih instrumenata. Komisija je kod pružanje potpore zemljama proizvođačima drvene građe jasno davala prednost zemljama koje su popisale VPA-ove.

1. preporuka

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

U odnosu na proračun, ovo će biti izvedivo samo za tematske programe.

2. preporuka

Komisija ne može prihvatiti ovu preporuku ovako kako je oblikovana.

Iako se slaže da bi sve države članice morale strogo provoditi EUTR, Komisija želi naglasiti da je, kako je istaknuto u našem odgovoru na odlomak 25., već poduzela odgovarajuće mjere za promicanje njegove učinkovite provedbe i nastaviti će to činiti u skladu sa Strategijom za jamčenje usklađenosti. Kao rezultat poduzetih mjera, niz država članica ubrzalo je provedbu postupka i izvijestilo je o potpunoj usklađenosti. Velika većina zemalja članica (24 od 28) uspostavile su mjere za provedbu EUTR-a i izvršavaju provjere operacija koje je tražio EUTR. Komisija je pokrenula postupke radi povrede protiv tri države članice koje nisu ispunile zahtjeve i istražuje četvrtu.

Komisija dalje podsjeća da su za provedbu EUTR-a u prvom redu odgovorne države članice i da su države članice trebale dostaviti izvješća o prve dvije godine provedbe EUTR-a do 30. travnja 2015. U skladu s člankom 20. EUTR-a, Komisija će izvijestiti Vijeće i Parlament do 3. prosinca 2015. o reviziji primjene i učinkovitosti uredbe.

3. preporuka

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Kako je objašnjeno u odgovoru Komisije na odlomak 26., u prošlosti se mnogo radilo na promicanju tih strategija.

4. preporuka

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Dodjele sredstava određenim zemljama ovisit će i o dostupnosti sredstava.

Komisija je 2014. odobrila odluku o financiranju nove inicijative s FAO-om kojom će ponuditi paketi potpore zemljama za jačanje upravljanja šumama u odabranim zemljama koje su od strateške važnosti za borbu protiv nezakonite sječe, ali nisu odabrale VPA.

59 (b)

Šest sklopljenih VPA-ova stupilo je na snagu 2009., 2011., 2012., 2013. i 2014. S obzirom na ambiciozne reforme koje su njima obuhvaćene, složenost pothvata i izazove u pogledu upravljanja u partnerskim zemljama, razumljivo je da je za potpunu provedbu potrebno vrijeme i kontinuirana posvećenost. Komisija potvrđuje da su izazovi provedbe bili precijenjeni.

59 (c)

Vidjeti odgovor Komisije na stavak 53.

Komisija je redovito izvješćivala države članice i druge dionike o napretku provedbe Akcijskog plana za FLEGT. Izrađena su godišnja izvješća o provedbi VPA-a. Prvo izvješće o napretku izrađeno je 2010. Evaluacija je pokrenuta početkom 2014. na temelju savjetovanja započelih 2013.

5. preporuka

Komisija prihvaća ovu preporuku.

6. preporuka

Komisija prihvaća ovu preporuku. Iz tekuće evaluacije Akcijskog plana za FLEGT može se zaključiti da je Komisija bila svjesna potrebe za ocjenjivanjem trenutačnog pristupa i planirala je evaluaciju već 2013. Komisija će na temelju rezultata evaluacije izraditi nacrt radnog dokumenta službi.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(* Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Nezakonita sječa i trgovina nezakonito posjećenom drvnom sirovinom utječe na većinu zemalja bogatih šumama. Te su pojave štetne za okoliš i uzrokuju gubitak biološke raznolikosti te imaju negativne gospodarske i društvene učinke. Cilj je Akcijskog plana EU-a za provedbu zakonodavstva, upravljanje i trgovinu u području šumarstva (Akcijski plan za FLEGT) smanjiti nezakonitu sječu na svjetskoj razini, i to potporom gospodarenju šumama u zemljama proizvođačima drvene sirovine i smanjenjem uvoza nezakonito dobivene drvene sirovine u EU. Sud u ovom izvješću zaključuje da Komisija nije dovoljno dobro upravljala potporom zemljama proizvođačima drvene sirovine u okviru Akcijskog plana za FLEGT. Iako je osmislila Akcijski plan za FLEGT na inovativan način, Komisija nije razradila odgovarajući plan rada s jasnim ciljevima, ključnim etapama i zasebnim proračunom. Nije jasno odredila prioritete koje želi ostvariti svojom pomoći, a postupci praćenja i izvješćivanja bili su nezadovoljavajući. Glavni ispitani projekti nisu bili uspješni, a planirani sustavi izdavanja dozvola za drvenu sirovinu još nisu potpuno u uporabi ni u jednoj od partnerskih zemalja.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije