

Speciaal verslag

**De EU-steun voor  
houtproducerende  
landen in het kader  
van het FLEGT-actieplan**



EUROPESE  
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2815-4	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/932224	QJ-AB-15-011-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2783-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/365460	QJ-AB-15-011-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2792-8	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/041696	QJ-AB-15-011-NL-E

© Europese Unie, 2015  
Overneming met bronvermelding toegestaan.

*Printed in Luxembourg*

**Speciaal verslag**

## **De EU-steun voor houtproducerende landen in het kader van het FLEGT-actieplan**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheids- en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheerst thema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze taken zorgt de ERK dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten en uitgaven, verwachte ontwikkelingen en politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III — onder leiding van ERK-lid Karel Pinxten — die gespecialiseerd is in het uitgaventerrein externe maatregelen. De controle werd geleid door ERK-lid Karel Pinxten, ondersteund door diens kabinetschef, Gerard Madden en Mila Strahilova, attaché; Gérald Locatelli, eenheidshoofd; Piotr Zych, teamleider; Ruurd de Jong, hoofdcontroleur, Laetitia Cadet en Peter Kovacs, controleurs.



*Van links naar rechts: G. Madden, R. de Jong, K. Pinxten, M. Strahilova, P. Zych, G. Locatelli.*

## Paragraaf

### Woordenlijst en afkortingen

I–VI **Samenvatting**

1–9 **Inleiding**

1–3 **Illegale houtkap is een wereldwijd probleem**

4–9 **FLEGT is het antwoord van de EU**

10–12 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

13–56 **Opmerkingen**

13–34 **De FLEGT-steun aan de houtproducerende landen was niet goed genoeg ontworpen en gericht**

14–18 De Commissie heeft een brede reeks potentiële maatregelen geïdentificeerd

19–26 De Commissie ontwikkelde geen behoorlijk werkplan

27–34 De Commissie stelde geen duidelijke prioriteiten vast voor haar bijstand

35–56 **De EU-steun aan de houtproducerende landen was niet doeltreffend genoeg**

36–43 De voornaamste onderzochte projecten ondervonden problemen

44–52 De vooruitgang op weg naar vergunningverlening verloopt traag

53–56 De toezicht- en rapportageprocedures waren onbevredigend

57-59

## **Conclusies en aanbevelingen**

**Bijlage I — Uitvoering van programma's met betrekking tot FLEGT, governance en handel in de bosbouw van 2003-2013**

**Bijlage II — Lijst van gecontroleerde projecten**

**Bijlage III — Lijst van onderzochte projectevaluaties en ROM-verslagen**

**Bijlage IV — Transparency International — Corruptieperceptie-index 2007-2013**

## **Antwoorden van de Commissie**

**ACS:** Groep van staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan

**DCI:** Instrument voor ontwikkelingssamenwerking (Development Cooperation Instrument)

**DG DEVCO:** Directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling  
DG DEVCO verzorgt de uitvoering van een groot aantal van de instrumenten voor externe bijstand van de Commissie, die worden gefinancierd uit hoofde van de EOF's en de algemene begroting.

**DG Milieu:** Directoraat-generaal Milieu

**EFI:** Europees Bosseninstituut (European Forest Institute)

**ENPI:** Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument

**EOF:** Europees Ontwikkelingsfonds

De EOF's vormen het voornaamste instrument door middel waarvan de Europese Unie steun voor ontwikkelings-samenwerking verstrekt in de ACS-staten en in landen en gebieden overzee (LGO). De partnerschapsovereenkomst die op 23 juni 2000 werd ondertekend in Cotonou voor een periode van twintig jaar („de Overeenkomst van Cotonou”) vormt het huidige kader voor de betrekkingen van de Europese Unie met de ACS-staten en de LGO. Zij is er vooral op gericht armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen.

**EU-FLEGT:** Europese Unie — Wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (European Union — Forest Law Enforcement, Governance and Trade)

**EUTR:** Houtverordening van de Europese Unie (European Union Timber Regulation)

**FAO:** Voedsel- en landbouworganisatie van de Verenigde Naties (Food and Agriculture Organization)

**GIZ:** Duits Bureau voor internationale samenwerking (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH)

**Kmo's:** Kleine en middelgrote ondernemingen

**LSD:** Landenstrategiedocument

**Ngo's:** Niet-gouvernementele organisaties

**REDD+:** Terugdringen van emissies ten gevolge van ontbossing en bosdegradatie + (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation +)

Het programma van de Verenigde Naties voor het terugdringen van emissies ten gevolge van ontbossing en bosdegradatie („REDD”) verbindt een financiële waarde aan de in bossen opgeslagen koolstof en moedigt ontwikkelingslanden aan om de emissies ten gevolge van ontbossing te reduceren en te investeren in duurzame ontwikkeling met lage koolstofemissie. „REDD+” betreft een ruimer gebied dan ontbossing en bosdegradatie en omvat de functie van instandhouding, duurzaam bosbeheer en de verbetering van de koolstofvoorraden van bossen.

**ROM:** Resultaatgericht toezichtstelsel (Results-oriented monitoring)

Dit systeem werd in 2000 door DG DEVCO ingevoerd ter versterking van de monitoring, evaluatie en doorzichtigheid van ontwikkelingshulp. Het berust op korte, gerichte beoordelingen ter plaatse door externe deskundigen.

**SVLK:** Indonesisch systeem ter waarborging van de legaliteit van hout en houtproducten (Sistem Verifikasi Legalitas Kayu)

**VPO:** Vrijwillige partnerschapsovereenkomst



## I

Illegale houtkap en de handel in illegaal gekapt hout vormen een blijvend probleem ondanks het feit dat sinds het eind van de jaren 90 internationaal inspanningen worden geleverd ter bestrijding ervan. Ze veroorzaken milieuschade en leiden tot een verlies van de biologische diversiteit, zijn nadelig voor de bestaanszekerheid van mensen die van de bosbouw afhankelijk zijn, verstoren de markten, bevorderen corruptie en ondermijnen de rechtsstaat en goed bestuur.

## II

In 2003 deed de Commissie een voorstel voor een EU-actieplan inzake wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT) om het probleem van de illegale houtkap en de daarmee samenhangende handel aan te pakken. Het doel van het FLEGT-initiatief is om illegale houtkap wereldwijd te verminderen door het ondersteunen van governance in de bosbouw in houtproducerende landen en door het terugdringen van het gebruik van illegaal gekapt hout in de EU. De hoeksteen van het actieplan wordt gevormd door bilaterale akkoorden tussen de EU en houtexporterende landen — de vrijwillige partnerschapsovereenkomsten (VPO's) inzake FLEGT — waarbij die landen zich ertoe verbinden alleen legaal geogst hout te verhandelen. Krachtens deze overeenkomsten ontwikkelen de exporterende landen systemen om de wettigheid van hun hout te verifiëren en mogen zij, wanneer aan de gestelde voorwaarden is voldaan, FLEGT-vergunningen verstrekken.

## III

De Rekenkamer onderzocht of de Commissie de steun goed beheerde die in het kader van het EU-FLEGT-actieplan werd verleend aan houtproducerende landen voor het bestrijden van illegale houtkap. De Rekenkamer concludeert dat de steun niet goed genoeg werd beheerd door de Commissie.

## IV

De FLEGT-steun was niet goed genoeg ontworpen en gericht. De Commissie ontwierp het FLEGT-actieplan op innovatieve wijze en stelde mogelijke maatregelen vast. Zij stelde echter geen behoorlijk werkplan op met duidelijke doelstellingen, mijlpalen en een specifieke begroting. Hoewel die elementen moeilijk op te stellen waren bij het begin van het initiatief, hadden ze wel in de beginjaren moeten zijn ingevoerd. Bijstand werd niet overeenkomstig duidelijke criteria verleend en de impact van de steun verwaterde door het grote aantal betrokken landen. De verordening die de import van illegaal geproduceerd hout in de EU verbiedt (EUTR), die reeds in 2003 werd vermeld in het actieplan als één van de mogelijke maatregelen, is nog steeds niet volledig ten uitvoer gelegd.

## V

De EU-steun aan de houtproducerende landen was niet doeltreffend genoeg. De voornaamste onderzochte projecten, die de capaciteit van de overheid moesten verhogen, kenden geen succes. Hoewel vele van de ondernomen projecten het bewustzijn over de kwestie van illegale houtkap verhoogden en de maatschappelijke organisaties versterkten, kenden ze vaak problemen. Het actieplan werd twaalf jaar geleden voorgesteld, en ondanks een ruime belangstelling voor de VPO's is er nog geen werkend FLEGT-vergunningstelsel en werden opeenvolgende termijnen daarvoor gemist. Het toezicht op de voortgang was ontoereikend, met name door het ontbreken van een verantwoordingskader, en de voortgangsrapportage was eveneens onbevredigend.

## VI

Verder bevat dit verslag een aantal aanbevelingen om het beheer van het initiatief in de toekomst te verbeteren.

## Illegale houtkap is een wereldwijd probleem

### 01

Illegale houtkap en de handel in illegaal gekapt hout vormen een blijvend probleem ondanks het feit dat sinds het eind van de jaren 90 internationaal inspanningen worden geleverd ter bestrijding ervan. Ze veroorzaken milieuschade en leiden tot een verlies van de biologische diversiteit, zijn nadelig voor de bestaanszekerheid van mensen die van de bosbouw afhankelijk zijn, verstoren de markten, bevorderen corruptie en ondermijnen de rechtsstaat en goed bestuur. Ze vormen voor de regeringen een verlies van inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen en belemmeren zo een duurzame ontwikkeling in enkele van de armste landen ter wereld.

### 02

Kappen en handel gebeuren illegaal wanneer hout wordt geoogst, vervoerd, gekocht of verkocht in strijd met de nationale wetten. Wat „illegaal” is, hangt dus af van de specifieke nationale wetgeving die van kracht is.

### 03

Door de illegale aard van de betrokken activiteiten is het moeilijk in te schatten in welke mate illegale houtkap plaatsvindt. De waarde van dit illegaal gekapte hout wordt soms geschat op wel 100 miljard dollar per jaar<sup>1</sup>, maar schattingen van deze aard lopen ver uiteen. Niettemin wordt algemeen aangenomen dat illegale houtkap in vele landen met een grote houtproductie endemisch is, vooral waar corruptie wijdverbreid en markttoegang gemakkelijk is.

## FLEGT is het antwoord van de EU

### 04

Als antwoord op de bezorgdheid in de hele wereld<sup>2</sup> over de negatieve impact van illegale houtkap en de daarmee samenhangende houthandel kwam de Commissie in 2003 met een voorstel voor een EU-actieplan inzake wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT)<sup>3</sup>. Het doel van FLEGT is wereldwijd illegale houtkap te verminderen door het ondersteunen van governance in de bosbouw in houtproducerende landen en door het terugdringen van illegale houtimport in de EU. Het is een pakket van maatregelen waarmee illegale houtkap en handel zowel van de aanbodzijde als van de vraagzijde worden aangepakt (zie **tekstvak 1**). De Raad verwelkomde het actieplan als een eerste stap om de dringende kwestie van illegale houtkap en de bijbehorende handel in samenwerking en coördinatie tussen de importerende en producerende landen, de particuliere sector en andere belanghebbenden aan te pakken<sup>4</sup>. In 2005 stelde de Raad een verordening vast inzake de opzet van een FLEGT-vergunningensysteem voor de invoer van bepaalde houtproducten uit landen die een vrijwillige partnerschapsovereenkomst met de EU afsloten<sup>5</sup>.

- 1 UNEP, Interpol, *Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forests. A Rapid Response Assessment*, 2012.
- 2 De katalysator voor het internationale optreden tegen illegale houtkap was het in mei 1998 gestarte actieprogramma inzake bossen van de G8. De G8-gesprekken leidden tot een door de Wereldbank gecoördineerde reeks FLEG-conferenties (Forest Law Enforcement and Governance) in Oost-Azië (Bali, 2001), Afrika (Yaoundé, 2003) en Europa (St. Petersburg, 2005). Regeringen, sectorvertegenwoordigers, ngo's en onderzoekers kwamen er samen om een kader te scheppen voor samenwerking tussen producerende en importerende landen.
- 3 COM (2003) 251 def. van 21 mei 2003 „Wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT) — Voorstel voor een EU-actieplan”.
- 4 Conclusies van de Raad 2003/C 268/01 (PB C 268 van 7.11.2003, blz. 1).
- 5 Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad van 20 december 2005 inzake de opzet van een FLEGT-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PB L 347 van 30.12.2005, blz. 1).

### De samenstelling van het EU-FLEGT-actieplan

De volgende maatregelen in het FLEGT-actieplan hebben tot doel de vraag van de consument naar gecontroleerd legaal geproduceerd hout te verhogen: a) de particuliere sector in de EU aansporen tot een aankoopbeleid waardoor alleen legaal hout in de toeleveringsketen binnenkomt [...], b) de landen in de EU aanmoedigen om een beleid van openbare aanbesteding te voeren waarin is voorgeschreven dat al het geleverde hout gecontroleerd legaal is[...], c) illegaal hout op de EU-markt voorkomen door handhaving van de EU-houtverordening [...], d) maatregelen treffen om investeringen te voorkomen in activiteiten die illegaal kappen aanmoedigen. [...]

Het actieplan omvat de volgende maatregelen die de ontwikkelingslanden moeten helpen bij het opbouwen van hun capaciteit om legaal geproduceerd hout te leveren: a) technische en financiële EU-steun voor betere governance en capaciteitsopbouw bij gouvernementele en niet-gouvernementele actoren; b) steun voor de inspanningen van houtproducerende landen in de strijd tegen illegale houtkap door te voorkomen dat illegaal hout de EU-markt binnenkomt door middel van bilaterale handelsakkoorden met de naam „vrijwillige partnerschapsovereenkomsten”.

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

## 05

De hoeksteen van het actieplan wordt gevormd door bilaterale akkoorden tussen de EU en houtexporterende landen — de vrijwillige partnerschapsovereenkomsten (VPO's) inzake FLEGT — waarbij beide partijen zich ertoe verbinden alleen legaal geoogst hout te verhandelen. Krachtens deze overeenkomsten ontwikkelen de exporterende landen systemen om de legaliteit van hun hout te verifiëren. Wanneer de Commissie de zekerheid verkregen heeft dat aan de eisen is voldaan, komt een land in aanmerking voor een FLEGT-vergunning. Een voorbeeld van de procedures voor het verkrijgen van de vergunningen en de latere uitvoervergunningen wordt beschreven in het actieplan (zie **tekstvak 2**). In de praktijk besloten de meeste partnerlanden hun toekomstige vergunningensystemen niet alleen toe te passen op hout dat uitgevoerd wordt naar de EU maar ook op hout dat geëxporteerd wordt naar andere markten en op hout voor binnenlands gebruik.

### Voorbeeld van bij een VPO voorgeschreven procedures voor de certificering van de legaliteit van hout

**Stap 1.** Het FLEGT-partnerland wijst een geaccrediteerde instantie aan die bevoegd is instanties aan te wijzen die de legaliteit van houtproducten mogen certificeren.

**Stap 2.** Het FLEGT-partnerland wijst een onafhankelijke toezichthoudende instantie aan en stelt een transparant mechanisme voor geschillenbeslechting in.

**Stap 3.** De Europese Commissie bevestigt dat met het voorgestelde systeem op geloofwaardige wijze kan worden gecontroleerd of hout legaal is geogst.

**Stap 4.** Voor legaal geogst hout wordt een certificaat afgegeven, aan de hand waarvan legale zendingen door de douaneautoriteiten voor uitvoer kunnen worden vrijgegeven. [...]

**Stap 5.** De uitvoervergunning, waaruit blijkt dat het hout legaal is geogst, wordt overgelegd in de haven in de Unie waar het hout voor het vrije verkeer in de EU wordt aangegeven. De vergunning wordt gecontroleerd door de douane van de lidstaat en vergeleken met de omschrijving van de zending in de pre-shipmentkennisgeving. [...]

**Stap 6.** De douane aanvaardt alleen aangiften voor het vrije verkeer in de EU voor hout dat vergezeld gaat van de vereiste uitvoervergunning.

Bron: COM(2003) 251 def., blz. 13.

## 06

Samen met de EU-lidstaten steunt de Commissie de partnerlanden financieel en technisch om de governance in de bosbouw te verbeteren en om systemen in te voeren of te verbeteren waarmee de naleving van de wettelijke voorschriften kan worden geverifieerd. Het FLEGT-onderdeel „Steun voor houtproducerende landen” omvat:

- a) ondersteuning van processen voor beleidshervorming, invoering van doeltreffende wetgeving en vereenvoudiging van procedures, samen met het beschermen van gemeenschappen die van het bos afhankelijk zijn en het opnemen van die gemeenschappen in bosbeschermingsmaatregelen;
- b) steun voor het ontwikkelen van betrouwbare toezicht- en volgsystemen om legale en illegale houtproductie te kunnen onderscheiden, om hout te kunnen volgen van de oogst langs zagerijen en havens tot op de eindmarkten en om aan te sporen tot een grotere transparantie van de informatie in de bosbouwsector;
- c) steun voor uitgebreide bestuurs-hervormingen door capaciteitsopbouw, vooral bij justitie, de politie of het leger, om corruptie beter te bestrijden, bewijzen voor milieucriminaliteit te verzamelen en juridische dossiers samen te stellen.

## Inleiding

### 07

Met dat doel verstrekt de EU financiering uit het EOF en de algemene begroting. Naar schatting werd in totaal in de periode 2003-2013 FLEGT-steun ten belope van 300 miljoen euro toegewezen aan 35 landen<sup>6</sup> (zie *bijlage I*).

### 08

De activiteiten in verband met het FLEGT-actieplan worden binnen de Commissie uitgevoerd door DG Internationale Samenwerking en Ontwikkeling (DG DEVCO) en directoraat-generaal Milieu (DG Milieu). DG DEVCO is verantwoordelijk voor het beheer van de financiering in samenhang met FLEGT voor producerende derde landen. Het voert programma's voor ontwikkelingssamenwerking uit en onderhandelt over VPO's met ACS-landen evenals met Guyana en Honduras. DG Milieu onderhandelt over VPO's met Aziatische landen en is verantwoordelijk voor de EUTR, voor de politieke dialoog over milieukwesties met zowel houtproducerende als -importerende landen (zoals China, Brazilië, Rusland, de VS en Japan) en voor de multilaterale dialoog. Beide DG's delen de verantwoordelijkheid voor Latijns-Amerikaanse landen.

### 09

De Commissie heeft het Europees Bosseninstituut (EFI) en de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) enkele specifieke activiteiten ter ondersteuning van de inspanningen van partnerlanden in het kader van het FLEGT-actieplan toevertrouwd. De EU-FLEGT-faciliteit, een in 2007 opgericht trustfonds met meerdere donoren, is gevestigd bij en wordt beheerd door het EFI. Het EFI verstrekt landensteun, voornamelijk in de vorm van technische bijstand aan regeringen en andere belanghebbenden, verricht studies en verspreidt informatie over FLEGT. De FAO voert het ACS-FLEGT-steunprogramma uit,

dat er aanvankelijk vooral op gericht was het FLEGT-proces in de ACS-staten te stimuleren.

<sup>6</sup> Exclusief toewijzingen van sectorale begrotingssteun. De toewijzingen van begrotingssteun houden verband met het bosbouwbeleid maar zijn niet noodzakelijk specifiek voor FLEGT. Er bestaat geen erkende methode om de bijstand toe te kennen aan specifieke terreinen.

# Reikwijdte en aanpak van de controle

## 10

De Rekenkamer onderzocht of de Commissie de steun goed beheerde die in het kader van het EU-FLEGT-actieplan werd verleend aan houtproducerende landen voor het bestrijden van illegale houtkap. De controle was toegespitst op twee kernvragen:

- a) Was de FLEGT-steun goed ontworpen en gericht?
- b) Was de FLEGT-steun doeltreffend?
- d) bezoeken aan twee begunstigde landen die een VPO hebben ondertekend (Indonesië en Kameroen), inclusief een onderzoek naar de voortgang van het VPO-proces en een grondige controle van een steekproef van tien projecten (zie **bijlage II**);
- e) een onderzoek van de bevindingen van het resultaatgerichte toezichtstelsel (ROM) en programmabeoordelingen voor een steekproef van 35 projecten (zie **bijlage III**).

## 11

De controle bestreek de steun die de Commissie uit het EOF en de algemene begroting verleende aan houtproducerende landen gedurende de hele looptijd van het EU-FLEGT-actieplan, dus van 2003 tot 2014.

## 12

De controle werd verricht in de periode van augustus tot december 2014 en omvatte:

- a) een analyse van de strategiedocumenten inzake FLEGT en van relevante verslagen over houthandelspatronen en illegaal kappen;
- b) een onderzoek naar de toewijzing van middelen aan doelstellingen, landen en projecten;
- c) gesprekken met ambtenaren van de Commissie (DG DEVCO en DG Milieu), met het EFI en vertegenwoordigers van de lidstaten, met internationale organisaties en Europese ngo's die actief zijn op het terrein van milieu- en bosbescherming;

## De FLEGT-steun aan de houtproducerende landen was niet goed genoeg ontworpen en gericht

### 13

De Rekenkamer onderzocht of

- a) de EU-steun berustte op een deugdelijke beoordeling van behoeften en de Commissie correct had bepaald welke maatregelen konden worden genomen,
- b) de EU-steun behoorlijk werd gepland, en
- c) de financieringsprioriteiten behoorlijk waren vastgesteld.

## De Commissie heeft een brede reeks potentiële maatregelen geïdentificeerd

### 14

In het FLEGT-actieplan worden de aanhoudende problemen met illegale kap en handel op innovatieve wijze aangepakt. De commerciële stimulans voor de producenten in de partnerlanden, namelijk gemakkelijkere toegang tot de houtmarkt in de EU, wordt gecombineerd met ontwikkelingshulp aan de regering en aan het maatschappelijk middenveld. De partnerlanden zijn verplicht te zorgen voor een coherente regelgeving voor de bosbouwsector, traceer- en vergunningensystemen in te stellen en op verschillende niveaus controlesystemen in te voeren. Verder voorzag het FLEGT-actieplan in de ontwikkeling van diverse op de vraagzijde gerichte maatregelen die de impact van de ondernomen acties in de producerende landen moeten versterken. Er was ook gedacht aan beleidsdialogoog op internationaal niveau om de voornaamste FLEGT-doelstellingen te bevorderen.

### 15

In de effectbeoordeling van het EU-actieplan<sup>7</sup> werd de mogelijke invloed bekeken van de toepassing van een houtvergunningensysteem in partnerschap met houtproducerende landen<sup>8</sup>. De studie omvatte ook een analyse van de voornaamste drijvende krachten achter de illegale kap. In de studie werd gekeken naar de algemene economische, milieu- en maatschappelijke effecten en naar de juridische en institutionele implicaties van de voorgestelde oplossingen in de EU maar ook in mogelijke partnerlanden. Ook de potentiële risico's voor de doeltreffendheid van eventuele maatregelen werden geanalyseerd<sup>9</sup>.

### 16

De effectbeoordeling betrof drie belangrijke opties om het probleem van illegale houtkap aan te pakken. De bilaterale optie — VPO's sluiten met afzonderlijke landen — werd beschouwd als de beste mogelijkheid om snel en soepel te handelen. Een multilaterale regeling, met wellicht een internationale overeenkomst, was theoretisch het meest doeltreffend maar werd onrealistisch geacht. De derde optie, het eenzijdig verbieden van het op de markt brengen van illegaal hout in de Unie, werd door de Commissie minder acceptabel geacht dan VPO's op basis van partnerschappen met houtproducerende landen. De Commissie besloot deze optie later verder te onderzoeken.

- 7 Effectbeoordeling van het EU-actieplan inzake wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT); Europese Commissie, directoraat generaal Ontwikkeling en Samenwerking (2004).
- 8 SEC(2004) 977 van 20 juli 2004 — Voorstel voor een verordening van de Raad inzake de opzet van een FLEGT-vergunningensysteem op vrijwillige basis voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap.
- 9 In de studie werd gewezen op risico's in verband met de mogelijke verlegging van de handel in illegaal hout naar „minder strikte” markten zoals China of Japan en werd erkend dat het actieplan weinig doeltreffend zou kunnen zijn, vooral in landen met een geringe houtexport naar de EU.

## Opmerkingen

### 17

De Commissie besloot uitvoering te geven aan de eerste optie (bilateraal). De Commissie erkende dat die aanpak uitdagingen inhield, vooral in landen met een beperkte bestuurscapaciteit, waar de uitvoering van het actieplan moest samengaan met een aanzienlijke capaciteitsopbouw en institutionele versterking<sup>10</sup>.

### 18

De Commissie identificeerde correct de hoofdelementen waarbij steun van donoren nodig kon zijn voor een doeltreffende uitvoering van een VPO, zoals hervorming van het bos- en milieubeleid, de ontwikkeling van monitoring-, traceer- en vergunningensystemen, en capaciteitsopbouw in verschillende sectoren (zie paragraaf 6).

## De Commissie ontwikkelde geen behoorlijk werkplan

### 19

In het EU-FLEGT-actieplan ontbreken bepaalde essentiële elementen van een goed actieplan<sup>11</sup>. Er zijn geen specifieke operationele doelstellingen met de bijhorende indicatoren, er is geen tijdschema met concrete mijlpalen en geen expliciet toezichtkader. De vorderingen en het bereiken van resultaten zijn dus zeer moeilijk meetbaar. Zoals werd gesteld in het door het EFI opgestelde voortgangsverslag 2003-2010 over het FLEGT-actieplan is het actieplan meer dan een beleidsverklaring, maar is het door het ontbreken van mijlpalen en streefdoelen niet echt een strategie<sup>12</sup>.

### 20

Bij de start van het actieplan werd dit beschouwd als het begin van een langlopend proces. Toch had men al in de beginjaren de geplande maatregelen, specifieke doelstellingen en een stappenplan moeten ontwikkelen. Twaalf jaar later bestaat er voor FLEGT nog steeds geen reeks duidelijk geformuleerde te verwezenlijken doelstellingen met welbepaalde financieringsinstrumenten en een specifieke eindtermijn.

### 21

Voor het actieplan is er geen welomschreven en specifieke begroting. De activiteiten inzake ontwikkelings-samenwerking worden gefinancierd uit verschillende bronnen — de algemene begroting van de EU en het EOF — door middel van diverse instrumenten, zoals het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI)<sup>13</sup>, dat bilaterale en regionale geografische programma's alsmede thematische programma's omvat, en het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI)<sup>14</sup>.

### 22

Een compleet overzicht van FLEGT-projecten was bij de Commissie niet meteen beschikbaar. De databank voor bosbouwprojecten, die de Commissie heeft opgezet voor controledoeleinden, geeft geen coherent en compleet beeld van alle FLEGT-projecten. Bij de controle werd vervolgens ontdekt dat deze onvolledig was: bepaalde projecten waren ten onrechte als FLEGT ingedeeld terwijl andere FLEGT-projecten niet waren opgenomen<sup>15</sup>. De Commissie en de lidstaten hadden geen duidelijke definitie van „FLEGT-project” en geen verantwoordingssysteem voor de betrokken middelen.

10 SEC(2004) 977 van 20 juli 2004.

11 Een actieplan is een reeks stappen die moeten worden gezet of activiteiten die moeten worden verricht om een strategie te doen slagen. Een actieplan omvat drie hoofdelementen: 1) specifieke taken; 2) een eindtermijn; en 3) de toewijzing van middelen aan specifieke activiteiten (<http://www.businessdictionary.com/definition/action-plan.html>).

12 Voortgangsverslag over het FLEGT-actieplan; EFI (2011); blz. 34. Zie: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Action+Plan+Progress+Report+2003-2010/>

13 Verordening (EG) nr. 1905/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot invoering van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (PB L 378 van 27.12.2006, blz. 41). Verordening (EU) nr. 233/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking voor de periode 2014-2020 (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 44).

14 Verordening (EG) nr. 1638/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2006 houdende algemene bepalingen tot invoering van een Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (PB L 310 van 9.11.2006, blz. 1).

15 De volledigheid van de rapportage over FLEGT-activiteiten was ook bij eerdere evaluaties van het FLEGT-actieplan een uitdaging. In het door het EFI opgestelde FLEGT-voortgangsverslag 2003-2010 wordt gesteld dat de daarin gerapporteerde acties en bedragen moeten worden beschouwd als een ruw schets van de maatregelen en beschikbare middelen maar niet als een alomvattende en volledig vergelijkbare afrekening.



**23**

Succes bij de aanpak van illegale houtkap en -handel hangt af van een combinatie van factoren: het engagement van de partnerlanden, de invoering van de nodige bestuurlijke regelingen, een duidelijk en bewezen engagement van de EU en andere grote producenten en importeurs om samen te streven naar een gemeenschappelijk doel. Van groot belang was ook dat de voor echte vooruitgang vereiste activiteiten gelijktijdig plaatsvonden. De realisatie van de FLEGT-doelstellingen is ook sterk afhankelijk van grote producenten, verwerkers en/of handelaren zoals China, Rusland, India, Zuid-Korea en Japan, en van hun engagement in de strijd tegen illegale houtkap en de handel in illegale houtproducten. Deze landen namen geen deel aan het FLEGT-vergunningensysteem en de Commissie heeft met hen in de loop der jaren een bilaterale beleidsdialoog opgezet. Die besprekingen hebben tot nu toe uiteenlopende maar meestal beperkte resultaten opgeleverd.

**24**

Pas in 2007, vier jaar na de voorstelling van het actieplan, werd een studie verricht om de impact te beoordelen van mogelijke maatregelen aan de vraagzijde<sup>16</sup> ter voorkoming van de import of het op de EU-markt brengen van illegaal hout. De studie leidde tot een voorstel voor een verordening tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout op de EU-markt brengen<sup>17</sup>.

**25**

De EU-houtverordening (EUTR)<sup>18</sup> werd uiteindelijk vastgesteld in 2010 en trad in werking in 2013. Eerdere vaststelling van de verordening, in de beginfase van het actieplan, had duidelijk aangetoond dat de EU het voortouw nam in de strijd tegen illegale houtexport. Dit zou ook een bijkomende stimulans hebben gevormd voor landen die deel wilden nemen aan het VPO-proces. Ruim tien jaar na de start van het actieplan wordt de EU-houtverordening door bepaalde lidstaten nog steeds niet integraal uitgevoerd<sup>19</sup>. Hiermee wordt een negatief signaal afgegeven aan landen die trachten de legaliteit van hun houtexport te verzekeren<sup>20</sup>.

**26**

In de loop der jaren en vooral sedert de inwerkingtreding van regelgeving zoals de gewijzigde Lacey Act in de Verenigde Staten, de Australische wet die illegaal kappen verbiedt en de EUTR zijn de normen in bepaalde particuliere certificeringsregelingen verder aangepast zodat ze de legaliteitsvoorschriften beter afdekken. Zulke regelingen dragen er sterk toe bij dat aan het EUTR-stelsel van zorgvuldigheidseisen wordt voldaan<sup>21</sup>. Toch is slechts bij drie VPO's (Kameroen, Congo en de Centraal-Afrikaanse Republiek) de erkenning gepland van particuliere regelingen als onderdeel van het FLEGT-vergunningsproces met de daarvoor bestemde FLEGT-steun. Gezien de vanaf het begin van het FLEGT-actieplan ondervonden problemen met het opzetten van door de overheid beheerde vergunningensystemen in landen met dermate beperkte capaciteiten deed de Commissie te weinig ter bevordering van synergieën tussen FLEGT en particuliere certificeringsregelingen.

- 16 Werkdocument van de diensten van de Commissie — Toelichting bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen: effectbeoordeling — Verslag over bijkomende mogelijkheden voor de bestrijding van illegale houtkap.
- 17 Zonder dergelijke bepalingen zouden producenten uit VPO-landen in het nadeel zijn ten opzichte van producenten in andere landen. De wettelijke vereisten — en de betrokken kosten — zijn in het algemeen zwaarder voor producenten in VPO-landen dan voor producenten in landen die geen VPO hebben gesloten.
- 18 Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PB L 295 van 12.11.2010, blz. 23). Hiermee wordt opgetreden tegen de handel in illegaal gewonnen hout en houtproducten door middel van drie belangrijke initiatieven: 1) het op de EU-markt brengen van illegaal gewonnen hout of producten van dergelijk hout is verboden; 2) EU-handelaren die houtproducten op de EU-markt brengen, moeten een stelsel van zorgvuldigheidseisen toepassen; en 3) deze handelaren zijn verplicht hun leveranciers en afnemers te registreren.
- 19 Vier lidstaten (Griekenland, Spanje, Hongarije, en Roemenië) hebben niet voldaan aan hun verplichtingen inzake de tenuitvoerlegging van de EU-houtverordening. <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>
- 20 Artikel 20, lid 2, van de EUTR bepaalt dat de Commissie in 2015 een verslag over de toepassing voorlegt aan het Europees Parlement en de Raad.
- 21 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 607/2012 van de Commissie van 6 juli 2012 houdende gedetailleerde voorschriften betreffende het stelsel van

## Opmerkingen

### De Commissie stelde geen duidelijke prioriteiten vast voor haar bijstand

#### 27

Na de vaststelling van het actieplan stelden de lidstaten en de Commissie een lijst op van landen die bij voorrang zouden worden benaderd voor informele gesprekken over hun eventuele belangstelling voor de FLEGT-regeling<sup>22</sup>. De lijst omvatte Kameroen, Gabon, Congo, Ghana, Rusland, Brazilië, Papoea-Nieuw-Guinea, Indonesië en Maleisië. Tevens waren de lidstaten en de Commissie het erover eens dat de EU moest blijven openstaan voor handelsbesprekingen met alle landen die belangstelling toonden.

#### 28

Vrijwel alle landen die belangstelling toonden voor het FLEGT-actieplan kregen de mogelijkheid om aan het proces deel te nemen<sup>23</sup>, inclusief een aantal landen in Azië en Latijns-Amerika waarvoor de effectbeoordeling door de Commissie had aangetoond dat de potentiële impact van een VPO beperkt zou zijn wegens hun geringe afzet in de EU.

#### 29

De Commissie wees haar personele en financiële middelen niet toe overeenkomstig een reeks criteria die waarschijnlijk zouden zorgen voor de beste resultaten. Criteria zoals de omvang van de illegale houtkap, het belang van de handel met de EU en het engagement, de mogelijkheden en ontwikkelingsbehoeften van de betrokken landen werden niet samen in aanmerking genomen om prioriteiten in het gebruik van de middelen te bepalen.

#### 30

Dit had tot gevolg dat de beperkte financiële en technische steun werd gespreid over een groot aantal landen<sup>24</sup>, die niet altijd essentieel waren voor de aanpak van illegale houtkap of die waarschijnlijk niet het vereiste niveau van governance zouden ontwikkelen om op korte tot middellange termijn een vergunningstelsel in te kunnen stellen (zie **tekstvak 3**). Hierdoor verwaterde de steun en de mogelijke impact ervan.

#### 31

Samen met de regeringen van de partnerlanden stelde de Commissie tijdens de voorbereiding en in de loop van de VPO-onderhandelingen de belangrijkste vereisten vast voor functionerende vergunningssystemen in de betrokken landen. De beoordelingen omvatten onderzoek van het bosbouwbeleid en de juridische kaders, overleg met de bevoegde ministeries en andere belanghebbenden en een analyse van de belangrijkste VPO-aspecten. De vereisten werden opgesomd in bijlagen bij de VPO's. De bijlagen omvatten ook een lijst van terreinen waarop steun was vereist<sup>25</sup> en van geplande acties<sup>26</sup>.

#### 32

In de VPO's wordt niet beschreven hoe de verantwoordelijkheid voor de financiering moet worden verdeeld tussen de regering, de Commissie en andere donoren<sup>27</sup>.

zorgvuldigheidseisen en de frequentie en de aard van de controles op de toezichhoudende organisaties overeenkomstig Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PB L 177 van 7.7.2012, blz. 16).

- 22 Notulen van een ad-hoc-vergadering over FLEGT-donorcoördinatie op 26.2.2004.
- 23 Momenteel doorlopen 26 landen diverse fasen van het VPO-proces.
- 24 De conclusie van het EFI-voortgangsverslag 2003-2010 was dat de vraag om VPO-steun reeds groter was dan de antwoordcapaciteit en dat bepaalde lidstaten ook wilden samenwerken met nabuurschapslanden (Belarus, Rusland en Oekraïne) of regio's (Westelijke Balkan) waarmee ze meer handel voerden dan met tropische ontwikkelingslanden. Zie het voortgangsverslag over het FLEGT-actieplan 2003-2010; EFI (2011), blz. 36.
- 25 De VPO tussen de EU en de republiek Kameroen omvat bijvoorbeeld het volgende: a) capaciteitsopbouw; b) communicatie; c) bevordering van FLEGT-producten op de markt van de Unie; d) toezicht op de binnenlandse markt voor hout; e) industrialisering; f) monitoring van de impact van de overeenkomst; g) hulp bij het toezicht op de toepassing van de regeling ter waarborging van de wettigheid; h) modernisering van het traceerbaarheidssysteem; i) versterking van het nationale controlesysteem; j) het systeem ter waarborging van de wettigheid; k) het systeem voor de afgifte van FLEGT-vergunningen; l) inrichting van een onafhankelijke audit; m) hervorming van het juridisch kader; n) zoeken naar aanvullende financiering.
- 26 Bijvoorbeeld de organisatie van de binnenlandse houtmarkt of de invoering van een geschikt traceerbaarheidssysteem.
- 27 De VPO's met ACS-staten wijzen alleen op de noodzaak financiering te verwerven uit

## 33

De samen met de regeringen van de VPO-landen uitgevoerde projecten betreffen de in de VPO's genoemde behoeften, zoals de ontwikkeling van houttraceersystemen, vergunningensystemen en de invoering van een onafhankelijke auditfunctie. De doelstelling van een versterkte rechtshandhaving door de nationale instanties werd echter niet duidelijk behandeld omdat zeer weinig projecten op deze zeer belangrijke kwestie zijn gericht. Gebrekkige rechtshandhaving heeft een grote invloed op de mate waarin illegale houtkap plaatsvindt, want de kansen op ontdekking en vervolging van milieuovertredingen zijn klein en de stimuli om illegaal te werken zijn overeenkomstig groot. De behoeften van de VPO-landen op dit gebied zijn groot, zoals bijvoorbeeld blijkt uit hun rangschikking in de corruptieperceptie-index van Transparency International (zie **bijlage IV**). Bepaalde VPO-landen vertonen wel een positieve ontwikkeling, maar de meeste behoren nog steeds tot de groep van landen waar de corruptiegraad in de perceptie het hoogst is ter wereld.

## 34

De ondersteuning van het VPO-proces werd niet consistent opgenomen in de ontwikkelingssamenwerkingsstrategieën met de partnerlanden. Governance in de bosbouw maakt deel uit van een kernsector in vijf<sup>28</sup> van de twaalf<sup>29</sup> VPO-landen in de landenstrategiedocumenten voor de programmeringsperiode 2007-2013. Omdat illegale houtkap meerdere sectoren aangaat (governance, handel, landbouw), zou FLEGT ook in alle VPO-landen in verschillende kernsectoren kunnen worden aangepakt, maar in de ontwikkelingssamenwerkingsstrategieën wordt deze mogelijkheid niet onderzocht en er wordt evenmin gewezen op de noodzaak om FLEGT-kwesties in de relevante kernsectoren te integreren („mainstreaming”).

het EOF en andere, nog te bepalen mechanismen. De VPO met Indonesië vermeldt de mogelijkheid om middelen te verwerven in het kader van de EU-programmeringen.

28 Kameroen, Honduras, Indonesië, Maleisië en Congo.

29 De controleurs onderzochten twaalf landen die VPO's ondertekenden of daarover momenteel onderhandelen en die FLEGT-steun ontvangen.

### Liberia en de Centraal-Afrikaanse Republiek

Liberia en de Centraal-Afrikaanse Republiek, die beide een VPO ondertekenden, ontvingen aanzienlijke financiële steun voor de voorbereiding en uitvoering van hun VPO's<sup>30</sup>. Deze landen exporteren zeer geringe hoeveelheden houtproducten naar de EU en staan voor grote bestuurlijke uitdagingen waardoor ze in de voorzienbare toekomst geen functionerend vergunningenstelsel zullen kunnen ontwikkelen. Daarentegen heeft Ivoorkust aanzienlijk grotere volumes houtproducten uitgevoerd naar de EU dan deze landen<sup>31</sup>, maar toch ontving dit land geen financiële steun in voorbereiding op een VPO.

30 De importen in de EU van houtproducten uit Liberia en de Centraal-Afrikaanse Republiek waren goed voor respectievelijk ongeveer 5 en 18 miljoen euro per jaar, terwijl de totale financiële steun aan die landen respectievelijk 11,9 en 6,8 miljoen euro beliep.

31 Gemiddeld 166 miljoen euro per jaar.

## Opmerkingen

### De EU-steun aan de houtproducerende landen was niet doeltreffend genoeg

#### 35

De Rekenkamer onderzocht of

- a) de projectoutput werd geleverd zoals gepland;
- b) de algemene vooruitgang inzake vergunningstelsels bevredigend was, en
- c) de Commissie naar behoren toezicht hield en verslag uitbracht over de uitvoering van het actieplan.

### De voornaamste onderzochte projecten ondervonden problemen

#### 36

Projecten ter versterking van de capaciteit van overheidsinstanties waren ondoeltreffend. Daarentegen versterkte FLEGT wel maatschappelijke organisaties, zodat de transparantie van de bosbouwsector verbeterde. De financieel belangrijkste projecten in Kameroen en Indonesië leverden niet de verwachte resultaten op. Het gebrek aan succes in Kameroen stopte de vooruitgang en de mislukking van het project in Indonesië leidde tot een heroriëntatie in het gebruik van de EU-middelen.

#### 37

Het grootste project in het VPO-proces in Kameroen, ter invoering van een houttraceersysteem<sup>32</sup>, is mislukt want het ontwikkelde systeem is niet operationeel, wat betekent dat de bestaande producten van het project niet zullen worden gebruikt. Het project liep van 2010 tot 2013 en kostte 2,27 miljoen euro. De mislukking was het gevolg van een combinatie van factoren, gaande van een ontoereikende behoeftenanalyse tot ernstige tekortkomingen in de uitvoering van het project. Een aspect van die ontoereikende behoeftenanalyse was de ondoeltreffende coördinatie tussen de Commissie en de belanghebbenden, met name het ministerie van Bosbouw en Wild. Bovendien waren de prestaties van de contractant ontoereikend en greep de Commissie niet tijdig in. De mislukking van het houttraceersysteem was een van de voornaamste factoren die bijdroegen tot de vertraagde VPO-uitvoering in Kameroen. In een apart project dat gefinancierd wordt door het Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit wordt momenteel een nieuw systeem ontwikkeld.

32 Project: Invoering van een houttraceersysteem in Kameroen.

## Opmerkingen

### 38

De grootste prestatie van het FLEGT-proces in Kameroen is de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de bosgovernance. Voordat de VPO werd ondertekend, erkende de regering de maatschappelijke organisaties niet als legitieme partners met het recht zich uit te spreken over kwesties in verband met het beheer van de hulpbronnen in bossen. Hoewel de lokale en internationale ngo's nog vaak een gespannen relatie hebben met de bevoegde ministeries<sup>33</sup>, zijn ze geaccepteerd als belanghebbenden die het bosbouwbeleid in het land op verschillende niveaus kunnen beïnvloeden. Dit had een positieve impact op de transparantie en verantwoording in de hele sector. De projecten versterkten in het algemeen wel de positie van het maatschappelijk middenveld, maar twee van de vier gecontroleerde projecten die werden uitgevoerd door ngo's leverden niet alle verwachte resultaten, vooral doordat de doelstellingen te ambitieus waren.

### 39

Het financieel belangrijkste FLEGT-project in Indonesië<sup>34</sup> was erop gericht de wetshandhaving en governance in de bosbouw te verbeteren door een grotere verantwoording en transparantie, de illegale houthandel te verminderen door betrokkenheid van handels- en bedrijfssectoren en de coördinatie van FLEGT-activiteiten te ondersteunen. De meeste geplande resultaten werden niet behaald wegens een te ambitieus en onrealistisch projectontwerp, problemen bij de uitvoering en een gebrekkig toezicht. Het project bracht geen concrete resultaten voort en werd voortijdig afgesloten; een deel van de projectmiddelen moest worden teruggevorderd. Na een meningsverschil met de Commissie over de afhandeling van het project besloot de Indonesische regering de VPO verder uit te voeren zonder directe steun van de Commissie.

### 40

In het landenstrategiedocument van de Commissie voor de periode 2002-2006 voor Indonesië werd het beheer van de natuurlijke hulpbronnen en met name bossen beschouwd als een van de kernsectoren voor ontwikkelingshulp, maar dit was niet langer het geval in de volgende periode 2007-2013. Behalve het Indonesische FLEGT-steunproject in 2004 werd voor deze periode geen andere EU-ontwikkelingshulp voor de bosbouwsector aan de regering van Indonesië geprogrammeerd.

### 41

De EU-steun ten belope van 10 miljoen euro ging vanaf 2004 uitsluitend naar elf projecten van ngo's in Indonesië. De projecten betroffen meestal steun voor lokale deelname (door het maatschappelijk middenveld of andere niet-overheidsactoren waaronder de particuliere sector) aan diverse onderdelen van de VPO (inclusief beleidsvorming) om de governance in de bosbouw te verbeteren en systemen voor houttracering en onafhankelijk toezicht in te voeren. Dit had het voordeel dat er werd gewerkt met geëngageerde organisaties, maar een meer gecoördineerde aanpak was nodig wegens de omvang van de bestaande uitdagingen. Een van die uitdagingen is het bijstaan van het grote aantal kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) bij hun voorbereiding voor een volledige FLEGT-vergunning, maar deze taak gaat de mogelijkheden van de projecten van de Commissie ver te boven.

- 33 Zo geeft het ministerie van Bosbouw en Wild geen follow-up aan rapporten van plaatselijke gemeenschappen over illegale houtwinning (Project: *Extern toezicht door gemeenschappen op bossen bij de tenuitvoerlegging van de FLEGT-VPO in Kameroen*).
- 34 FLEGT-steunproject EG-Indonesië

## Opmerkingen

### 42

De vier onderzochte ngo-projecten in Indonesië waren erop gericht het systeem voor onafhankelijk toezicht in het land te versterken, kmo's te steunen en de voorbereiding en uitvoering van de VPO te verbeteren. Bij één project werden de doelstellingen op tijd en binnen de begroting gerealiseerd<sup>35</sup>. Twee projecten zijn nog in uitvoering en één ervan zal waarschijnlijk de geplande output opleveren<sup>36</sup>. Het andere project<sup>37</sup> kende grote vertraging en de reikwijdte ervan werd aanzienlijk teruggebracht wegens gebreken in het ontwerp en het terugtreden van een cofinancieringspartner.

### 43

De voornaamste factoren die volgens de Rekenkamer de realisatie van de projectdoelstellingen in deze twee landen hinderen, werden ook onderstreept door de beoordelaars van de Commissie in hun ROM-verslagen en hun evaluaties van FLEGT-projecten in andere VPO-landen. Die factoren waren: onvoldoende beoordeling van de risico's en beperkingen van de projecten, ondeugdelijke opzet, slecht projectbeheer en -toezicht, en coördinatieproblemen tussen projectpartners.

### De vooruitgang op weg naar vergunningverlening verloopt traag

### 44

Het VPO-proces loopt momenteel in 26 landen. Negen landen onderhandelen over VPO's; zes andere hebben al ondertekend, namelijk Indonesië, Kameroen, Ghana, Congo, Liberia en de Centraal-Afrikaanse Republiek. De vorderingen van deze landen op weg naar vergunningverlening lopen sterk uiteen wegens allerlei factoren zoals verschillende institutionele capaciteiten en de mate van inzet voor het proces.

### 45

In Indonesië, waar de VPO-onderhandelingen in maart 2007 begonnen en de overeenkomst in mei 2014 in werking trad, is aanzienlijke vooruitgang geboekt inzake openstaande kwesties en is er hoop dat er in de nabije toekomst tot het verstrekken van FLEGT-vergunningen kan worden overgegaan. Het land heeft al een nationaal waarborgings- en vergunningenstelsel voor de legaliteit van hout, dat verplicht is voor de hele export. Na de gezamenlijke beoordeling in 2013 en 2014 is het nu bezig de overgebleven problemen op te lossen. Indonesië staat voor twee grote uitdagingen: 1) zorgen voor de vereiste governance in een land van deze omvang en diversiteit, en 2) verzekeren dat zijn talrijke kmo's volledig voldoen aan alle voorschriften.

### 46

Kameroen toonde in 2004 belangstelling voor de ondertekening van een VPO met de EU. De bosbouwwetgeving in Kameroen wordt goed ontwikkeld geacht, maar ze is ook zeer ingewikkeld en handhaving blijft een grote uitdaging. De VPO-onderhandelingen duurden vier jaar, van 2006 tot 2010. Wegens het lange bekrachtigingsproces trad de overeenkomst uiteindelijk pas op 1 december 2011 in werking. Volgens het schema in de overeenkomst zou het houttraceersysteem als proef worden getest in 2013 en zouden FLEGT-vergunningen worden afgegeven in 2015. De hoofddoelstelling van de VPO — de ontwikkeling van een houtvergunningensysteem — is echter nog lang niet bereikt, vooral wegens de mislukking van het project ter ontwikkeling van een houttraceersysteem. Er moeten dus nog veel uitdagingen worden overwonnen voordat FLEGT-vergunningverlening geheel kan plaatsvinden.

- 35 Project: *Versterking van maatschappelijke organisaties en kleine en middelgrote ondernemingen in de houtindustrie bij de voorbereiding op het VPO en de uitvoering van het SVLK.*
- 36 Project: *Bevordering van de toepassing van het systeem ter waarborging van de wettigheid van hout (FLEGT-vergunning) als een essentiële stap naar een duurzame productie en consumptie in de houtverwerkende industrie in Indonesië.*
- 37 Project: *Versterking van overheids- en niet-overheidsactoren bij de voorbereiding, onderhandeling en/of uitvoering van een FLEGT-VPO.*

## Opmerkingen

### 47

Ghana, het eerste land dat in 2009 een VPO ondertekende, wilde aanvankelijk de eerste producten onder FLEGT-vergunning exporteren tegen eind 2011. Het houttraceersysteem is reeds operationeel, maar de vergunningprocedures moeten nog worden getest. Momenteel heeft het land de ambitie om de systemen klaar te krijgen voor vergunningverlening tegen eind 2015.

### 48

In Congo, dat zijn VPO ratificeerde in mei 2010, wordt gewerkt aan de bosbouwstrategie en aan nieuwe bosbouwwetgeving. De vooruitgang verliep echter langzaam door een combinatie van factoren die vooral betrekking hebben op governance.

### 49

VPO-onderhandelingen tussen de EU en Liberia begonnen in maart 2009 en de VPO werd ondertekend in juli 2011. Toch blijft illegale houtkap een groot probleem, evenals het misbruik van de vergunningen voor particulier gebruik<sup>38</sup>. De voornaamste uitdaging ligt in de geringe capaciteiten van de diensten voor bosbeheer.

### 50

De VPO met de Centraal-Afrikaanse Republiek werd gesloten in november 2011 maar door de burgeroorlog viel alle regeringsactiviteit stil. Vele landsdelen worden niet gecontroleerd door de diensten voor bosbeheer, hetgeen het VPO-uitvoeringsproces belemmert.

### 51

Nog negen andere landen onderhandelen momenteel over VPO's. Eén ervan, Maleisië, is een belangrijke producent van tropisch hout en het eerste land om onderhandelingen in te zetten in 2006. Jarenlange intensieve onderhandelingen volstonden echter niet om de problemen te overwinnen voor het toepassen van een VPO in het hele land en met name in Sarawak. Daar een VPO ontbreekt, maakt Maleisië uitgebreid gebruik van overheids- en particuliere certificeringsregelingen.

### 52

Hoewel de Commissie erin is geslaagd illegale houtkap onder de aandacht te brengen en te houden, wordt er slechts langzaam gevorderd op de weg naar vergunningverlening. Het gevaar bestaat dat er „FLEGT-moeheid” optreedt als landen het gebrek aan voortgang frustrerend vinden en voor hun producten andere, minder strikte markten kunnen vinden. In de meeste landen zijn de voornaamste uitdagingen in het uitvoeringsproces een gebrek aan institutionele capaciteit, wijdverbreide corruptie en slechte wetshandhaving.

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

### De toezicht- en rapportageprocedures waren onbevredigend

#### 53

De Commissie bracht niet regelmatig verslag uit over de voortgang van het FLEGT-actieplan. Hoewel zij overeenkomstig artikel 9 van de FLEGT-verordening binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de eerste VPO een verslag moest voorleggen aan de Raad, werd een dergelijk verslag nooit opgesteld. Er waren verslagen beschikbaar over afzonderlijke partnerlanden, en die bevatten wel informatie over de uitgevoerde acties op diverse VPO-terreinen, maar de voortgang van de VPO-uitvoering werd niet getoetst aan mijlpalen en er was geen beschrijving van de resultaten, noch van de ondervonden problemen of van de aanpak daarvan.

#### 54

Een probleem was het ontbreken van een kader, inclusief een betrouwbare databank (zie paragraaf 22) die de verantwoording zou vergemakkelijken. Door het ontbreken van doelstellingen en mijlpalen viel de vooruitgang moeilijk te beoordelen. Zoals werd opgemerkt in het voortgangsverslag over het FLEGT-actieplan 2003-2010 van het EFI wordt dit nog verder bemoeilijkt doordat het actieplan eerder een politiek proces is dan een traditioneel steunprogramma<sup>39</sup>.

#### 55

Pas eind 2014 kwam de Commissie met een gestandaardiseerd kader voor de voortgangsmonitoring, om zo de realisatie van de hoofdfasen in de VPO-uitvoering te kunnen meten. Tot nu toe diende dit voor interne beheersdoeleinden van de Commissie. Daar het systeem pas zeer onlangs werd ingevoerd, is het te vroeg voor commentaar over het functioneren ervan in de praktijk.

#### 56

Eind 2014 startte de Commissie een externe evaluatie van het FLEGT-actieplan en de rapportage hierover is gepland voor oktober 2015. Deze evaluatie vindt twaalf jaar na de indiening van het actieplan plaats en komt dus veel te laat gezien de ondervonden problemen en belangrijke ontwikkelingen in die periode, die hadden moeten worden opgemerkt en geanalyseerd wat betreft hun invloed op het bestaande actieplan, zoals:

- a) het toenemende belang van grote Aziatische economieën in de houthandel;
- b) de groeiende impact van de illegale herinrichting van bossen voor andere doeleinden zoals landbouw;
- c) de kansen voor meer synergie met de REDD+-maatregel ter beperking van de klimaatverandering;
- d) wijzigende trends in de houtuitvoer naar de EU;
- e) de mogelijkheid om meer gebruik te maken van particuliere certificeringsregelingen.

<sup>39</sup> Voortgangsverslag over het FLEGT-actieplan 2003-2010; EFI (2011), blz. 34.



## 57

De Rekenkamer concludeert dat de Commissie de steun die werd verleend in het kader van het EU FLEGT-actieplan niet goed genoeg heeft beheerd.

## 58

De FLEGT-steun was niet goed genoeg ontworpen en gericht:

- a) De EU-steun voor het FLEGT-proces was gebaseerd op een deugdelijke beoordeling van het probleem van de illegale houtkap, de drijvende krachten erachter en mogelijke maatregelen; de Commissie ontwierp het FLEGT-actieplan op innovatieve wijze.
- b) De Commissie stelde echter geen behoorlijk werkplan op met duidelijke doelstellingen, mijlpalen en een specifieke begroting. Hoewel die elementen moeilijk op te stellen waren bij het begin van het actieplan, hadden ze wel in de beginjaren moeten zijn ingevoerd.
- c) De laattijdige vaststelling en trage uitvoering van de EUTR werkte demotiverend voor de VPO-landen die zich voorbereiden voor de uiteindelijke FLEGT-vergunningverlening.
- d) De leemte die ontstond door het uitblijven van FLEGT-vergunningen werd goeddeels ingevuld door particuliere certificerende instanties, die er sterk toe bijdragen dat aan de zorgvuldigheidseisen van de EUTR wordt voldaan. De Commissie zocht echter te weinig naar mogelijke synergie tussen FLEGT en deze particuliere regelingen.
- e) De Commissie stelde geen duidelijke financieringsprioriteiten voor haar steun aan houtproducerende landen.

## Aanbeveling 1 Werkplan

---

De Commissie moet voor de periode 2016-2020 een werkplan opstellen voor de verschillende onderdelen van het FLEGT-actieplan, met daarin duidelijke en specifieke doelstellingen, prioriteiten en termijnen, evenals een begroting voor EU-steun in houtproducerende landen. Bij de doelstellingen moet rekening worden gehouden met de capaciteiten en specifieke beperkingen van de landen.

## Aanbeveling 2 Tenuitvoerlegging van de EUTR

---

Het is hoog tijd dat de Commissie aandringt op een strikte tenuitvoerlegging van de houtverordening in alle lidstaten.

## Aanbeveling 3 Particuliere certificeringsregelingen

---

De Commissie moet bepalen in welke mate er meer gebruik kan worden gemaakt van het werk van particuliere certificerende instanties met een goede naam.

## Aanbeveling 4 Toewijzing van middelen

---

De middelen moeten worden toegewezen aan acties die waarschijnlijk het grootste effect zullen hebben bij het bestrijden van de illegale houtkap en de daarmee samenhangende handel. Waar de tenuitvoerlegging van VPO-vereisten minder haalbaar lijkt, moet de Commissie maatregelen voorstellen om de governance in de bosbouw te steunen zonder noodzakelijkerwijs een VPO te ondertekenen.

### 59

De EU-steun aan de houtproducerende landen was niet doeltreffend genoeg.

- a) De steun versterkte wel het maatschappelijk middenveld en maakte partnerlanden meer bewust van het probleem van illegale houtkap, maar projecten om de capaciteit van overheidsinstanties te verhogen leverden niet de verwachte resultaten op.
- b) Het FLEGT-vergunningensysteem, dat de hoeksteen van het actieplan vormt, is nog in geen enkel partnerland operationeel. Het actieplan werd twaalf jaar geleden voorgesteld, en ondanks een ruime belangstelling voor de VPO's is er nog geen werkend FLEGT-vergunningensysteem en werden opeenvolgende termijnen daarvoor gemist.
- c) De Commissie zorgde niet naar behoren voor toezicht op en rapportage over de voortgang van het FLEGT-actieplan. De eind 2014 gestarte evaluatie kwam veel te laat.

Dit verslag werd door kamer III onder voorzitterschap van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 8 september 2015.

### Aanbeveling 5 Verslaglegging

---

De Commissie moet om de twee jaar verslag uitbrengen over de voortgang van het FLEGT-actieplan. Dat moet een beoordeling van de VPO-uitvoering omvatten en de geplande termijnen, de ondervonden problemen en de getroffen of voorziene maatregelen vermelden.

### Aanbeveling 6 Evaluaties

---

De Commissie moet de lopende evaluatie te baat nemen om te beoordelen hoe de huidige aanpak kan worden gewijzigd om te komen tot meer tastbare resultaten.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
President

## Uitvoering van programma's met betrekking tot FLEGT, governance en handel in de bosbouw van 2003-2013

(miljoen euro)

Regio/land	VPO's			Wijze van beheer			Totaal
	Onder-tekend (jaar)	Belang-stelling <sup>1</sup>	Lopende onderhande-lingen <sup>3</sup>	Implementatie door de lidstaten	Gezamenlijk beheer met internationale organisaties	Andere (uit-voering door partnerlanden, ngo's, overheids- en particuliere bedrijven)	
<b>Afrika bezuiden de Sahara</b>							<b>74,89</b>
Meerdere landen <sup>2</sup>						14,92	14,92
Kameroen	2010					13,66	13,66
Liberia	2011			8,00		3,90	11,90
Ghana	2009					3,00	3,00
Burkina Faso					7,80	0,20	8,00
Congo	2010					7,56	7,56
Centraal-Afrikaanse Rep.	2011					6,80	6,80
Dem. Republiek Congo			X		3,00	2,18	5,18
Uganda						2,75	2,75
Madagaskar						0,68	0,68
Gabon			X			0,20	0,20
Sudan						0,19	0,19
Malawi						0,05	0,05
<b>Latijns-Amerika</b>							<b>90,21</b>
Meerdere landen <sup>2</sup>						3,93	3,93
Honduras			X	20,40		21,73	42,13
Brazilië					10,79	12,74	23,53
Nicaragua				2,00		6,06	8,06
Colombia		X				8,05	8,05
Peru		X				4,03	4,03
Guyana			X			0,45	0,45
Chili						0,04	0,04

(miljoen euro)

Regio/land	VPO's			Wijze van beheer			Totaal
	Onder-tekend (jaar)	Belang-stelling <sup>1</sup>	Lopende onderhande-lingen <sup>3</sup>	Implementatie door de lidstaten	Gezamenlijk beheer met internationale organisaties	Andere (uit-voering door partnerlanden, ngo's, overheids- en particuliere bedrijven)	
<b>Azië en de Stille Oceaan</b>							<b>43,37</b>
Meerdere landen <sup>2</sup>					10,60	1,91	12,51
Indonesië	2011					21,95	21,95
China						3,84	3,84
Filipijnen		X				1,92	1,92
Afghanistan						1,88	1,88
Thailand						0,61	0,61
Myanmar/Birma		X				0,45	0,45
Salomonseilanden		X				0,18	0,18
Maleisië			X				
Vietnam			X			0,03	0,03
<b>Nabuurchap</b>							<b>25,04</b>
Meerdere landen <sup>2</sup>					15,00		15,00
Marokko						5,63	5,63
Kosovo				2,70		0,41	3,11
Montenegro						0,75	0,75
Libanon						0,33	0,33
Albanië						0,10	0,10
Georgië						0,09	0,09
Belarus						0,03	0,03
<b>Twee of meer regio's</b>							<b>63,65</b>
Meerdere landen <sup>2</sup>					39,60	24,05	63,65
<b>Totaal</b>				<b>33,10</b>	<b>86,79</b>	<b>177,28</b>	<b>297,17</b>

1 Zes andere landen toonden belangstelling (Bolivia, Cambodja, Ecuador, Guatemala, Papoea-Nieuw-Guinea en Sierra Leone) maar er zijn nog geen financiële middelen vastgelegd.

2 Projecten in meerdere landen omvatten: (voor de regio Azië en de Stille Oceaan) overeenkomsten met het Europees Bosseninstituut voor een totaal van 10,6 miljoen euro (FLEGT Azië), en (voor de nabuurschapsregio) overeenkomsten met de Wereldbank voor een totaal van 15 miljoen euro (FLEGT).

Wat betreft meerlandenprojecten in meer dan twee regio's omvatten de belangrijkste programma's overeenkomsten ten belope van 12 miljoen euro met het EFI en van 20 miljoen euro met de FAO (FLEGT ACS 10 miljoen euro en EU FAO FLEGT 10 miljoen euro).

3 Er lopen onderhandelingen met drie andere landen waarvoor nog geen financiële middelen zijn vastgelegd — Ivoorkust, Laos en Thailand.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door DG DEVCO verstrekte informatie.

