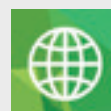


Sprawozdanie specjalne

Wsparcie UE dla państw produkujących drewno w ramach planu działania FLEGT



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2790-4	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/937630	QJ-AB-15-011-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2805-5	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/585771	QJ-AB-15-011-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2756-0	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/575211	QJ-AB-15-011-PL-E

© Unia Europejska, 2015
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne

Wsparcie UE dla państw produkujących drewno w ramach planu działania FLEGT

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie, jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli III, której przewodniczy członek Trybunału Karel Pinxten i która zajmuje się obszarem wydatków związanym z działaniami zewnętrznymi. Kontrolą kierował Karel Pinxten, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Gerard Madden, szef gabinetu; Mila Strahilova, attaché; Gérald Locatelli, kierownik działu; Piotr Zych, kierownik zespołu; Ruurd de Jong, starszy kontroler, oraz kontrolerzy: Laetitia Cadet i Peter Kovacs.



Od lewej: G. Madden, R. de Jong, K. Pinxten, M. Strahilova, P. Zych, G. Locatelli.

Punkt

Glosariusz i wykaz skrótów

I–VI **Streszczenie**

1–9 **Wstęp**

1–3 **Nielegalne pozyskiwanie drewna jest problemem na skalę światową**

4–9 **FLEGT jako odpowiedź UE**

10–12 **Zakres kontroli i podejście kontrolne**

13–56 **Uwagi**

13–34 **Wsparcie w ramach FLEGT dla państw produkujących drewno nie zostało wystarczająco dobrze zaprojektowane i ukierunkowane**

14–18 Komisja określiła szeroki zakres potencjalnych środków

19–26 Komisja nie opracowała odpowiedniego planu prac

27–34 Komisja nie określiła jasnych priorytetów pomocy

35–56 **Wsparcie UE dla państw produkujących drewno nie jest wystarczająco skuteczne**

36–43 W głównych skontrolowanych projektach stwierdzono wiele trudności

44–52 Postęp we wprowadzaniu systemu zezwoleń był powolny

53–56 Procedury związane z monitorowaniem i sprawozdawczością były niezadowolające

57–59 **Wnioski i zalecenia**

- Załącznik I – Realizacja programów dotyczących FLEGT, zarządzania lasami oraz związanych z handlem w latach 2003–2013**
- Załącznik II – Wykaz skontrolowanych projektów**
- Załącznik III – Wykaz ocen projektów i systemów monitorowania zorientowanego na rezultaty objętych przeglądem**
- Załącznik IV – Transparency International – indeks percepcji korupcji (CPI) 2007–2013**

Odpowiedzi Komisji

AKP: grupa państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku

CSP: krajowy dokument strategiczny

DCI: Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju

DG ds. Środowiska: Dyrekcja Generalna ds. Środowiska

DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju: Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju wdraża wiele różnych instrumentów pomocy zewnętrznej Komisji, finansowanych ze środków EFR i z budżetu ogólnego.

EFI: Europejski Instytut Leśny

EFR: Europejski Fundusz Rozwoju

Kolejne edycje EFR stanowią główny instrument pomocy w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, którą Unia Europejska zapewnia państwom AKP oraz krajom i terytoriom zamorskim. Umowa o partnerstwie podpisana w Kotonu w dniu 23 czerwca 2000 r. na okres 20 lat („umowa z Kotonu”) jest obowiązującą umową ramową regulującą relacje pomiędzy Unią Europejską a krajami AKP oraz krajami i terytoriami zamorskimi. W umowie skoncentrowano na przede wszystkim na ograniczeniu i ostatecznym wyeliminowaniu ubóstwa.

ENPI: Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa

EU-FLEGT: egzekwowanie prawa, zarządzanie i handel w dziedzinie leśnictwa Unii Europejskiej

EUTR: rozporządzenie Unii Europejskiej dotyczące drewna

FAO: Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa

GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (Agencja Współpracy Międzynarodowej z Niemiec)

MŚP: małe i średnie przedsiębiorstwa

NGOs: organizacje pozarządowe

REDD+: redukcja emisji spowodowanych wylesianiem i degradacją lasów + Program ONZ na rzecz redukcji emisji spowodowanych wylesianiem i degradacją lasów (REDD) pozwala na przypisanie wartości finansowej pokładom węgla w lasach, zachęcając państwa rozwijające się do redukcji emisji spowodowanych wylesianiem i do inwestowania w działania niskoemisyjne mające na celu wspieranie zrównoważonego rozwoju. Program REDD+ wykracza poza kwestie związane z wylesianiem i degradacją lasów i dotyczy także ochrony lasów, zrównoważonego gospodarowania zasobami leśnymi i zwiększenia ilości węgla związanego w ekosystemach leśnych.

ROM: monitorowanie zorientowane na rezultaty
DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju ustanowiła system ROM w 2000 r. w celu wzmocnienia procesu monitorowania i oceny pomocy rozwojowej oraz zwiększenia jej przejrzystości. Jego podstawę stanowią krótkotrwałe i konkretnie ukierunkowane oceny przeprowadzane na miejscu przez ekspertów zewnętrznych.

SVLK: Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (indonezyjski system zapewniania legalności drewna)

VPA: dobrowolna umowa o partnerstwie

I

Nielegalne pozyskiwanie drewna i handel tak pozyskanym drewnem, mimo prób zwalczania tych praktyk podejmowanych na skalę międzynarodową od lat 90. XX w., wciąż stanowią poważne problemy. Takie działania powodują szkody w środowisku naturalnym i utratę różnorodności biologicznej, mają negatywny wpływ na warunki życia społeczności zależnych od lasów, zakłócają funkcjonowanie rynków, prowadzą do korupcji i podważają zasadę praworządności i dobrego sprawowania rządów.

II

W 2013 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący planu działania UE na rzecz egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT), mający na celu zmierzenie się z problemem nielegalnego pozyskiwania drewna i związanego z nim handlu w UE. Celem inicjatywy FLEGT jest ograniczenie nielegalnego pozyskiwania drewna w skali światowej poprzez wsparcie zarządzania lasami w państwach produkujących drewno oraz zredukowanie poziomu użytkowania nielegalnie pozyskanego drewna w państwach UE. Podstawą planu działania jest umowa dwustronna pomiędzy UE a państwem, z którego dokonywany jest wywóz drewna (dobrowolna umowa o partnerstwie dotycząca FLEGT), zobowiązująca to państwo do handlu produktami z drewna pozyskanymi jedynie w legalny sposób. W ramach takiej umowy państwa eksportujące drewno opracowują system weryfikacji jego legalności i mają prawo przyznawania zezwoleń FLEGT po spełnieniu określonych wymagań.

III

Trybunał zbadał, czy Komisja w odpowiedni sposób zarządzała wsparciem na rzecz państw produkujących drewno udzielanym w ramach planu działania FLEGT UE i mającym na celu ograniczenie nielegalnego pozyskiwania drewna. Trybunał uznał, że Komisja nie zarządzała wsparciem w sposób należyty.

IV

Wsparcia w ramach FLEGT nie zaprojektowano i nie ukierunkowano wystraszająco dobrze. Komisja opracowała plan działania FLEGT w sposób innowacyjny oraz określiła środki, jakie należy zastosować, by ten plan wykonać. Nie opracowała jednak odpowiedniego planu prac, w którym jasno określiłaby cele i etapy pośrednie, ani specjalnego budżetu. Określenie tych elementów byłoby wprawdzie trudne na samym początku realizacji inicjatywy, powinny jednak one zostać sprecyzowane w pierwszych latach obowiązywania planu. Przyznanie pomocy nie odbyło się na podstawie jasno określonych kryteriów, a jej oddziaływanie zostało osłabione ze względu na dużą liczbę państw, które ją otrzymały. Wciąż jeszcze nie w pełni wdrożono rozporządzenie zakazujące przywozu nielegalnie wyprodukowanego drewna do państw UE. W planie działania FLEGT w 2003 r. wdrożenie tego rozporządzenia uznano za jeden ze środków, jakie można zastosować.

V

Wsparcie UE dla państw produkujących drewno nie jest wystarczająco skuteczne. Najważniejsze skontrolowane projekty, które miały na celu zwiększenie zdolności instytucjonalnej organów administracji publicznej, zakończyły się niepowodzeniem. Wiele realizowanych projektów doprowadziło do zwiększenia poziomu wiedzy na temat nielegalnego pozyskiwania drewna i wzmocniło organizacje społeczeństwa obywatelskiego, jednak często wiązały się z nimi różne problemy. Plan działania został przedstawiony 12 lat temu i, mimo dużego zainteresowania dobrowolnymi umowami o partnerstwie, nie wprowadzono jeszcze w życie żadnego systemu zezwoleń FLEGT; kolejnych terminów wdrożenia takiego systemu nie dochowywano. Monitorowanie postępów jest nieodpowiednie, głównie ze względu na brak ram w zakresie rozliczalności, a sprawozdawczość z postępów prac jest niezadowalająca.

VI

W niniejszym sprawozdaniu sformułowano szereg zaleceń mających na celu usprawnienie zarządzania w zakresie inicjatywy FLEGT w przyszłości.

Nielegalne pozyskiwanie drewna jest problemem na skalę światową

01

Nielegalne pozyskiwanie drewna i handel tak pozyskanym drewnem, mimo prób zwalczania tych praktyk podejmowanych na skalę międzynarodową od lat 90. XX w., wciąż stanowią poważne problemy. Takie działania powodują szkody w środowisku naturalnym i utratę różnorodności biologicznej, mają negatywny wpływ na warunki życia społeczności zależnych od lasów, zakłócają funkcjonowanie rynków, napędzają korupcję i podważają zasadę praworządności i dobrego sprawowania rządów. W ich rezultacie rządy pozbawione są dochodów pochodzących z zasobów naturalnych, co utrudnia zrównoważony rozwój w najbiedniejszych państwach świata.

02

Nielegalne pozyskiwanie drewna i handel nim mają miejsce, gdy drewno pozyskuje się, transportuje, kupuje lub sprzedaje wbrew przepisom prawa krajowego. Czyny uznaje się zatem za „legalne” lub „nielegalne” w zależności od tego, jak definiuje je obowiązujące prawodawstwo krajowe.

03

Biorąc pod uwagę niezgodny z prawem charakter omawianych środków, trudno określić skalę nielegalnego pozyskiwania drewna. Wartość nielegalnie pozyskanego drewna ocenia się na około 100 mld USD rocznie¹, choć szacunki w tej kwestii znacząco się różnią. Powszechnie uznaje się, że nielegalne pozyskiwanie drewna jest nagminnym problemem w wielu państwach będących głównymi producentami drewna, a szczególnie w tych, gdzie szerzy się korupcja, a dostęp do rynku jest łatwy.

FLEGT jako odpowiedź UE

04

W odpowiedzi na obawy² dotyczące negatywnego wpływu nielegalnego pozyskiwania drewna i handlu tak pozyskanym drewnem formułowane na całym świecie, w 2003 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący utworzenia planu działania UE na rzecz egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT)³. Celem inicjatywy FLEGT jest ograniczenie nielegalnego pozyskiwania drewna w skali światowej poprzez wsparcie zarządzania lasami w państwach produkujących drewno i poprzez zredukowanie poziomu przywozu nielegalnie pozyskanego drewna do państw UE. FLEGT stanowi pakiet różnych środków, jakie można zastosować w celu rozwiązania problemu nielegalnego pozyskiwania drewna i handlu nim zarówno w przypadku podaży, jak i popytu (zob. **ramka 1**). Rada przychylnie przyjęła plan działania FLEGT jako pierwszy krok w kierunku rozwiązania w sposób skoordynowany pilnej kwestii nielegalnego pozyskiwania drewna i związanego z nim handlu we współpracy z państwami produkującymi i sprowadzającymi drewno, sektorem prywatnym oraz innymi zainteresowanymi podmiotami⁴. W 2005 r. Rada przyjęła rozporządzenie ustanawiające system zezwoleń na przywóz określonych produktów z drewna z państw, które podpiszą dobrowolną umowę o partnerstwie z UE⁵.

- 1 UNEP, Interpol, *Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forests* (Zielony węgiel, czarny handel: nielegalne pozyskiwanie drewna, oszustwa podatkowe i pranie brudnych pieniędzy w kontekście lasów tropikalnych na świecie). *A Rapid Response Assessment* (ocena szybkiego reagowania), 2012 r.
- 2 Do podjęcia działań na szczeblu międzynarodowym przeciwko nielegalnemu pozyskiwaniu drewna przyczynił się Program działań grupy G8 dotyczący lasów, zainicjowany w maju 1998 r. Dyskusje na forum G8 doprowadziły do zorganizowania serii konferencji dotyczących egzekwowania prawa i zarządzania w dziedzinie leśnictwa (FLEG), koordynowanych przez Bank Światowy, w Azji Wschodniej (Bali, 2001 r.), Afryce (Jaunde, 2003 r.) i Europie (Petersburg, 2005 r.). Na konferencjach tych zgromadzili się przedstawiciele rządów, przemysłu, organizacji pozarządowych i badaczy w celu ustanowienia ram współpracy pomiędzy państwami produkującymi i sprowadzającymi drewno.
- 3 COM(2003) 251 final z dnia 21 maja 2013 r. „Egzekwowanie prawa, zarządzanie i handel w dziedzinie leśnictwa (FLEGT) – wniosek dotyczący planu działania UE”.
- 4 Konkluzje Rady 2003/C 268/01 (Dz.U. C 268 z 7.11.2003, s. 1).
- 5 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2173/2005 w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz.U. L 347 z 30.12.2005, s. 1).

Struktura planu działania FLEGT UE

„Niniejsze środki zastosowane w ramach planu działania FLEGT mają na celu zwiększenie popytu na drewno pochodzące z legalnego i sprawdzonego źródła: a) zachęcanie sektora prywatnego w obrębie UE do przyjęcia zasad polityki zakupów, aby zapewnić, że tylko legalnie pozyskane drewno zostanie wprowadzone do ich łańcucha dostaw [...]; b) zachęcanie państw członkowskich do przyjęcia polityki w dziedzinie zamówień publicznych, która przewiduje sprawdzenie każdej dostawy drewna pod kątem legalności [...]; c) zapobieganie wprowadzeniu nielegalnie pozyskanego drewna na rynek UE poprzez egzekwowanie rozporządzenia Unii Europejskiej dotyczącego drewna [...]; d) stosowanie środków w celu uniknięcia inwestycji, które zachęcają do nielegalnego pozyskiwania drewna. [...]

W celu wspierania krajów rozwijających się w budowaniu potencjału w zakresie dostarczania legalnie wyprodukowanego drewna, plan działania przewiduje następujące środki: a) zapewnienie wsparcia technicznego i finansowego ze środków unijnych w celu usprawnienia zarządzania i budowania potencjału podmiotów rządowych i pozarządowych; b) wspieranie kroków podejmowanych przez państwa produkujące drewno w celu zwalczania jego nielegalnego pozyskiwania: zapobiegania wprowadzaniu nielegalnie pozyskanego drewna na rynek UE w ramach dwustronnych umów handlowych zwanych dobrowolnymi umowami o partnerstwie.

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

05

Podstawą planu działania FLEGT jest umowa dwustronna pomiędzy UE a państwem eksportującym drewno (dobrowolna umowa o partnerstwie FLEGT) zobowiązująca obie strony do handlu produktami z drewna pozyskanymi jedynie w legalny sposób. W ramach takiej umowy państwa eksportujące drewno ustanawiają systemy weryfikacji jego legalności. Państwa te kwalifikują się do otrzymania zezwolenia FLEGT dopiero wtedy, gdy Komisja uzna, że spełniły odpowiednie wymagania. Przykład procedur wymaganych do uzyskania zezwolenia FLEGT i innych pozwoleń na wywóz podano w planie działania (zob. **ramka 2**). W praktyce większość krajów partnerskich zdecydowała się na zastosowanie przyszłych systemów zezwoleń nie tylko w odniesieniu do drewna eksportowanego do państw UE, ale także eksportowanego na inne rynki lub przeznaczonego do użytku wewnętrznego.

Przykład procedur wymaganych do certyfikacji legalności drewna przewidzianych w ramach dobrowolnych umów o partnerstwie

Krok 1 – Państwo partnerskie FLEGT wyznacza podmiot akredytacyjny uprawnioną do mianowania organów, których zadaniem jest poświadczenie legalności produktów drzewnych.

Krok 2 – Państwo partnerskie FLEGT wyznacza niezależny podmiot monitorujący i ustanawia przejrzysty mechanizm rozstrzygania sporów.

Krok 3 – Komisja Europejska potwierdza, że zaproponowany system jest wiarygodny i że za jego pomocą określić można, czy drewno zostało pozyskane w legalny sposób.

Krok 4 – Certyfikaty wydawane są wtedy, gdy drewno zostało pozyskane legalnie, dzięki czemu organy celne zezwalają na legalny eksport. [...]

Krok 5 – Pozwolenie na wywóz, w którym wskazano, że drewno zostało pozyskane legalnie, jest wydawane w porcie wspólnotowym, gdzie drewno zostaje zgłoszone do swobodnego obrotu na terytorium UE i skontrolowane przez organ celny danego państwa członkowskiego pod kątem zgodności z opisem ładunku zawartym w zawiadomieniu przedwysyłkowym. [...]

Krok 6 – Organy celne przyjmują zgłoszenia o dopuszczeniu do swobodnego obrotu na terytorium UE tylko wtedy, gdy wydano niezbędne pozwolenie na wywóz danego ładunku drewna.

Źródło: COM(2003) 251 final, s. 13.

06

Komisja wraz z państwami członkowskimi UE oferuje państwom partnerskim wsparcie finansowe i techniczne w celu poprawy zarządzania lasami oraz ustanowienia lub usprawnienia systemów weryfikacji zgodności z ich wymogami prawnymi. Element FLEGT „Wsparcie dla państw produkujących drewno” obejmuje:

- a) wspieranie procesów reformy polityki, tworzenie skutecznych przepisów i uproszczenie procedur przy jednoczesnej ochronie wspólnot zależnych od lasów i włączeniu ich do programów ochrony zasobów leśnych;
- b) pomoc w opracowaniu wiarygodnych systemów monitorowania i identyfikowalności umożliwiających odróżnienie drewna pozyskiwanego legalnie od pozyskiwanego nielegalnie i śledzenie drogi przewozu drewna z miejsca pozyskania, przez tartaki i porty do przekazania go do portów i wysyłki na rynki docelowe, a także zwiększenie przejrzystości informacji w sektorze leśnictwa;
- c) wspieranie szeroko pojętych reform zarządzania poprzez budowanie potencjału, w szczególności sądownictwa, policji i wojska, co ma na celu skuteczniejsze zwalczanie korupcji, zbieranie dowodów przestępstw przeciwko środowisku oraz wszczynanie spraw sądowych.

07

W tym celu UE zapewnia finansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju i budżetu ogólnego. Ogółem przekazano około 300 mln euro 35 krajom w ramach wsparcia związanego z FLEGT w latach 2003–2013⁶ (zob. **załącznik I**).

08

W Komisji działania związane z planem działania FLEGT są prowadzone przez DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju oraz DG ds. Środowiska. DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju jest odpowiedzialna za zarządzanie finansowaniem związanym z FLEGT w krajach trzecich produkujących drewno. Realizuje ona programy współpracy na rzecz rozwoju i negocjuje warunki dobrowolnych umów o partnerstwie z państwami AKP, a także z Gujaną i Hondurasem. DG ds. Środowiska negocjuje warunki dobrowolnych umów o partnerstwie z państwami azjatyckimi, jest odpowiedzialna za rozporządzenie UE dotyczące drewna EUTR, za dialog polityczny na tematy dotyczące środowiska prowadzony zarówno z państwami produkującymi, jak i sprowadzającymi drewno (takimi jak Chiny, Brazylia, Rosja, Stany Zjednoczone, Japonia) oraz za dialog wielostronny. Obie dyrekcje są odpowiedzialne za kraje Ameryki Łacińskiej.

09

Komisja powierzyła Europejskiemu Instytutowi Leśnemu (EFI) i Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) niektóre konkretne działania w celu wsparcia krajów partnerskich w realizacji planu działania FLEGT. EFI jest odpowiedzialny za instrument FLEGT, będący wielostronnym funduszem powierniczym ustanowionym w 2007 r., a także nim zarządza. Instytut zapewnia wsparcie dla państw (głównie poprzez pomoc techniczną dla rządów i innych podmiotów zainteresowanych),

przeprowadza badania i rozpowszechnia informacje dotyczące FLEGT. FAO realizuje program wsparcia FLEGT na rzecz państw AKP, którego głównym celem było początkowo promowanie procesu FLEGT w państwach AKP.

6 Z wyłączeniem środków w ramach sektorowego wsparcia budżetowego. Środki w ramach wsparcia budżetowego wykorzystywane są na pokrycie wydatków związanych z polityką leśną, lecz niekoniecznie z samym systemem FLEGT. Nie istnieje żadna uznana metoda przyznawania pomocy poszczególnym obszarom.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10

Trybunał zbadał, czy Komisja w odpowiedni sposób zarządzała wsparciem na rzecz państw produkujących drewno w ramach planu działania FLEGT UE i mającym na celu ograniczenie nielegalnego pozyskiwania drewna. W ramach kontroli skoncentrowano się na dwóch zasadniczych kwestiach:

- a) Czy wsparcie w ramach FLEGT zostało odpowiednio zaprojektowane i ukierunkowane?
- b) Czy wsparcie w ramach FLEGT było skuteczne?
- d) wizyty kontrolne w dwóch państwach beneficjentach, które są sygnatariuszami dobrowolnych umów o partnerstwie (Indonezji i Kamerunie), obejmujące przegląd postępów w procesie zawierania dobrowolnych umów o partnerstwie i dogłębny przegląd próby dziesięciu projektów (zob. **załącznik II**);
- e) przegląd ustaleń dotyczących systemu monitorowania zorientowanego na rezultaty i ocen programu na podstawie próby 35 projektów (zob. **załącznik III**).

11

Kontrola objęła wsparcie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju i budżetu ogólnego przekazane przez Komisję na rzecz państw produkujących drewno podczas całego okresu realizacji planu działania FLEGT UE, tj. od 2003 r. do 2014 r.

12

Kontrolę przeprowadzono w okresie od sierpnia do grudnia 2014 r. Obejmowała ona:

- a) analizę dokumentów strategicznych FLEGT i związanych z nimi sprawozdań dotyczących struktury handlu drewnem i nielegalnego pozyskiwania drewna;
- b) badanie dotyczące przyznania środków na cele, projekty i na rzecz państw;
- c) wywiady z urzędnikami Komisji z DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju oraz DG ds. Środowiska, przedstawicielami EFI, przedstawicielami państw członkowskich, organizacji międzynarodowych oraz europejskich organizacji pozarządowych, czynnie działających w obszarze ochrony środowiska i zasobów leśnych;

Wsparcie w ramach FLEGT dla państw produkujących drewno nie zostało wystraszająco dobrze zaprojektowane i ukierunkowane

13

Trybunał zbadał, czy:

- wsparcie unijne opierało się na rzetelnej ocenie potrzeb, a Komisja poprawnie określiła potencjalne środki, które należy zastosować;
- wsparcie unijne zostało poprawnie rozplanowane; oraz
- priorytety finansowania zostały poprawnie ustalone.

Komisja określiła szeroki zakres potencjalnych środków

14

W planie działania FLEGT w sposób innowacyjny podjęto utrzymujący się problem nielegalnego pozyskiwania drewna. Uwzględniono w nim także bodźce handlowe, takie jak łatwiejszy dostęp do unijnego rynku drewna dla producentów z państw partnerskich z pomocą rozwojową zarówno dla rządów, jak i społeczeństwa. Państwa partnerskie są zobowiązane do zapewnienia spójnego prawodawstwa dotyczącego sektora leśnictwa, wprowadzenia systemów identyfikowalności i zezwoleń oraz stworzenia systemów kontroli na różnych poziomach. Ponadto w planie działania FLEGT przewidziano opracowanie kilku rozwiązań w zakresie popytu, których celem było wzmocnienie oddziaływania środków podejmowanych w państwach produkujących drewno. Przewidziano także dialog polityczny na szczeblu międzynarodowym, mający na celu promowanie głównych celów FLEGT.

15

Ocena wpływu planu działania UE⁷ objęła analizę potencjalnych następstw wdrożenia systemu zezwoleń na handel drewnem w ramach umów z państwami produkującymi drewno⁸. Podczas badania przeanalizowano główne przyczyny nielegalnego pozyskiwania drewna. Zbadano ogólne oddziaływanie gospodarcze, środowiskowe i społeczne oraz następstwa prawne i instytucjonalne zaproponowanych rozwiązań zarówno dla państw UE, jak i potencjalnych państw partnerskich. Badanie objęło również analizę zagrożeń, które mogą ograniczać skuteczność potencjalnych zastosowanych środków⁹.

16

Podczas oceny wpływu przeanalizowano trzy główne sposoby rozwiązania problemu nielegalnego pozyskiwania drewna. Uznano, że najlepsze możliwości podjęcia szybkich i dostosowanych do danej sytuacji działań daje sposób dwustronny, polegający na zawieraniu dobrowolnych umów o partnerstwie z poszczególnymi krajami. Sposób wielostronny, polegający na potencjalnym porozumieniu międzynarodowym, choć teoretycznie najbardziej skuteczny, uznany został za nierealny. Komisja była mniej skłonna zaaprobować trzeci sposób – jednostronny zakaz wprowadzania nielegalnie pozyskanego drewna na rynek UE – niż dobrowolne umowy o partnerstwie oparte na porozumieniach z państwami produkującymi drewno. Komisja podjęła decyzję, aby dokładniej przyjrzeć się temu rozwiązaniu na późniejszym etapie.

- Ocena wpływu planu działania UE w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT); Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju (2004 r.).
- SEC(2004) 977 z dnia 20 lipca 2004 r. „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia dobrowolnego systemu zezwoleń FLEGT na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej”.
- Badanie dotyczyło przede wszystkim zagrożeń związanych z możliwym przekierowaniem nielegalnie pozyskanego drewna na „mniej rygorystyczne” rynki, takie jak Chiny czy Japonia i wykazało ograniczoną potencjalną skuteczność planu działania FLEGT, szczególnie w krajach, w których eksportuje się drewno do UE na niewielką skalę.

17

Komisja zdecydowała się wdrożyć drugie, dwustronne rozwiązanie. Komisja podkreśliła wyzwania wynikające z takiego podejścia, szczególnie w krajach o ograniczonym potencjale w zakresie zarządzania, gdzie realizacji planu działania musiał towarzyszyć złożony proces budowania potencjału i wzmacniania zdolności instytucjonalnej¹⁰.

18

Komisja poprawnie określiła główne elementy, które mogą wymagać wsparcia od darczyńców, aby realizacja dobrowolnych umów o partnerstwie była skuteczna. Są nimi między innymi reforma polityki leśnej i środowiskowej, rozwój monitorowania, systemów identyfikowalności i udzielania zezwoleń oraz budowanie potencjału w obrębie różnych sektorów (zob. pkt 6).

Komisja nie opracowała odpowiedniego planu prac**19**

W planie działania FLEGT UE brak kilku kluczowych elementów, jakie powinien zawierać odpowiedni plan działania¹¹. Nie zawarto w nim szczegółowych celów operacyjnych z odpowiednimi wskaźnikami, harmonogramu z jasno określonymi etapami pośrednimi oraz wyraźnych ram dotyczących monitorowania. Bardzo trudno jest zatem zmierzyć postęp w ramach realizacji i stopień osiągnięcia rezultatów. W sprawozdaniu z postępów realizacji planu działania FLEGT za lata 2003–2010, sporządzonym przez EFI, stwierdzono: „Plan działania jest czymś więcej niż oświadczeniem dotyczącym polityki, lecz w przypadku braku etapów pośrednich i celów, nie jest on także strategią”¹².

20

Na początku funkcjonowania planu działania FLEGT został uznany za początek długofalowego procesu. Plan działań, cele szczegółowe i harmonogram działań należało jednak opracować w pierwszych latach obowiązywania planu. Dwanaście lat później wciąż brak określonej listy celów w ramach FLEGT, które powinny zostać zrealizowane za pomocą odpowiednio zdefiniowanych instrumentów finansowania w obrębie konkretnych ram czasowych.

21

Plan działania nie ma jasno określonego i osobnego budżetu. Działania w zakresie współpracy na rzecz rozwoju są finansowane z wielu źródeł, tj. z budżetu ogólnego UE i Europejskiego Funduszu Rozwoju, poprzez różne instrumenty, takie jak Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI)¹³, obejmujący zarówno dwustronne, jak i regionalne programy geograficzne i programy tematyczne, oraz Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI)¹⁴.

22

Komisja nie udostępniła dokładnych informacji na temat projektów realizowanych w ramach FLEGT. Baza danych projektów dotyczących obszarów leśnych utworzona przez Komisję w celach kontrolnych nie przedstawia wszystkich projektów realizowanych w ramach FLEGT w sposób spójny i kompletny. W ramach kontroli stwierdzono jednak, że baza ta była niekompletna, gdyż zawierała projekty błędnie sklasyfikowane jako dotyczące FLEGT, podczas gdy inne projekty realizowane w ramach FLEGT nie zostały w niej umieszczone¹⁵. Komisja i państwa członkowskie nie przygotowały jasnej definicji „projektu realizowanego w ramach FLEGT” i nie określiły sposobów rozliczania związanych z nim funduszy.

- 10 SEC(2004) 977 z dnia 20 lipca 2004 r.
- 11 Plan działania obejmuje kolejne kroki lub działania, które należy podjąć, aby skutecznie zrealizować strategię. Składa się on z trzech głównych elementów: 1) konkretnych zadań; 2) ram czasowych; oraz 3) określenia przydziału środków na konkretne działania (<http://www.businessdictionary.com/definition/action-plan.html>)
- 12 Sprawozdanie z postępów realizacji planu działania FLEGT, EFI (2011) s. 34. Zob.: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Action+Plan+Progress+Report+2003-2010/>.
- 13 Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (Dz.U. L 378 z 27.12.2006, s. 41). Rozporządzenie nr 233/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014–2020 (Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 44).
- 14 Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz.U. L 310 z 9.11.2006, s. 1).
- 15 Kompletność sprawozdawczości z działalności dotyczącej FLEGT również stanowiła wyzwanie na etapie wcześniejszej oceny planu działania FLEGT. Według sprawozdania z postępów realizacji FLEGT za lata 2003–2010 przygotowanego przez EFI, „Opisane w tym dokumencie działania i przytoczone kwoty powinny być traktowane jako pobieżny opis przedsięwzięć i dostępnego finansowania, a nie jako kompleksowe źródło rzetelnych informacji”.

23

Skuteczne zwalczanie nielegalnego pozyskiwania drewna i nielegalnego handlu tym drewnem zależało od połączenia różnych czynników, tj. zaangażowania państw partnerskich, ustanowienia niezbędnych zasad zarządzania oraz jasnego i popartego dowodami zaangażowania ze strony UE i innych głównych producentów i importerów na rzecz działań w imię wspólnego celu. Bardzo ważne było także to, by czynności niezbędne do zapewnienia prawdziwego postępu nastąpiły równolegle. Realizacja celów FLEGT zależy w dużym stopniu również od wiodących państw produkujących i przetwarzających drewno, a także nim handlujących, takich jak Chiny, Rosja, Indie, Korea i Japonia, oraz ich zaangażowania w walkę z nielegalnym pozyskiwaniem drewna i handlem nielegalnymi produktami z drewna. Kraje te nie uczestniczą w systemie zezwoleń FLEGT, a Komisja od lat próbuje nawiązać z nimi dialog polityczny. Dotychczasowe rozmowy doprowadziły do różnych, lecz na ogół ograniczonych efektów.

24

Dopiero w 2007 r., cztery lata po przedstawieniu planu działania FLEGT, przeprowadzono badanie oceniające wpływ potencjalnych zastosowanych środków w zakresie popytu¹⁶, które miały zapobiec przywózowi i wprowadzaniu nielegalnie pozyskanego drewna na rynek UE. Badanie doprowadziło do złożenia wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających drewno na rynek UE¹⁷.

25

Rozporządzenie EUTR¹⁸ zostało ostatecznie przyjęte w 2010 r. i weszło w życie w 2013 r. Wcześniej przyjęcie rozporządzenia, w początkowym etapie obowiązywania planu działania, jasno świadczyłoby o tym, że UE przejmuje inicjatywę w walce z wywozem nielegalnie pozyskanego drewna. Fakt ten byłby także dodatkową zachętą dla państw dążących do podpisania dobrowolnej umowy o partnerstwie. W niektórych państwach członkowskich rozporządzenie UE dotyczące drewna wciąż nie zostało w pełni wdrożone¹⁹, choć minęło ponad 10 lat od początku obowiązywania planu działania FLEGT. Niesie to ze sobą negatywne przesłanie dla państw, które starają się zapewnić legalność eksportu swojego drewna²⁰.

26

Przez lata, a szczególnie po wejściu w życie przepisów prawa takich jak poprawka do ustawy Lacey Act w Stanach Zjednoczonych, ustawa zakazująca nielegalnego pozyskiwania drewna w Australii czy EUTR, stopniowo weryfikowano niektóre prywatne systemy certyfikacji aby lepiej odpowiadały one wymaganiom dotyczącym legalności. Takie systemy w dużym stopniu przyczyniają się do spełnienia wymagań w zakresie analizy należytej staranności²¹. Jednakże tylko w trzech dobrowolnych umowach o partnerstwie (z Kamerunem, Republiką Kongo i Republiką Środkowoafrykańską) przepisy stanowią, że systemy prywatne można uznać za element procesu przyznawania zezwoleń w ramach FLEGT wraz ze wsparciem FLEGT w tym celu. Wobec trudności zaistniałych od momentu rozpoczęcia planu działania FLEGT w zakresie tworzenia państwowych systemów zezwoleń w państwach borykających się z takimi ograniczeniami potencjału, Komisja niewystarczająco promowała synergię pomiędzy FLEGT a prywatnymi systemami certyfikacji.

- 16 Dokument roboczy służb Komisji – dokument towarzyszący wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego obowiązki podmiotów, które udostępniają na rynku drewno i produkty z drewna: ocena wpływu – sprawozdanie dotyczące dodatkowych sposobów walki z nielegalnie pozyskiwanym drewnem.
- 17 Bez przepisów w ramach tego rozporządzenia producenci z krajów, które podpisały dobrowolną umowę o partnerstwie, byłiby w niekorzystnej sytuacji względem producentów z krajów, które nie podpisały takiej umowy. Wymagania prawne i związane z nimi koszty są zazwyczaj większe dla producentów z krajów, które podpisały dobrowolną umowę o partnerstwie.
- 18 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz.U. L 295 z 12.11.2010 r., s. 23). Przeciwdziała ono handlowi nielegalnie pozyskanym drewnem i produktami z drewna poprzez trzy kluczowe inicjatywy, dotyczących: 1) zakazu wprowadzania na rynek UE nielegalnie pozyskanego drewna i produktów pochodzących z takiego drewna; 2) zobligowania przedsiębiorstw handlowych wprowadzających na rynek UE produkty z drewna do przeprowadzenia analizy należytej staranności; oraz 3) zobligowania wspomnianych przedsiębiorstw do przechowywania informacji o swoich dostawcach i klientach.
- 19 Cztery państwa członkowskie (Grecja, Hiszpania, Węgry i Rumunia) nie spełniły zobowiązań dotyczących wdrożenia rozporządzenia UE dotyczącego drewna. <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>
- 20 Zgodnie z ust. 2 art. 20 rozporządzenia UE dotyczącego drewna Komisja w 2015 r. przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat jego zastosowania.
- 21 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 607/2012 z dnia 6 lipca 2012 r. w sprawie szczególnych przepisów dotyczących systemu zasad

Komisja nie określiła jasnych priorytetów pomocy

27

W następstwie przyjęcia planu działania FLEGT państwa członkowskie i Komisja sporządziły listę krajów, z którymi w pierwszej kolejności miały zostać przeprowadzone nieformalne rozmowy na temat ich potencjalnego zainteresowania programem FLEGT²². Lista obejmowała następujące kraje: Kamerun, Gabon, Republika Konga, Ghana, Rosja, Brazylia, Papua-Nowa Gwinea, Indonezja oraz Malezja. W tym samym czasie państwa członkowskie i Komisja doszły do wniosku, że UE powinna być otwarta na negocjacje handlowe z wszystkimi krajami, które wyrażą zainteresowanie programem.

28

Niemal wszystkie kraje, które wykazały zainteresowanie planem działania FLEGT, miały możliwość uczestniczenia w związanym z nim procesie²³, w tym kilka krajów Azji i Ameryki Łacińskiej. Przeprowadzona przez Komisję ocena wpływu tych krajów wykazała, że w ich przypadku potencjalne oddziaływanie dobrowolnych umów o partnerstwie byłby ograniczone ze względu na niewielki zakres wymiany handlowej z UE.

29

Komisja nie przydzieliła swoich zasobów, ani ludzkich, ani finansowych, zgodnie z kryteriami, których zastosowanie najprawdopodobniej dałoby najlepsze wyniki. Takie kryteria, jak zakres nielegalnego pozyskiwania drewna, znaczenie handlu z UE, zaangażowanie i potencjał wspomnianych państw i ich potrzeby rozwojowe nie zostały kompleksowo wzięte pod uwagę w celu określenia priorytetów w zakresie wykorzystania zasobów.

30

W rezultacie ograniczone wsparcie finansowe i techniczne zostało podzielone na wiele krajów²⁴, z których kilka nie odgrywało istotnej roli w walce z nielegalnym pozyskiwaniem drewna lub też w ich przypadku prawdopodobieństwo osiągnięcia takiego poziomu zarządzania, by móc uczestniczyć w systemie zezwoleń w perspektywie krótkoterminowej lub średnioterminowej, było niewielkie (zob. **ramka 3**). Zakres wsparcia i oddziaływanie, jakie można było osiągnąć, zostały zatem rozproszone.

31

Komisja wraz z rządami państw partnerskich określiła główne wymagania dotyczące działających systemów zezwoleń w tych państwach, jakie muszą zostać spełnione w trakcie przygotowań i podczas negocjacji w zakresie dobrowolnych umów o partnerstwie. Oceny objęły przegląd polityki leśnej i ram prawnych, konsultacje z odpowiednimi ministerstwami i innymi podmiotami zainteresowanymi oraz analizę kluczowych aspektów dobrowolnej umowy o partnerstwie. Wymagania ujęto w załącznikach do dobrowolnych umów o partnerstwie. Załączniki zawierały także listę obszarów, w obrębie których wsparcie jest potrzebne²⁵, oraz planowanych działań²⁶.

32

Dobrowolne umowy o partnerstwie nie opisują, w jaki sposób należy rozdzielić obowiązki w zakresie finansowania pomiędzy rząd, Komisję i innych darczyńców²⁷.

należytej staranności oraz częstotliwości i charakteru kontroli organizacji monitorujących, przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 ustanawiającym obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz.U. L 177 z 7.7.2012, s. 16).

- 22 Protokół z posiedzenia *ad hoc* w sprawie koordynacji działań darczyńców FLEGT z dnia 26.2.2004 r.
- 23 Obecnie 26 krajów uczestniczy w procesie zawierania dobrowolnych umów o partnerstwie, znajdując się na różnych etapach jego realizacji.
- 24 Jak wynika ze sprawozdania z postępów z lat 2003–2010 wydanego przez EFI, „zapotrzebowanie na wsparcie w ramach dobrowolnych umów o partnerstwie już przekracza możliwości reagowania na nie, a niektóre państwa członkowskie chcą współpracować także z państwami sąsiadującymi (z Białorusią, Rosją i Ukrainą) lub regionami (Bałkanami Zachodnimi), gdyż prowadzą z nimi wymianę handlową na większą skalę niż z tropikalnymi krajami rozwijającymi się. Zob. sprawozdanie z postępów planu działania FLEGT z lat 2003–2010; EFI (2011), s. 36
- 25 Przykładowo dobrowolna umowa o partnerstwie pomiędzy UE a Kamerunem obejmuje następujące obszary: a) budowanie potencjału; b) komunikacja; c) promowanie produktów w ramach FLEGT na rynku unijnym; d) monitorowanie krajowego rynku drewna; e) uprzemysłowienie; f) monitorowanie oddziaływania umowy; g) partycypacyjne monitorowanie wdrażania systemu zapewnienia legalności; h) modernizacja systemu identyfikowalności drewna; i) wzmocnienie krajowego systemu kontroli; j) system zapewniania legalności; k) system wydawania zezwoleń FLEGT, l) zorganizowanie niezależnej kontroli; m) reformy ram prawnych; n) poszukiwanie dodatkowych środków finansowych.
- 26 Na przykład zorganizowanie krajowego rynku drewna lub utworzenie systemu identyfikowalności drewna.
- 27 W dobrowolnych umowach o partnerstwie z krajami AKP wspomniano jedynie o potrzebie poszukiwania zasobów w ramach

33

Projekty realizowane wraz z rządami państw będących stronami w dobrowolnej umowie o partnerstwie uwzględniają potrzeby określone w tych umowach, takie jak opracowanie systemów identyfikowalności drewna, systemów zezwoleń oraz powołanie funkcji niezależnego kontrolera. Nie uwzględniono jednak wyraźnie celu polegającego na usprawnieniu egzekwowania prawa przez organy krajowe, gdyż tylko kilka projektów skoncentrowało się na tej ważnej kwestii. Niski poziom egzekwowania prawa ma istotny wpływ na zakres nielegalnej działalności związanej z pozyskiwaniem drewna, gdyż prawdopodobieństwo wykrycia i ścigania przestępstw przeciwko środowisku jest niewielkie, zaś okoliczności zachęcające do tej nielegalnej działalności dość liczne. Państwa będące stronami dobrowolnej umowy o partnerstwie mają w tej kwestii duże potrzeby, na co wskazują na przykład ich rankingi dotyczące indeksu percepcji korupcji publikowane przez organizację Transparency International (zob. **załącznik IV**). Mimo że w niektórych państwach będących stronami dobrowolnej umowy o partnerstwie można zaobserwować pozytywne tendencje, większość z nich to

kraje o najwyższym wskaźniku korupcji na świecie.

34

Wsparcie dotyczące procesu zawierania dobrowolnych umów o partnerstwie nie było regularnie włączane do strategii w zakresie współpracy na rzecz rozwoju z krajami partnerskimi. Zarządzanie lasami, uznane za część sektora głównego w pięciu²⁸ z 12²⁹ państw będących stronami dobrowolnych umów o partnerstwie, zostało uwzględnione w dokumentach dotyczących strategii krajowych na okres programowania 2007–2013. W związku z tym, że nielegalne pozyskiwanie drewna dotyczy kwestii wielosektorowych (zarządzanie, handel, rolnictwo), zagadnienia związane z FLEGT mogłyby być realizowane w ramach wielu sektorów głównych we wszystkich państwach będących stronami dobrowolnej umowy o partnerstwie. W ramach strategii współpracy na rzecz rozwoju nie przewiduje się jednak takiej możliwości ani nie wskazuje na potrzebę włączenia kwestii związanych z FLEGT do odpowiednich sektorów głównych.

Europejskiego Funduszu Rozwoju i innych mechanizmów. W dobrowolnej umowie o partnerstwie z Indonezją wspomniano o potrzebie poszukiwania zasobów w kontekście działań UE w zakresie programowania.

28 Kamerun, Honduras, Indonezja, Malezja i Republika Konga.

29 Kontrolerzy przeprowadzili przegląd w 12 państwach, które podpisały dobrowolną umowę o partnerstwie lub prowadzą negocjacje w tej sprawie oraz otrzymały wsparcie w ramach FLEGT.

Ramka 3

Liberia i Republika Środkowoafrykańska

Liberia i Republika Środkowoafrykańska, będące sygnatariuszami dobrowolnej umowy o partnerstwie, otrzymały znaczące wsparcie finansowe na przygotowanie i realizację swoich dobrowolnych umów o partnerstwie³⁰. Kraje te eksportują do UE ograniczone ilości produktów z drewna i zmagają się z wieloma wyzwaniami dotyczącymi zarządzania, które stanowią dla nich przeszkodę w przygotowaniu w najbliższej przyszłości funkcjonującego systemu zezwoleń. Wybrzeże Kości Słoniowej z kolei eksportuje do UE znacznie większą liczbę produktów z drewna niż te kraje³¹, a mimo to nie otrzymało żadnej pomocy finansowej w celu przygotowania się do zawarcia dobrowolnej umowy o partnerstwie.

30 Wartość produktów z drewna przywożonych do UE z Liberii i Republiki Środkowoafrykańskiej szacuje się na odpowiednio około 5 i 18 mln euro rocznie, podczas gdy wsparcie finansowe ogółem dla tych krajów wynosi odpowiednio 11,9 i 6,8 mln euro.

31 O wartości ok. 166 mln euro rocznie.

Uwagi

Wsparcie UE dla państw produkujących drewno nie jest wystarczająco skuteczne

35

Trybunał zbadał, czy:

- a) produkty w ramach realizacji projektów uzyskano zgodnie z planem;
- b) postęp w zakresie wdrażania systemów zezwoleń był zadowalający;
- c) Komisja odpowiednio monitorowała wdrażanie planu działania i prowadziła sprawozdawczość na ten temat.

W głównych skontrolowanych projektach stwierdzono wiele trudności

36

Projekty mające na celu wzmocnienie zdolności administracyjnej instytucjonalnej organów administracji publicznej okazały się nieskuteczne. Program FLEGT natomiast doprowadził do wzmocnienia organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwiększając tym samym przejrzystość w sektorze leśnym. Najważniejsze pod względem finansowym projekty realizowane w Kamerunie i Indonezji nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Niepowodzenie projektu w Kamerunie doprowadziło do wstrzymania trwającego postępu, zaś nieudana realizacja projektu w Indonezji spowodowała zmianę przeznaczenia środków unijnych.

37

Główny projekt realizowany w Kamerunie w ramach dobrowolnych umów o partnerstwie, którego celem było stworzenie systemu identyfikowalności drewna³², nie powiódł się, gdyż system opracowany w ramach projektu był nieoperacyjny, co oznacza, że rezultaty projektu nie zostaną wykorzystane. Projekt był realizowany od 2010 r. do 2013 r., a koszty z nim związane wynosiły 2,27 mln euro. Niepowodzenie projektu wynikało z różnych czynników, od niepoprawnej oceny potrzeb po poważne niedociągnięcia w realizacji projektu. Nieodpowiednia ocena potrzeb była związana z brakiem skutecznej koordynacji Komisji z podmiotami zainteresowanymi, w szczególności z Ministerstwem Leśnictwa i Zwierząt. Ponadto Komisja nie podjęła terminowych działań naprawczych w związku z nieodpowiednią realizacją zadań przez wykonawcę. Niepowodzenia związane z systemem identyfikowalności drewna to jeden z głównych czynników przyczyniających się do opóźnienia realizacji dobrowolnej umowy o partnerstwie w Kamerunie. Prace nad nowym systemem prowadzone są aktualnie w ramach osobnego projektu finansowanego ze środków Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

32 Projekt: Wprowadzenie systemu identyfikowalności drewna w Kamerunie.

38

Głównym osiągnięciem w ramach inicjatywy FLEGT w Kamerunie jest zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w zarządzanie lasami. Przed podpisaniem dobrowolnej umowy o partnerstwie organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie były uznawane przez rząd za pełnoprawnych partnerów, którzy mogą wyrazić swoje obawy na tematy związane z zarządzaniem zasobami leśnymi. Lokalne i międzynarodowe organizacje pozarządowe, mimo częstego napięcia w kontaktach z odpowiednimi ministerstwami³³, zostały uznane za podmioty zainteresowane, które mają udział w kształtowaniu polityki leśnej kraju na różnych poziomach. Wpływa to pozytywnie na przejrzystość i rozliczalność w całym sektorze. Realizowane projekty wprawdzie zazwyczaj wzmacniały pozycję społeczeństwa obywatelskiego, jednak dwa z czterech skontrolowanych projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, głównie ze względu na zbyt ambitne cele.

39

Celem najważniejszego pod kątem finansowym projektu związanego z FLEGT w Indonezji³⁴ było usprawnienie egzekwowania prawa i zarządzania lasami poprzez zwiększenie rozliczalności i przejrzystości, ograniczenie handlu nielegalnie pozyskanym drewnem dzięki zaangażowaniu sektorów handlu i przemysłu oraz wspieranie koordynacji działań w ramach FLEGT. Większości planowanych wyników nie osiągnięto ze względu na zbyt ambitną i nierealistyczną koncepcję projektu, trudności podczas realizacji oraz niewystarczające monitorowanie. W ramach projektu nie zrealizowano żadnych konkretnych produktów, sam projekt został przedwcześnie zakończony, a część przeznaczonych nań finansowania trzeba było odzyskać. Ze względu na brak porozumienia z Komisją w sprawie obsługi projektu,

rząd Indonezji zdecydował się wdrażać dobrowolną umowę o partnerstwie bez dalszego wsparcia bezpośredniego Komisji.

40

Krajowy dokument strategiczny Komisji Europejskiej dla Indonezji na lata 2002–2006 obejmował wprawdzie kwestię gospodarowania zasobami naturalnymi, szczególnie lasami jako jednym z sektorów głównych w zakresie pomocy na rzecz rozwoju, jednak nie powtórzyło się to już w latach 2007–2013. Poza projektem dotyczącym wsparcia inicjatywy FLEGT w Indonezji w 2004 r, w tym okresie dla rządu Indonezji nie zaplanowano dalszej pomocy na rzecz rozwoju w sektorze leśnym.

41

Pomoc UE dla Indonezji, wynosząca 10 mln euro na rzecz 11 projektów, od 2004 r. jest przekazywana wyłącznie organizacjom pozarządowym. Dofinansowywane projekty miały głównie na celu wspieranie zaangażowania podmiotów lokalnych (społeczeństwa obywatelskiego lub innych podmiotów niepaństwowych, w tym sektora prywatnego) w różne zagadnienia dotyczące dobrowolnej umowy o partnerstwie (w tym w reformę polityki), usprawnianie zarządzania lasami oraz wdrażanie systemów identyfikowalności i niezależnego monitorowania drewna. Takie podejście prowadziło wprawdzie do zaangażowania zainteresowanych organizacji, jednak ze względu na zakres wyzwań, jakim należało podołać, niezbędne były bardziej skoordynowane działania. Jednym z tych wyzwań jest pomoc na rzecz wielu małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w przygotowaniu do pełnego przyjęcia systemu zezwoleń FLEGT. Zadanie to jednak znacznie przewyższa możliwości projektowe Komisji.

33 Przykładowo Ministerstwo Leśnictwa i Zwierząt nie podjęło działań w związku ze sprawozdaniami dotyczącymi przypadków nielegalnego pozyskiwania, przygotowanymi przez wspólnoty lokalne. (Projekt: *Obserwacja zewnętrzna i wspólnotowa lasów w ramach realizacji dobrowolnej umowy o partnerstwie w ramach FLEGT w Kamerunie*).

34 Projekt dotyczący wsparcia inicjatywy FLEGT w ramach porozumienia WE-Indonezja.

42

Cztery skontrolowane w Indonezji projekty organizacji pozarządowych dotyczyły usprawnienia niezależnego systemu krajowego w zakresie monitorowania, wsparcia MŚP i usprawnienia przygotowań oraz wdrożenia dobrowolnej umowy o partnerstwie. W przypadku jednego projektu osiągnięto zamierzone cele zgodnie z harmonogramem i w ramach budżetu³⁵. Dwa projekty są wciąż realizowane. Jeden z nich prawdopodobnie przyniesie planowane rezultaty³⁶. Realizacja drugiego projektu³⁷ była znacznie opóźniona, a jego zakres został poważnie ograniczony ze względu na uchybienia w koncepcji projektu i wycofanie się partnera współfinansującego.

43

Główne zidentyfikowane przez Trybunał czynniki mające wpływ na osiągnięcie celów projektu w tych dwóch krajach zostały także wymienione przez oceniających Komisji w sprawozdaniach dotyczących monitorowania zorientowanego na rezultaty i ocenach projektów związanych z FLEGT w innych państwach będących stronami w dobrowolnej umowie o partnerstwie. Czynniki te stanowią: niewystarczająca ocena zagrożeń i ograniczeń dotyczących projektu, nieodpowiednia koncepcja, nieodpowiednie zarządzanie projektem i monitorowanie go oraz nieporozumienia między partnerami projektu w kwestii koordynacji.

Postęp we wprowadzaniu systemu zezwoleń był powolny

44

Dwadzieścia sześć krajów uczestniczy aktualnie w procesie zawierania dobrowolnych umów o partnerstwie. Dziewięć z nich prowadzi negocjacje umów, zaś sześć państw umowy już podpisało (Indonezja, Kamerun, Ghana, Republika

Kongo, Liberia i Republika Środkowoafrykańska). Poziom zaawansowania prac nad wprowadzeniem systemu zezwoleń wśród tych sygnatariuszy nie jest jednakowy ze względu na różne czynniki, takie jak zróżnicowany potencjał instytucjonalny czy poziom zaangażowania w proces wdrażania.

45

Indonezja, gdzie negocjacje w sprawie dobrowolnej umowy o partnerstwie rozpoczęły się w marcu 2007 r., a sama umowa weszła w życie w maju 2014 r., poczyniła znaczne postępy w regulowaniu nierozstrzygniętych kwestii i prawdopodobnie w bliskiej przyszłości wprowadzi system zezwoleń FLEGT. Obowiązuje tam już krajowy system zapewniania legalności drewna i udzielania zezwoleń, obowiązkowy w przypadku wszelkiego wywozu. W następstwie oceny wspólnej przeprowadzonej w 2013 r. i w 2014 r. trwają obecnie prace nad rozwiązaniem pozostałych kwestii. Główne wyzwania, przed jakimi stoi Indonezja, to: 1) zapewnienie niezbędnego systemu zarządzania w kraju o tak dużym rozmiarze i zróżnicowaniu i 2) zagwarantowanie, by liczne indonezyjskie MŚP całkowicie zgodnie z wymogami regulacyjnymi.

46

Kamerun wyraził chęć podpisania dobrowolnej umowy o partnerstwie z UE w 2004 r. Uważa się wprawdzie, że prawo w zakresie leśnictwa w Kamerunie jest dobrze rozwinięte, jest ono jednak bardzo złożone, a jego egzekwowanie stanowi duże wyzwanie. Negocjacje dotyczące dobrowolnej umowy o partnerstwie trwały cztery lata, od 2006 do 2010 r. Ze względu na długi proces ratyfikacyjny umowa ostatecznie weszła w życie 1 grudnia 2010 r. Zgodnie z harmonogramem stanowiącym część umowy pilotażowy system identyfikowalności drewna miał być przetestowany w 2013 r., a zezwolenia FLEGT miały być wydane w 2015 r. Wciąż jednak

35 Projekt: Wzmocnienie udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz małych i średnich przedsiębiorstw produkujących drewno w przygotowaniu dobrowolnej umowy o partnerstwie i wdrażaniu indonezyjskiego systemu zapewnienia legalności drewna.

36 Projekt: Promowanie i wdrażanie systemu zapewnienia legalności drewna (zezwoleń FLEGT) jako kluczowy etap na drodze do zrównoważonej produkcji i zużycia w obrębie indonezyjskiego przemysłu przetwarzania drewna.

37 Projekt: Wzmacnianie roli państwowych i niepaństwowych podmiotów w przygotowaniu lub realizacji dobrowolnej umowy o partnerstwie w ramach FLEGT oraz związanych z nią negocjacjach.

osiągnięcie głównego celu dobrowolnej umowy o partnerstwie, czyli opracowanie systemu zezwoleń na handel drewnem, stanowi odległą perspektywę, głównie ze względu na niepowodzenie realizacji projektu dotyczącego opracowania systemu identyfikowalności drewna. Istnieje zatem wiele przeszkód, które należy pokonać, aby móc w pełni wprowadzić system zezwoleń FLEGT.

47

Ghana, która jako pierwsza podpisała dobrowolną umowę o partnerstwie w 2009 r., pierwotnie planowała, że wywóz pierwszych produktów posiadających zezwolenie FLEGT nastąpi do końca 2011 r. System identyfikowalności drewna jest już operacyjny, lecz konieczne jest przetestowanie procedur związanych z zezwoleniami. Ghana obecnie dąży do wprowadzenia systemów zezwoleń do końca 2015 r.

48

W Republice Konga, która w maju 2010 r. ratyfikowała dobrowolną umowę o partnerstwie, wciąż trwają prace nad strategią leśną i nowymi przepisami w zakresie leśnictwa. Ze względu na szereg czynników, związanych głównie z zarządzaniem, postęp prac jest jednak powolny.

49

W marcu 2009 r. Liberia i UE rozpoczęły rozmowy w sprawie dobrowolnej umowy o partnerstwie, którą podpisały w lipcu 2011 r. Nielegalne pozyskiwanie drewna oraz nadużywanie zezwoleń na pozyskiwanie drewna na użytek prywatny³⁸ wciąż stanowią jednak poważny problem. Główne wyzwanie, któremu należy sprostać, stanowi niewielka zdolność administracyjna służb zarządzających lasami.

50

Dobrowolną umowę o partnerstwie z Republiką Środkowoeuropejską podpisano w listopadzie 2011 r., lecz wszystkie działania rządowe zostały wstrzymane ze względu na wojnę domową. Duży obszar kraju znajduje się poza kontrolą służb zarządzających lasami, co wstrzymuje wdrażanie dobrowolnej umowy o partnerstwie.

51

W pozostałych dziewięciu krajach trwają negocjacje dotyczące dobrowolnych umów o partnerstwie. Należąca do nich Malezja, ważny producent tropikalnego drewna, jako pierwsza rozpoczęła negocjacje w 2006 r. Wieloletnie intensywne negocjacje nie doprowadziły jednak do przezwyciężenia trudności w zakresie realizacji umowy w całym państwie, a szczególnie w stanie Sarawak. Wobec braku obowiązującej dobrowolnej umowy o partnerstwie Malezja w szerokim zakresie korzysta z publicznych i prywatnych systemów certyfikacji.

52

Komisji udało się co prawda nagłośnić kwestię nielegalnego pozyskiwania drewna i utrzymać duże zainteresowanie tym tematem, jednak postęp w zakresie wprowadzania systemów zezwoleń jest powolny. Istnieje ryzyko „zmęczenia inicjatywą FLEGT” ze względu na frustrację państw związaną z brakiem postępu, a także zagrożenie, że dla swoich produktów znajdą mniej rygorystyczne rynki. W większości państw brak zdolności instytucjonalnej organów administracji publicznej, rozpowszechniona korupcja oraz słabe egzekwowanie prawa są głównymi wyzwaniami w procesie wdrażania umów.

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

Procedury związane z monitorowaniem i sprawozdawczością były niezadowolające

53

Komisja nie przedstawiała regularnych sprawozdań z postępu realizacji planu działania FLEGT. Zgodnie z art. 9 rozporządzenia w sprawie FLEGT wymagane jest przedłożenie Radzie sprawozdania w ciągu dwóch lat po wejściu w życie pierwszej dobrowolnej umowy o partnerstwie, nie sporządzono jednak żadnego takiego sprawozdania. Sprawozdania zawierające informacje na temat działań realizowanych w różnych obszarach dobrowolnych umów o partnerstwie były dostępne tylko w przypadku niektórych krajów partnerskich, lecz nie odzwierciedlały one postępów w realizacji umów w odniesieniu do ustalonych etapów pośrednich. W sprawozdaniach nie podano także informacji na temat osiągnięć i napotkanych trudności ani sposobów ich przezwyciężenia.

54

Problem stanowił także brak odpowiednich ram i solidnej bazy danych (zob. pkt 22), która ułatwiłaby rozliczalność. Ocena postępu była utrudniona ze względu na brak określenia celów i etapów pośrednich. Jak zauważono w sprawozdaniu z postępów realizacji planu działania FLEGT EFI za lata 2003–2010 jest ona tym trudniejsza, że plan ma raczej charakter polityczny, nie jest zaś tradycyjnym programem pomocy³⁹.

55

Dopiero pod koniec 2014 r. Komisja przedstawiła znormalizowane ramy monitorowania postępu, dzięki którym możliwe będzie zmierzenie wyników osiągniętych na kluczowych etapach realizacji dobrowolnych umów o partnerstwie. Dotychczas ramy te służyły Komisji do celów zarządzania wewnętrznego. System został wprowadzony niedawno, i dlatego jest za wcześnie, by oceniać jego funkcjonowanie w praktyce.

56

Pod koniec 2014 r. Komisja przeprowadziła ocenę zewnętrzną planu działania FLEGT, a sprawozdanie z niej ma być gotowe w październiku 2015 r. Ocenę tę przeprowadzono 12 lat po przedłożeniu Komisji planu działania, czyli z dużym opóźnieniem, ze względu na trudności i istotne zmiany w tym okresie, które powinny być zostać wcześniej zidentyfikowane i przeanalizowane w celu oceny ich oddziaływania na istniejący plan działania. Przykładowe trudności i zmiany to:

- a) rosnące znaczenie głównych gospodarek azjatyckich na rynku handlu drewnem;
- b) rosnące znaczenie nielegalnego przekształcania powierzchni leśnych w tereny służące do innych celów, takich jak rolnictwo;
- c) możliwości osiągnięcia większej synergii z działaniami na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu REDD+;
- d) zmieniające się trendy w zakresie wywozu drewna do UE;
- e) możliwość szerszego wykorzystania systemów prywatnej certyfikacji.

³⁹ Sprawozdanie z postępów realizacji planu działania w ramach FLEGT za lata 2003–2010, EFI (2011), s. 34.

57

Trybunał stwierdza, że Komisja nie zarządzała wystarczająco dobrze wsparciem w ramach planu działania FLEGT UE.

58

Wsparcie w ramach FLEGT nie zostało wystraszająco dobrze zaprojektowane i ukierunkowane:

- a) Wsparcie UE w ramach inicjatywy FLEGT opierało się na rzetelnej ocenie problemu nielegalnego pozyskiwania drewna, jego przyczyn i potencjalnych środków, które należy zastosować, w następstwie czego Komisja w sposób innowacyjny zaprojektowała plan działania FLEGT.
- b) Komisja nie sporządziła jednak odpowiedniego planu prac, w którym cele, etapy pośrednie oraz specjalny budżet byłyby jasno określone. Określenie tych elementów byłoby wprawdzie trudne na samym początku realizacji inicjatywy, powinny jednak one zostać sprecyzowane w pierwszych latach obowiązywania planu.
- c) Późne przyjęcie i powolne wdrażanie rozporządzenia UE dotyczącego drewna działały zniechęcająco na państwa będące stronami dobrowolnych umów o partnerstwie w trakcie przygotowań do ewentualnego przystąpienia do systemu zezwoleń FLEGT.
- d) Brak systemu zezwoleń FLEGT doprowadził do korzystania na szeroką skalę z usług jednostek certyfikacji prywatnej, które znacząco przyczyniają się do spełnienia wymagań w zakresie analizy należytej staranności w ramach rozporządzenia UE dotyczącego drewna. Komisja nie zbadała jednak w wystarczającym stopniu możliwej synergii pomiędzy inicjatywą FLEGT a systemami prywatnymi.

- e) Komisja nie ustaliła jasnych priorytetów finansowania w obrębie wsparcia na rzecz państw produkujących drewno.

Zalecenie 1 Plan prac

Komisja powinna opracować plan prac dotyczący różnych elementów planu działania FLEGT na lata 2016–2020, określając w nim jasne i szczegółowe cele, priorytety, terminy i budżet unijnego wsparcia dla państw produkujących drewno. Cele powinny uwzględniać zdolności instytucjonalne danych państw i ich szczególne ograniczenia.

Zalecenie 2 Wdrożenie rozporządzenia UE dotyczącego drewna

Komisja powinna nalegać na jak najszybsze ścisłe wdrożenie rozporządzenia dotyczącego drewna przez państwa członkowskie.

Zalecenie 3 Prywatne systemy certyfikacji

Komisja powinna określić zakres, w jakim wyniki prac wykonanych przez uznane jednostki certyfikacji prywatnej mogą zostać lepiej wykorzystane.

Zalecenie 4 Przydział zasobów

Zasoby należy przydzielać tak, by w sposób możliwie najskuteczniejszy przyczyniły się one do rozwiązania problemu nielegalnego pozyskiwania drewna i związanego z nim handlu. W przypadkach, w których spełnienie wymogów dobrowolnej umowy

o partnerstwie nie jest całkowicie możliwe, Komisja powinna zaproponować rozwiązania wspierające zarządzanie lasami, bez konieczności przystąpienia do dobrowolnej umowy o partnerstwie.

59

Wsparcie UE dla państw produkujących drewno nie było wystarczająco skuteczne

- a) Wzmocniło ono zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i doprowadziło do zwiększenia wiedzy na temat problemu nielegalnego pozyskiwania drewna w państwach partnerskich, lecz projekty mające na celu wzmocnienie potencjału organów administracji publicznej nie przyniosły oczekiwanych wyników.
- b) System zezwoleń FLEGT, będący podstawą planu działania, nie funkcjonuje jeszcze w żadnym państwie partnerskim. Plan działania został przedstawiony 12 lat temu i mimo dużego zainteresowania dobrowolnymi umowami o partnerstwie, do tej pory nie wprowadzono w życie żadnego systemu zezwoleń FLEGT; kolejnych terminów jego wdrożenia nie dochowywano.

- c) Komisja nie monitorowała odpowiednio i nie przedstawiała odpowiednich sprawozdań z postępu realizacji planu działania FLEGT. Ocena dokonana pod koniec 2014 r. została przeprowadzona z dużym opóźnieniem.

Zalecenie 5 Sprawozdawczość

Komisja powinna co dwa lata sporządzać sprawozdanie z postępów w realizacji planu działania FLEGT. Powinno ono zawierać ocenę realizacji dobrowolnych umów o partnerstwie, ustalone terminy, informacje na temat napotkanych trudności i środków zastosowanych lub zaplanowanych w związku z tymi trudnościami.

Zalecenie 6 Oceny

Komisja powinna wykorzystać aktualną ocenę do sprawdzenia, w jaki sposób można zmienić obecne podejście w celu osiągnięcia bardziej wymiernych rezultatów.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 8 września 2015 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Realizacja programów dotyczących FLEGT, zarządzania lasami oraz związanych z handlem w latach 2003–2013

(w mln EUR)

Region/kraj	Dobrowolna umowa o partnerstwie			Tryb zarządzania			Razem
	podpisana (rok)	kraj zainteresowany ¹	negocjacje w toku ³	wdrażanie przez państwa członkowskie	zarządzanie wspólne z organizacjami międzynarodowymi	inne (wdrażanie przez państwa partnerskie, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa publiczne i prywatne)	
Afryka Subsaharyjska							74,89
Projekty obejmujące wiele krajów ²						14,92	14,92
Kamerun	2010					13,66	13,66
Liberia	2011			8,00		3,90	11,90
Ghana	2009					3,00	3,00
Burkina Faso					7,80	0,20	8,00
Republika Konga	2010					7,56	7,56
Republika Środkowoafrykańska	2011					6,80	6,80
Dem. Rep. Konga			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
Ameryka Łacińska							90,21
Projekty obejmujące wiele krajów ²						3,93	3,93
Honduras			X	20,40		21,73	42,13
Brazylia					10,79	12,74	23,53
Nikaragua				2,00		6,06	8,06
Kolumbia		X				8,05	8,05
Peru		X				4,03	4,03
Gujana			X			0,45	0,45
Chile						0,04	0,04

(w mln EUR)

Region/kraj	Dobrowolna umowa o partnerstwie			Tryb zarządzania			Razem
	podpisana (rok)	kraj zainteresowany ¹	negocjacje w toku ³	wdrażanie przez państwa członkowskie	zarządzanie wspólne z organizacjami międzynarodowymi	inne (wdrażanie przez państwa partnerskie, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa publiczne i prywatne)	
Azja i Pacyfik							43,37
Projekty obejmujące wiele krajów ²					10,60	1,91	12,51
Indonezja	2011					21,95	21,95
Chiny						3,84	3,84
Filipiny		X				1,92	1,92
Afganistan						1,88	1,88
Tajlandia						0,61	0,61
Mjanma/Birma		X				0,45	0,45
Wyspy Salomona		X				0,18	0,18
Malezja			X				
Wietnam			X			0,03	0,03
Kraje sąsiadujące							25,04
Projekty obejmujące wiele krajów ²					15,00		15,00
Maroko						5,63	5,63
Kosowo				2,70		0,41	3,11
Czarnogóra						0,75	0,75
Liban						0,33	0,33
Albania						0,10	0,10
Gruzja						0,09	0,09
Białoruś						0,03	0,03
Dwa regiony lub więcej regionów							63,65
Projekty obejmujące wiele krajów ²					39,60	24,05	63,65
RAZEM				33,10	86,79	177,28	297,17

- 1 Sześć krajów wyraziło zainteresowanie (Boliwia, Kambodża, Ekwador, Gwatemala, Papua Nowa Gwinea oraz Sierra Leone), lecz na razie brak zobowiązań finansowych w związku z nimi.
- 2 Projekty obejmujące wiele krajów dotyczą (**w odniesieniu do Azji i Pacyfiku**) porozumień z Europejskim Instytutem Leśnym na łączną kwotę 106 mln euro (FLEGT Azja) oraz (**w odniesieniu do krajów sąsiadujących**) porozumień z Bankiem Światowym na łączną kwotę 15 mln euro (FLEGT). W przypadku **projektów realizowanych w wielu krajach obejmujących więcej niż dwa regiony** główne programy uwzględniają porozumienia z EFI na kwotę 12 mln euro i porozumienia z FAO na kwotę 20 mln euro (FLEGT AKP: 10 mln euro i FLEGT UE FAO: 10 mln euro).
- 3 W przypadku trzech kolejnych krajów – Wybrzeża Kości Słoniowej, Laosu i Tajlandii – negocjacje są w toku, lecz wciąż brak zobowiązań finansowych w związku z nimi.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez Dyрекcję Generalną ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju.

Wykaz skontrolowanych projektów

Kraj	Tytuł projektu	Wkład UE (w euro)	Okres realizacji
Kamerun	<i>Mise en place d'un Observateur Indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun</i> (Wprowadzenie niezależnego obserwatora do mechanizmu kontroli i monitorowania naruszeń przepisów w zakresie działalności leśnej w Kamerunie)	2 480 070	31.12.2009 r. – 30.12.2013 r.
	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i> (Wprowadzenie systemu identyfikowalności drewna w Kamerunie)	2 496 763	15.2.2010 r. – 14.12.2012 r.
	<i>Mise en place d'un Audit Indépendant du Système FLEGT au Cameroun</i> (Wprowadzenie niezależnego audytu do systemu FLEGT w Kamerunie)	1 164 600	4.5.2012 r. – 3.5.2014 r.
	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i> (Promowanie legalnej produkcji i legalnego eksportu drewna pochodzącego z lasów wspólnotowych)	987 139	1.2.2011 r. – 31.1.2012 r.
	<i>Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun</i> (Obserwacja zewnętrzna i wspólnotowa lasów w ramach realizacji dobrowolnej umowy o partnerstwie FLEGT w Kamerunie)	113 836	19.1.2012 r. – 18.7.2013 r.
Indonezja	EC-Indonesia FLEGT Support Project (Projekt dotyczący wsparcia inicjatywy FLEGT w ramach porozumienia WE-Indonezja)	11 276 872	1.3.2006 r.– 28.11.2011 r.
	Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia (Zagospodarowanie gruntów i trwałe porozumienia instytucjonalne oparte na współpracy, wzmacniające strukturę rolnictwa oraz prawa wspólnotowe i leśne w Indonezji)	1 796 619	1.3.2010 r. – 28.2.2014 r.
	Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA (Wzmacnianie roli państwowych i niepaństwowych podmiotów w przygotowaniu lub realizacji dobrowolnej umowy o partnerstwie w ramach FLEGT oraz związanych z nią negocjacjach)	1 189 228	10.1.2011 r. – 31.12.2015 r.
	Strengthening Indonesia's Independent Forestry Monitoring Network to ensure a credible timber legality verification system and effective VPA implementation (Wzmacnianie niezależnej sieci monitorowania lasów w Indonezji w celu zapewnienia wiarygodnego systemu weryfikacji legalności drewna i skutecznej realizacji dobrowolnych umów o partnerstwie)	188 946	1.5.2011 r. – 30.4.2013 r.
	Promoting the implementation of timber legality assurance (FLEGT licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry (Promowanie i wdrażanie systemu zapewnienia legalności drewna (zezwole nie FLEGT) jako kluczowy etap w osiągnięciu zrównoważonej produkcji i stopnia zużycia w obrębie indonezyjskiego przemysłu przetwarzania drewna)	1 091 463	30.1.2013 r. – 28.2.2014 r.

Wykaz ocen projektów i systemów monitorowania zorientowanego na rezultaty objętych przeglądem

Oceny

	Tytuł projektu	Wkład UE (w euro)	Kraj	Rodzaj i data przeprowadzenia oceny	Główne ustalenia sprawozdania
1	Regional Support Programme for the EU FLEGT Action Plan in Asia (Program wsparcia regionalnego w ramach planu działania FLEGT UE w Azji)	5 800 000	Centrala	grudzień 2010 r. śródkresowa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nieodpowiednia koncepcja projektu: cele, działania, oczekiwane rezultaty i etapy pośrednie nie zostały wystarczająco sprecyzowane. ○ Brak konkretnego systemu monitorowania wykonania zadań skutkujący słabą wydajnością i ograniczoną rozliczalnością.
2	VERIFOR – Institutional Options for Verifying Legality in the Forest Sector (VERIFOR – program określający opcje instytucjonalne niezbędne do sprawdzenia legalności w sektorze leśnictwa)	1 902 171		listopad 2009 r. końcowa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Brak możliwości adaptacji projektu w celu dostosowania jego ram logicznych do dynamiki niektórych regionów w Azji i Afryce, ograniczający jego skuteczność.
3	Timber Trade Action Plan (TTAP) – a TFT (Tropical Forest Fund) project (Plan działania w zakresie handlu drewnem (TTAP) – projekt w ramach stowarzyszenia Tropical Forest Trust)	3 389 796		maj 2012 r. końcowa (I etap) i śródkresowa (II etap)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bardzo pozytywny ogólny wynik wykonania zadań.
4	Ensuring a seat at the table: supporting NGO coalitions to participate in FLEGT VPA processes with the aim of improving forest governance and strengthening local and indigenous peoples' rights (Zapewnienie możliwości uczestnictwa – wsparcie udziału koalicji organizacji pozarządowych w procesach zawierania dobrowolnych umów o partnerstwie FLEGT w celu poprawy zarządzania lasami i wzmocnienia praw społeczności lokalnej i autochtonicznej)	960 000		czerwiec 2012 r. końcowa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bardzo pozytywny ogólny wynik wykonania zadań.
5	Forest Governance Learning Group (FGLG) – enabling practical, just and sustainable forest use (Grupa ds. szkolenia w zakresie zarządzania lasami – praktyczne, sprawiedliwe i trwałe wykorzystanie zasobów leśnych)	1 866 365		styczeń 2014 r. końcowa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Brak systematycznej oceny potrzeb i dostatecznie szczegółowych ram logicznych projektu, a także odpowiednio określonych wskaźników na poziomie krajowym. ○ Działania wspierane w ramach projektu nie były wystarczające do osiągnięcia zamierzonego poziomu usprawnień w zakresie zarządzania.

	Tytuł projektu	Wkład UE (w euro)	Kraj	Rodzaj i data przeprowadzenia oceny	Główne ustalenia sprawozdania
6	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i> (Wprowadzenie systemu identyfikowalności drewna w Kamerunie)	2 496 763	Kamerun	maj 2013 r. końcowa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nieodpowiednia koncepcja projektu: brak właściwego uwzględnienia zagrożeń i ograniczeń krajowych. ○ Niewystarczająca koordynacja wśród podmiotów zainteresowanych. ○ Nieskuteczne monitorowanie i zarządzanie projektem. ○ Brak oczekiwanych produktów.
7	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i> (Promowanie legalnej produkcji i legalnego eksportu drewna pochodzącego z lasów wspólnotowych)	987 139		grudzień 2012 r. śródkresowa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nieodpowiednia ocena i brak prognoz dotyczących ograniczeń. ○ Koncepcja projektu mało realistyczna.
8	Strengthening African Forest Governance – through high-level national 'illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training (Usprawnianie zarządzania lasami w Afryce poprzez organizowanie krajowych spotkań wysokiego szczebla na temat nielegalnego pozyskiwania drewna oraz zwiększanie poziomu wiedzy świadomości i szkolenia na średnim szczeblu)	1 890 608		maj 2013 r. śródkresowa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Brak odpowiednich ram logicznych z obiektywnie weryfikowalnymi wskaźnikami. ○ Uchybienia w monitorowaniu projektu: brak regularnych spotkań komitetu sterującego. ○ Problemy związane z koordynacją prowadzące do braku powiązań między różnymi produktami projektów.
9	EC-Indonesia FLEGT Support Project (Projekt dotyczący wsparcia inicjatywy FLEGT w ramach porozumienia WE-Indonezja)	11 276 872	Indonezja	wrzesień 2010 r. końcowa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Koncepcja projektu nieodpowiednia i nierealistyczna. ○ Nieskuteczne monitorowanie projektu i nadzór nad nim. ○ Większość produktów nie została osiągnięta zgodnie z planem.
10	<i>Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo</i> (Niezależne monitorowanie i wdrożenie programu egzekwowania prawa i zarządzania lasami (OI-FLEG) na podstawie dobrowolnej umowy o partnerstwie FLEGT w Kotlinie Konga)	1 598 497	Republika Konga	marzec 2012 r. śródkresowa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Częściowe uchybienia w ramach logicznych, szczególnie w zakresie określania obiektywnie weryfikowalnych wskaźników ○ Uchybienia w monitorowaniu projektu: brak regularnych spotkań komitetu sterującego

Sprawozdania dotyczące monitorowania zorientowanego na rezultaty

	Tytuł projektu	Wkład UE do projektu (w euro)	Kraj	Termin przeprowadzenia monitorowania zorientowanego na rezultaty	Główne ustalenia sprawozdania
11	Forest Peoples Programme: A Strong Seat at the Table: Effective Participation of Forest-Dependent Communities and Civil Society Organisations in FLEGT (Program społeczności leśnych: gwarancja uczestnictwa – efektywny udział wspólnot zależnych od lasów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie FLEGT)	778 271	Kamerun	marzec 2013 r.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nieodpowiednio opracowane ramy logiczne utrudniające ocenę osiągniętych produktów. ○ Brak właściwego zaangażowania partnerów w opracowywanie koncepcji projektu. ○ Ograniczona koordynacja z innymi projektami dotyczącymi FLEGT i podmiotami krajowymi. ○ Ograniczone działania na rzecz monitorowania.
12	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i> (Promowanie legalnej produkcji i legalnego eksportu drewna pochodzącego z lasów wspólnotowych)	987 139		marzec 2013 r.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nieprecyzyjne ramy logiczne z niewystarczająco określonymi celami i wskaźnikami. ○ Niewystarczająca analiza zagrożeń. ○ Nieprecyzyjne monitorowanie działań. ○ Opóźnienia w realizacji. ○ Brak elastycznej/rentownej strategii wyjścia
13	Strengthening African Forest Governance – through high-level national 'Illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training (Usprawnianie zarządzania lasami w Afryce poprzez organizowanie krajowych spotkań wysokiego szczebla na temat nielegalnego pozyskiwania drewna oraz zwiększanie poziomu wiedzy i szkolenia na średnim szczeblu)	1 890 608		czerwiec 2013 r.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nieprecyzyjne ramy logiczne oraz nieodpowiednio określone cele, produkty i wskaźniki. ○ Niewystarczająca koordynacja wśród podmiotów zainteresowanych. ○ Zła jakość produktów i niepewna trwałość.
14	Capacity building in the Congo Basin and implementation of Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (IM-FLEG) in the Republic of Congo (Budowanie potencjału w Kotlinie Konga oraz niezależne monitorowanie i realizacja programu egzekwowania prawa i zarządzania lasami (IM-FLEG) w Republice Konga)	1 636 366	Republika Konga	kwiecień 2009 r.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Wskaźniki nie zawsze były kwantyfikowalne. ○ Projekt zależny od finansowania zewnętrznego, nie generuje dochodu we własnym zakresie. ○ Mało prawdopodobne, aby ta struktura instytucjonalna przetrwała bez interwencji z zewnątrz.
15	<i>Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo</i> (Niezależne monitorowanie i realizacja programu egzekwowania prawa i zarządzania lasami (OI-FLEG) na podstawie dobrowolnej umowy o partnerstwie FLEGT w Kotlinie Konga)	1 438 647		grudzień 2012 r.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nieprecyzyjne wskaźniki, trudne to zmierzenia. ○ Brak zaplanowanych spotkań komitetu sterującego. ○ Trwałość zależna od kontynuacji finansowania ze strony darczyńców.
16	<i>Vulgarisation de l'APV/FLEGT pour une appropriation et participation des populations locales dont les populations autochtones dans sa mise en œuvre</i> (Rozpowszechnianie dobrowolnych umów o partnerstwie FLEGT w celu wzbudzenia odpowiedzialności i wzmocnienia udziału ludności lokalnej i autochtonicznej w ich realizacji)	180 000		grudzień 2012 r.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nieprecyzyjne ramy logiczne, niektóre wskaźniki nie są mierzalne. ○ Brak odpowiedniego zaangażowania zainteresowanych podmiotów w opracowywanie koncepcji projektu. ○ Brak zaplanowanych spotkań komitetu sterującego. ○ Problemy dotyczące trwałości: proces zawierania dobrowolnej umowy o partnerstwie wciąż trwa, niedostateczny poziom szkolenia technicznego partnerów i innych podmiotów zainteresowanych.

	Tytuł projektu	Wkład UE do projektu (w euro)	Kraj	Termin przeprowadzenia monitorowania zorientowanego na rezultaty	Główne ustalenia sprawozdania
17	Governance Initiative for Rights & Accountability in Forest Management (GIRAF) (Inicjatywa na rzecz praw i rozliczalności w zakresie zarządzania lasami (GIRAF))	865 767	Ghana	lipiec 2011 r.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nieprecyzyjne ramy logiczne. ○ Niejasne zagrożenia i założenia. ○ Niewystarczająca koordynacja pomiędzy partnerami. ○ Brak polityki wsparcia. ○ Nieskuteczna realizacja niektórych działań. ○ Trwałość nie stanowi integralnego elementu koncepcji projektu.
18	Supporting the integration of legal and legitimate domestic timber markets into Voluntary Partnership Agreements (Wsparcie na rzecz połączenia legalnych i uprawnionych krajowych rynków drewna w ramach dobrowolnych umów o partnerstwie)	1 999 265		czerwiec 2013 r.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nie zawsze mierzalne wskaźniki, monitorowanie i wyniki pomiarów trudne do określenia.
19	Pioneering a new way to conserve rainforest: from illegal logging to good governance (Wprowadzanie nowych sposobów ochrony lasów deszczowych – od nielegalnego pozyskiwania drewna do dobrego zarządzania)	2 560 516		listopad 2011 r.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Niewystarczająco dopracowane wskaźniki. ○ Podmioty wdrażające nie doceniły złożoności i liczby zaangażowanych podmiotów. ○ Niewystarczające włączenie do lokalnych struktur instytucjonalnych.
20	Improving governance of forest resources and reducing illegal logging and associated trade with full civil society participation in SE Asia (Usprawnianie zarządzania zasobami leśnymi oraz ograniczanie nielegalnego pozyskiwania drewna i związanego z nim handlu przy pełnym udziale społeczeństwa obywatelskiego w południowo-wschodniej Azji)	1 645 901		wrzesień 2007 r.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Wskaźniki powinny być bardziej realistyczne.
21	Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia (Zagospodarowanie gruntów i porozumienia instytucjonalne dotyczące zrównoważonego rozwoju oparte na współpracy, wzmacniające strukturę rolnictwa oraz prawa wspólnotowe i leśne w Indonezji)	1 796 619	Indonezja	listopad 2012 r.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Brak wymaganych szczegółowych danych w zakresie wskaźników. ○ Uchybienia w sprawozdaniach dotyczących postępu prac. ○ Brak rzetelnej strategii wyjścia.
22	Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA (Wzmacnianie roli państwowych i niepaństwowych podmiotów w przygotowaniu lub realizacji dobrowolnej umowy o partnerstwie w ramach FLEGT oraz związanych z nią negocjacjach)	1 189 228		grudzień 2013 r.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nieodpowiednie wskaźniki. ○ Niewystarczająca koordynacja – brak spotkań komitetu sterującego, ograniczona współpraca między partnerami. ○ Opóźnienia w realizacji.

	Tytuł projektu	Wkład UE do projektu (w euro)	Kraj	Termin przeprowadzenia monitorowania zorientowanego na rezultaty	Główne ustalenia sprawozdania
23	Strengthening Forest Management in Post-Conflict Liberia (Wzmacnianie zarządzania lasami w Liberii po konflikcie)	1 616 448	Liberia	czerwiec 2012 r.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Brak jasności i realizmu w ramach logicznych. ○ Brak narzędzi monitorowania i oceny koncepcji projektu. ○ Wielu beneficjentów nie jest zaangażowanych w proces opracowywania koncepcji projektu. ○ Problemy komunikacyjne pomiędzy delegaturą Unii a partnerem wykonawczym. ○ Brak strategii trwałości.
24	Civil Society Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (CSIMFLEG) in Liberia (Niezależny system monitorowania egzekwowania prawa i zarządzania lasami przez społeczeństwo obywatelskie (CSIMFLEG) w Liberii)	150 000		maj 2013 r.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Uchybienia w ramach logicznych – niewłaściwie zdefiniowane wskaźniki, nierealistyczne ramy czasowe. ○ Brak zaangażowania niezamożnych beneficjentów i sektora prywatnego w opracowywanie koncepcji projektu ○ Niewystarczające monitorowanie, brak komitetu sterującego projektem, w którym uczestniczyłyby wszystkie podmioty zainteresowane. ○ Brak strategii wycofania w planie prac. ○ Nieodpowiednie ramy polityki.
25	Improving forest governance through civil society monitoring (Usprawnianie zarządzania lasami poprzez monitorowanie społeczeństwa obywatelskiego)	129 852		maj 2013 r.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Brak jasności ram logicznych, wskaźniki nie spełniają kryteriów SMART. ○ Brak udziału biednego społeczeństwa wiejskiego i sektora prywatnego w procesie opracowywania koncepcji projektu. ○ Wiele produktów osiągnięto po przekroczeniu terminu, część z nich nie została osiągnięta. ○ Problemy komunikacyjne pomiędzy delegaturą Unii a partnerem wykonawczym. ○ Brak strategii wyjścia.

Transparency International – indeks percepcji korupcji (CPI) w latach 2007–2013

Kraj	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	CPI													
	wynik	miejsce w rankingu	wynik	miejsce w rankingu	wynik	miejsce w rankingu	wynik	miejsce w rankingu	wynik	miejsce w rankingu	wynik	miejsce w rankingu	wynik	miejsce w rankingu
Kamerun	2,4	138	2,3	141	2,2	146	2,2	146	2,5	134	2,6	144	2,5	144
Liberia	2,1	150	2,4	138	3,1	97	3,3	87	3,2	91	4,1	75	3,8	83
Ghana	3,7	69	3,9	67	3,9	69	4,1	62	3,9	69	4,5	64	4,6	63
Republika Konga	2,1	150	1,9	158	1,9	162	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,2	154
Republika Środkowoafrykańska	2,0	162	2,0	151	2,0	158	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,5	144
Demokratyczna Republika Konga	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
Gujana	2,6	123	2,6	126	2,6	126	2,7	116	2,5	134	2,8	133	2,7	136
Indonezja	2,3	143	2,6	126	2,8	111	2,8	110	3	100	3,2	118	3,2	114
Malezja	5,1	43	5,1	47	4,5	56	4,4	56	4,3	60	4,9	54	5,0	50
Wietnam	2,6	123	2,7	121	2,7	120	2,7	116	2,9	112	3,1	123	3,1	116

Indeks percepcji korupcji (CPI) jest wyznacznikiem percepcji poziomu korupcji w sektorze publicznym, ocenianego w skali od 0 (wysoki poziom korupcji) do 10 (brak korupcji). Ranking z 2013 r. obejmuje ocenę 177 krajów.

Streszczenie

I Powszechnie uznaje się przywództwo UE w zakresie działań mających na celu zmierzenie się z problemem nielegalnego pozyskiwania drewna w skali światowej. W celu wdrożenia środków związanych z FLEGT Unia Europejska wraz z 28 państwami członkowskimi podjęła współpracę z ponad 40 państwami z całego świata produkującymi drewno i kilkoma sprowadzającymi drewno.

II Należy podkreślić, że komunikat w sprawie FLEGT stanowił odpowiedź na zdecydowany apel o podjęcie wspólnych działań przez Komisję, państwa członkowskie i państwa produkujące drewno. Plan działania FLEGT stanowi ramy polityki, które okazały się skuteczne pod względem skierowania uwagi politycznej na problem nielegalnego pozyskiwania drewna, środki regulacyjne i środki w zakresie polityki oraz wsparcie zarządzania przez UE, państwa członkowskie i szereg krajów partnerskich. Należy wziąć pod uwagę fakt, że FLEGT nie jest finansowanym programem współpracy z osobnym mechanizmem finansowania.