## Lijst van gecontroleerde projecten

Land	Naam project	EU-bijdrage (euro)	Uitvoeringsperiode
Kameroen	<i>Instelling van een onafhankelijke toezichhouder op bosbouwcontrole en follow-up van bosbouwovertradingen in Kameroen</i>	2 480 070	31.12.2009 - 30.12.2013
	<i>Invoering van een houttraceersysteem in Kameroen.</i>	2 496 763	15.2.2010 - 14.12.2012
	<i>Uitvoering van een onafhankelijke audit van het FLEGT-systeem in Kameroen</i>	1 164 600	4.5.2012 - 3.5.2014
	<i>Bevordering van legale productie en uitvoer van hout uit gemeenschappelijke bossen</i>	987 139	1.2.2011 - 31.1.2012
	<i>Extern toezicht door gemeenschappen op bossen bij de tenuitvoerlegging van de FLEGT-VPO in Kameroen</i>	113 836	19.1.2012 - 18.7.2013
Indonesië	FLEGT-steunproject EG-Indonesië	11 276 872	1.3.2006 - 28.11.2011
	In samenspraak opgestelde ruimtelijkeordeningsplannen en duurzame institutionele regeling ter versterking van de rechten op het gebied van grondbezit en bossen en de gemeenschapsrechten in Indonesië	1 796 619	1.3.2010 - 28.2.2014
	Versterking van overheids- en niet-overheidsactoren bij de voorbereiding, onderhandeling en/of uitvoering van een FLEGT-VPO	1 189 228	10.1.2011 - 31.12.2015
	Versterking van het onafhankelijke bosbouwtoezichtsnetwerk in Indonesië om te zorgen voor een geloofwaardig houtlegaliteitsverificatiesysteem en voor een doeltreffende VPO-toepassing	188 946	1.5.2011 - 30.4.2013
	Bevordering van de toepassing van het systeem ter waarborging van de wettigheid van hout (FLEGT-vergunning) als een essentiële stap naar een duurzame productie en consumptie in de houtverwerkende industrie in Indonesië	1 091 463	30.1.2013 - 28.2.2014

## Lijst van onderzochte projectevaluaties en ROM-verslagen

## Evaluaties

	Naam project	EU-bijdrage (euro)	Land	Datum en soort evaluatie	Voornaamste bevindingen in het verslag
1	Regionaal steunprogramma voor het EU-FLEGT-actieplan in Azië	5 800 000	Hoofdkantoor	December 2010 tussentijds	<ul style="list-style-type: none"> <li>Slecht projectontwerp: doelstellingen, projectactiviteiten, verwachte resultaten en mijlpalen onvoldoende specifiek</li> <li>Geen duidelijk systeem voor prestatie monitoring, leidend tot een geringe doeltreffendheid en beperkte verantwoording</li> </ul>
2	VERIFOR — Institutionele opties voor legaliteitsverificatie in de bosbouwsector	1 902 171		November 2009 definitief	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gebrek aan soepelheid in het project voor aanpassing of afstemming van zijn logisch kader op de dynamiek in bepaalde regio's van Azië en Afrika, waardoor de doeltreffendheid afneemt</li> </ul>
3	Timber Trade Action Plan (TTAP, Actieplan houthandel) — een project van het TFT (Tropical Forest Fund)	3 389 796		Mei 2012 definitief voor de eerste fase en tussentijds voor de tweede fase	<ul style="list-style-type: none"> <li>Algemene projectprestaties zeer positief</li> </ul>
4	Zorgen voor een plaats aan tafel: steun voor de deelname van ngo-coalities aan het FLEGT-VPO-proces om de governance in de bosbouw te verbeteren en de rechten van plaatselijke en inheemse bevolkingsgroepen te versterken	960 000		Juni 2012 definitief	<ul style="list-style-type: none"> <li>Algemene projectprestaties zeer positief</li> </ul>
5	Forest Governance Learning Group (FGLG, Leergroep governance in de bosbouw) — praktisch, rechtvaardig en duurzaam gebruik van bossen mogelijk maken	1 866 365		Januari 2014 definitief	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ontbreken van een systematische behoeftenanalyse en onvoldoende specifiek logisch kader (logframe) voor het project, geen behoorlijk bepaalde indicatoren op landsniveau</li> <li>De door het project ondersteunde acties zijn onvoldoende om de beoogde verbetering van de governance te bereiken</li> </ul>
6	<i>Invoering van een houttraceersysteem in Kameroen</i>	2 496 763	Kameroen	Mei 2013 definitief	<ul style="list-style-type: none"> <li>Slecht projectontwerp: onvoldoende rekening gehouden met risico's en beperkingen in het land</li> <li>Onvoldoende coördinatie tussen belanghebbenden</li> <li>Ondoeltreffend toezicht en projectbeheer</li> <li>Output niet geleverd zoals verwacht</li> </ul>
7	<i>Bevordering van legale productie en uitvoer van hout uit gemeenschappelijke bossen</i>	987 139		December 2012 tussentijds	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beperkingen onvoldoende beoordeeld en onvoldoende geanticipeerd op beperkingen</li> <li>Projectontwerp onvoldoende realistisch</li> </ul>
8	De governance in de Afrikaanse bosbouw versterken door nationale vergaderingen op hoog niveau over illegale houtkap en door bewustmaking en opleiding voor het middenkader	1 890 608		Mei 2013 tussentijds	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen behoorlijk logisch kader met objectief meetbare indicatoren</li> <li>Gebreken in projecttoezicht: geen regelmatige vergaderingen van de stuurgroep</li> <li>Door coördinatieproblemen ontbreken er verbindingen tussen de verschillende soorten projectoutput</li> </ul>

## Bijlage III

	Naam project	EU-bijdrage (euro)	Land	Datum en soort evaluatie	Voornaamste bevindingen in het verslag
9	FLEGT-steunproject EG-Indonesië	11 276 872	Indonesië	September 2010 definitief	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ongeschikt en onrealistisch projectontwerp</li> <li>○ Ondoeltreffende monitoring van en toezicht op het project</li> <li>○ De meeste output werd niet volgens plan geleverd</li> </ul>
10	<i>Onafhankelijk toezicht op de toepassing van de boswet en governance ter ondersteuning van de FLEGT-VPO in het Congobekken</i>	1 598 497	Congo	Maart 2012 tussentijds	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bepaalde gebreken in het logisch kader, met name bij de vaststelling van objectief controleerbare indicatoren</li> <li>○ Gebreken in projecttoezicht: geen regelmatige vergaderingen van de stuurgroep</li> </ul>

## ROM-verslagen

	Naam project	EU-bijdrage aan het programma (euro)	Land	ROM-datum	Voornaamste bevindingen in het verslag
11	Bosbewonersprogramma: Een goede plaats aan tafel: Doeltreffende deelneming door van het bos afhankelijke gemeenschappen en maatschappelijke organisaties aan FLEGT	778 271	Kameroen	Maart 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Logisch kader niet behoorlijk uitgewerkt, waardoor de geproduceerde output moeilijk te beoordelen is</li> <li>○ Partners niet behoorlijk betrokken bij het projectontwerp</li> <li>○ Beperkte coördinatie met andere FLEGT-projecten en nationale actoren</li> <li>○ Beperkte toezichtsinspanningen</li> </ul>
12	<i>Bevordering van legale productie en uitvoer van hout uit gemeenschappelijke bossen</i>	987 139		Maart 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Slecht logisch kader, doelstellingen en indicatoren niet specifiek genoeg</li> <li>○ Ontoereikende risicoanalyse</li> <li>○ Gebrekkig toezicht op activiteiten</li> <li>○ Vertragingen bij tenuitvoerlegging</li> <li>○ Een soepele/haalbare exitstrategie ontbreekt</li> </ul>
13	De governance in de Afrikaanse bosbouw versterken door nationale vergaderingen op hoog niveau over illegale houtkap en door bewustmaking en opleiding voor het middenkader	1 890 608		Juni 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Slecht logisch kader, doelstellingen, output en indicatoren slecht ontworpen</li> <li>○ Slechte coördinatie tussen belanghebbenden</li> <li>○ Geringe outputkwaliteit en onzekere duurzaamheid</li> </ul>
14	Capaciteitsopbouw in het Congo-bekken en tenuitvoerlegging van onafhankelijk toezicht op de wetshandhaving en governance in de bosbouw in Congo	1 636 366	Congo	April 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Niet altijd kwantificeerbare indicatoren</li> <li>○ Project afhankelijk van externe financiering; genereert niet zelf inkomsten</li> <li>○ De institutionele structuur zal waarschijnlijk niet blijven bestaan zonder interventie van buitenaf</li> </ul>
15	<i>Onafhankelijk toezicht op de toepassing van de boswet en governance ter ondersteuning van de FLEGT-VPO in het Congobekken</i>	1 438 647		December 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Indicatoren niet specifiek en moeilijk meetbaar</li> <li>○ Vergaderingen van de stuurgroep waren gepland maar gingen niet door</li> <li>○ Duurzaamheid afhankelijk van blijvende financiering van donoren</li> </ul>
16	<i>Voorlichting over de FLEGT-VPO met het oog op een eigen inbreng en deelname van de lokale bevolking, waaronder de autochtone bevolkingsgroepen, bij de uitvoering ervan</i>	180 000		December 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Slecht logisch kader; bepaalde indicatoren niet meetbaar</li> <li>○ Belanghebbenden niet behoorlijk betrokken bij het projectontwerp</li> <li>○ Vergaderingen van de stuurgroep waren gepland maar gingen niet door</li> <li>○ Duurzaamheidsproblemen: VPO-proces loopt nog, technisch opleidingsniveau van partners en andere belanghebbenden ontoereikend</li> </ul>



## Bijlage III

	Naam project	EU-bijdrage aan het programma (euro)	Land	ROM-datum	Voornaamste bevindingen in het verslag
17	Governance-initiatief voor rechten en verantwoording in bosbeheer (GIRAF)	865 767	Ghana	Juli 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Slecht logisch kader</li> <li>○ Vage risico's en veronderstellingen</li> <li>○ Slechte coördinatie tussen partners</li> <li>○ Geen onderbouwend beleidskader</li> <li>○ Ondoeltreffende uitvoering van bepaalde activiteiten</li> <li>○ Duurzaamheid niet ingebouwd in projectontwerp</li> </ul>
18	Steun voor de opnemings van legale en legitieme binnenlandse houtmarkten in de vrijwillige partnerschapsovereenkomsten	1 999 265		Juni 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Indicatoren niet altijd meetbaar, monitoring en meting van resultaten moeilijk</li> </ul>
19	Een nieuwe weg om het regenwoud te beschermen: van illegaal kappen tot goed bestuur	2 560 516	Indonesië	November 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Indicatoren niet goed genoeg ontwikkeld</li> <li>○ Projectuitvoerders onderschatten complexiteit en aantal betrokken actoren</li> <li>○ Slechte integratie in plaatselijke institutionele structuren</li> </ul>
20	Verbetering van de governance van boshulpbronnen en vermindering van het illegaal kappen en verhandelen, met volledige deelname van het maatschappelijk middenveld in Zuidoost-Azië	1 645 901		September 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Indicatoren moeten realistischer zijn</li> </ul>
21	In samenspraak opgestelde ruimtelijkeordeningsplannen en duurzame institutionele regeling ter versterking van de rechten op het gebied van grondbezit en bossen en de gemeenschapsrechten in Indonesië	1 796 619		November 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Indicatoren hebben niet de voorgeschreven gedetailleerdheid</li> <li>○ Tekortkomingen in de voortgangsrapportage</li> <li>○ Geen deugdelijke exitstrategie</li> </ul>
22	Versterking van overheids- en niet-overheidsactoren bij de voorbereiding, onderhandeling en/of uitvoering van een FLEGT-VPO	1 189 228		December 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Inadequate indicatoren</li> <li>○ Onvoldoende coördinatie: geen stuurgroepvergaderingen, beperkte coördinatie tussen partners</li> <li>○ Vertragingen bij tenuitvoerlegging</li> </ul>

	Naam project	EU-bijdrage aan het programma (euro)	Land	ROM-datum	Voornaamste bevindingen in het verslag
23	Versterking bosbeheer na het conflict in Liberia	1 616 448	Liberia	Juni 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Logisch kader mist duidelijkheid en realisme</li> <li>○ Toezichts- en evaluatie-instrumenten ontbreken in ontwerp</li> <li>○ Vele begunstigen niet betrokken bij ontwerpproces</li> <li>○ Communicatieproblemen tussen EUD en uitvoerende partner</li> <li>○ Geen duurzaamheidsstrategie</li> </ul>
24	Onafhankelijk toezicht door maatschappelijke organisaties op wetshandhaving en governance in de bosbouw in Liberia	150 000		Mei 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gebreken in logisch kader: indicatoren niet goed omschreven, onrealistisch tijdschema</li> <li>○ Arme begunstigen en particuliere sector niet betrokken bij ontwerp</li> <li>○ Slechte monitoring; geen projectstuurgroep met alle belanghebbenden</li> <li>○ Geen afwikkelingsstrategie in werkplan</li> <li>○ Slecht beleidskader</li> </ul>
25	Governance in de bosbouw verbeteren door toezicht van het maatschappelijk middenveld	129 852		Mei 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Logisch kader mist duidelijkheid; indicatoren niet „smart”</li> <li>○ Armen op het platteland en particuliere sector niet betrokken bij ontwerp</li> <li>○ Een groot deel van de output komt veel te laat of helemaal niet</li> <li>○ Communicatieproblemen tussen EUD en uitvoerende partner</li> <li>○ Geen exitstrategie</li> </ul>

## Transparency International — Corruptieperceptie-index 2007-2013

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

De corruptieperceptie-index (CPI) meet het gepercipieerde corruptieniveau in de overheidssector op een schaal van 0 (zeer corrupt) tot 10 (zeer correct). Voor de rangschikking van 2013 werden 177 landen beoordeeld.

## Samenvatting

I  
Dat de EU vooroploopt met haar wereldwijde inspanningen om illegale houtkap aan te pakken, wordt breed erkend. De EU en de 28 lidstaten werken samen met meer dan veertig producerende landen en meerdere importerende landen over de hele wereld om FLEGT-gerelateerde maatregelen uit te voeren.

II  
Er moet worden benadrukt dat de FLEGT-mededeling een reactie was op een dringende oproep voor gemeenschappelijke actie door de Commissie, lidstaten en producerende landen. Het FLEGT-actieplan is een beleidskader waarmee politieke aandacht is gegeneerd voor het probleem van illegale houtkap, wettelijke en beleidsmaatregelen en ondersteuning op het gebied van governance door de EU, de lidstaten en een aantal partnerlanden. FLEGT is geen gefinancierd samenwerkingsprogramma met een speciaal financieringsmechanisme.

In het FLEGT-actieplan worden „een proces en een pakket maatregelen” beschreven voor verschillende onderdelen en ligt de nadruk voornamelijk op wettelijke en beleidsmaatregelen, aangevuld met traditionele ondersteuning in de vorm van ontwikkelings-samenwerking om de doelstellingen te bereiken.

III  
De Commissie deelt niet de conclusie van de Rekenkamer dat de in het kader van het EU-FLEGT-actieplan verleende steun aan houtproducerende landen niet goed genoeg werd beheerd. De Commissie heeft ernaar gestreefd de FLEGT-steun aan producerende landen zo goed mogelijk te beheren, waarbij zij rekening hield met de uitdagingen om illegale houtkap wereldwijd aan te pakken, met de complexiteit van het bevorderen van governance en wetshandhaving in de bosbouw in een veelheid aan ontwikkelingslanden, en met de innovatieve aard van FLEGT. De Commissie gaat door met haar inspanningen om de spaarzaamheid, doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren. Zij zal hierbij gebruikmaken van het speciaal verslag van de Rekenkamer en van de lopende evaluatie van het FLEGT-actieplan, waarbij een breed scala aan programma's, projecten en maatregelen is onderzocht. De Commissie benadrukt verder dat FLEGT een gezamenlijk project is van de

Commissie, de lidstaten en partnerlanden. Hiermee moet rekening worden gehouden, onder andere bij de beoordeling van de toewijzing van middelen. Er mag niet worden verwacht dat de middelen van de Commissie alleen alle problemen met betrekking tot governance en wetshandhaving in de bosbouw kunnen verhelpen.

IV  
De Commissie is het niet eens met een deel van de opmerkingen van de Rekenkamer.