W ramach planu działania FLEGT określono proces i pakiet środków w odniesieniu do różnych elementów i oparto się głównie na środkach regulacyjnych i środkach w zakresie polityki uzupełnionych o tradycyjne wsparcie współpracy na rzecz rozwoju, aby umożliwić osiągnięcie celów tego planu.

III Komisja nie zgadza się ze stwierdzeniem Trybunału, że wsparcie na rzecz państw produkujących drewno udzielane w ramach planu działania FLEGT UE nie było zarządzane w sposób należyty. Komisja dokładała wszelkich starań, aby jak najlepiej zarządzać wsparciem w ramach FLEGT udzielanym na rzecz państw produkujących drewno, uwzględniając wyzwania związane z ograniczeniem nielegalnego pozyskiwania drewna w skali światowej, złożoność promowania dobrego zarządzania lasami i egzekwowania prawa w zróżnicowanych krajach rozwijających się, a także innowacyjny charakter FLEGT. Komisja podejmuje starania w celu

poprawy wydajności, skuteczności i oszczędności. Podstawą będzie dla niej sprawozdanie specjalne Trybunału, a także bieżąca ocena planu działania FLEGT, w ramach której udało się zbadać szeroką gamę programów, projektów i środków. Komisja podkreśla również, że FLEGT jest wspólnym przedsięwzięciem Komisji, państw członkowskich i krajów partnerskich. Fakt ten należy uwzględnić między innymi podczas przeprowadzania oceny podziału zasobów. Nie należy oczekiwać, że same zasoby Komisji wystarczą, by rozwiązać wszystkie kwestie związane z zarządzaniem lasami i egzekwowaniem prawa.

IV Komisja nie zgadza się z częścią uwagi Trybunału.

Innowacyjny charakter planu działania FLEGT, różnorodność środków współpracy w zakresie polityki, regulacji i rozwoju, a także mnogość podmiotów i partnerów trudno ująć w jednym planie prac uwzględniającym jasno etapy pośrednie, terminy i specjalny budżet. Wiele środków w ramach FLEGT, takich jak dobrowolne umowy o partnerstwie lub projekty, ma jednak własny szczegółowy plan wdrażania.

Przyznanie wsparcia odbyło się na podstawie jasno określonych kryteriów, mimo że zastosowanie jednego zestawu kryteriów do wszystkich interwencji nie było możliwe ze względu na brak ujednoczonego specjalnego budżetu i instrumentu finansowania.

Komisja nie podziela opinii Trybunału na temat późnego przyjęcia rozporządzenia UE dotyczącego drewna. W planie działania nie uwzględniono rozporządzenia UE dotyczącego drewna; plan ten odnosi się tylko do zbadania możliwości kontrolowania przy pomocy prawodawstwa przywozu do UE drewna pozyskanego w nielegalny sposób. Wniosek dotyczący rozporządzenia przedstawiono dopiero po podjęciu szeroko zakrojonych działań, w ramach których zbadano środki służące rozwiązaniu przy wykorzystaniu istniejącego prawodawstwa problemu nielegalnego pozyskiwania drewna. Rozporządzenie zostało przyjęte i weszło w życie w dniu 20 października 2010 r., a zaczęło mieć zastosowanie w marcu 2013 r. Gdy rozporządzenie UE dotyczące drewna zaczęło mieć zastosowanie, Komisja podjęła działania mające na celu pełne wdrożenie jego przepisów.

V

Komisja pragnie podkreślić następujące kwestie. Po pierwsze, aby opracować operacyjny system zapewnienia legalności i zezwoleń FLEGT, konieczne jest wiele więcej niż tylko skuteczne projekty. Po drugie, chociaż od przyjęcia planu działania FLEGT minęło 12 lat, od momentu zawarcia sześciu wdrażanych dobrowolnych umów o partnerstwie upłynęło 1,5–4,5 roku; jest to stosunkowo krótki okres na wprowadzenie przewidzianych w dobrowolnych umowach o partnerstwie ambitnych systemów i reform w zakresie zarządzania, szczególnie jeżeli uwzględni się wyzwania związane ze środowiskiem zarządzania wielu krajów partnerskich. Jak stwierdzono w pkt 45 sprawozdania Trybunału, w Indonezji i Ghanie ustanowiono systemy zezwoleń, które rozciągnięto na całe państwo. Oba systemy poddano ocenie i są one udoskonalane w oparciu o ustalenia i zalecenia zawarte w tych ocenach. W dobrowolnej umowie o partnerstwie określono wysokie standardy w zakresie systemów zapewniania legalności, które należy spełnić, zanim możliwe będzie uruchomienie systemu zezwoleń FLEGT.

Wprowadzenie**02**

W wielu przypadkach sektor leśnictwa jest regulowany przez złożony i zróżnicowany zbiór przepisów ustawowych i wykonawczych, często sprzecznych wewnętrznie i mających luki, co przyczynia się do niepewności prawa w odniesieniu do przemysłu leśnego i ludzi, których egzystencja zależy od lasów. W celu ustalenia, jakie działania są legalne lub nielegalne, konieczne jest przeprowadzenie gruntownego przeglądu istniejącego prawodawstwa.

04

Najważniejszymi osiągnięciami, które zasługują na uznanie, są zaprojektowanie i opracowanie dwóch rozporządzeń (rozporządzenia w sprawie FLEGT i rozporządzenia UE dotyczącego drewna) oraz umów handlowych (dobrowolnych umów o partnerstwie). Wymagały one poświęcenia znacznej ilości czasu i dużej części zasobów Komisji w latach 2004–2010.

Ramka 1

W planie działania nie uwzględniono rozporządzenia UE dotyczącego drewna, a jedynie zobowiązania do przeanalizowania sposobów i możliwości kontrolowania przy pomocy prawodawstwa przywozu nielegalnego drewna do UE.

Ramka 2

Ramka 2 odzwierciedla początkowe podejście UE i państw członkowskich do kwestii dobrowolnych umów o partnerstwie; koncepcja ta była przedmiotem szczegółowych dyskusji między Komisją a państwami członkowskimi w latach 2004–2005 i uległa znacznym zmianom. Doprowadziło to do przygotowania pod koniec 2005 r. dyrektyw Rady w sprawie negocjacji dotyczących dobrowolnych umów o partnerstwie.

Każda dobrowolna umowa o partnerstwie podlegała dalszym zmianom w wyniku negocjacji z krajami partnerskimi, odzwierciedlając określony kontekst i aspiracje danego kraju.

Chociaż dobrowolna umowa o partnerstwie z Indonezją jest zasadniczo podobna do umowy opisanej w planie działania, inne państwa będące stronami dobrowolnych umów o partnerstwie wybrały model, w przypadku którego to głównie do administracji publicznej należy weryfikacja zgodności z prawem, a nie do niezależnych organów akredytowanych przez państwo.

06

Ponieważ FLEGT jest wspólnym przedsięwzięciem Komisji i państw członkowskich, wsparcia Komisji nie należy oceniać w oderwaniu od wsparcia państw członkowskich UE. Koordynację wsparcia Komisji i państw członkowskich zapewniono poprzez grupę *ad hoc* ds. FLEGT oraz – na poziomie krajowym – poprzez wspólne komitety odpowiedzialne za wdrażanie i delegatury Unii.

08

Istotne jest uwzględnienie zróżnicowania podmiotów zaangażowanych we wdrażanie FLEGT. Działania związane z FLEGT są realizowane przez Komisję, państwa członkowskie i kraje partnerskie.

Państwa członkowskie odgrywają główną rolę we wdrażaniu rozporządzenia UE dotyczącego drewna i rozporządzenia w sprawie FLEGT za pośrednictwem ich właściwych organów, w drodze polityki w zakresie

zamówień publicznych, polityki dotyczącej finansowania i inwestycji oraz poprzez wsparcie dla państw produkujących drewno.

Należy również podkreślić, że działania związane z FLEGT są także realizowane przez państwa produkujące drewno, sektor prywatny i społeczeństwo obywatelskie.

Uwagi

17

Komisja wprowadziła dwustronne rozwiązanie, ale również rozwiązanie polegające na „zakazie”, które doprowadziło do przyjęcia rozporządzenia Unii Europejskiej dotyczącego drewna. Komisja stale angażowała się we współpracę z partnerami międzynarodowymi w celu promowania wielostronnych działań służących rozwiązaniu problemu nielegalnego pozyskiwania drewna.

19

Komisja uznaje, że plan działania FLEGT stanowi ramy polityki, w których określono ogólne podejście, ogólne cele oraz wskazano pakiet możliwych środków regulacyjnych i środków w zakresie polityki oraz innych działań podejmowanych przez UE, państwa członkowskie i różne zainteresowane strony. Został on przygotowany jako odpowiedź UE na program działań dotyczący lasów i nielegalnego pozyskiwania drewna przyjęty przez grupę G8 w 1998 r.

20

Komisja uznaje potrzebę opracowania bardziej szczegółowych celów, etapów pośrednich i wspólnego harmonogramu działań, a także konieczność bardziej systematycznego monitorowania wdrażania planu działania FLEGT. Zalecenia sformułowane w bieżącej ocenie z pewnością pomogą w tych działaniach. Brak bardziej szczegółowego planu odzwierciedla jednak trudności w ustaleniu szczegółowych celów, zadań i harmonogramu w odniesieniu do polityki, która łączy szerokie spektrum politycznych, regulacyjnych i finansowych/technicznych środków pomocy z szeregiem państw i podmiotów. Komisja pragnie podkreślić fakt, że opracowano szczegółowe plany wdrożenia dla różnych elementów planu działania – sytuacja taka ma miejsce na przykład w odniesieniu do wszystkich dobrowolnych umów o partnerstwie oraz wszystkich

projektów i instrumentów mających na celu wspieranie państw produkujących drewno.

21

Plany działania Komisji często nie mają wyraźnie określonych budżetów (zob. różne plany działania Komisji Europejskiej, np. europejski plan działań na rzecz administracji elektronicznej, plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji).

Jeżeli chodzi o współpracę na rzecz rozwoju, Komisja wdrożyła elementy przewidziane w sekcji 4.1 planu działania: nie planowano skonsolidowanego budżetu, a Komisja dążyła do włączenia FLEGT do zróżnicowanych instrumentów geograficznych i tematycznych. Komisja opracowuje „inicjatywę przewodnią FLEGT” w ramach programu globalnych dóbr publicznych i wyzwani o skali światowej Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju w celu poprawy spójności, komplementarności i koordynacji różnych projektów Komisji Europejskiej mających na celu wsparcie państw produkujących drewno.

22

Zidentyfikowanie wszystkich projektów dotyczących lasów lub projektów związanych z FLEGT stanowiło wyzwanie, ponieważ działania UE w ramach FLEGT są finansowane za pośrednictwem wielu instrumentów, a czasami są włączane do programów obejmujących inne sektory niż leśnictwo (np. handel, zrównoważona konsumpcja i produkcja itp.). Oznacza to, że nie istnieje unikalny „znacznik” FLEGT umożliwiający proste przeszukanie systemu informacyjnego Komisji. Komisja podjęła jednak próbę opracowania bazy danych mającej na celu zgromadzenie finansowanych przez UE w latach 2000–2012 projektów związanych z lasami; bazę tę udostępniono Trybunałowi, sygnalizując, że nie została ona jeszcze ukończona i wymaga dopracowania. Komisja uaktualniła bazę danych w celu włączenia do niej umów podpisanych po 2012 r. W ramach przeprowadzanej obecnie oceny planu działania FLEGT rozpoczęto nowe działanie polegające na skompilowaniu wszystkich projektów FLEGT finansowanych przez Komisję i państwa członkowskie.

23

Rosja i Chiny wywożą do UE znaczne ilości produktów z drewna i zdecydowały się nie zawierać dobrowolnej umowy o partnerstwie z UE. W przypadku tych państw Komisja Europejska opowiedziała się zatem

za rozpoczęciem dialogów dwustronnych w sprawie nielegalnego pozyskiwania drewna.

Indie, Korea i Japonia są głównymi rynkami konsumenckimi, a Komisja prowadzi z nimi dialog dwustronny w kwestii środowiska obejmujący handel drewnem.

Komisja nie podziela opinii, że rozmowy dwustronne z wiodącymi państwami produkującymi i przetwarzającymi drewno, a także nim handlującymi prowadziły na ogół do ograniczonych efektów. Powszechnie uważa się, że plan działania FLEGT UE zainspirował inne wiodące państwa do przyjęcia środków w zakresie popytu (ustawa zakazująca nielegalnego pozyskiwania drewna w Australii, poprawka do ustawy Lacey Act w Stanach Zjednoczonych, prawodawstwo szwajcarskie, Japonia).

24

W planie działania zawarto zobowiązanie do przeprowadzenia analizy sposobów zastosowania dalszych środków oraz ich wpływu, w tym w razie braku wielostronnego postępu możliwości kontrolowania przy pomocy prawodawstwa przywozu nielegalnego drewna. Komisja musiała ocenić wartość dodaną i możliwy wpływ tych sposobów oraz zapewnić wystarczające poparcie przez zainteresowane strony wszelkich dalszych regulacji. Na początku realizacji planu działania jedynie organizacje pozarządowe zgłaszały potrzebę wprowadzenia dalszego prawodawstwa. Sektor prywatny koncentrował się na środkach dobrowolnych, takich jak certyfikacja, kodeksy postępowania itp. Dopiero gdy okazało się, że środki te są niewystarczające, sektor prywatny zaczął popierać wprowadzenie dalszego prawodawstwa, a ostatecznie wzywać do jego wprowadzenia (zob. petycja sektora prywatnego do Komisji z 2006 r.). W związku z tym, jak określono w pkt 24, dopiero w 2007 r. Komisja uznała, że istnieje wystarczające poparcie, aby można było rozpocząć badanie.

25

Przyjęcie rozporządzenia UE dotyczącego drewna wyraźnie zasygnalizowało silne zaangażowanie UE w uzupełnienie zbioru już wdrożonych środków oraz w zwalczanie nielegalnego pozyskiwania drewna na własnym terenie. Komisja rozpoczęła przygotowanie wniosku ustawodawczego już w 2007 r., a przedłożyła go w 2008 r. Nałożenie nowych obowiązków na szereg sektorów gospodarki wymaga od Komisji znacznego

nakładu prac przygotowawczych. Liczba państw zaangażowanych w proces zawierania dobrowolnych umów o partnerstwie pokazała, że na wczesnych etapach FLEGT nie brakowało zachęt do zaangażowania się w dobrowolne umowy o partnerstwie.

Jeżeli chodzi o stan prac nad wdrażaniem rozporządzenia UE dotyczącego drewna, należy zauważyć, że rozporządzenie jest wykonalne dopiero od marca 2013 r. – jest ono zatem nadal stosunkowo nowe. Przeważająca większość państw członkowskich (24 z 28) wprowadziła środki mające na celu wdrożenie rozporządzenia UE dotyczącego drewna i przeprowadza kontrole podmiotów gospodarczych zgodnie z wymogami tego rozporządzenia. Gdy rozporządzenie UE dotyczące drewna zaczęło mieć zastosowanie, Komisja przygotowała odpowiednie środki. Możliwe środki zostały określone i wymienione w strategii zapewnienia zgodności wraz z jasnym harmonogramem i podziałem zasobów. W wyniku podjętych środków szereg państw członkowskich przyspieszyło proces wdrażania i zgłosiło pełną zgodność.

Komisja uznaje kluczowe znaczenie skutecznego wdrożenia rozporządzenia UE dotyczącego drewna przez wszystkie państwa członkowskie i będzie nadal wykonywać swoje zadania, aby osiągnąć ten cel.

26

Jak przewidziano w planie działania FLEGT, Komisja zbadała środki służące osiągnięciu synergii z istniejącymi publicznymi lub prywatnymi systemami certyfikacji i nadal angażuje się w działania w tym zakresie wraz z krajami partnerskimi dobrowolnych umów o partnerstwie i systemami certyfikacji (np. wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące negocjacji w zakresie dobrowolnych umów o partnerstwie zostały zainspirowane funkcjonowaniem tych systemów i celowo zawierały możliwość zastosowania systemów opartych na podmiotach – zgodnie z zapisem w dobrowolnej umowie o partnerstwie z Indonezją; przeprowadzono szereg badań, opracowano szczegółowe wytyczne, a podczas tygodnia FLEGT w 2015 r. odbyło się posiedzenie poświęcone tej kwestii). W wielu projektach finansowanych przez UE i państwa członkowskie promowano prywatną certyfikację w krajach rozwijających się. W Indonezji z połączenia planu działania w zakresie handlu drewnem (TTAP) – głównego działania finansowanego przez UE – z dobrowolnymi certyfikacjami (w szczególności certyfikatami Forest Stewardship Council – FSC i Lembaga Ekolabel Indonesia – LEI) powstały system i standardy SVLK.

Cztery spośród sześciu państw będących stronami zawartych dobrowolnych umów o partnerstwie przewidują uznawanie prywatnych systemów certyfikacji jako część ich systemów zezwoleń (Kamerun, Republika Konga, Liberia i Republika Środkowoafrykańska), a Komisja wspiera prace, aby uznawanie takie stało się operacyjne. Ponadto system indonezyjski jest systemem opartym na podmiotach, w którym pozostawia się znaczną swobodę w zakresie uznawania różnych istniejących systemów stosowanych przez podmioty. Decyzja dotycząca tego, czy należy uwzględnić systemy prywatne w umowie, nie należy do Komisji, a do krajów partnerskich. Ghana jest jedynym państwem, które zawarło dobrowolną umowę o partnerstwie i które z różnych powodów nie zdecydowało się na takie włączenie.

Należałoby również uznać ograniczenia prywatnych systemów certyfikacji, które obejmują podmioty indywidualne i niewielkie obszary, podczas gdy systemy zezwoleń FLEGT obejmują całe terytorium państwa.

28

W planie działania FLEGT określono cztery kluczowe regiony i państwa, które uznano za najbardziej narażone na nielegalne pozyskiwanie drewna i wylesianie: Afrykę Środkową, Rosję, lasy tropikalne Ameryki Południowej i Azję Południowo-Wschodnią. Od początku Komisja i państwa członkowskie traktowały w sposób priorytetowy państwa tych regionów charakteryzujące się dużym przemysłem leśnym, znacznym wywozem drewna i połączeniami handlowymi z UE, dużymi problemami związanymi z nielegalnym pozyskiwaniem drewna uznanymi przez organy i dużym zainteresowaniem systemem zezwoleń FLEGT. Negocjacje w sprawie dobrowolnej umowy o partnerstwie otwierano dopiero wtedy, gdy dokładne wewnętrzne informacje i konsultacje z zainteresowanymi stronami potwierdziły zainteresowanie państwa oraz gdy rząd skierował oficjalny wniosek do Komisji. Obecnie 15 państw uczestniczy w negocjacjach lub wdrażaniu dobrowolnej umowy o partnerstwie. Szereg innych państw wykazało zainteresowanie i skorzystało z pewnych ograniczonych działań. W niezależnym sprawozdaniu bazowym w zakresie FLEGT na temat monitorowania rynku wskazano, że w ramach procesu dotyczącego dobrowolnej umowy o partnerstwie osiągnięto bardzo szeroki zasięg pod względem dostaw drewna tropikalnego zarówno na rynek światowy, jak i do UE. Piętnaście państw będących stronami dobrowolnych umów o partnerstwie odpowiada za 80% przywozu drewna tropikalnego do UE (2,45 mld EUR

rocznie) i 75% światowego wywozu drewna tropikalnego. Chiny, które są przede wszystkim państwem przetwarzającym drewno, obowiązuje specjalny mechanizm współpracy dwustronnej z UE w ramach FLEGT.

29

Komisja uznaje potrzebę przydzielania zasobów tam, gdzie istnieje największe prawdopodobieństwo, że przyniosą one najlepsze rezultaty, i nadal będzie dokładać wszelkich starań, aby osiągnąć ten cel.

Zasoby ludzkie przydzielono do kluczowych środków w zakresie FLEGT, mianowicie dobrowolnych umów o partnerstwie, wsparcia współpracy na rzecz rozwoju i rozporządzenia UE dotyczącego drewna. Największą część zasobów ludzkich przydzielono do państw będących stronami dobrowolnych umów o partnerstwie i do Chin. Komisja przyznaje, że dobrowolne umowy o partnerstwie prawdopodobnie pochłonęły nadmierną część zasobów ludzkich przydzielonych na potrzeby FLEGT – możliwe, że kosztem innych środków FLEGT.

W odniesieniu do zasobów finansowych brak centralnego finansowania FLEGT – a zatem konieczność ubiegania się o możliwość finansowania w ramach istniejących instrumentów geograficznych i tematycznych – uniemożliwia stosowanie jednolitego zestawu kryteriów w celu przydzielania zasobów. Przydzielanie finansowania geograficznego stanowi wynik dialogu między Komisją a danym krajem partnerskim. Ponadto nie należy oceniać ukierunkowania wsparcia UE w odezwaniu od wsparcia państwa członkowskiego.

Większość wsparcia UE związanego z FLEGT przeznaczono dla państw: 1) o wysokim wskaźniku występowania nielegalnego pozyskiwania drewna; 2) silnie zaangażowanych w zwalczanie tego problemu, traktując priorytetowo państwa zaangażowane w procesy dotyczące dobrowolnej umowy o partnerstwie; 3) dużych potrzebach w zakresie rozwoju i potencjału; 4) o dużej powierzchni zalesienia lub wysokim stopniu wylesiania; lub 5) w których sektor leśnictwa ma znaczny wkład w PKB i wywóz.

Ogólnie największa część wsparcia UE jest ukierunkowana na państwa będące stronami dobrowolnych umów o partnerstwie i niektóre państwa strategiczne, które wyraziły zainteresowanie FLEGT, jak np. Kolumbia, Filipiny i Peru. Ma to również zastosowanie w przypadku globalnych projektów/instrumentów

angażujących wiele państw. Poza państwami będącymi stronami dobrowolnych umów o partnerstwie, znaczną część zasobów finansowych otrzymały państwa, które mają strategiczne znaczenie dla walki z nielegalnym pozyskiwaniem drewna, jak Brazylia, Chiny i państwa wschodniego sąsiedztwa, a zasoby wsparto dialogiem politycznym z tymi państwami. Znaczne kwoty przydzielone na rzecz Maroka i Hondurasu wynikają z faktu, że państwa te wybrały sektor leśnictwa jako sektor o głównym znaczeniu.

Spośród państw wskazanych powyżej stosunkowo niższe kwoty otrzymują państwa o średnich dochodach, które stopniowo „awansują” ze współpracy na rzecz rozwoju (np. Gabon, Tajlandia, Wietnam).

Tam, gdzie było to możliwe, Komisja pomyślnie uruchomiła inne fundusze w celu zapewnienia wsparcia innym państwom, które mają strategiczne znaczenie w walce z nielegalnym pozyskiwaniem drewna, np. w ramach instrumentu sąsiedztwa.

30

Komisja podzieliła zasoby między stosunkowo dużą liczbę państw. Częściowo wiąże się to z dużą liczbą państw, w których występuje nielegalne pozyskiwanie drewna i które wyraziły zainteresowanie FLEGT/dobrowolnymi umowami o partnerstwie, czyli środkiem ogólnego zainteresowania w ramach inicjatywy FLEGT. Komisja bada sposoby rozwiązania tego problemu w przyszłości i znalezienia równowagi między – czasem sprzecznymi – celami zakładającymi osiągnięcie dużego pokrycia, które odpowiadałoby interesom państw, a skutecznym zarządzaniem ograniczonymi zasobami.

Ramka 3

Na terenie Liberii znajduje się większość pozostałych lasów pierwotnych Afryki Zachodniej, które są poważnie zagrożone nielegalnym pozyskiwaniem drewna. Nielegalne pozyskiwanie drewna napędzało wojnę domową, stąd reforma w zakresie zarządzania lasami znalazła się wśród najpilniejszych kwestii w programie prac rządu Liberii. Pomimo bardzo ograniczonych zasobów rząd Liberii wykazał się dużym zaangażowaniem w rozwiązanie tych problemów. Liberia jest jednym z sześciu państw, które są w trakcie wdrażania dobrowolnej umowy o partnerstwie, i podjęła decyzję o uznaniu FLEGT za kwestię priorytetową w ramach krajowego wieloletniego programu indykatorywnego. Ponadto Liberia zdecydowała się na włączenie

wszystkich rynków wywozu do swojego systemu zezwoleń FLEGT. W ten sposób dobrowolna umowa o partnerstwie może mieć znaczący wpływ mimo ograniczonych ilości wywozu do UE. Liberia ustanowiła operacyjny system identyfikowalności drewna (Liberfor) i czyni stałe postępy w rozwoju systemu zezwoleń. Powyższe argumenty oraz poważne ograniczenia potencjału, z jakimi mierzy się to państwo, uzasadniają przydzielenie przez KE znacznych zasobów w celu wsparcia wspomnianego procesu.

Na terenie Republiki Środkowoafrykańskiej również znajdują się duże obszary leśne, które są poważnie zagrożone nielegalnym pozyskiwaniem drewna. Sektor leśnictwa stanowi w Republice Środkowoafrykańskiej drugie źródło zatrudnienia i drugie źródło wkładu do PKB państwa, jest więc kluczowy dla jego rozwoju. W następstwie kryzysu politycznego i humanitarnego, jaki dotknął państwo na początku 2013 r., istotną sprawą stało się wzmocnienie omawianego sektora. Proces i systemy związane z dobrowolną umową o partnerstwie zapewniają ramy do zapoczątkowania reform i wsparcia sektora w uzyskaniu wiarygodności na potrzeby wywozu. Jeżeli państwo się ustabilizuje, rozwój operacyjnego systemu zezwoleń może nastąpić stosunkowo szybko, zważywszy, że przemysł związany z wywozem jest skoncentrowany w ramach kilku dużych podmiotów, z których każdy dysponuje systemem identyfikowalności drewna. Komisja uważa, że poważne ograniczenia w zakresie potencjału i zasobów, z którymi mierzy się państwo, stanowią uzasadnienie dla 6,7 mln EUR wsparcia zaoferowanego na rzecz Republiki Środkowoafrykańskiej.

Wybrzeże Kości Słoniowej podjęło decyzję o podjęciu negocjacji w sprawie dobrowolnej umowy o partnerstwie w grudniu 2012 r. Wojna domowa, która miała wpływ na państwo we wcześniejszych latach, w dużym stopniu uniemożliwiła udzielenie wsparcia związanego z FLEGT poza godnym uwagi wyjątkiem obejmującym pomoc techniczną i finansową udzieloną w ramach programu FLEGT FAO i instrumentu FLEGT UE w celu przygotowania państwa do negocjacji. Negocjacje są w toku, a na ich potrzeby zapewniono odpowiednie wsparcie w postaci zasobów finansowych i ludzkich w ramach programu FLEGT FAO, instrumentu FLEGT UE, pomocy technicznej udzielonej Ministerstwu Leśnictwa przez Agencję Współpracy Międzynarodowej (GIZ), podmiotu ułatwiającego wdrażanie FLEGT finansowanego przez Departament Rozwoju Międzynarodowego (DFID) oraz szerszego wsparcia na rzecz sektora leśnictwa udzielonego przez Francuską Agencję Rozwoju.

32

Dobrowolna umowa o partnerstwie jest umową handlową, nie umową finansową. Ponieważ pomoc rozwojowa podlega różnym instrumentom prawnym, Komisja celowo unikała wyszczególniania w dobrowolnych umowach o partnerstwie kwot i zobowiązań finansowych, które wyraźnie odnoszą się do istniejących instrumentów pomocy – i standardowych procedur programowania, którym podlegają – w celu udzielania pomocy rozwojowej.

33

W ramach dobrowolnych umów o partnerstwie i projektach wsparcia pomaga się w egzekwowaniu prawa w dziedzinie leśnictwa poprzez wyjaśnianie i promowanie spójności przepisów w dziedzinie leśnictwa, pogłębianie wiedzy zainteresowanych stron z zakresu mających zastosowanie przepisów (zapobiegając tym samym przypadkom ich naruszania), wzmacnianie systemów i potencjału w celu zapewnienia identyfikowalności drewna i kontroli podmiotów wzdłuż łańcuchów dostaw (i wykrywanie tym samym przypadków naruszania prawa), promowanie uczestnictwa zainteresowanych stron i zapewnianie przestrzeni politycznej, w której możliwe jest omawianie kwestii zarządzania oraz kwestii egzekwowania prawa, ograniczanie możliwości korupcji, ustanowienie systemu niezależnej kontroli, umożliwianie nadzoru zewnętrznego nad egzekwowaniem prawa, promowanie publicznego ujawniania informacji i niezależnego monitorowania lasu w celu wykrycia naruszeń oraz osiągnięcia większej przejrzystości w sektorze itp.

W wielu krajach partnerskich ministerstwo leśnictwa lub odpowiadające mu ministerstwo jest upoważnione do zapewniania egzekwowania prawa w dziedzinie leśnictwa. Wiele projektów wsparcia FLEGT ma na celu wzmocnienie i wyposażenie tych instytucji. W kilku państwach, takich jak Indonezja i Kamerun, od dłuższego czasu istnieje wsparcie dla sektora leśnictwa finansowane przez państwa członkowskie.

Większe wsparcie dla organów ścigania takich jak policja najprawdopodobniej wykracza poza cele możliwe do osiągnięcia w ramach FLEGT. W kilku państwach kwestię tę rozwiązano dzięki objęciu większym wsparciem zarządzania w ramach wieloletniego programu indykatywnego lub wykorzystaniu wsparcia ze strony państw członkowskich.

Chociaż przewiduje się, że wsparcie w ramach FLEGT przyczyni się do lepszego egzekwowania prawa, nie

można oczekiwać, że wsparcie w ramach FLEGT KE zapewni zaspokojenie wszystkich potrzeb w tym zakresie oraz że po kilku latach wdrażania będzie miało wpływ na wskaźnik postrzegania korupcji.

34

W miarę możliwości Komisja dąży do zintegrowania wsparcia w ramach FLEGT z programami krajowymi. Wspomniane działanie wiąże się jednak nierozdzielnie z wyzwaniami:

- większość programów krajowych na lata 2007–2013 uzgodniono jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji w sprawie dobrowolnych umów o partnerstwie, a tym bardziej przed zawarciem takich umów. Pomimo to w programach krajowych na lata 2007–2013 większości państw, które są w trakcie wdrażania dobrowolnej umowy o partnerstwie, ujęto wsparcie w ramach FLEGT: sytuacja taka dotyczy z pewnością Indonezji, Kamerunu, Liberii i Konga;
- sektor leśnictwa i FLEGT muszą konkurować z innymi priorytetowymi sektorami i pilnymi potrzebami;
- nie jest łatwo ocenić przyszłe potrzeby w momencie rozpoczęcia negocjacji w sprawie dobrowolnej umowy o partnerstwie. W trakcie negocjacji potrzeby w zakresie wsparcia są zasadniczo odpowiednio uwzględnione w instrumentach globalnych (EFI, FAO).

W przypadku kilku państw państwa członkowskie przewidziały wsparcie w ramach FLEGT/leśnictwa, jak w przypadku Zjednoczonego Królestwa za pośrednictwem Departamentu Rozwoju Międzynarodowego (Ghana, Indonezja, Liberia, Gujana) lub jak w przypadku Niemiec za pośrednictwem Agencji Współpracy Międzynarodowej (Kamerun, Laos, Wybrzeże Kości Słoniowej).

W większości wieloletnich programów indykatywnych na lata 2014–2020 w państwach będących stronami dobrowolnej umowy o partnerstwie uwzględniono FLEGT w ramach jednego z głównych sektorów.

Komisja przyznaje jednak, że wsparcie w ramach FLEGT można uwzględnić w sposób bardziej systematyczny w wieloletnim programie indykatywnym państw będących stronami dobrowolnej umowy o partnerstwie.

36

Komisja nie zgadza się, że wszystkie projekty mające na celu wzmocnienie zdolności organów administracji publicznej okazały się nieskuteczne. Dobrowolna umowa o partnerstwie ma na celu odniesienie się do bardziej ogólnych wyzwań. Jej wdrażanie zależy od działań wielu podmiotów, a nie tylko ministerstwa leśnictwa. Niespójnym podejściem jest też łączenie postępu w zakresie dobrowolnej umowy o partnerstwie z jednym konkretnym projektem, gdy większość zasobów od darczyńców na rzecz dobrowolnej umowy o partnerstwie pochodzi z wielostronnego funduszu, który przyniósł istotne rezultaty.

Komisja uznaje problemy związane z projektem Kamerunu, jednak pragnie podkreślić, że opóźnienia we wdrażaniu dobrowolnej umowy o partnerstwie wynikały również z innych czynników.

W Indonezji ukierunkowanie na współpracę z UE przesunęło się stopniowo w stronę społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego, podczas gdy początkowo głównym beneficjentem było Ministerstwo Leśnictwa. Proces ten rozpoczął się na długo przed wdrożeniem przez Ministerstwo Leśnictwa projektu wsparcia w ramach FLEGT i opierał się na potrzebie wdrożenia dobrowolnej umowy o partnerstwie oraz dążeniu do zapewnienia komplementarności ze wsparciem ze strony Zjednoczonego Królestwa.

37

Projekt stanowił przedmiot trzech wizyt mających na celu monitorowanie zorientowane na rezultaty i trzech ocen zewnętrznych, co wskazuje na szczególną uwagę, jaką poświęciła mu Komisja. Komisja wymieniła z beneficjentami wszystkie roczne sprawozdania z projektu; podpisane zostały też dwa załączniki do umowy, w których dokonano zmian ram czasowych i zakresu projektu, co wskazuje na starania, jakich dokładano w celu rozwiązania niedociągnięć związanych z projektem. Należy również zauważyć, że projekt wdrażano w warunkach decentralizacji, co oznacza, że beneficjenci umowy byli wybierani i nadzorowani przez rząd Kamerunu, co z kolei podaje w wątpliwość założenie, iż koordynacja ze strony Komisji była nieskuteczna.

W sprawozdaniu z oceny końcowej stwierdzono, że chociaż projekt charakteryzował się pewnymi niedociągnięciami, w jego ramach udało się ustanowić podstawy do stosowania identyfikowalności drewna i wyciągnięto istotne wnioski.

39

Projekt ten podlegał standardowemu monitorowaniu zorientowanemu na rezultaty i procedurom oceny śródkresowej; był również bardzo ściśle monitorowany przez delegaturę Unii poprzez regularne wizyty na miejscu w różnych miejscach projektu i bardzo częste spotkania z wszystkimi zainteresowanymi podmiotami. Komisja zauważa również, że w ocenie końcowej projektu uznano, iż w ramach projektu osiągnięto jednak określone rezultaty.

40

Komisja pragnie wyjaśnić, że projekt wsparcia w ramach FLEGT wdrażano w latach 2006–2009, a zasoby na rzecz sektora leśnictwa przydzielono rządowi Indonezji w 2012 r. (w ramach projektu „Wsparcie na rzecz reagowania Indonezji na zmiany klimatu” realizowanego przez Ministerstwo Leśnictwa). Ponadto Indonezja do dziś odnosi korzyści ze znacznego wsparcia udzielonego w ramach FLEGT UE i FLEGT FAO. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że przez cały omawiany okres Zjednoczone Królestwo stale dokonywało istotnych inwestycji związanych z FLEGT.

41

Po 2004 r. pomocy dla rządu Indonezji w sektorze leśnictwa udzielano w ramach kilku projektów (np. projekt dotyczący zarządzania w przypadku pożarów lasów w Sumatrze Południowej, projekt dotyczący wsparcia inicjatywy FLEGT, wsparcie na rzecz reagowania Indonezji na zmiany klimatu); również w tym przypadku należy uwzględnić wsparcie udzielone przez EFI oraz w mniejszym stopniu w ramach FLEGT FAO.