De innovatieve aard van het FLEGT-actieplan, de diversiteit aan maatregelen op het gebied van beleid, wetgeving en ontwikkelingssamenwerking en de veelheid aan betrokkenen en partners zijn moeilijk te vangen in één werkplan met duidelijke mijlpalen en deadlines en een specifieke begroting. Desalniettemin hebben veel van de FLEGT-maatregelen, zoals de vrijwillige partnerschapsovereenkomsten (VPO's) of de projecten, hun eigen gedetailleerde uitvoeringsplan.

De steun werd verleend overeenkomstig duidelijke criteria, al was het onmogelijk om een unieke set criteria te gebruiken voor alle interventies, aangezien er geen samengestelde specifieke begroting of financieringsinstrument beschikbaar waren.

De Commissie deelt niet de mening van de Rekenkamer dat de EUTR te laat is vastgesteld. De EUTR is niet vermeld in het actieplan, waarin alleen wordt verwezen naar het verkennen van „de haalbaarheid van wetgeving om de invoer van illegaal geproduceerd hout in de EU te beperken”. De verordening is slechts voorgesteld na een uitgebreid onderzoek van de middelen waarmee met behulp van bestaande wetgeving illegale houtkap zou kunnen worden aangepakt. De verordening werd aangenomen en trad in werking op 20 oktober 2010 en is van toepassing geworden in maart 2013. Toen de EUTR van toepassing werd, zorgde de Commissie dat de wetgeving volledig werd uitgevoerd.

## V

De Commissie wenst de volgende zaken te benadrukken. Om te beginnen is voor de ontwikkeling van een functionerend systeem ter garantie van de wettigheid en een vergunningensysteem in het kader van FLEGT veel meer nodig dan doeltreffende projecten. Hoewel er twaalf jaar zijn verstreken sinds de vaststelling van het FLEGT-actieplan, bedraagt de tijd die is verstreken sinds het sluiten van de zes VPO's in uitvoering slechts tussen de 1,5 en 4,5 jaar. Dit is een relatief korte periode voor de uitvoering van de ambitieuze systemen en governancevormingen die de VPO's inhouden, vooral wanneer rekening wordt gehouden met de uitdagingen van de governanceomstandigheden in veel van onze partnerlanden. Zoals wordt erkend in paragraaf 45 van het verslag van de Rekenkamer, zijn er vergunningstelsels ingesteld in Indonesië en Ghana en zijn deze uitgerold naar het hele land. Beide stelsels zijn geëvalueerd en worden verbeterd op basis van de bevindingen en aanbevelingen uit deze evaluaties. VPO's bevatten hoge normen voor de systemen ter garantie van de wettigheid, waaraan moet worden voldaan voordat in het kader van FLEGT vergunningen kunnen worden verleend.

## Inleiding

### 02

In veel gevallen is op de bosbouwsector een complex en divers geheel van wet- en regelgeving van toepassing, vaak met interne tegenstrijdigheden en mazen in de wetgeving. Dit draagt bij aan de rechtsonzekerheid voor de bosbouwindustrie en voor mensen die afhankelijk zijn van het bos. Voor een definitie van wat legaal en illegaal is, moet de bestaande wetgeving grondig worden beoordeeld.

### 04

Het ontwerpen en ontwikkelen van twee verordeningen (de FLEGT-verordening en de EUTR) en handelsovereenkomsten (de VPO's) zijn belangrijke resultaten die erkenning verdienen. Voor deze verordeningen werd tussen 2004 en 2010 een groot deel van de tijd en middelen van de Commissie ingezet.

## Tekstvak 1

De EU-houtverordening maakte geen deel uit van het actieplan, dat slechts een toezegging bevatte om de opties en haalbaarheid te verkennen van wetgeving om de invoer van illegaal hout in de EU te beperken.

## Tekstvak 2

In tekstvak 2 wordt de aanvankelijke manier van denken van de EU en de lidstaten over VPO's weergegeven. Over dit concept werden diepgaande discussies gevoerd tussen de Commissie en de lidstaten in 2004-2005 en het is aanzienlijk geëvolueerd. Deze discussies hebben eind 2005 geleid tot de richtlijnen van de Raad voor de VPO-onderhandelingen.

Elke VPO heeft zich verder ontwikkeld als gevolg van de onderhandelingen met partnerlanden en geeft de specifieke context en ambities weer van het land.

De met Indonesië gesloten VPO is in grote lijnen gelijk aan de in het actieplan beschreven VPO. De andere VPO-landen hebben gekozen voor een model dat voornamelijk stoelt op overheden die de wettigheid verifiëren en niet op onafhankelijke instanties die door de staat zijn geaccrediteerd.

## 06

Aangezien FLEGT een gemeenschappelijke inspanning is van de Commissie en de lidstaten, moet de steun van de Commissie niet afzonderlijk van de steun van de lidstaten van de EU worden beoordeeld. De coördinatie van de steun van de Commissie en van de lidstaten werd uitgevoerd door de ad-hocgroep van FLEGT en, op nationaal niveau, door de gemengde comités voor de tenuitvoerlegging en de EU-delegaties.

## 08

Het is van belang om de diversiteit van de betrokkenen bij de uitvoering van FLEGT weer te geven. Activiteiten die verband houden met FLEGT worden uitgevoerd door de Commissie, door de lidstaten en door partnerlanden.

De lidstaten spelen, via hun bevoegde autoriteiten, een centrale rol bij de tenuitvoerlegging van de EUTR en de FLEGT-verordening, bij beleid voor overheidsopdrachten, bij beleid inzake financiering en investeringen en bij de steun aan producerende landen.

Tevens moet worden erkend dat de activiteiten die verband houden met FLEGT ook worden uitgevoerd door producerende landen, de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld.

### Opmerkingen

#### 17

De Commissie heeft zowel de bilaterale optie als de „verbodsoptie” verkend, wat geleid heeft tot de vaststelling van de EU-houtverordening. De Commissie heeft verder ook voortdurend internationale partners betrokken om een multilaterale reactie op het probleem van illegale houtkap te bevorderen.

#### 19

De Commissie erkent dat het FLEGT-actieplan een beleidskader is dat een algemene aanpak en algemene doelstellingen definieert en een reeks mogelijke beleids- en wetgevingsmaatregelen en andere acties door de EU, de lidstaten en verschillende belanghebbenden beschrijft. Het is ontwikkeld als antwoord van de EU op het actieprogramma inzake bossen en illegale houtkap dat in 1998 is aangenomen door de G8.

#### 20

De Commissie erkent de noodzaak om specifiekere doelstellingen, mijlpalen en een gemeenschappelijk stappenplan te ontwikkelen, evenals de noodzaak om systematischer toezicht te houden op de uitvoering van het FLEGT-actieplan. De aanbevelingen in de lopende evaluatie zullen zeker helpen bij deze inspanningen. De afwezigheid van een specifiek plan is echter het gevolg van de moeilijkheden bij het vaststellen van specifieke doelen en een tijdschema voor een beleid dat een breed scala aan maatregelen op het gebied van beleid, wetgeving en financiële/technische steun combineert met een breed scala aan landen en betrokkenen. De Commissie wenst te benadrukken dat er gedetailleerde uitvoeringsplannen zijn ontwikkeld voor verschillende elementen van het actieplan. Dit geldt, bijvoorbeeld, voor alle VPO's en voor alle projecten en instrumenten ter ondersteuning van producerende landen.

#### 21

Het komt vaker voor dat in de actieplannen van de Commissie geen volledig gedetailleerde begroting wordt opgenomen (zie verschillende actieplannen van de Europese Commissie, zoals het Europese actieplan inzake e-overheid en het actieplan inzake mensenrechten en democratie).

Met betrekking tot ontwikkelings samenwerking heeft de Commissie uitgevoerd wat was opgenomen in artikel 4.1 van het actieplan: er was niet voorzien in een geconsolideerde begroting en de Commissie heeft ernaar gestreefd FLEGT te integreren in verschillende geografische en thematische instrumenten. De Commissie is bezig met de ontwikkeling van een „FLEGT-vlaggenschip” in het kader van het instrument voor ontwikkelings samenwerking inzake mondiale collectieve goederen en uitdagingen om de coördinatie, complementariteit en coherentie van verschillende projecten van de Europese Commissie ter ondersteuning van de producerende landen te verbeteren.

#### 22

Het was een uitdaging om alle projecten met betrekking tot bosbouw of FLEGT te identificeren, aangezien EU-FLEGT-acties worden gefinancierd door verschillende instrumenten en soms zijn opgenomen in programma's die betrekking hebben op andere sectoren dan bosbouw (bv. handel, duurzame consumptie en productie enz.). Dit betekent dat er geen unieke „tag” is voor FLEGT om eenvoudig te zoeken in het informatiesysteem van de Commissie. Desalniettemin heeft de Commissie geprobeerd een database te ontwikkelen die is gericht op het verzamelen van aan bosbouw gerelateerde projecten die worden gefinancierd door de EU in de periode 2000-2012. Deze database is gedeeld met de Rekenkamer, waarbij werd gemeld dat het een project was dat nog werd uitgevoerd en nog moest worden verfijnd. De Commissie heeft de database bijgewerkt om contracten op te nemen die na 2012 zijn getekend. In het kader van de lopende evaluatie van het FLEGT-actieplan is opnieuw gestart met de verzameling van alle door de Commissie en de lidstaten gefinancierde FLEGT-projecten.

### 23

Rusland en China voeren aanzienlijke hoeveelheden houtproducten uit naar de EU en hebben besloten geen VPO te sluiten met de EU. De Europese Commissie heeft er daarom bij deze landen voor gekozen een bilaterale dialoog op te stellen inzake illegale houtkap.

India, Zuid-Korea en Japan zijn grote consumentenmarkten en de Commissie heeft een bilaterale dialoog inzake milieu met deze landen die tevens de houthandel omvat.

De Commissie deelt niet de mening dat de bilaterale gesprekken met grote producenten, verwerkers en/of handelaren tot nu toe over het algemeen beperkte resultaten hebben opgeleverd. Het wordt algemeen erkend dat het EU-FLEGT-actieplan als inspiratie heeft gediend voor andere grote landen om bijkomende maatregelen vast te stellen (de Australische Illegal Logging Prohibition Act, herziening van de Lacey Act in de VS, Zwitserse wetgeving, Japan).

### 24

Het actieplan bevatte de toezegging om „de mogelijkheden voor en het effect van verdere maatregelen [te onderzoeken], waaronder, indien vorderingen op multilateraal vlak uitblijven, de haalbaarheid van wetgeving om de invoer van illegaal geproduceerd hout in de EU te beperken”. De Commissie moest de toegevoegde waarde en het mogelijke effect van deze opties beoordelen en verzekeren dat eventuele verdere maatregelen konden rekenen op voldoende steun van belanghebbenden. Bij de aanvang van het actieplan was de vraag om nadere wetgeving uitsluitend afkomstig van ngo's. De particuliere sector richtte zich op vrijwillige maatregelen, zoals certificering, gedragscodes enz. Pas toen deze maatregelen onvoldoende bleken te zijn, begon de particuliere sector nadere wetgeving te ondersteunen en hier uiteindelijk zelfs om te vragen (zie de petitie uit 2006 van de particuliere sector aan de Commissie). Zoals vermeld in paragraaf 24, was de Commissie daarom pas in 2007 van mening dat er voldoende steun was om het onderzoek te starten.

### 25

Het vaststellen van de EUTR was een duidelijk signaal van de krachtige toezegging van de EU om het arsenaal aan maatregelen dat reeds werd uitgevoerd aan te vullen en om illegale houtkap „thuis” aan te pakken. De Commissie begon al in 2007 met de voorbereidingen van een wetgevingsvoorstel en deed in 2008 een wetgevingsvoorstel. Voor het opleggen van nieuwe verplichtingen aan verschillende economische sectoren, moet de Commissie een aanzienlijke hoeveelheid voorbereidend werk verrichten. Het aantal landen dat betrokken was bij het VPO-proces toonde aan dat er geen gebrek was aan stimulans in de vroege stadia van FLEGT om een VPO te sluiten.

Met betrekking tot de stand van zaken van de uitvoering van de EUTR moet worden opgemerkt dat de verordening pas sinds maart 2013 gehandhaafd kan worden en dus relatief nieuw is. De grote meerderheid van de lidstaten (24 van de 28) heeft maatregelen ingesteld om de EUTR ten uitvoer te leggen en voert controles uit bij marktdeelnemers, zoals verplicht in de EUTR. De Commissie heeft passende maatregelen voorbereid bij het van toepassing worden van de EUTR. De mogelijke maatregelen werden geïdentificeerd en opgenomen in een strategie ter verzekering van de naleving met een duidelijke tijdslijn en toewijzing van middelen. Als gevolg van de genomen maatregelen heeft een aantal lidstaten het tenuitvoerleggingsproces versneld en volledige naleving gemeld.

De Commissie erkent het cruciale belang van de doeltreffende tenuitvoerlegging van de EUTR door de lidstaten en blijft haar rol spelen om deze doelstelling te bereiken.

### 26

De Commissie heeft, zoals bepaald in het FLEGT-actieplan, mogelijkheden verkend om synergie te bereiken met bestaande publieke of particuliere certificeringsregelingen, en blijft in dit opzicht in gesprek met VPO-partnerlanden en certificeringsregelingen (bv. de richtsnoeren van de Europese Commissie voor VPO-onderhandelingen zijn geïnspireerd op de activiteiten van deze regelingen en bevatten doelbewust een optie voor op marktdeelnemer gebaseerde regelingen, zoals vermeld in de VPO voor Indonesië; er is een aantal onderzoeken uitgevoerd; er zijn specifieke richtsnoeren ontwikkeld en er is tijdens de FLEGT-week van 2015 een sessie aan gewijd). In een aantal door de EU en de lidstaten gefinancierde projecten is particuliere certificering

in ontwikkelingslanden gestimuleerd. In Indonesië heeft het actieplan houthandel, een omvangrijke door de EU gefinancierde actie, gekoppeld aan vrijwillige certificeringen (met name de FSC (Forest Stewardship Council) en het Indonesisch Instituut voor ecologische etikettering (LEI-certificering)) geleid tot het SVLK-systeem en de SVLK-norm.

Bij vier van de zes landen waarmee een VPO is gesloten, wordt voorzien in de erkenning van particuliere certificeringsregelingen als onderdeel van hun vergunningstelsels (Kameroen, Congo, Liberia en de Centraal-Afrikaanse Republiek) en de Commissie ondersteunt werkzaamheden die deze erkenning moeten doorvoeren. Daarnaast is het Indonesische systeem een „op marktdeelnemer gebaseerd systeem” dat aanzienlijke ruimte laat voor een verscheidenheid aan bestaande systemen die door marktdeelnemers worden gebruikt. Het is aan de partnerlanden en niet aan de Commissie om te besluiten of zij particuliere regelingen opnemen in de overeenkomst. Ghana is het enige land waarmee een VPO is gesloten dat deze keuze, om verschillende redenen, niet gemaakt heeft.

Het zou ook terecht zijn om de beperkingen te erkennen van particuliere certificeringsregelingen die betrekking hebben op afzonderlijke marktdeelnemers en kleine delen van het grondgebied, terwijl de FLEGT-vergunningstelsels het gehele nationale grondgebied beslaan.

## 28

In het FLEGT-actieplan worden vier belangrijke regio's en landen benoemd die het meest blootstaan aan illegale houtkap en ontbossing: Midden-Afrika, Rusland, tropisch Zuid-Amerika en Zuidoost-Azië. De Commissie en de lidstaten hebben vanaf het begin landen in deze regio's met een belangrijke bosbouwindustrie, aanzienlijke houtuitvoer en handelsverbindingen met de EU, aanzienlijke problemen met illegale houtkap die door de autoriteiten werden erkend of een grote interesse in het FLEGT-vergunningstelsel geprioriteerd. Er wordt alleen gestart met VPO-onderhandelingen na diepgaande informatieverzameling en belanghebbendenraadpleging in het land waarbij de interesse van het land wordt bevestigd en na een officieel verzoek van de regering aan de Commissie. Vijftien landen zijn momenteel bezig met onderhandelingen over of uitvoering van VPO's. Een aantal andere landen heeft aangegeven geïnteresseerd te zijn en heeft geprofiteerd van enkele beperkte activiteiten. Uit het situatierapport betreffende het

onafhankelijk markttoezicht in het kader van FLEGT blijkt dat het VPO-proces een zeer groot dekkningsniveau heeft bereikt ten aanzien van de levering van tropisch hout, zowel aan de wereldmarkt als aan de EU. De 15 VPO-landen vertegenwoordigen 80 % van de invoer van tropisch hout in de EU (2,45 miljard euro per jaar) en 75 % van de wereldwijde uitvoer van tropisch hout. China, dat primair een verwerkend land is, valt onder een specifiek bilateraal samenwerkingsmechanisme in het kader van FLEGT met de EU.

## 29

De Commissie erkent dat middelen moeten worden toegewezen op de plek waar ze de beste resultaten kunnen opleveren en blijft zich inzetten om dit doel te halen.

Er zijn personele middelen toegewezen aan de belangrijkste maatregelen van FLEGT, namelijk de VPO's, steun op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en de EUTR. Het grootste deel van de personele middelen is toegewezen aan VPO-landen en aan China. De Commissie erkent dat VPO's mogelijk een buitensporig deel van de aan FLEGT toegewezen personele middelen hebben verbruikt en dat dit mogelijk ten koste is gegaan van andere FLEGT-maatregelen.

Met betrekking tot financiële middelen kan door de afwezigheid van een centraal FLEGT-fonds — en de daaruit volgende noodzaak om financieringskansen te zoeken in bestaande geografische en thematische instrumenten — geen unieke set criteria worden gebruikt om middelen toe te wijzen. De toewijzing van geografische middelen is het gevolg van een dialoog tussen de Commissie en het partnerland. Tot slot kan de toewijzing van EU-steun niet los van de steun van de lidstaten worden beoordeeld.

De meeste FLEGT-gerelateerde steun van de EU is toegewezen aan landen 1) waar veel illegale houtkap voorkwam, 2) die zeer gedreven zijn om dit probleem aan te pakken met een hoge prioriteit voor landen die betrokken zijn bij het VPO-proces, 3) met grote behoeften op het gebied van ontwikkeling en capaciteit, 4) met veel bosareaal en/of een hoge mate van ontbossing, en/of 5) met een bosbouwsector die aanzienlijk bijdraagt aan het bbp en de uitvoer.

In totaal is het grootste deel van de EU-steun gericht op VPO-landen en enkele strategische landen die aangegeven hebben interesse te hebben in FLEGT, zoals Colombia, de Filipijnen en Peru. Dit geldt ook voor



de mondiale projecten/instrumenten in meerdere landen. Naast VPO-landen hebben landen die van strategisch belang zijn voor de bestrijding van illegale houtkap, zoals Brazilië, China en de oostelijke buurlanden, een aanzienlijk deel van de financiële middelen ontvangen, ondersteund door een politieke dialoog met deze landen. De grote bedragen die zijn toegewezen aan Marokko en Honduras zijn het gevolg van een keuze van deze landen om bosbouw als concentratiesector te selecteren.

Middeninkomenslanden die geleidelijk ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's hebben verlaten, ontvangen relatief lage bedragen (bv. Gabon, Thailand en Vietnam).

Waar mogelijk heeft de Commissie andere fondsen ingezet om steun te bieden aan andere landen die van strategisch belang zijn voor de bestrijding van illegale houtkap, zoals het nabuurschapsinstrument.

### 30

De Commissie heeft middelen toegewezen aan een relatief groot aantal landen. Dit houdt deels verband met het grote aantal landen waar illegale houtkap voorkomt en die aangegeven hebben interesse te hebben in FLEGT/VPO's en daarom in een maatregel van algemeen belang in het FLEGT-initiatief. De Commissie verkent manieren om dit probleem in de toekomst aan te pakken en de juiste balans te vinden tussen de, soms conflicterende, doelstellingen van het bereiken van een brede dekking, het reageren op de interesse van landen en het doeltreffend beheren van beperkte middelen.

### Tekstvak 3

In Liberia bevindt zich het grootste deel van de resterende oerbossen in West-Afrika en deze worden ernstig bedreigd door illegale houtkap. Illegale houtkap was een aanleiding voor de burgeroorlog en dat is een van de redenen waarom de hervorming van governance in de bosbouw hoog op de agenda van de regering van Liberia staat. De regering van Liberia heeft laten zien zich sterk te willen inspannen voor de aanpak van deze problemen, ondanks zeer beperkte middelen. Liberia is een van de zes landen waar een VPO wordt uitgevoerd en heeft besloten FLEGT prioriteit te geven in het MIP voor het land. Daarnaast heeft Liberia besloten alle uitvoermarkten op te nemen in het FLEGT-vergunningstelsel. Daarom kan de VPO aanzienlijke gevolgen hebben, ondanks de beperkte uitvoer naar de EU. Liberia

heeft een werkend houttraceersysteem (Liberfor) ingesteld en boekt gestaag vooruitgang met de ontwikkeling van het vergunningstelsel. Het voorgaande en de ernstige capaciteitsbeperkingen waarmee het land te maken heeft, rechtvaardigen de aanzienlijke financiële middelen die door de Europese Commissie zijn toegewezen om het proces te ondersteunen.

Ook in de Centraal-Afrikaanse Republiek zijn veel bosgebieden aanwezig en ook deze worden ernstig bedreigd door illegale houtkap. De bosbouwsector in de Centraal-Afrikaanse Republiek is de tweede bron van werkgelegenheid en tevens de op één na grootste bijdrager aan het nationaal bbp en staat daarmee centraal in de ontwikkeling van het land. Na de politieke en humanitaire crisis die zich begin 2013 in het land voerde, is de versterking van de sector van belang geweest. Het VPO-proces en de systemen bieden het kader om te beginnen met hervormingen en helpen de sector de geloofwaardigheid voor uitvoer te laten toenemen. Als de situatie in het land zich stabiliseert, kan de ontwikkeling van een werkend vergunningstelsel relatief snel worden uitgevoerd, aangezien de uitvoerindustrie is geconcentreerd bij enkele grote marktdeelnemers, die alle reeds functionerende houttraceersystemen hebben. De Commissie is van mening dat de ernstige beperkingen op het gebied van capaciteit en middelen waarmee het land te maken heeft de 6,7 miljoen euro steun die aan de Centraal-Afrikaanse Republiek is geboden, rechtvaardigen.

Ivoorkust besloot in december 2012 te beginnen met de VPO-onderhandelingen. De burgeroorlog die het land in de voorgaande jaren teisterde, was grotendeels de reden dat er geen FLEGT-gerelateerde steun mogelijk was, met uitzondering van technische en financiële bijstand die werd geboden door het FLEGT-programma van de Voedsel- en landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) en de EU-FLEGT-faciliteit ter voorbereiding op de onderhandelingen. Er worden momenteel onderhandelingen gevoerd en deze ontvangen afdoende steun op het gebied van financiële en personele middelen via het FLEGT-programma van de FAO, de EU-FLEGT-faciliteit, technische bijstand van het Duits Bureau voor internationale samenwerking (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ) aan het ministerie van Bosbouw, een door het Britse ministerie voor Internationale Ontwikkeling (Department for International Development, DfID) gefinancierde FLEGT-facilitator en bredere steun aan de bosbouwsector die door het Franse Agentschap voor ontwikkeling (Agence française de développement, AFD) wordt verstrekt.

## 32

De VPO is een handelsovereenkomst, geen financieringsovereenkomst. Aangezien op ontwikkelingssteun verschillende wettelijke instrumenten van toepassing zijn, heeft de Commissie met opzet geen financiële bedragen en toezeggingen gespecificeerd in de VPO, waarin wel duidelijk wordt verwezen naar bestaande steuninstrumenten, en de standaard programma-procedures die erop van toepassing zijn, om ontwikkelingssteun toe te zeggen.

## 33

De VPO's en de ondersteunende projecten vormen wel een ondersteuning van de wetshandhaving op het gebied van bosbouw door wetgeving op het gebied van bosbouw te verduidelijken en de consistentie ervan te bevorderen, door de kennis van betrokkenen over de toepasselijke wetgeving te vergroten (en daardoor schendingen te voorkomen), door de systemen en capaciteiten om houttracering en controles van marktdeelnemers in de toeleveringsketens te verzekeren (en daarbij schendingen vast te stellen), door de deelname van belanghebbenden te bevorderen en door een politieke ruimte te bieden waar problemen met betrekking tot governance en wetshandhaving kunnen worden besproken, door externe controle van de wetshandhaving mogelijk te maken, door de openbaarmaking van informatie en onafhankelijk toezicht op de bosbouw te bevorderen om schendingen op te sporen en door meer transparantie te bereiken in de sector enz.

In veel partnerlanden heeft het ministerie van Bosbouw of een equivalente instantie het mandaat om de wetshandhaving op het gebied van bosbouw te verzekeren. Veel ondersteunende projecten in het kader van FLEGT zijn gericht op het versterken en uitrusten van deze instanties. In verschillende landen, zoals Indonesië en Kameroen, wordt er al lange tijd steun verleend aan de bosbouwsector die wordt gefinancierd door de lidstaten.

Bredere steun aan wetshandhavinginstanties als de politie valt waarschijnlijk buiten wat in het kader van FLEGT kan worden bereikt. In verschillende landen valt dit onder de bredere steun aan governance die wordt verstrekt in het kader van het MIP of door steun van de lidstaten.

Hoewel het de verwachting is dat FLEGT-steun bijdraagt aan een betere wetshandhaving, kan redelijkerwijs niet worden verwacht dat de FLEGT-steun van de Europese Commissie alle behoeften dekt op dit

gebied en al na een paar jaar gevolgen heeft voor de corruptieperceptie-index.

## 34

De Commissie heeft ernaar gestreefd de FLEGT-steun waar mogelijk te integreren in de landenprogramma's. Hieraan zijn echter wel inherente uitdagingen verbonden:

- De meeste landenprogramma's voor 2007-2013 zijn overeengekomen voor aanvang van de VPO-onderhandelingen en dus voor het sluiten van de VPO. Desondanks omvatten de landenprogramma's voor 2007-2013 van de meeste landen waar een VPO wordt uitgevoerd FLEGT-steun. Dit is zeker het geval voor Indonesië, Kameroen, Liberia en Congo.
- De bosbouwsector en FLEGT moesten concurreren met andere prioriteitssectoren en dringende behoeften.
- Het is niet eenvoudig om toekomstige behoeften te beoordelen op het moment waarop wordt begonnen met VPO-onderhandelingen. De behoefte aan steun wordt tijdens de onderhandelingsfase over het algemeen goed gedekt door de wereldwijde instrumenten (EFI, FAO).

In verschillende landen hebben de lidstaten voorzien in FLEGT-bosbouwsteun, zoals het Verenigd Koninkrijk via het DfID (Ghana, Indonesië, Liberia, Guyana) en Duitsland via het GIZ (Kameroen, Laos, Ivoorkust).

De meeste MIP's voor 2014-2020 in de VPO-landen omvatten FLEGT in een van de lokale sectoren.

De Commissie erkent echter dat FLEGT-steun systematischer kan worden opgenomen in het MIP van VPO-landen.

**36**

De Commissie is het er niet mee eens dat niet alle projecten die zijn gericht op het versterken van de capaciteit van de overheidsinstanties doeltreffend waren. De VPO is gericht op de aanpak van bredere uitdagingen. Bij de uitvoering ervan wordt vertrouwd op vele betrokkenen, in aanvulling op het ministerie van Bosbouw. Het is ook niet consistent om de voortgang in de VPO te koppelen aan één specifiek project, terwijl de meeste donormiddelen aan de VPO afkomstig zijn van een fonds met meerdere donoren dat belangrijke resultaten heeft opgeleverd.

De Commissie erkent dat er problemen zijn bij het project in Kameroen, maar wil benadrukken dat de vertraging bij de uitvoering van de VPO ook het gevolg is van andere factoren.

In Indonesië is de focus van de EU-samenwerking langzaam verschoven naar het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector, terwijl aanvankelijk het ministerie van Bosbouw de belangrijkste ontvanger was. Dit proces was al begonnen ver voordat het FLEGT-steunproject werd uitgevoerd door het ministerie van Bosbouw, op basis van de behoeften om de VPO uit te voeren en de inspanningen om complementariteit te verzekeren met de Britse steun.

**37**

Het project is twee keer bezocht in het kader van resultaatgericht toezicht (Results-oriented Monitoring, ROM) en drie keer extern geëvalueerd, wat aantoont dat de Commissie het project aandachtig volgt. Alle jaarverslagen van het project zijn uitgewisseld tussen de Commissie en de begunstigen en er zijn twee addenda bij de overeenkomst gesloten, waarin het tijdschema en de reikwijdte van het project werden aangepast. Dit toont aan dat er pogingen zijn ondernomen om de tekortkomingen van het project aan te pakken. Tevens moet worden opgemerkt dat het project werd uitgevoerd op grond van de gedecentraliseerde modaliteit, wat betekent dat de begunstigen van de overeenkomst werden aangewezen door en onder het toezicht vielen van de regering van Kameroen, een feit dat de veronderstelling dat de coördinatie door de Commissie niet doeltreffend was, verder in twijfel trekt.

In het definitieve evaluatieverslag wordt vermeld dat het project, ondanks de tekortkomingen, de basis heeft opgeleverd voor een houttraceertoepassing en dat er belangrijke lessen zijn geleerd.

**39**

Op dit project is het standaard ROM van toepassing geweest evenals evaluatieprocedures halverwege en de EU-delegatie heeft nauwkeurig toezicht gehouden door middel van regelmatige bezoeken ter plaatse aan de verschillende projectlocaties en zeer frequente bijeenkomsten met alle betrokkenen. De Commissie merkt tevens op dat in de definitieve evaluatie van het project werd geconcludeerd dat het project daadwerkelijk enkele resultaten heeft opgeleverd.

**40**

De Commissie wenst te verduidelijken dat het steunproject in het kader van FLEGT is uitgevoerd tussen 2006 en 2009 en dat de middelen zijn toegewezen aan de regering van Indonesië ten behoeve van de bosbouwsector in 2012 (project „Steun aan het antwoord van Indonesië op klimaatverandering“, ten uitvoer gelegd door het ministerie van Bosbouw). Indonesië profiteert tot nu toe nog steeds van aanzienlijke bijstand via EU-FLEGT en FAO-FLEGT. Eerlijkheidshalve moet worden erkend dat het Verenigd Koninkrijk gedurende deze periode is doorgegaan met het verstrekken van FLEGT-gerelateerde investeringen.

**41**

Na 2004 is via verschillende projecten steun verleend aan de regering van Indonesië in de bosbouwsector (bv. het beheersproject voor bosbranden op Zuid-Sumatra, het steunproject in het kader van FLEGT, steun aan het antwoord van Indonesië op klimaatverandering). Ook hier moet rekening worden gehouden met de nu nog verleende steun die wordt verstrekt door het EFI en in mindere mate door FAO-FLEGT.

Steun aan FLEGT in Indonesië wordt trouwens verleend door de Commissie en de lidstaten. De Commissie is van mening dat deze gezamenlijke steun overeenstemt met de behoeften en heeft zich aanvullend op de verschillende groepen belanghebbenden gericht.

De laatste jaren is de steun in toenemende mate verleend aan de particuliere sector en kmo's door middel van partnerschappen tussen ngo's en verenigingen in de houtsector die worden gefinancierd in het kader van de Active- en Switch-programma's van de EU. De EU heeft tevens het actieplan houthandel gefinancierd, een wereldwijd initiatief met aanzienlijke activiteiten in Indonesië, dat exclusief gericht was op de capaciteit van de particuliere sector, met inbegrip van enkele kleine landbouwbedrijven. Kmo-steun werd verleend door de MFP2- en MFP3-programma's die werden gesteund door het Verenigd Koninkrijk en er worden nu nationale oplossingen gevonden voor de moeilijkheden daarvan: het verkrijgen van SVLK, waaronder de verbetering van regelgeving en substantiële begrotingssteun van de nationale en lokale overheid.

Verdere steun aan kmo's is gepland in het kader van enkele lopende initiatieven (de nieuwe fase van het FAO-FLEGT-programma en de regionale Azië-component van EU-FLEGT).

### 43

De door de Rekenkamer genoemde factoren die van invloed zijn op de projectresultaten zijn zeer breed en hebben betrekking op de meeste kenmerkende uitdagingen die van invloed zijn op ontwikkelingsssamenwerkingsprojecten.

FLEGT-projecten zijn bijzonder kwetsbaar voor dit soort moeilijkheden als gevolg van de complexiteit van de aanpak van gevoelige governancekwesties op het gebied van natuurlijke hulpbronnen, de uitdaginge omgeving waarbinnen deze projecten worden uitgevoerd en de technische en politieke complexiteit van het VPO-proces in het kader van FLEGT. Voor het FLEGT-proces moeten bij de EU-delegaties aanzienlijke personele middelen worden gemobiliseerd.

### 46

De uitvoering van de VPO in Kameroen blijkt uitdagender te zijn dan verwacht en voldoet niet aan de verwachtingen van de EU.

Het mandaat voor een nieuw systeem (SIGIF) is ontwikkeld en de ontwikkeling ervan wordt nu gefinancierd door Duitse fondsen, terwijl de EU ook middelen heeft toegezegd om de uitrol van het nieuwe systeem te ondersteunen door middel van activiteiten, zoals opleiding.

### 49

In Liberia is het misbruik van vergunningen voor particulier gebruik een halt toegeroepen dankzij meldingen van maatschappelijke organisaties die actief zijn bij het VPO-proces. De VPO bood een forum voor de bespreking van de kwestie. De EU speelde een actieve rol bij het houden van toezicht op deze kwestie en bood steun aan de regering van Liberia voor het onderzoek. Sindsdien is er een moratorium van toepassing op de vergunningen en is er met EU-steun een nieuwe verordening inzake vergunningen voor particulier gebruik opgesteld. Liberia boekt gestaag vooruitgang bij het instellen van een waarborgingsstelsel voor de wettigheid van hout en er is reeds een houttraceersysteem in gebruik dat het hele land beslaat.

### 51

De Commissie wenst te verduidelijken dat Maleisië een federaal land is en dat de verantwoordelijkheden voor het bosbeheer zijn gedecentraliseerd op deelstaatniveau. Het Maleisisch schiereiland en Sabah zijn begonnen aan het VPO-proces met de ontwikkeling van wettigheidskaders en een systeem ter waarborging van de wettigheid van hout, maar Sarawak heeft deelname aan de VPO afgewezen. Dit is een interne politieke kwestie in Maleisië.

### 52

De tenuitvoerlegging van deze ambitieuze en complexe overeenkomsten in enkele partnerlanden, met name die waar de capaciteit en de governance zwak zijn, is veeleisender en uitdagender gebleken dan verwacht.

### 53

Het is nuttig om verslaglegging over de tenuitvoerlegging van de FLEGT-verordening te onderscheiden van de bredere verslaglegging over het FLEGT-actieplan.

De Commissie erkent dat systematischere verslaglegging over de voortgang van het FLEGT-actieplan wenselijk is. De Commissie heeft echter regelmatig verslag uitgebracht via verschillende mechanismen, aangezien de lidstaten periodiek verslag uitbrachten van hun acties tijdens de werkgroep bosbouw van de Raad (minstens enkele keren per jaar), tijdens regelmatige ad-hocbijeenkomsten in het kader van FLEGT, in het FLEGT-comité en, recenter, tijdens de FLEGT-EU-TR-deskundigengroep. FLEGT is ook besproken

tijdens CODEV, in het artikel 133-comité en tijdens de douanewerkgroep. Daarnaast hebben de bevoegde commissarissen verslag uitgebracht over deze periode tijdens bijeenkomsten van de Landbouwrap. Ook de commissarissen voor Ontwikkeling hebben periodiek verslag uitgebracht over de voortgang en de uitdagingen aan het Europees Parlement tijdens verschillende bijeenkomsten waarbij langdurig werd gediscussieerd en verslag uitgebracht.

Voor alle VPO-onderhandelingsprocessen werden bijeenkomsten met belanghebbenden gehouden en werd feedback geleverd. Daarnaast publiceren VPO-landen jaarlijkse voortgangsverslagen.

Met betrekking tot de verplichtingen op grond van artikel 9 van de FLEGT-verordening om verslag te doen over de toepassing van het FLEGT-vergunningstelsel heeft de Commissie besloten geen verslag op te stellen totdat er FLEGT-vergunningen zijn verstrekt, aangezien de op grond van de FLEGT-verordening vereiste verslaglegging specifiek betrekking heeft op een ontvangstbewijs van FLEGT-vergunningen en problemen die zich hebben voorgedaan in het kader van deze regelingen.

In 2011 is een voortgangsverslag opgesteld over de uitvoering van het FLEGT-actieplan op basis van opmerkingen van de lidstaten. Dit verslag is gedeeld en besproken met de lidstaten. De lopende evaluatie biedt de kans om verslag te doen aan de Raad en aan het Europees Parlement.

### 54

Het is van belang om onderscheid te maken tussen de begrippen „projectdatabase”, „toezichtskader voor VPO's” en het bredere toezichtskader van het FLEGT-actieplan.

(Zie ook ons antwoord op paragraaf 22.)

De Commissie wenst tevens te verduidelijken dat het voortgangsverslag 2003-2010 geen EFI-verslag is, maar een voortgangsverslag in het kader van het FLEGT-actieplan waarom is verzocht door de Commissie.

### 56

Voor aanvang van de evaluatie van het FLEGT-actieplan heeft de Commissie regelmatig de voortgang van verschillende componenten en de ondervonden moeilijkheden beoordeeld, met name in het voortgangsverslag van 2011. De evaluatie van het FLEGT-actieplan helpt bij de aanpak van nieuwe kwesties die verband houden met de ontwikkeling van het mondiale kader, zoals vermeld in paragraaf 56 en bij het vormgeven van toekomstige inspanningen van de EU op dat gebied. De Commissie heeft getracht op proactieve wijze de uitvoering van het actieplan aan te passen om nieuwe ontwikkelingen aan te pakken. Enkele van de reeds uitgevoerde reacties worden hierna opgesomd. De Commissie erkent echter dat er een uitgebreidere reactie moet worden ontwikkeld op basis van de evaluatie.

### 56 a)

De volgende stappen zijn tot nu toe genomen in reactie op het toenemende belang van Aziatische landen in de houthandel:

- memorandum van overeenstemming met China voor de oprichting van een bilateraal samenwerkingsmechanisme in het kader van FLEGT;
- starten van VPO-onderhandelingen met belangrijke verwerkende landen, zoals Vietnam en Thailand;
- uitgebreide VPO-voorbereidingsfasen met desbetreffende producerende landen in de regio (Laos en recenter Myanmar/Birma).

### 56 b)

De volgende stappen zijn tot nu toe genomen in reactie op de groeiende impact van illegale benutting:

- toegenomen aandacht voor illegale benutting van bossen en hoe doeltreffend moet worden omgegaan met deze kwestie in het kader van de VPO;
- nota opgesteld voor de EU-delegaties;
- toegenomen aandacht voor de governance van bosgebieden in de programma's van het DG DEVCO.

### 56 c)

De volgende stappen zijn tot nu toe genomen om meer synergie met de REDD+-maatregel te bevorderen:

- de Commissie stimuleert synergieën tussen FLEGT en REDD, met name door middel van de EU-REDD-faciliteit en de werkgroep FLEGT-REDD+;
- de FLEGT- en de REDD+-agenda zijn nauw aan elkaar gekoppeld en ondersteunen elkaar in verschillende landen, waaronder Guyana en Liberia.

### 56 d)

De volgende stappen zijn tot nu toe genomen om wijzigende trends in de houtuitvoer naar de EU aan te pakken:

- regelmatig toezicht door middel van onderzoek naar de houthandel en het onafhankelijke markttoezichtstelsel;
- de EU-houtverordening en een bilateraal samenwerkingsmechanisme met China.

### 56 e)

De volgende stappen zijn tot nu toe genomen:

stappen ter bevordering van synergieën met particuliere certificering.

(Zie ons antwoord op paragraaf 26.)

## Conclusies en aanbevelingen

### 57

De Commissie deelt niet de conclusie van de Rekenkamer dat de in het kader van het EU-FLEGT-actieplan verleende steun aan houtproducerende landen niet goed genoeg beheerd werd. De Commissie heeft ernaar gestreefd de FLEGT-steun aan producerende landen zo goed mogelijk te beheren, waarbij zij rekening hield met de uitdagingen om illegale houtkap wereldwijd aan te pakken, met de complexiteit van het bevorderen van governance en wetshandhaving in de bosbouw in een veelheid aan ontwikkelingslanden, en met de innovatieve aard van FLEGT. De Commissie gaat door met haar inspanningen om de

spaarzaamheid, doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verbeteren. Zij zal hierbij gebruikmaken van het speciaal verslag van de Rekenkamer en van de lopende evaluatie van het FLEGT-actieplan, waarbij een breed scala aan programma's, projecten en maatregelen is onderzocht.

### 58

De Commissie is het niet eens met een deel van de opmerkingen van de Rekenkamer:

### 58 b)

De innovatieve aard van het FLEGT-actieplan, de diversiteit aan maatregelen op het gebied van beleid, wetgeving en ontwikkelingssamenwerking en de veelheid aan betrokkenen en partners zijn moeilijk te vangen in één werkplan met duidelijke mijlpalen en deadlines en een specifieke begroting. Desalniettemin hebben veel van de FLEGT-maatregelen, zoals de VPO's of de projecten, hun eigen gedetailleerde uitvoeringsplan.

### 58 c)

De Commissie deelt niet de mening van de Rekenkamer dat de EUTR te laat is vastgesteld. De EUTR is niet vermeld in het actieplan, waarin alleen wordt verwezen naar het verkennen van „de haalbaarheid van wetgeving om de invoer van illegaal geproduceerd hout in de EU te beperken“. De verordening is slechts voorgesteld na een uitgebreid onderzoek van de middelen waarmee met behulp van bestaande wetgeving illegale houtkap zou kunnen worden aangepakt. De verordening werd aangenomen en trad in werking op 20 oktober 2010 en is van toepassing geworden in maart 2013. Toen de EUTR van toepassing werd, nam de Commissie actie om te verzekeren dat de wetgeving volledig werd uitgevoerd.

### 58 d)

Zoals is bepaald in het FLEGT-actieplan, heeft de Commissie de mogelijkheden verkend om synergie te creëren tussen bestaande publieke of particuliere certificeringsregelingen en zal zij op dit gebied nog meer inspanningen leveren.

### 58 e)

De steun werd verleend overeenkomstig duidelijke criteria, al was het onmogelijk om een unieke set criteria te gebruiken voor alle interventies, gelet op de verschillende rechtsgrondslagen van de financiële

instrumenten. De Commissie heeft VPO-landen duidelijk voorrang gegeven voor haar steun aan houtproducerende landen.

## Aanbeveling 1

De Commissie stemt deels in met deze aanbeveling.

Met betrekking tot de begroting wordt opgemerkt dat dit alleen maar haalbaar is voor thematische programma's.

## Aanbeveling 2

De Commissie verwerpt deze aanbeveling zoals deze hier is geformuleerd.

Hoewel de Commissie het er volledig mee eens is dat er behoefte bestaat aan een strikte tenuitvoerlegging van de EUTR door alle lidstaten, wenst de Commissie te benadrukken dat, zoals uiteengezet in ons antwoord op paragraaf 25, de Commissie al passende maatregelen heeft genomen ter bevordering van de doeltreffende tenuitvoerlegging en dit zal blijven doen overeenkomstig haar strategie ter verzekering van de naleving. Als gevolg van de genomen maatregelen, heeft een aantal lidstaten het tenuitvoerleggingsproces versneld en volledige naleving gemeld. De grote meerderheid van de lidstaten (24 van de 28) heeft maatregelen ingesteld om de EUTR ten uitvoer te leggen en voert controles uit bij marktdeelnemers, zoals verplicht in de EUTR. De Commissie is inbreukprocedures gestart tegen drie van de lidstaten die niet aan de naleving voldeden en onderzoekt de vierde.

De Commissie herinnert er verder aan dat de tenuitvoerlegging van de EUTR vooral een verantwoordelijkheid is van de lidstaten en dat de verslagen van de lidstaten over de eerste twee jaar van de toepassing van de EUTR op 30 april 2015 hadden moeten worden overgelegd. In overeenstemming met artikel 20 van de EUTR zal de Commissie vóór 3 december 2015 verslag uitbrengen aan de Raad en het Europees Parlement over de herziening van de werking en de doeltreffendheid van de verordening.

## Aanbeveling 3

De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

Zoals toegelicht in het antwoord van de Commissie op paragraaf 26 is er in het verleden veel gedaan om deze synergieën te bevorderen.

## Aanbeveling 4

De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

De toewijzing van middelen aan specifieke landen is ook afhankelijk van de beschikbaarheid van financiering.

De Commissie heeft in 2014 een financieringsbesluit goedgekeurd voor een nieuw initiatief met de FAO waarin steunpakketten worden geboden aan landen ter versterking van governance op het gebied van bosbouw in geselecteerde landen die van strategisch belang zijn voor de bestrijding van illegale houtkap, maar niet kiezen voor een VPO.

## 59 b)

De zes gesloten VPO's zijn respectievelijk in werking getreden eind 2009, 2011, 2012, 2013 en 2014. Gezien de ambitieuze hervormingen die zij meebrengen, de complexiteit van de projecten en de uitdagingen op het gebied van governance in de partnerlanden, is het begrijpelijk dat de volledige uitvoering ervan tijd en langdurige toewijding behoeft. De Commissie erkent dat de uitdagingen van de uitvoering zijn onderschat.

## 59 c)

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 53.

De Commissie heeft regelmatig verslag gedaan aan de lidstaten en aan andere belanghebbenden over de voortgang van het FLEGT-actieplan. Er zijn jaarlijks verslagen verstrekt over de uitvoering van de VPO's. In 2010 is het eerste voortgangsverslag opgesteld. De evaluatie is begin 2014 gestart op basis van raadplegingen die zijn begonnen in 2013.

## Aanbeveling 5

De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

## Aanbeveling 6

De Commissie stemt in met deze aanbeveling. De lopende evaluatie van het FLEGT-actieplan toont aan dat de Commissie zich bewust was van de noodzaak om de huidige aanpak te beoordelen en heeft de evaluatie al in 2013 gepland. Op basis van de resultaten van de evaluatie zal de Commissie een werkdocument van de diensten van de Commissie opstellen.





## WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

### Gratis publicaties:

- één exemplaar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:  
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie ([http://ec.europa.eu/represent\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/represent_nl.htm)),  
bij de delegaties in niet-EU-landen ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_nl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm)),  
door contact op te nemen met Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_nl.htm](http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm)),  
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (\*).

(\*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefoencellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

### Betaalde publicaties:

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

Illegale houtkap en handel in illegaal gekapt hout zijn problemen waarmee de meeste bosrijke landen te kampen hebben. Ze veroorzaken milieuschade, leiden tot een verlies van de biologische diversiteit en hebben negatieve economische en sociale effecten. Het doel van het EU-actieplan voor wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT) is om illegale houtkap wereldwijd te verminderen door het ondersteunen van governance in de bosbouw in houtproducerende landen en door het terugdringen van de import van illegaal gekapt hout in de EU. In dit verslag concludeert de Rekenkamer dat de steun van de Commissie aan houtproducerende landen in het kader van het FLEGT-actieplan niet goed genoeg werd beheerd. Het FLEGT-actieplan was weliswaar op een innovatieve manier opgezet, maar de Commissie stelde geen behoorlijk werkplan op met duidelijke doelstellingen, mijlpalen en een specifieke begroting. Zij bracht geen duidelijke prioriteiten aan in haar bijstand en toezicht, en de rapportageprocedures waren onbevredigend. De belangrijkste onderzochte projecten hadden geen succes en de beoogde houtvergunningssystemen zijn nog in geen enkel partnerland volledig operationeel.



EUROPESE  
REKENKAMER



Publicatiebureau