Należy pamiętać, że wsparcia dla FLEGT w Indonezji udzielają Komisja i państwa członkowskie. Komisja uważa, że tego rodzaju połączone wsparcie odpowiada na potrzeby i jest skierowane do różnych grup zainteresowanych podmiotów w sposób uzupełniający

Przez ostatnie lata udzielano coraz większego wsparcia na rzecz sektora prywatnego oraz MŚP za pośrednictwem partnerstw między organizacjami pozarządowymi a stowarzyszeniami przemysłu celulozowo-papierniczego sfinansowanych w ramach programów EU ACTIVE i SWITCH. UE sfinansowała również plan działania w zakresie handlu drewnem – globalną inicjatywę, w ramach której podjęto istotne działania w Indonezji i która jest ukierunkowana wyłącznie na potencjał sektora prywatnego, w tym na określonych drobnych producentów rolnych. Wsparcia na rzecz MŚP udzielono w ramach wspieranych przez Zjednoczone Królestwo programów MFP2 i MFP3, a obecnie poszukuje się rozwiązań na poziomie krajowym w odniesieniu do powiązanych problemów, uzyskiwania SVLK, w tym poprawy regulacji i znacznego wsparcia budżetowego ze strony rządu i samorządów terytorialnych.

Przewiduje się dalsze wsparcie dla MŚP w ramach niektórych bieżących inicjatyw (nowy etap programu FLEGT FAO i element regionalnego FLEGT UE w Azji).

43

Czynniki wywierające wpływ na wyniki osiągnięte w ramach projektu wskazane przez Trybunał mają bardzo szeroki zakres i obejmują większość typowych wyzwań, jakie mają wpływ na projekty współpracy na rzecz rozwoju.

Projekty FLEGT są szczególnie narażone na wyżej wspomniane trudności ze względu na złożony charakter podejmowania drażliwych kwestii związanych z zarządzaniem zasobami naturalnymi, trudne warunki, w których te projekty są prowadzone, oraz techniczną i polityczną złożoność procesu dotyczącego dobrowolnych umów o partnerstwie w ramach FLEGT. Proces FLEGT wymaga zmobilizowania przez delegatury Unii znacznych zasobów ludzkich.

46

Wdrożenie dobrowolnej umowy o partnerstwie w Kamerunie stanowiło większe wyzwanie, niż przypuszczano, i nie spełnia oczekiwań UE.

Opracowano zakres zadań nowego systemu (SIGIF), a jego rozwój jest obecnie finansowany z niemieckich funduszy, podczas gdy UE przewidziała zasoby na wsparcie wprowadzenia nowego systemu poprzez działania takie jak szkolenia.

49

W Liberii położono kres nadużywaniu zezwoleń na pozyskiwanie drewna na użytek prywatny dzięki sprawozdaniom organizacji społeczeństwa obywatelskiego aktywnym w procesie dotyczącym dobrowolnej umowy o partnerstwie. Umowa ta zapewniła forum do dyskusji na temat wspomnianej kwestii. UE odegrała aktywną rolę w procesie monitorowania tej kwestii i zapewniła rządowi Liberii wsparcie w zakresie dochodzenia. Od tego czasu zezwolenia podlegają moratorium, a przy wsparciu UE przygotowano projekt nowych przepisów dotyczących zezwoleń na pozyskiwanie drewna na użytek prywatny. Liberia czyni stałe postępy we wdrażaniu systemu zapewniania legalności drewna, a państwowy system identyfikowalności drewna jest już operacyjny.

51

Komisja pragnie wyjaśnić, że Malezja jest państwem federalnym, a odpowiedzialność za zarządzanie lasami została zdecentralizowana na poziomie państwa. O ile Półwysep Malajski i Sabah zaangażowały się w proces dotyczący dobrowolnej umowy o partnerstwie poprzez opracowanie podstaw prawnych i systemu zapewniania legalności drewna, o tyle Sarawak odrzucił jakąkolwiek możliwość uczestnictwa w dobrowolnej umowie o partnerstwie. Jest to wewnętrzny problem polityczny Malezji.

52

Wdrażanie tych ambitnych i złożonych umów w niektórych krajach partnerskich – w szczególności tam, gdzie potencjał nie jest duży, a zarządzanie jest słabo rozwinięte – okazało się działaniem bardziej wymagającym i stanowiącym większe wyzwanie, niż oczekiwano.

53

Przydatne jest wprowadzenie rozróżnienia między sprawozdawczością na temat wdrażania rozporządzenia w sprawie FLEGT a sprawozdawczością na temat planu działania FLEGT, która ma szerszy zakres.

Komisja uważa, że pożądana jest bardziej systematyczna sprawozdawczość z postępów w zakresie planu działania FLEGT. Komisja przedstawiała jednak regularne sprawozdania w ramach różnych mechanizmów, ponieważ państwa członkowskie przedstawiały okresowo sprawozdania ze swoich działań Grupie Roboczej Rady ds. Leśnictwa (przynajmniej kilka razy w roku) podczas regularnych posiedzeń *ad hoc* w sprawie

FLEGT, w Komitecie FLEGT, a niedawno także w grupie eksperckiej ds. FLEGT i rozporządzenia UE dotyczącego drewna. FLEGT omawiano także podczas posiedzenia Grupy Roboczej ds. Współpracy Rozwojowej, w 133. Komitecie, w Grupie Roboczej ds. Unii Celnej. Ponadto w omawianym okresie kolejni komisarze przedstawiali sprawozdania podczas posiedzeń Rady ds. Rolnictwa. Komisarze DG ds. Rozwoju przedstawiali też okresowo w Parlamencie Europejskim sprawozdania na temat postępów i wyzwań, a kilka z tych posiedzeń poświęcono w dużym stopniu dyskusjom i sprawozdawczości.

W przypadku wszystkich procedur negocjacji dotyczących dobrowolnych umów o partnerstwie zorganizowano posiedzenia zainteresowanych podmiotów i zapewniono informacje zwrotne, a państwa będące stronami dobrowolnej umowy o partnerstwie publikują roczne sprawozdania z postępu prac.

Jeżeli chodzi o obowiązki przewidziane w art. 9 rozporządzenia w sprawie FLEGT dotyczące składania sprawozdań z wdrażania systemu zezwoleń FLEGT, Komisja postanowiła nie przygotowywać sprawozdania dopóki nie zostaną udzielone zezwolenia FLEGT, ponieważ obowiązek sprawozdawczości przewidziany w rozporządzeniu w sprawie FLEGT dotyczy bezpośrednio rejestru otrzymanych zezwoleń FLEGT oraz problemów napotkanych w ramach tych systemów.

Sprawozdanie z postępu prac w kwestii wdrażania planu działania FLEGT przygotowano w 2011 r. na podstawie informacji od państw członkowskich. Wspomniane sprawozdanie udostępniono państwom członkowskim i z nimi omówiono. Bieżąca ocena zapewni możliwość przedstawienia sprawozdania Radzie i Parlamentowi.

54

Należy wprowadzić rozróżnienie między pojęciem bazy danych projektu, ramami monitorowania dobrowolnych umów o partnerstwie i mającymi szerszy zakres ramami monitorowania planu działania FLEGT.

(Zob. także odpowiedź do pkt 22.)

Komisja pragnie również wyjaśnić, że sprawozdanie z postępów za lata 2003–2010 nie jest sprawozdaniem EFI, ale sprawozdaniem z postępu prac w realizacji planu działania FLEGT wymaganym przez Komisję.

56

Przed rozpoczęciem oceny planu działania FLEGT Komisja poddawała regularnej ocenie postępy czynione w ramach różnych elementów oraz napotymane trudności, w tym w sprawozdaniu z postępu prac z 2011 r. Ocena planu działania FLEGT będzie pomocna w odniesieniu się do nowych kwestii związanych ze zmianami w kontekście globalnym, jak wskazano w punkcie 56, oraz w kształtowaniu przyszłych dążeń UE w tym zakresie. Komisja podjęła aktywne starania, aby w procesie wdrażania planu działania uwzględniono nowe zmiany. Niektóre z już zrealizowanych odpowiedzi przedstawiono poniżej. Komisja przyznaje jednak, że należy opracować bardziej wyczerpujące odpowiedzi w oparciu o omawianą ocenę.

56 a)

Dotychczas podjęto następujące działania mające na celu uwzględnienie rosnącego znaczenia Azji w handlu drewnem:

- protokół ustaleń z Chinami w celu ustanowienia mechanizmu współpracy dwustronnej w ramach FLEGT;
- rozpoczęcie negocjacji w sprawie dobrowolnej umowy o partnerstwie z państwami będącymi głównymi przetwórcami drewna, takimi jak Wietnam i Tajlandia;
- rozszerzenie faz przygotowywania dobrowolnej umowy o partnerstwie z odpowiednimi państwami produkującymi drewno w regionie (Laos, a ostatnio także Mjanma/Birma).

56 b)

Dotychczas podjęto następujące działania mające na celu rozwiązanie problemu rosnącego wpływu nielegalnego przekształcania:

- zwiększona czujność w zakresie nielegalnego przekształcania lasów i poszukiwanie skutecznego rozwiązania tego problemu w kontekście dobrowolnych umów o partnerstwie;
- nota przygotowana dla delegatur UE;
- zwiększona czujność w zarządzaniu terenami leśnymi w programach DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju.

56 c)

Dotychczas podjęto następujące działania mające na celu wspieranie synergii z REDD+:

- Komisja promuje synergię między FLEGT a REDD, w szczególności w ramach instrumentu REDD UE i z pomocą grupy roboczej FLEGT-REDD+;
- programy działań w ramach FLEGT i REDD+ są ze sobą ściśle powiązane i funkcjonują na zasadach wzajemnego wsparcia w kilku państwach, w tym w Gujanie czy Liberii.

56 d)

Dotychczas podjęto następujące działania mające na celu uwzględnienie zmieniających się trendów w zakresie wywozu drewna do UE:

- regularne monitorowanie za pośrednictwem badań dotyczących handlu drewnem i systemu niezależnego monitorowania rynku;
- rozporządzenie UE dotyczące drewna i mechanizm współpracy dwustronnej z Chinami.

56 e)

Dotychczas podjęto następujące działania:

- działania w celu promowania synergii z prywatnymi systemami certyfikacji.

(Zob. odpowiedź do pkt 26.)

Wnioski i zalecenia

57

Komisja nie zgadza się ze stwierdzeniem Trybunału, że wsparcie na rzecz państw produkujących drewno udzielane w ramach planu działania FLEGT UE nie było zarządzane w sposób należyty. Komisja dokładała wszelkich starań, aby jak najlepiej zarządzać wsparciem w ramach FLEGT udzielanym na rzecz państw produkujących drewno, uwzględniając wyzwania związane z ograniczeniem nielegalnego pozyskiwania drewna w skali światowej, złożoność promowania dobrego zarządzania lasami i egzekwowania prawa w zróżnicowanych krajach rozwijających się, a także innowacyjny charakter FLEGT. Komisja podejmie starania w celu dalszej poprawy wydajności, skuteczności i oszczędności. Podstawą będzie dla

niej sprawozdanie specjalne Trybunału, a także bieżąca ocena planu działania FLEGT, w ramach której udało się zbadać szeroką gamę programów, projektów i środków.

58

Komisja nie zgadza się z częścią uwag Trybunału.

58 b)

Innowacyjny charakter planu działania FLEGT, różnorodność środków współpracy w zakresie polityki, regulacji i rozwoju, a także mnogość podmiotów i partnerów trudno ująć w jednym planie prac uwzględniającym jasno etapy pośrednie, terminy i specjalny budżet. Wiele środków w ramach FLEGT, takich jak dobrowolne umowy o partnerstwie lub projekty, ma jednak własny szczegółowy plan wdrażania.

58 c)

Komisja nie podziela opinii Trybunału na temat późnego przyjęcia rozporządzenia UE dotyczącego drewna. W planie działania nie uwzględniono rozporządzenia UE dotyczącego drewna; plan ten odnosi się tylko do zbadania możliwości kontrolowania przy pomocy prawodawstwa przywozu do UE drewna pozyskanego w nielegalny sposób. Wniosek dotyczący rozporządzenia przedstawiono dopiero po podjęciu szeroko zakrojonych działań, w ramach których zbadano środki służące rozwiązaniu przy wykorzystaniu istniejącego prawodawstwa problemu nielegalnego pozyskiwania drewna. Rozporządzenie zostało przyjęte i weszło w życie w dniu 20 października 2010 r., a zaczęło mieć zastosowanie w marcu 2013 r. Gdy rozporządzenie UE dotyczące drewna zaczęło mieć zastosowanie, Komisja podjęła działania mające na celu pełne wdrożenie jego przepisów.

58 d)

Jak przewidziano w planie działań FLEGT, Komisja zbadała środki służące osiągnięciu synergii z istniejącymi prywatnymi lub publicznymi systemami certyfikacji i podejmuje coraz bardziej intensywne starania w tym zakresie.

58 e)

Przyznanie wsparcia odbyło się na podstawie jasno określonych kryteriów, mimo że zastosowanie jednego zestawu kryteriów do wszystkich interwencji nie było możliwe ze względu na różne podstawy prawne instrumentów finansowania. Pod względem wsparcia na

rzec państw produkujących drewno Komisja wyraźnie przyznała priorytet państwom będącym stronami dobrowolnej umowy o partnerstwie.

Zalecenie 1

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

W odniesieniu do budżetu będzie to możliwe jedynie dla programów tematycznych.

Zalecenie 2

Komisja nie może przyjąć tego zalecenia w postaci, w jakiej zostało sformułowane.

O ile Komisja w pełni zgadza się z koniecznością ścisłego wdrożenia rozporządzenia UE dotyczącego drewna przez wszystkie państwa członkowskie, o tyle pragnie podkreślić, że – jak wskazano w odpowiedzi w pkt 25 – odjęła już stosowne środki w celu promowania skutecznego wdrażania tego rozporządzenia i będzie dalej to czynić zgodnie ze swoją strategią zapewnienia zgodności. W wyniku podjętych środków szereg państw członkowskich przyspieszyło proces wdrażania i zgłosiło pełną zgodność. Przeważająca większość państw członkowskich (24 z 28) wprowadziła środki mające na celu wdrożenie rozporządzenia UE dotyczącego drewna i przeprowadza kontrole podmiotów gospodarczych zgodnie z wymogami tego rozporządzenia. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko trzem z państw członkowskich nieprzestrzegających przepisów i prowadzi dochodzenie w sprawie czwartego państwa.

Komisja przypomina ponadto, że wdrożenie rozporządzenia UE dotyczącego drewna jest przede wszystkim obowiązkiem państw członkowskich i że termin składania przez państwa członkowskie sprawozdań z pierwszych dwóch lat stosowania tego rozporządzenia minął dnia 30 kwietnia 2015 r. Zgodnie z art. 20 rozporządzenia UE dotyczącego drewna Komisja złoży sprawozdanie do Rady i Parlamentu do dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie przeglądu funkcjonowania i skuteczności przedmiotowego rozporządzenia.

Zalecenie 3

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Jak wyjaśniono w odpowiedzi Komisji w pkt 26, w przeszłości poczyniono już kroki w celu promowania tych synergii.

Zalecenie 4

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Podział zasobów na poszczególne państwa będzie także zależał od dostępności funduszy.

W 2014 r. Komisja zaakceptowała decyzję w sprawie finansowania dotyczącą nowej inicjatywy z FAO, w której oferuje się państwom pakiety wsparcia w celu wzmocnienia zarządzania lasami w wybranych państwach, które mają strategiczne znaczenie dla zwalczania nielegalnego pozyskiwania drewna, ale nie zdecydowały się na zawarcie dobrowolnej umowy o partnerstwie.

59 b)

Sześć dobrowolnych umów o partnerstwie weszło w życie odpowiednio pod koniec 2009 r., 2011 r., 2012 r., 2013 r. i 2014 r. Biorąc pod uwagę, jak ambitne zmiany wiążą się z powyższymi umowami, a także uwzględniając złożoność przedsięwzięć i wyzwania związane z zarządzaniem w krajach partnerskich, jest zrozumiałe, że pełne wdrożenie tych umów wymaga czasu i trwałego zaangażowania. Komisja uważa, że skala wyzwań związanych z wdrożeniem została oszacowana zbyt nisko.

59 c)

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 53.

Komisja przedstawiała państwom członkowskim i innym zainteresowanym podmiotom regularne sprawozdania z postępu prac w zakresie planu działania FLEGT. Sporządzano sprawozdania roczne dotyczące wdrażania dobrowolnych umów o partnerstwie. Pierwsze sprawozdanie z postępu prac sporządzono w 2010 r. Ocenę rozpoczęto na początku 2014 r. na podstawie konsultacji zainicjowanych w 2013 r.

Zalecenie 5

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 6

Komisja przyjmuje to zalecenie. Bieżąca ocena planu działania FLEGT wykazuje, że Komisja była świadoma konieczności przeprowadzenia oceny obecnego podejścia i zaplanowała przedmiotową ocenę już w 2013 r. Komisja przygotowuje projekt dokumentu roboczego służb Komisji w oparciu o wyniki przedmiotowej oceny.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

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

Nielegalne pozyskiwanie drewna i handel tak pozyskanym drewnem mają miejsce w większości krajów posiadających zasoby leśne. Powodują one szkody w środowisku i utratę różnorodności biologicznej, a także mają negatywne skutki gospodarcze i społeczne. Celem planu działania UE na rzecz egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT) jest ograniczenie nielegalnego pozyskiwania drewna w skali światowej poprzez wsparcie zarządzania lasami w państwach produkujących drewno i zmniejszenia przywozu nielegalnie pozyskanego drewna do państw UE. W niniejszym sprawozdaniu Trybunał uznał, że wsparciem Komisji na rzecz państw produkujących drewno, udzielonym w ramach planu działania FLEGT, nie zarządzano w sposób należyty. Plan działania FLEGT został wprawdzie opracowany w sposób innowacyjny, Komisja nie sporządziła jednak odpowiedniego planu prac, w którym cele, etapy pośrednie oraz specjalny budżet byłyby jasno określone. Komisja nie określiła też jasnych priorytetów w zakresie pomocy, a procedury związane z monitorowaniem i sprawozdawczością były niezadowolające. Główne skontrolowane projekty zakończyły się niepowodzeniem, a przewidzianych systemów zezwoleń FLEGT nie wprowadzono jeszcze w pełni w życie w żadnym z krajów partnerskich.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji