

Relatório Especial

Apoio da União Europeia aos países produtores de madeira ao abrigo do plano de ação FLEGT



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2778-2	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/583826	QJ-AB-15-011-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-2803-1	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/381519	QJ-AB-15-011-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2749-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/452688	QJ-AB-15-011-PT-E

© União Europeia, 2015
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

Relatório Especial

Apoio da União Europeia aos países produtores de madeira ao abrigo do plano de ação FLEGT

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo,
do artigo 287.º do TFUE)

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III — presidida pelo membro do TCE Karel Pinxten — especializada nos domínios de despesas das ações externas. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do membro do TCE Karel Pinxten, com a colaboração de Gerard Madden, chefe de gabinete, e de Mila Strahilova, assessora de gabinete; Gérald Locatelli, chefe de unidade; Piotr Zych, chefe de equipa; Ruurd de Jong, auditor principal, Laetitia Cadet e Peter Kovacs, auditores.



Da esquerda para a direita: G. Madden, R. de Jong, K. Pinxten, M. Strahilova, P. Zych e G. Locatelli.

Pontos

Glossário, siglas e acrónimos

I-VI **Síntese**

1-9 **Introdução**

1-3 **A exploração madeireira ilegal é um problema mundial**

4-9 **O FLEGT é a resposta da União Europeia**

10-12 **Âmbito e método de auditoria**

13-56 **Observações**

13-34 **O apoio FLEGT concedido a países produtores de madeira não foi concebido e direcionado de forma suficientemente satisfatória**

14-18 **A Comissão estabeleceu um vasto conjunto de potenciais medidas**

19-26 **A Comissão não desenvolveu um plano de trabalho adequado**

27-34 **A Comissão não estabeleceu prioridades claras na sua assistência**

35-56 **O apoio da UE destinado aos países produtores de madeira não se revelou suficientemente eficaz**

36-43 **Os principais projetos examinados apresentavam problemas**

44-52 **Progressos lentos na criação de um regime de licenciamento**

53-56 **Processos de acompanhamento e comunicação insatisfatórios**

57-59

Conclusões e recomendações

Anexo I — Execução de programas do FLEGT relacionados com a governação e o comércio no setor florestal do período de 2003-2013

Anexo II — Lista dos projetos auditados

Anexo III — Lista de avaliações de projetos avaliados e AOR examinados

Anexo IV — *Transparency International* — Índice de perceção da corrupção (IPC) 2007-2013

Resposta da Comissão

ACP: grupo dos países de África, das Caraíbas e do Pacífico

AOR: acompanhamento orientado para os resultados

O sistema AOR foi instituído pela DG DEVCO em 2000 para reforçar o acompanhamento, a avaliação e a transparência da ajuda ao desenvolvimento. Assenta em avaliações curtas, específicas e no local por parte de peritos externos.

APV: Acordo de Parceria Voluntário

DEP: documento de estratégia por país

DG Ambiente: Direção-Geral do Ambiente

DG DEVCO: Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento

A DG DEVCO executa uma grande parte dos instrumentos de ajuda externa da Comissão financiados pelos FED e pelo orçamento geral.

FAO: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FED: Fundo Europeu de Desenvolvimento

Os FED constituem os principais instrumentos utilizados pela União Europeia para prestar ajuda à cooperação para o desenvolvimento dos países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) e dos países e territórios ultramarinos (PTU). O Acordo de Parceria assinado em Cotonu, em 23 de junho de 2000, por um período de 20 anos («Acordo de Cotonu») constitui o atual enquadramento em que se inscrevem as relações da União Europeia com os países ACP e os PTU. O seu principal objetivo é a redução da pobreza e, a prazo, a sua erradicação.

FLEGT da União Europeia: Plano de Ação para a Aplicação da Legislação, Governança e Comércio no Setor Florestal da União Europeia

GIZ: *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH* (Agência de Cooperação Internacional alemã)

ICD: Instrumento da Cooperação para o Desenvolvimento

IEVP: Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria

IFE: Instituto Florestal Europeu

ONG: organizações não-governamentais

PME: pequenas e médias empresas

REDD+: Redução de Emissões Resultantes da Desflorestação e da Degradação das Florestas + O programa das Nações Unidas denominado Redução de Emissões Resultantes da Desflorestação e da Degradação das Florestas (REDD) atribui um valor financeiro ao carbono armazenado nas florestas, oferecendo incentivos aos países em desenvolvimento, para que estes reduzam as emissões resultantes da desflorestação e invistam em soluções de baixo teor de carbono, com vista ao desenvolvimento sustentável. O REDD+ vai além da desflorestação e da degradação das florestas, abordando o papel da conservação, da gestão sustentável das florestas e do reforço da capacidade de armazenamento do carbono.

SVLK: *Sistem Verifikasi Legalitas Kayu* (Sistema de Verificação da Legalidade da Madeira indonésio)

I

A exploração madeireira ilegal e o comércio de madeira obtida da exploração ilegal são problemas que persistem, apesar dos esforços internacionais envidados desde finais dos anos 90 do século XX no sentido de os combater. Os mesmos causam danos ambientais e a perda de biodiversidade, têm um impacto negativo nos meios de subsistência de quem vive das atividades florestais, distorcem os mercados, promovem a corrupção na indústria dos combustíveis e prejudicam o Estado de direito e a boa governação.

II

Em 2003, a Comissão apresentou a proposta de um plano de ação para a aplicação da legislação, governação e comércio no setor florestal da União Europeia (UE) (FLEGT), com o objetivo de resolver o problema da exploração madeireira ilegal e respetivo comércio. A iniciativa FLEGT destina-se a reduzir a exploração madeireira ilegal à escala mundial, apoiando a governação no setor florestal nos países produtores desta matéria-prima e reduzindo o consumo na União de madeira obtida ilegalmente. A pedra angular do plano de ação é um acordo bilateral entre a UE e o país exportador de madeira — o Acordo de Parceria Voluntário (APV) no âmbito do FLEGT — com o qual o país se compromete a comercializar produtos de madeira obtida exclusivamente de forma legal. Ao abrigo de tais acordos, os países exportadores criam sistemas de verificação da legalidade da madeira e são autorizados a atribuir licenças FLEGT quando as condições requeridas estão preenchidas.

III

O Tribunal verificou se a Comissão geriu devidamente o apoio concedido ao abrigo do plano de ação FLEGT da União Europeia, para que os países produtores de madeira resolvam o problema da exploração madeireira ilegal. O Tribunal conclui que o apoio não foi suficientemente bem gerido pela Comissão.

IV

Além disso, o apoio FLEGT não foi concebido e direcionado de forma satisfatória. A Comissão concebeu o plano de ação FLEGT de um modo inovador e definiu as eventuais medidas a adotar. Todavia, não desenvolveu um plano de trabalho adequado, com objetivos e metas claros e um orçamento específico. Embora difíceis de preparar no começo da iniciativa, estes aspetos deveriam ter sido estabelecidos nos primeiros anos da mesma. A assistência foi prestada sem obedecer a critérios claros e o efeito da ajuda foi enfraquecido pelo grande número de países implicados no processo. O regulamento que proíbe as importações para a União de madeira obtida ilegalmente, referido no plano de ação de 2003 como uma das eventuais medidas a adotar, ainda não foi plenamente aplicado.

V

O apoio da União Europeia destinado aos países produtores de madeira não se revelou suficientemente eficaz. Os principais projetos analisados, que visavam o reforço das capacidades das administrações públicas, não foram bem-sucedidos. Apesar de muitos dos projetos realizados terem promovido a sensibilização relativamente à exploração madeireira ilegal e reforçado as organizações da sociedade civil, estavam constantemente confrontados com problemas. O plano de ação foi apresentado há 12 anos e, embora se verifique um grande interesse pelos APV, ainda não está em funcionamento nenhum regime de licenciamento FLEGT, nem têm sido cumpridos os sucessivos prazos definidos para o efeito. O acompanhamento dos progressos foi inadequado, particularmente devido à falta de um quadro de prestação de contas, e a comunicação dos progressos também foi insatisfatória.

VI

O relatório indica um conjunto de recomendações destinadas a melhorar a futura gestão da iniciativa.

A exploração madeireira ilegal é um problema mundial

01

A exploração madeireira ilegal e o comércio de madeira obtida da exploração ilegal são problemas que persistem, apesar dos esforços internacionais envidados desde finais dos anos 90 do século XX para os combater. Estes problemas causam danos ambientais e a perda de biodiversidade, têm um impacto negativo nos meios de subsistência de quem vive das atividades florestais, distorcem os mercados, promovem a corrupção na indústria dos combustíveis e prejudicam o Estado de direito e a boa governação. Além disso, privam os governos de receitas provenientes dos recursos naturais, entravando o desenvolvimento sustentável em alguns dos países mais pobres do mundo.

02

A exploração e o comércio ilegais de madeira ocorrem quando esta matéria-prima é obtida, transportada, comprada ou vendida infringindo as leis nacionais. Por conseguinte, o que se considera «ilegal» depende da legislação nacional em vigor.

03

Considerando a natureza ilícita das atividades em questão, a escala da exploração madeireira ilegal é difícil de medir. Estima-se que o valor da madeira ilegalmente obtida pode ascender por ano a 100 mil milhões de dólares dos Estados Unidos¹, contudo as estimativas variam consideravelmente. Em geral, reconhece-se que a exploração madeireira ilegal constitui um problema endémico em muitos dos principais países produtores, especialmente onde a corrupção predomina e há um fácil acesso ao mercado.

O FLEGT é a resposta da União Europeia

04

Em resposta às preocupações globais² sobre o impacto negativo da exploração madeireira ilegal e do comércio de madeira associado, em 2003 a Comissão apresentou a proposta de um plano de ação para a aplicação da legislação, governação e comércio no setor florestal da União Europeia (FLEGT)³. O FLEGT destina-se a reduzir a exploração madeireira ilegal à escala mundial, apoiando a governação no setor florestal nos países produtores desta matéria-prima e reduzindo as importações da madeira obtida de forma ilegal para a UE. Trata-se de um pacote de medidas concebido para resolver o problema da exploração e do comércio ilegais de madeira, tanto do ponto de vista da oferta como da procura (ver **caixa 1**). O Conselho congratulou-se com o plano de ação, considerando-o um primeiro passo para a resolução do problema da exploração madeireira ilegal e do comércio associado em colaboração e coordenação com os consumidores e os países produtores, o setor privado e outras partes interessadas⁴. Em 2005 aprovou o regulamento relativo ao estabelecimento de um regime de licenciamento para a importação de produtos de madeira exportados de um país parceiro que tenha celebrado um APV com a União Europeia⁵.

- 1 PNUA, Interpol, *Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forests. A Rapid Response Assessment (Carbono Verde, Mercado Negro: Exploração Madeireira Ilegal, Fraude Fiscal e Branqueamento de Capitais nas Florestas Tropicais do Mundo. Uma Avaliação de Resposta Rápida)*, 2012.
- 2 A ação internacional contra a exploração madeireira ilegal foi desencadeada pelo Programa de Ação para as Florestas do G8, lançado em maio de 1998. Os debates do G8 deram origem a um conjunto de conferências sobre a aplicação da legislação e governação no setor florestal (FLEG), coordenadas pelo Banco Mundial, na Ásia Oriental (Bali, 2001), na África (laundé, 2003) e na Europa (São Petersburgo, 2005). As conferências reuniram governos, representantes da indústria, ONG e investigadores, com o objetivo de estabelecer quadros de cooperação entre os países produtores e os países consumidores.
- 3 COM(2003) 251 final, de 21 de maio de 2003: aplicação da legislação, a governação e o comércio no setor florestal (FLEGT) — Proposta de um plano de ação da UE.
- 4 Conclusões do Conselho 2003/C 268/01 (JO C 268 de 7.11.2003, p. 1).
- 5 Regulamento (CE) n.º 2173/2005, de 20 de dezembro de 2005, relativo ao estabelecimento de um regime de licenciamento para a importação de madeira para a Comunidade Europeia (FLEGT) (JO L 347 de 30.12.2005, p. 1).

A composição do plano de ação FLEGT da União Europeia

As seguintes medidas, constantes do plano de ação FLEGT, destinam-se a aumentar a procura por parte dos consumidores de madeira comprovadamente produzida de forma legal: a) incentivar o setor privado da União Europeia a adotar políticas de aquisição que visem assegurar que só entra nas cadeias de abastecimento a madeira legalmente obtida; b) encorajar os países da União a adotar políticas de contratação pública que exijam que se verifique a legalidade de toda a madeira fornecida; c) evitar a entrada de madeira ilegalmente obtida no mercado da UE por meio da aplicação do regulamento da União Europeia relativo à madeira; d) criar medidas que impeçam o investimento em atividades que promovam a exploração madeireira ilegal.

O plano de ação contém as seguintes medidas, concebidas para apoiar os países em desenvolvimento a adquirirem a capacidade de fornecer madeira produzida de forma legal: a) prestar assistência técnica e financeira proveniente da União Europeia, a fim de melhorar a governação e o reforço da capacidade dos governos e dos intervenientes não-governamentais; b) apoiar os esforços envidados pelos países produtores de madeira para combater a exploração ilegal desta matéria-prima, impedindo a entrada de madeira obtida de forma ilegal na União por meio da celebração de acordos de comércio bilateral denominados «acordos de parceria voluntários».

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

05

A pedra angular do plano de ação é um acordo bilateral entre a União Europeia e o país exportador de madeira — o Acordo de Parceria Voluntário (APV) no âmbito do FLEGT — com o qual ambas as partes se comprometem a comercializar produtos de madeira obtidos exclusivamente de forma legal. Ao abrigo destes acordos, os países exportadores criam sistemas para verificar a legalidade da sua madeira. Depois de a Comissão verificar que os requisitos foram cumpridos, os países poderão obter uma licença FLEGT. Um exemplo dos procedimentos necessários à obtenção de licenças e das subseqüentes licenças de exportação é apresentado no plano de ação (ver **caixa 2**). Na prática, a maioria dos países parceiros decidiu aplicar os respetivos regimes de licenciamento futuros não só à madeira exportada para a União mas também à madeira exportada para outros mercados e à que se destina ao consumo interno.

Exemplo de procedimentos necessários à certificação da legalidade da madeira ao abrigo de um APV

«**Fase 1:** O país parceiro FLEGT designa um organismo de acreditação, responsável pela nomeação de entidades de certificação da legalidade dos produtos de madeira.

Fase 2: O país parceiro FLEGT designa um auditor independente e define um mecanismo transparente de resolução de litígios.

Fase 3: A Comissão Europeia confirma que o sistema proposto constitui um sistema credível para a verificação da obtenção legal da madeira.

Fase 4: Os certificados são emitidos em relação à madeira legalmente obtida, permitindo o desalfandegamento das mercadorias exportadas pelas autoridades aduaneiras. [...]

Fase 5: A licença de exportação que confirma a legalidade da madeira é emitida pelo porto comunitário em que a madeira é declarada para introdução em livre prática na União Europeia e verificada pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros mediante a descrição da remessa apresentada na notificação de pré-expedição.

Fase 6: Os serviços aduaneiros só aceitam declarações para introdução em livre prática na União Europeia quando a madeira é acompanhada pela licença de exportação necessária.»

Fonte: COM(2003) 251 final, p. 13.

06

A Comissão, juntamente com os Estados-Membros da União Europeia, apoia financeira e tecnicamente os países parceiros, com vista a melhorar a governação no setor florestal e a criar ou reforçar os sistemas de verificação da conformidade com os requisitos jurídicos. A componente «Apoio aos países produtores de madeira» consiste em:

- a) apoiar os processos de reforma de políticas, a criação de leis eficazes e a simplificação de procedimentos, protegendo simultaneamente as comunidades que vivem da floresta e integrando-as em sistemas de proteção das florestas;
- b) prestar assistência à criação de sistemas de rastreio e de acompanhamento fiáveis, para distinguir a produção legal da ilegal, acompanhar o percurso da madeira desde o momento do abate até aos mercados finais, passando pelas instalações de transformação e pelos portos, e promover uma maior transparência das informações no setor florestal;
- c) apoiar a execução de importantes reformas em matéria de governação através de iniciativas de reforço de capacidades, nomeadamente na justiça, na polícia e nos órgãos militares, a fim de combater melhor a corrupção, recolher provas de crimes contra o ambiente e instaurar processos contra os transgressores.

Introdução

07

Para o efeito, a União Europeia concede financiamento através do FED e do orçamento geral. No total, foi concedido um apoio equivalente a cerca de 300 milhões de euros a 35 países no período de 2003-2013⁶, no âmbito do FLEGT (ver **anexo I**).

08

Na Comissão, as atividades relacionadas com o plano de ação FLEGT estão a cargo da Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DG DEVCO) e da Direção-Geral do Ambiente (DG Ambiente). A DG DEVCO é responsável pela gestão do financiamento a países terceiros produtores no âmbito do FLEGT. Executa programas de cooperação para o desenvolvimento e negocia os APV com os países ACP, bem como com a Guiana e as Honduras. A DG Ambiente negocia os APV com os países da Ásia e é responsável pelo regulamento que proíbe as importações para a União Europeia de madeira obtida ilegalmente, pelo diálogo político sobre questões ambientais com os países produtores de madeira e os países consumidores (como a China, o Brasil, a Rússia, os Estados Unidos e o Japão) e pelo diálogo multilateral. Estas duas direções-gerais partilham responsabilidades em relação aos países da América Latina.

09

A Comissão confiou ao Instituto Florestal Europeu (IFE) e à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) algumas atividades específicas para apoiar os esforços desenvolvidos pelos países parceiros no âmbito do plano de ação FLEGT. O IFE acolhe e gere o mecanismo FLEGT da União Europeia, que constitui um fundo fiduciário de multidoadores estabelecido em 2007. Fornece apoio aos países (especialmente prestando assistência técnica aos governos e a outras partes interessadas), realiza

estudos e divulga informações sobre o FLEGT. A FAO executa o programa de apoio aos países ACP no âmbito do FLEGT, cujo principal objetivo consistia inicialmente em promover o processo FLEGT nos países ACP.

6 Excluindo as dotações de apoio orçamental setorial. As dotações de apoio orçamental abrangem as questões relacionadas com a política para o setor florestal, mas não estão necessariamente relacionadas com o FLEGT. Não existe um método reconhecido para afetar a assistência a áreas específicas.

10

O Tribunal verificou se a Comissão geriu devidamente o apoio concedido aos países produtores de madeira, ao abrigo do plano de ação FLEGT da União Europeia, para dar resposta ao problema da exploração madeireira ilegal. A auditoria procurou responder a duas questões fundamentais:

- a) o apoio FLEGT foi concebido e direcionado de forma satisfatória?
- b) o apoio FLEGT foi eficaz?
- d) visitas a dois países beneficiários, signatários de um APV (Indonésia e Camarões), incluindo uma análise dos progressos obtidos no processo relativo ao APV e um exame exaustivo de uma amostra de 10 projetos (ver **anexo II**);
- e) um exame das constatações decorrentes do sistema de acompanhamento orientado para os resultados (AOR) e das avaliações de programas relativamente a uma amostra de 35 projetos (ver **anexo III**).

11

A auditoria abrangeu o apoio da Comissão, proveniente do FED e do orçamento geral, concedido aos países produtores de madeira ao longo do período de execução do plano de ação FLEGT, ou seja, entre 2003 e 2014.

12

A auditoria foi realizada no período decorrido entre agosto e dezembro de 2014 e incluiu:

- a) uma análise dos documentos de estratégia FLEGT e dos relatórios pertinentes sobre a estrutura do comércio de madeira e a exploração madeireira ilegal;
- b) um exame da afetação dos fundos à consecução de objetivos, aos países e aos projetos;
- c) entrevistas com funcionários da Comissão na DG DEVCO e na DG Ambiente e com representantes do IFE, dos Estados-Membros e de organizações internacionais e organizações não-governamentais europeias ativas no domínio da proteção do ambiente e das florestas;

O apoio FLEGT concedido a países produtores de madeira não foi concebido e direcionado de forma suficientemente satisfatória

13

O Tribunal analisou se:

- a) o apoio da União Europeia se baseou numa avaliação adequada das necessidades e se a Comissão estabeleceu corretamente as potenciais medidas a adotar;
- b) o apoio da União Europeia foi devidamente planeado; e
- c) as prioridades de financiamento foram bem definidas.

A Comissão estabeleceu um vasto conjunto de potenciais medidas

14

O plano de ação FLEGT aborda de uma forma inovadora o problema persistente da exploração e do comércio ilegais de madeira. Conjugou incentivos comerciais, facilitando o acesso dos produtores dos países parceiros ao mercado da madeira da União Europeia, com a ajuda ao desenvolvimento, tanto para os governos como para a sociedade civil. Os países parceiros são obrigados a assegurar uma legislação relativa ao setor florestal coerente, a aplicar sistemas de acompanhamento e regimes de licenciamento e a estabelecer sistemas de controlo em vários níveis. Além disso, o plano de ação FLEGT previa o desenvolvimento de várias medidas relativas à procura, destinadas a reforçar o impacto das ações empreendidas nos países produtores. O diálogo político à escala internacional para promover os principais objetivos do FLEGT foi igualmente considerado.

15

A avaliação de impacto sobre o plano de ação da União Europeia⁷ analisou o eventual impacto da aplicação de um regime de licenciamento por meio de parcerias com os países produtores de madeira⁸. O estudo apresentava uma análise das principais causas da exploração madeireira ilegal. Examinou os impactos económicos, ambientais e sociais em termos gerais e as consequências legais e institucionais das soluções propostas tanto na União como em eventuais países parceiros. Analisou ainda os riscos para a eficácia das medidas eventualmente a adotar⁹.

16

A avaliação de impacto examinou três opções fundamentais para combater o problema da exploração madeireira ilegal. A opção bilateral, que consiste em celebrar APV com cada país, foi considerada a que oferecia os meios mais eficazes para agir com rapidez e flexibilidade. Um sistema multilateral, que previa um potencial acordo internacional — em teoria, o mais eficaz — foi considerado irrealista. Por fim, a Comissão reputou a terceira opção, uma proibição unilateral da colocação no mercado da União Europeia madeira obtida ilegalmente, menos aceitável do que os APV com países produtores de madeira. A Comissão decidiu analisar mais atentamente esta opção numa fase posterior.

- 7 *Impact Assessment of the EU Action Plan for Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)* (Avaliação de impacto do plano de ação da UE para a aplicação da legislação, governação e comércio no setor florestal da UE (FLEGT)), Comissão Europeia, Direção-Geral do Desenvolvimento (2004)
- 8 SEC(2004) 977, de 20 de julho de 2004: proposta de regulamento do Conselho relativo ao estabelecimento de um regime voluntário de concessão de licenças para a importação de madeira na Comunidade Europeia (FLEGT).
- 9 O estudo referia os riscos relacionados com os eventuais desvios de madeira obtida ilegalmente para outros mercados «menos rigorosos», como a China ou o Japão, e reconheceu as limitações da eventual eficácia do plano de ação, sobretudo em países cujas exportações de madeira para a UE são reduzidas.

17

A Comissão decidiu aplicar a primeira opção (bilateral), embora reconhecendo os desafios da abordagem, nomeadamente em países com uma capacidade de governação limitada, nos quais a execução do plano de ação deveria ser acompanhada por um reforço substancial de capacidades e das instituições¹⁰.

18

A Comissão detetou corretamente os principais elementos que podem exigir o apoio de doadores para a aplicação eficaz do APV, incluindo a reforma das políticas nos domínios florestal e ambiental, o desenvolvimento de sistemas de controlo e acompanhamento, bem como de regimes de licenciamento, e o reforço de capacidades em vários setores (ver ponto 6).

A Comissão não desenvolveu um plano de trabalho adequado

19

O plano de ação FLEGT da União Europeia carece de alguns elementos essenciais, próprios de um plano de ação adequado¹¹. Não apresenta objetivos operacionais específicos com os respetivos indicadores, um calendário com metas concretas nem um quadro de controlo explícito. Por conseguinte, os seus progressos e a obtenção de resultados são muito difíceis de quantificar. No relatório sobre os progressos realizados no âmbito do plano de ação FLEGT de 2003-2010 elaborado pelo IFE foi declarado que o plano de ação era mais do que uma descrição das políticas adotadas, porém, na ausência de metas e objetivos, não constituía exatamente uma estratégia¹².

20

À data do seu lançamento, o plano de ação foi considerado o início de um processo de longo prazo. No entanto, as medidas previstas, os objetivos específicos e o roteiro a seguir deveriam ter sido desenvolvidos nos primeiros anos. Doze anos depois, o FLEGT ainda carece de um conjunto de objetivos claramente estabelecido, a alcançar mediante a utilização de instrumentos financeiros devidamente definidos num horizonte temporal específico.

21

O plano de ação não apresenta um orçamento específico claramente definido. As atividades de cooperação para o desenvolvimento são financiadas por várias fontes, nomeadamente o orçamento geral da União Europeia e o FED, através de diversos instrumentos, tais como o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD)¹³, incluindo programas geográficos bilaterais e regionais e programas temáticos, e o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP)¹⁴.

22

A Comissão não dispunha de uma síntese dos projetos FLEGT facilmente acessível. A base de dados de projetos no domínio florestal criada pela Comissão para a realização de auditorias não proporcionou uma perspetiva coerente e completa de todos os projetos FLEGT. Posteriormente, durante a auditoria verificou-se que esta base estava incompleta, visto que a alguns projetos tinha sido incorretamente atribuída a classificação de FLEGT, ao passo que outros projetos FLEGT não tinham sido incluídos¹⁵. A Comissão e os Estados-Membros não definiram claramente o conceito de «projeto FLEGT» nem especificaram o modo de contabilizar os fundos conexos.

- 10 SEC(2004) 977, de 20 de julho de 2004.
- 11 Um plano de ação é uma sequência de medidas a realizar ou de atividades a desenvolver, tendo em vista o sucesso de uma estratégia. Um plano de ação apresenta três elementos essenciais: 1) tarefas específicas; 2) horizonte temporal; e 3) afetação de fundos a atividades específicas (<http://www.businessdictionary.com/definition/action-plan.html>)
- 12 *FLEGT Action Plan Progress Report* (Relatório sobre os progressos do plano de ação FLEGT); IFE (2011); p. 34. Ver: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Action+Plan+Progress+Report+2003-2010/>
- 13 Regulamento (CE) n.º 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento (JO L 378 de 27.12.2006, p. 41). Regulamento (UE) n.º 233/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento para o período 2014-2020 (JO L 77 de 15.3.2014, p. 44).
- 14 Regulamento (CE) n.º 1638/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 2006, que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (JO L 310 de 9.11.2006, p. 1).
- 15 A exaustividade do relatório sobre as atividades do FLEGT constituiu igualmente um problema durante os processos de avaliação anteriores do plano de ação FLEGT. O relatório do IFE sobre os progressos realizados no âmbito do Plano de Ação FLEGT de 2003-2010 declara que as ações e os montantes nele referidos devem ser entendidos como uma indicação aproximada dos empreendimentos e do financiamento disponibilizados, em lugar de uma descrição abrangente e plenamente comparável.

23

A resolução dos problemas relacionados com a exploração e o comércio ilegais de madeira depende de um conjunto de fatores, nomeadamente de um compromisso assumido pelos países parceiros, do estabelecimento das disposições de governação necessárias e de um empenho claro e garantido, por parte da União Europeia e de outros importantes produtores e importadores, em envidar esforços conjuntos para a realização de um objetivo comum. Afigurou-se igualmente essencial que as atividades necessárias para assegurar progressos significativos ocorressem paralelamente. Além disso, a aplicação dos objetivos FLEGT depende muito dos principais países responsáveis pela produção, pela transformação e/ou pelo comércio, como a China, a Rússia, a Índia, a Coreia e o Japão, e do seu compromisso de combater a exploração madeireira ilegal e o comércio de produtos de madeira obtida ilegalmente. Estes países não participaram no regime de licenciamento do FLEGT e, ao longo dos anos, a Comissão realizou com eles um diálogo político bilateral. Até à data, os debates produziram resultados variados, mas em geral limitados.

24

Foi só em 2007 — quatro anos após a apresentação do plano de ação — que um estudo avaliou o impacto da eventual adoção de medidas relativas à procura¹⁶ para impedir a importação ou a colocação no mercado da União Europeia de madeira obtida ilegalmente. O estudo resultou numa proposta de regulamento que fixa as obrigações dos operadores que colocam no mercado madeira e produtos da madeira¹⁷.

25

O regulamento relativo à madeira¹⁸ foi finalmente aprovado em 2010 e entrou em vigor em 2013. Uma aprovação anterior deste regulamento teria transmitido a mensagem clara, na fase inicial do plano de ação, de que a União Europeia liderava o combate às exportações de madeira obtida ilegalmente. Esta medida teria sido um incentivo adicional para os países que pretendessem participar no processo APV. Mais de 10 anos após o início do plano de ação, o regulamento da UE relativo à madeira ainda não é integralmente executado em alguns Estados-Membros¹⁹, o que transmite uma mensagem negativa aos países que se esforçam por garantir que as suas exportações de madeira sejam legais²⁰.

26

Ao longo dos anos, sobretudo com a entrada em vigor de legislação como a emenda à Lei de Lacey nos Estados Unidos, a Lei da Proibição da Exploração Madeireira Ilegal na Austrália e o regulamento da União Europeia relativo à madeira, alguns sistemas de certificação privados têm vindo a rever as suas disposições, a fim de responder melhor aos requisitos de legalidade. Estes sistemas contribuem consideravelmente para o cumprimento dos requisitos de diligência devida do regulamento da União relativo à madeira²¹. Porém, apenas três APV (Camarões, República do Congo e República Centro-Africana) preveem o reconhecimento de sistemas privados como parte do processo de licenciamento, sendo concedido apoio no âmbito do FLEGT para este propósito. Tendo em conta as dificuldades enfrentadas desde o início do plano de ação FLEGT na criação de regimes de licenciamento geridos pelos governos em países com capacidades limitadas, a Comissão não promoveu suficientemente as sinergias entre o FLEGT e os sistemas de certificação privados.

- 16 Documento de trabalho dos Serviços da Comissão — Documento que acompanha a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa as obrigações dos operadores que colocam no mercado madeira e produtos de madeira: Avaliação de Impacto — Relatório sobre as opções adicionais para combater à exploração madeireira ilegal.
- 17 Sem tais disposições, os produtores dos países que tenham celebrado um APV estariam em desvantagem em relação aos outros países. Os requisitos jurídicos e os custos associados imputados aos produtores dos países signatários de um APV são geralmente mais elevados do que os imputados aos produtores de outros países.
- 18 Regulamento (UE) n.º 995/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, que fixa as obrigações dos operadores que colocam no mercado madeira e produtos da madeira (JO L 295 de 12.11.2010, p. 23). Este regulamento pretende combater o comércio de madeira obtida ilegalmente, bem como de produtos derivados dessa madeira, por meio de três iniciativas principais: 1) proibir a colocação no mercado da UE de madeira obtida ilegalmente e dos produtos derivados dessa madeira; 2) exigir aos comerciantes da UE que colocam produtos de madeira no mercado da UE que exerçam a diligência devida; e 3) obrigar os referidos comerciantes a manterem registos dos fornecedores e dos clientes.
- 19 Quatro Estados-Membros (Grécia, Espanha, Hungria e Roménia) não cumpriram as suas obrigações relativas à aplicação do regulamento da UE relativo à madeira. <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>.
- 20 O n.º 2 do artigo 20.º do regulamento da UE relativo à madeira prevê que, em 2015, a Comissão apresente um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a respetiva aplicação do Regulamento.
- 21 Regulamento de Execução (UE) n.º 607/2012 da Comissão, de 6 de julho de 2012, que estabelece as regras de execução relativas ao sistema de diligência devida e à frequência e à natureza das inspeções das organizações de vigilância previstas no Regulamento (UE) n.º 995/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, que fixa as

A Comissão não estabeleceu prioridades claras na sua assistência

27

No seguimento da adoção do plano de ação, os Estados-Membros e a Comissão elaboraram uma lista de países com os quais deveriam ser realizadas consultas informais a título prioritário sobre o seu eventual interesse no regime do FLEGT²². A lista incluía os Camarões, o Gabão, a República do Congo, o Gana, a Rússia, o Brasil, a Papua-Nova Guiné, a Indonésia e a Malásia. Ao mesmo tempo, os Estados-Membros e a Comissão reconheceram que a União Europeia deveria permanecer aberta a negociações comerciais com todos os países que manifestassem interesse.

28

Quase todos os países que manifestaram interesse no plano de ação FLEGT conseguiram participar no processo²³, incluindo um conjunto de países da Ásia e da América Central, em relação aos quais a avaliação de impacto da Comissão mostrara que, considerando os seus volumes de comércio reduzidos com a União Europeia, o eventual impacto de um APV seria limitado.

29

A Comissão não afetou os seus recursos, tanto humanos como financeiros, de acordo com um conjunto de critérios que, provavelmente, teria dado melhores resultados. Critérios tais como o grau de exploração madeireira ilegal, a importância do comércio com a União Europeia, o compromisso e o potencial dos países em questão e as suas necessidades de desenvolvimento não foram considerados em conjunto para estabelecer prioridades quanto à utilização de recursos.

30

Em resultado, o apoio financeiro e técnico limitado²⁴ foi disperso por um vasto número de países, alguns dos quais não eram prioritários no combate à exploração madeireira ilegal ou tinham uma probabilidade muito reduzida de desenvolver o nível de governação necessário para aplicarem um regime de licenciamento a curto ou médio prazo (ver **caixa 3**). Este facto enfraqueceu o apoio e o impacto que poderiam ter sido alcançados.

31

A Comissão, juntamente com os governos dos países parceiros, estabeleceu os principais requisitos relativos aos regimes de licenciamento operacionais nos países em causa durante a fase de preparação e o processo das negociações dos APV. As avaliações incluíram exames da política para o setor florestal e dos quadros jurídicos, consultas com os ministérios pertinentes e outras partes interessadas e uma análise dos aspetos principais dos APV. Os requisitos constavam dos anexos dos APV. Esses anexos incluíram uma lista de domínios, para os quais seria necessário apoio²⁵ e ações planeadas²⁶.

32

Os APV não descreveram o modo como as responsabilidades de financiamento deveriam ser divididas entre os governos, a Comissão e outros doadores²⁷.

obrigações dos operadores que colocam no mercado madeira e produtos da madeira (JO L 177 de 7.7.2012, p. 16).

- 22 Ata de uma reunião *ad hoc* sobre a coordenação dos doadores de 26 de fevereiro de 2004.
- 23 Atualmente, 26 países participam em várias fases do processo APV.
- 24 Tal como se concluiu no relatório do IFE sobre os progressos realizados de 2003-2010, os pedidos de apoio para APV já excederam a capacidade de resposta a todos eles e alguns Estados-Membros pretendem igualmente colaborar com os países (Bielorrússia, Rússia e Ucrânia) ou regiões (Balcãs Ocidentais) vizinhos, que têm uma maior participação nas suas trocas comerciais do que os países tropicais em desenvolvimento. Ver *FLEGT Action Plan Progress Report 2003-2010* (relatório sobre os progressos do plano de ação FLEGT 2003-2010); IFE (2011), p. 36.
- 25 Por exemplo, o APV entre a UE e a República dos Camarões inclui o seguinte: a) reforço da capacidade; b) comunicação; c) promoção dos produtos FLEGT no mercado da União; d) acompanhamento do mercado interno da madeira; e) industrialização; f) acompanhamento dos impactos do APV; g) acompanhamento da execução do sistema de garantia da legalidade (SVL); h) modernização do sistema de rastreabilidade; i) reforço do sistema nacional de controlo; j) sistema de garantia da legalidade; k) sistema de emissão das licenças FLEGT; l) organização da auditoria independente; m) reformas do quadro jurídico; n) procura de financiamentos suplementares.
- 26 Por exemplo, organização do mercado interno da madeira ou criação de um sistema de rastreabilidade adequado.
- 27 Os APV com os países ACP referem apenas a necessidade de obter recursos do FED e de outros mecanismos por definir. O APV com a Indonésia menciona a possibilidade de procurar recursos no contexto dos exercícios de programação da UE.

33

Os projetos executados em colaboração com os governos dos países signatários de APV abordam as necessidades indicadas nos APV, nomeadamente o desenvolvimento de sistemas de rastreio da madeira, regimes de licenciamento e a criação de uma função de auditor independente. No entanto, o objetivo de reforçar a aplicação da legislação pelas autoridades nacionais não foi abordado de forma clara, já que foram muito poucos os projetos centrados nesta questão fundamental. A aplicação deficiente da legislação tem um impacto significativo no número de atividades de exploração madeireira ilegal, dado que a probabilidade de detetar crimes ambientais e de instaurar os respetivos processos judiciais é reduzida, enquanto os incentivos às atividades ilegais são comparativamente elevados. Os países signatários de APV apresentam necessidades consideráveis neste domínio, tal como demonstrado, por exemplo, pelas classificações do Índice de Perceção da Corrupção da *Transparency International* (ver **anexo IV**). Enquanto em determinados países signatários de APV se verifica uma tendência positiva, a maioria destes países permanece

entre os que apresentam um índice de perceção de corrupção mais elevado do mundo.

34

O apoio ao processo APV não foi incluído de forma coerente nas estratégias de cooperação para o desenvolvimento com os países parceiros. A governação no setor florestal é considerada prioritária nos documentos de estratégia por país relativos ao período de programação de 2007-2013 de cinco²⁸ dos 12²⁹ países signatários de APV. Dado que a exploração madeireira ilegal implica questões multissetoriais (governança, comércio, agricultura), seria possível abordar o FLEGT em vários setores prioritários em todos os países signatários de APV, contudo as estratégias de cooperação para o desenvolvimento não exploram esta possibilidade nem referem a necessidade de integrar as questões relacionadas com o FLEGT em setores prioritários pertinentes.

28 Camarões, Honduras, Indonésia, Malásia e República do Congo.

29 Os auditores analisaram 12 países que assinaram ou que estão em negociações para assinar APV e que recebem apoio no âmbito do FLEGT.

Caixa 3

Libéria e República Centro-Africana

A Libéria e a República Centro-Africana, ambas signatárias de um APV, receberam montantes consideráveis de apoio financeiro para a preparação e a aplicação dos seus APV³⁰. Estes países exportam volumes extremamente reduzidos de produtos de madeira para a União Europeia e enfrentam muitos problemas de governança, que obstarão ao desenvolvimento de um regime de licenciamento operacional num futuro próximo. Por oposição, a Costa do Marfim exportou volumes substancialmente mais elevados de produtos de madeira para a União Europeia do que estes países³¹ e não recebeu nenhum apoio financeiro para preparar um APV.

30 As importações de produtos de madeira para a União Europeia da Libéria e da República Centro-Africana correspondem a cerca de 5 e 18 milhões de euros por ano respetivamente, ao passo que o apoio financeiro total concedido a estes países ascendeu a 11,9 e 6,8 milhões de euros respetivamente.

31 Cerca de 166 milhões de euros em média por ano.

Observações

O apoio da UE destinado aos países produtores de madeira não se revelou suficientemente eficaz

35

O Tribunal examinou se:

- a) os resultados dos projetos foram os previstos;
- b) o progresso geral na criação de regimes de licenciamento foi satisfatório; e
- c) a Comissão acompanhou e comunicou devidamente a execução do plano de ação.

Os principais projetos examinados apresentavam problemas

36

Os projetos destinados a reforçar a capacidade das autoridades públicas não se relevaram eficazes. Todavia, o FLEGT contribuiu para o reforço das organizações da sociedade civil, aumentando assim a transparência no setor florestal. Os projetos mais importantes do ponto de vista financeiro nos Camarões e na Indonésia não produziram os resultados esperados. O insucesso nos Camarões estagnou os progressos em curso, ao passo que o fracasso do projeto na Indonésia levou a que a orientação da utilização dos fundos da União Europeia fosse alterada.

37

O projeto principal no processo APV nos Camarões, destinado a estabelecer o sistema de rastreio da madeira³², não foi bem-sucedido, já que o sistema desenvolvido não está operacional, ou seja, os resultados efetivos do projeto não poderão ser utilizados. O projeto decorreu entre 2010 e 2013 e custou 2,27 milhões de euros. O insucesso teve origem num conjunto de fatores, desde uma avaliação das necessidades inadequada a lacunas graves na execução do projeto. Uma das características desta avaliação das necessidades inadequada consistiu na coordenação ineficaz da Comissão com as partes interessadas, designadamente o Ministério das Florestas e da Vida Selvagem. Além disso, o desempenho do contratante foi insatisfatório e a Comissão não adotou medidas corretivas em tempo útil. O insucesso do sistema de rastreio da madeira constitui um dos principais fatores que contribuíram para o atraso da execução do APV nos Camarões. Atualmente, no âmbito de um projeto distinto, financiado pela *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH* (Agência de Cooperação Internacional alemã), está a ser criado um novo sistema.

32 Projeto: *Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun* (Aplicação de um sistema de rastreio da madeira nos Camarões).

38

A principal realização do processo FLEGT nos Camarões é a participação da sociedade civil na governação no setor florestal. Antes da assinatura do APV, as organizações da sociedade civil não eram reconhecidas pelo governo como parceiros legítimos com o direito de manifestar preocupação com questões relacionadas com a gestão dos recursos florestais. Apesar de as relações com os ministérios em causa continuarem em muitos casos tensas³³, as ONG locais e internacionais passaram a ser consideradas partes interessadas, e têm a possibilidade de influenciar, no país, a política florestal em vários níveis. Este facto tem um impacto positivo na transparência e na prestação de contas em todo o setor. Porém, embora os projetos tenham reforçado em geral a posição da sociedade civil, dois em quatro projetos auditados executados por ONG não apresentaram todos os resultados previstos, sobretudo devido a objetivos demasiado ambiciosos.

39

Na Indonésia, os projetos relacionados com o FLEGT mais importantes do ponto de vista financeiro³⁴ visavam melhorar a aplicação da legislação e da governação no setor florestal, através do reforço da prestação de contas e da transparência, bem como reduzir o comércio ilegal de madeira, mediante a participação dos setores do comércio e da indústria, e apoiar a coordenação das atividades no âmbito do FLEGT. Estes projetos não obtiveram a maioria dos resultados esperados devido à sua conceção demasiado ambiciosa e irrealista, a problemas surgidos durante a execução e a um acompanhamento insuficiente. O projeto não produziu resultados concretos, foi encerrado prematuramente e uma parte dos respetivos fundos teve de ser recuperada. Na sequência de um desentendimento com a Comissão sobre a gestão do projeto, o governo indonésio decidiu aplicar o APV sem o apoio direto da Comissão.

40

Apesar de o documento de estratégia por país da Comissão relativo à Indonésia para o período de 2002-2006 ter considerado a gestão de recursos naturais, nomeadamente das florestas, um dos setores prioritários do apoio ao desenvolvimento, o mesmo não aconteceu no período que se seguiu, 2007-2013. Além do projeto de apoio no âmbito do FLEGT para a Indonésia em 2004, não foi programado neste período mais nenhum apoio da União Europeia ao desenvolvimento destinado ao governo da Indonésia no setor florestal.

41

Desde 2004, o apoio da União Europeia à Indonésia, que ascendeu a 10 milhões de euros afetados a 11 projetos, destinou-se exclusivamente às ONG. Em geral, os projetos visavam apoiar a participação local (sociedade civil ou outros intervenientes não estatais, incluindo o setor privado) em vários elementos do APV (nomeadamente a reforma de políticas), melhorando a governação no setor florestal e aplicando sistemas de rastreio da madeira e de acompanhamento independentes. Embora esta abordagem tivesse a vantagem de implicar as organizações empenhadas nesta questão, era necessária uma abordagem mais coordenada, tendo em conta os desafios a enfrentar. Um destes desafios consiste em ajudar um vasto número de PME a preparar-se para a total aplicação do licenciamento FLEGT, mas esta é uma tarefa que excede as capacidades dos projetos da Comissão.

33 Por exemplo, o Ministério das Florestas e da Vida Selvagem não dá seguimento aos relatórios sobre casos de extração ilegal elaborados pelas comunidades locais (projeto: Acompanhamento externo e comunitário das florestas na execução do APV do FLEGT nos Camarões).

34 Projeto de apoio CE-Indonésia no âmbito do FLEGT.

42

Os quatro projetos de ONG examinados na Indonésia procuravam reforçar o sistema de acompanhamento independente do país, apoiar as PME e melhorar a preparação e a execução do APV. Um dos projetos atingiu os seus objetivos em devido tempo e respeitando o orçamento³⁵. Dois dos projetos ainda estão em execução, um dos quais é suscetível de obter os resultados previstos³⁶. O outro projeto³⁷ sofreu grandes atrasos e uma redução considerável do seu âmbito de aplicação devido a lacunas na sua conceção e à retirada de um parceiro de cofinanciamento.

43

Os principais fatores detetados pelo Tribunal que afetaram a realização dos objetivos dos projetos nestes dois países foram igualmente assinalados pelos avaliadores da Comissão nos seus relatórios e avaliações de AOR sobre os projetos relacionados com o FLEGT noutros países signatários de APV. Estes fatores consistiram em avaliação insuficiente dos riscos e condicionalismos dos projetos, conceção inadequada, gestão e acompanhamento deficientes dos projetos e em problemas de coordenação entre os parceiros dos projetos.

Progressos lentos na criação de um regime de licenciamento

44

Atualmente, existem 26 países que participam no processo APV, nove dos quais estão a negociar estes acordos e seis já os assinaram, nomeadamente a Indonésia, os Camarões, o Gana, a República do Congo, a Libéria e a República Centro-Africana. Os progressos na criação de regimes de licenciamento divergem substancialmente entre os países signatários devido a uma variedade de fatores, tais como as diferenças das capacidades institucionais e dos níveis de empenho no processo.

45

A Indonésia, onde as negociações do APV tiveram início em março de 2007 e o acordo entrou em vigor em maio de 2014, realizou progressos significativos na abordagem de questões pendentes e espera alcançar a consecução do licenciamento FLEGT num futuro próximo. O país já tem uma garantia de legalidade relativa à madeira e um regime de licenciamento estatais, que são obrigatórios para todas as exportações. Na sequência da avaliação conjunta realizada em 2013 e 2014, está atualmente a dar resposta às questões remanescentes. Dois dos principais desafios que a Indonésia enfrenta são 1) assegurar a governação necessária a um país com a sua dimensão e a sua diversidade e 2) garantir que as suas inúmeras PME cumprem plenamente todos requisitos regulamentares.

46

Os Camarões manifestaram interesse em assinar um APV com a UE em 2004. Contudo, embora a sua legislação relativa ao setor florestal esteja bem desenvolvida, esta é igualmente muito complexa e a sua aplicação permanece um grande desafio. As negociações no âmbito do APV duraram mais de quatro anos, desde 2006 até 2010. Devido ao longo processo de ratificação, o acordo entrou finalmente em vigor em 1 de dezembro de 2011. Segundo o calendário definido no acordo, o sistema piloto de rastreio da madeira deveria ter sido testado em 2013 e as licenças FLEGT deveriam ter sido emitidas em 2015. No entanto, o principal objetivo do APV — o desenvolvimento de um regime de licenciamento da madeira — ainda se encontra longe de estar realizado, sobretudo devido ao insucesso do projeto destinado à criação de um sistema de rastreio da madeira. Por conseguinte, existem muitos desafios a superar antes da plena aplicação do regime de licenciamento FLEGT.

35 Projeto: *Strengthening civil society organisations and small and medium timber industries in VPA preparation and SVLK implementation* (Reforçar as organizações da sociedade civil e as pequenas e médias empresas do setor da madeira na preparação do APV e na aplicação do SVLK).

36 Projeto: *Promoting the implementation of timber legality assurance (FLEGT licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry* (Promover a aplicação do sistema de garantia da legalidade (licenciamento FLEGT) enquanto medida fundamental para a produção e o consumo sustentáveis na indústria transformadora de madeira).

37 Projeto: *Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA* (Incentivar a participação de intervenientes estatais e não estatais na preparação, negociação e/ou execução de APV do FLEGT).

Observações

47

O Gana, o primeiro país a assinar um APV, em 2009, previa inicialmente que os primeiros produtos com licenças FLEGT seriam exportados até ao final de 2011. O sistema de rastreio da madeira já se encontra operacional, mas os procedimentos relativos à emissão de licenças ainda precisam de ser testados. Atualmente, o país pretende que os sistemas estejam prontos até ao final de 2015.

48

Na República do Congo, que ratificou o APV em maio de 2010, a estratégia e a nova legislação relativas ao setor florestal estão a ser definidas. Todavia, os progressos têm sido lentos devido a um conjunto de fatores, relacionados principalmente com a governação.

49

A Libéria e a União Europeia encetaram as negociações no âmbito de um APV em março de 2009 e o acordo foi assinado em julho de 2011. A exploração madeireira ilegal continua a ser um grande problema, bem como os abusos na utilização de licenças para uso privativo³⁸. O principal desafio reside na fraca capacidade dos serviços de administração florestal.

50

O APV com a República Centro-Africana foi celebrado em novembro de 2011, mas a guerra civil travou todas as ações do governo. Muitas áreas do país estão fora do controlo dos serviços de administração florestal, obstando ao processo de execução do APV.

51

Outros nove países estão atualmente a negociar APV. Um deles, a Malásia, que é um produtor importante de madeira tropical, foi o primeiro país a dar início às negociações em 2006. Porém, as negociações realizadas intensivamente ao longo dos anos não permitiram superar as dificuldades inerentes à aplicação de um APV em todo o país e, particularmente, em Sarawak. Na ausência de um APV, a Malásia utiliza frequentemente os sistemas de certificação públicos e privados.

52

Embora a Comissão tenha conseguido evidenciar a questão da exploração madeireira ilegal e manter um interesse considerável neste assunto, os progressos realizados têm sido lentos. Existe o risco de os países começarem a ficar saturados do FLEGT, à medida que se sentem frustrados com a falta de progressos e conseguem encontrar outros mercados menos rigorosos para os seus produtos. Na maioria dos países, os principais desafios na execução do processo são a ausência de capacidade institucional, a corrupção generalizada e a aplicação deficiente da lei.

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

Processos de acompanhamento e comunicação insatisfatórios

53

A Comissão não comunicou de forma periódica os progressos do plano de ação FLEGT. Embora fosse necessário apresentar um relatório ao Conselho no prazo de dois anos a contar da data de entrada em vigor do primeiro APV, em conformidade com o artigo 9.º do regulamento relativo ao FLEGT, esse relatório nunca foi apresentado. Existiam relatórios relativos a cada país parceiro, contendo informações sobre as atividades realizadas em vários domínios dos APV, mas não mediam os progressos da execução do APV em relação às metas definidas, nem descreviam as realizações e as dificuldades encontradas e o modo como foram superadas.

54

A ausência de um enquadramento, com uma base de dados sólida (ver ponto 22), que permitisse a prestação de contas, foi problemática. Tendo em conta a falta de objetivos e metas, a avaliação dos progressos revelou-se difícil. Como foi referido no relatório do IFE sobre os progressos realizados no âmbito do plano de ação FLEGT de 2003-2010, essa avaliação é ainda mais difícil pelo facto de o plano de ação constituir mais um processo político do que um programa de ajuda tradicional³⁹.

55

Só em finais de 2014 a Comissão introduziu um quadro normalizado de acompanhamento dos progressos para medir a realização das principais fases de execução dos APV. Até à data, este quadro servia para efeitos de gestão interna da Comissão. Uma vez que o sistema foi introduzido muito recentemente, é prematuro tecer comentários sobre o seu funcionamento.

56

No final de 2014, a Comissão lançou uma avaliação externa do plano de ação FLEGT, cujo relatório está previsto para finais de outubro de 2015. Esta avaliação, realizada 12 anos após a apresentação do plano de ação, há muito que deveria ter sido realizada, tendo em conta as dificuldades enfrentadas e as mudanças substanciais que ocorreram ao longo deste período. Estas deveriam ter sido detetadas e analisadas para avaliar o seu impacto no atual plano de ação, nomeadamente:

- a) o aumento da importância das principais economias asiáticas para o comércio da madeira;
- b) o crescente impacto da reconversão ilegal de terras florestais para outras utilizações, como a agricultura;
- c) as possibilidades de obtenção de maiores sinergias através da medida de atenuação das alterações climáticas REDD+;
- d) a evolução das tendências nas exportações de madeira para a União Europeia;
- e) a possibilidade de uma maior utilização de sistemas de certificação privados.

39 *FLEGT Action Plan Progress Report 2003-2010* (relatório sobre os progressos do plano de ação FLEGT 2003-2010), IFE (2011), p. 34.

57

O Tribunal conclui que a Comissão não geriu devidamente o apoio concedido ao abrigo do plano de ação FLEGT da União Europeia.

58

Além disso, o apoio FLEGT não foi concebido e direcionado de forma satisfatória:

- a) o apoio da União Europeia ao processo FLEGT baseou-se numa avaliação sólida do problema da exploração madeireira ilegal, das suas causas e das eventuais medidas a adotar, e a Comissão concebeu o plano de ação FLEGT de um modo inovador;
- b) todavia, a Comissão não desenvolveu um plano de trabalho adequado, com objetivos e metas claros e um orçamento específico. Embora difíceis de preparar no início do plano de ação, estes aspetos deveriam ter sido definidos nos primeiros anos do mesmo;
- c) a adoção tardia do Regulamento da União Europeia relativo à madeira e a sua lenta aplicação foram fatores de desincentivo para os países APV na preparação para o regime de licenciamento FLEGT;
- d) o vazio originado pela ausência do regime de licenciamento FLEGT foi preenchido em larga medida por organismos de certificação privados, que contribuíram de forma significativa para o cumprimento dos requisitos de diligência devida, estabelecidos no Regulamento da União Europeia relativo à madeira. Contudo, a Comissão não explorou suficientemente as possíveis sinergias entre o FLEGT e estes sistemas privados;
- e) além disso, não definiu prioridades de financiamento claras no seu apoio aos países produtores de madeira.

Recomendação 1 Plano de trabalho

A Comissão deve estabelecer um plano de trabalho para as várias componentes do plano de ação FLEGT para o período de 2016-2020, definindo objetivos, prioridades, prazos e um orçamento para o apoio da União Europeia aos países produtores de madeira que sejam claros e específicos. Os objetivos devem ter em conta as capacidades dos países e as suas limitações específicas.

Recomendação 2 Aplicação do Regulamento da UE relativo à madeira

Já é tempo de a Comissão insistir na aplicação rigorosa do Regulamento da União Europeia relativo à madeira em todos os Estados-Membros.

Recomendação 3 Sistemas de certificação privados

A Comissão deve definir até que ponto se pode utilizar mais o trabalho realizado por organismos de certificação privados reconhecidos.

Recomendação 4 Afetação de recursos

A afetação dos recursos deve ser realizada, de modo a garantir um maior impacto no combate à exploração madeireira ilegal e ao comércio que lhe está associado. Nos casos em que a aplicação dos requisitos de um APV pareça ser pouco exequível, a Comissão deve propor medidas de apoio à governação no setor florestal sem forçosamente assinar um APV.

Conclusões e recomendações

59

O apoio da União Europeia destinado aos países produtores de madeira não se revelou suficientemente eficaz:

- a) fortaleceu a sociedade civil e promoveu a sensibilização para a exploração madeireira ilegal em países parceiros, mas os projetos destinados a reforçar a capacidade das autoridades públicas não produziram os resultados esperados.
- b) o regime de licenciamento do FLEGT, que constitui a pedra angular do plano de ação, ainda não se encontra em funcionamento em nenhum dos países parceiros. O plano de ação foi apresentado há 12 anos e, embora se verifique um grande interesse pelos APV, ainda não está em funcionamento nenhum regime de licenciamento FLEGT, nem têm sido cumpridos os sucessivos prazos definidos para o efeito.
- c) a Comissão não acompanhou nem comunicou de forma periódica os progressos do plano de ação FLEGT. A avaliação lançada no final de 2014 há muito que deveria ter sido realizada.

Recomendação 5 Elaboração de relatórios

De dois em dois anos, a Comissão deve elaborar um relatório sobre os progressos do plano de ação FLEGT, que deve incluir uma avaliação da execução do APV, os prazos definidos, as dificuldades encontradas e as medidas adotadas ou previstas.

Recomendação 6 Avaliações

A Comissão deveria aproveitar esta avaliação em curso como uma oportunidade para analisar a forma como a abordagem atual pode ser alterada para produzir resultados mais tangíveis.

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Karel PINXTEN, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 8 setembro de 2015.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Execução de programas FLEGT relacionados com a governação e o comércio no setor florestal do período de 2003-2013

(milhões de euros)

Região/País	APV			Modalidades de gestão			Total
	Assinado (ano)	Interesse ¹	Negociações em curso ³	Execução pelos Estados-Membros	Gestão conjunta com organizações internacionais	Outras (execução por países parceiros, ONG, empresas públicas e privadas)	
África subsariana							74,89
Vários países ²						14,92	14,92
Camarões	2010					13,66	13,66
Libéria	2011			8,00		3,90	11,90
Gana	2009					3,00	3,00
Burquina Faso					7,80	0,20	8,00
República do Congo	2010					7,56	7,56
República Centro-Africana	2011					6,80	6,80
Rep. Democ. do Congo			X		3,00	2,18	5,18
Uganda						2,75	2,75
Madagáscar						0,68	0,68
Gabão			X			0,20	0,20
Sudão						0,19	0,19
Maláui						0,05	0,05
América Latina							90,21
Vários países ²						3,93	3,93
Honduras			X	20,40		21,73	42,13
Brasil					10,79	12,74	23,53
Nicarágua				2,00		6,06	8,06
Colômbia		X				8,05	8,05
Peru		X				4,03	4,03
Guiana			X			0,45	0,45
Chile						0,04	0,04

(milhões de euros)

Região/País	APV			Modalidades de gestão			Total
	Assinado (ano)	Interesse ¹	Negociações em curso ³	Execução pelos Estados-Membros	Gestão conjunta com organizações internacionais	Outras (execução por países parceiros, ONG, empresas públicas e privadas)	
Ásia e Pacífico							43,37
Vários países ²					10,60	1,91	12,51
Indonésia	2011					21,95	21,95
China						3,84	3,84
Filipinas		X				1,92	1,92
Afeganistão						1,88	1,88
Tailândia						0,61	0,61
Mianmar/Birmânia		X				0,45	0,45
Ilhas Salomão		X				0,18	0,18
Malásia			X				
Vietname			X			0,03	0,03
Países vizinhos							25,04
Vários países ²					15,00		15,00
Marrocos						5,63	5,63
Kosovo				2,70		0,41	3,11
Montenegro						0,75	0,75
Líbano						0,33	0,33
Albânia						0,10	0,10
Geórgia						0,09	0,09
Bielorrússia						0,03	0,03
Duas regiões ou mais							63,65
Vários países ²					39,60	24,05	63,65
TOTAL				33,10	86,79	177,28	297,17

1 Outros seis países manifestaram interesse (Bolívia, Camboja, Equador, Guatemala, Papua-Nova Guiné e Serra Leoa), mas ainda não foram assumidos compromissos financeiros.

2 Os projetos destinados a vários países incluem: **(na Ásia e no Pacífico)** acordos com o Instituto Florestal Europeu no valor de 10,6 milhões de euros (FLEGT Ásia); e **(para a região vizinha)** acordos com o Banco Mundial equivalentes a 15 milhões de euros (FLEGT). No que se refere aos **projetos destinados a vários países abrangendo mais do que duas regiões**, os principais programas incluem acordos de 12 milhões de euros com o IFE e acordos de 20 milhões de euros com a FAO (ACP FLEGT: 10 milhões de euros e UE-FAO FLEGT: 10 milhões de euros).

3 Estão em curso negociações com outros três países, com os quais ainda não foram assumidos compromissos financeiros: Costa do Marfim, Laos e Tailândia.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nas informações fornecidas pela DG DEVCO.

Lista de projetos auditados

País	Título do projecto	Contribuição da UE (euros)	Período de aplicação
Camarões	<i>Mise en place d'un Observateur Indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun</i> (Utilização de um observador independente para o controlo do setor florestal e o acompanhamento das infrações florestais nos Camarões)	2 480 070	31.12.2009 - 30.12.2013
	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i> (Aplicação de um sistema de rastreio da madeira nos Camarões)	2 496 763	15.2.2010 - 14.12.2012
	<i>Mise en place d'un Audit Indépendant du Système FLEGT au Cameroun</i> (Realização de uma auditoria independente ao regime de licenciamento FLEGT nos Camarões)	1 164 600	4.5.2012 - 3.5.2014
	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i> (Promoção da produção e da exportação legais de madeira proveniente de florestas dos Estados-Membros)	987 139	1.2.2011 - 31.1.2012
	<i>Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun</i> (Observação externa e comunitária das florestas na execução do APV do FLEGT nos Camarões)	113 836	19.1.2012 - 18.7.2013
Indonésia	<i>EC-Indonesia FLEGT Support Project</i> (Projeto de apoio CE-Indonésia no âmbito do FLEGT)	11 276 872	1.3.2006 - 28.11.2011
	<i>Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia</i> (Ordenamento do território conjunto e mecanismo institucional sustentável para o reforço dos direitos fundiários, florestais e comunitários na Indonésia)	1 796 619	1.3.2010 - 28.2.2014
	<i>Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA</i> (Incentivo à participação de intervenientes estatais e não estatais na preparação, negociação e/ou execução de APV do FLEGT)	1 189 228	10.1.2011 - 31.12.2015
	<i>Strengthening Indonesia's Independent Forestry Monitoring Network to ensure a credible timber legality verification system and effective VPA implementation</i> (Reforço da Rede de Acompanhamento Florestal da Indonésia para assegurar um sistema de verificação da legalidade da madeira fidedigno e a execução eficaz do APV)	188 946	1.5.2011 - 30.4.2013
	<i>Promoting the implementation of timber legality assurance (FLEGT licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry</i> (Promoção da aplicação do sistema de garantia da legalidade (licenciamento FLEGT) enquanto medida determinante para a produção e o consumo sustentáveis na indústria transformadora de madeira)	1 091 463	30.1.2013 - 28.2.2014

Lista de avaliações de projetos e AOR examinados

Avaliações

	Título do projecto	Contribuição da UE (euros)	País	Data e tipo de avaliação	Principais conclusões do relatório
1	<i>Regional Support Programme for the EU FLEGT Action Plan in Asia</i> (Programa de apoio regional ao plano de ação FLEGT na Ásia)	5 800 000	Sede	Dezembro de 2010 Intercalar	<ul style="list-style-type: none"> ○ Conceção do projeto insatisfatória: objetivos, atividades dos projetos, resultados previstos e metas pouco específicos ○ Ausência de um sistema de acompanhamento do desempenho claro, o que reduz a eficiência e a prestação de contas.
2	VERIFOR — <i>Institutional Options for Verifying Legality in the Forest Sector</i> (Opções Institucionais de verificação da legalidade no setor florestal)	1 902 171		Novembro de 2009 Final	<ul style="list-style-type: none"> ○ Falta de flexibilidade do projeto para adaptar ou ajustar o seu enquadramento lógico à dinâmica de algumas regiões da Ásia e da África, o que reduz a sua eficácia.
3	<i>Timber Trade Action Plan (TTAP) — a TFT (Tropical Forest Trust) project</i> [Plano de Ação para o Comércio de Madeira (PACM) — um projeto no âmbito do FFT (Fundo para as Florestas Tropicais)]	3 389 796		Maio de 2012 Final para a 1.ª fase e intercalar para a 2.ª	<ul style="list-style-type: none"> ○ Desempenho geral do projeto muito positivo.
4	<i>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</i> (Garantir um lugar à mesa: apoiar as coligações de ONG na participação nos processos APV do FLEGT com o objetivo de melhorar a governação no setor das florestas e reforçar os direitos e populações locais indígenas)	960 000		Junho de 2012 Final	<ul style="list-style-type: none"> ○ Desempenho geral do projeto muito positivo.
5	<i>Forest Governance Learning Group (FGLG) — enabling practical, just and sustainable forest use</i> [Grupo de Aprendizagem de Governação no Setor Florestal (GAGSF) — permitir uma utilização prática, justa e sustentável]	1 866 365		Janeiro de 2014 Final	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ausência de uma avaliação sistemática das necessidades e enquadramento lógico do projeto pouco específico, sem indicadores devidamente definidos dos níveis de cada país ○ Ações apoiadas pelo projeto insuficientes para alcançar o nível pretendido de melhoria da governação

	Título do projecto	Contribuição da UE (euros)	País	Data e tipo de avaliação	Principais conclusões do relatório
6	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i> (Aplicação de um sistema de rastreio da madeira nos Camarões)	2 496 763	Camarões	Maio de 2013 Final	<ul style="list-style-type: none"> ○ Conceção do projeto insatisfatória: não foram tidos em devida conta os riscos e os condicionamentos do país ○ Coordenação insuficiente entre as partes interessadas ○ Acompanhamento e gestão de projetos ineficazes ○ Não se obtiveram os resultados esperados
7	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i> (Promoção da produção e da exportação legais de madeira proveniente de florestas dos Estados-Membros)	987 139		Dezembro de 2012 Intercalar	<ul style="list-style-type: none"> ○ Avaliação e previsão deficientes dos condicionalismos ○ Conceção do projeto pouco realista
8	<i>Strengthening African Forest Governance — through high-level national 'illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training</i> (Reforçar a governação no setor das florestas africanas — mediante reuniões nacionais de alto nível sobre a exploração madeireira ilegal e a sensibilização e a formação de nível intermédio)	1 890 608		Maio de 2013 Intercalar	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ausência de um enquadramento lógico adequado, com indicadores objetivamente verificáveis ○ Deficiências no acompanhamento do projeto: não foram realizadas reuniões do comité de gestão com a devida regularidade ○ Problemas de coordenação que resultam na falta de ligação entre os vários resultados do projeto
9	<i>EC-Indonesia FLEGT Support Project</i> (Projeto de apoio CE-Indonésia no âmbito do FLEGT)	11 276 872	Indonésia	Setembro de 2010 Final	<ul style="list-style-type: none"> ○ Conceção do projeto inadequada e irrealista ○ Acompanhamento e supervisão ineficazes do projeto ○ Em geral não se obtiveram os resultados esperados
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> (Observação independente da aplicação da legislação e da governação no setor florestal (AI-FLEG) em apoio ao APV do FLEGT na bacia do Congo)	1 598 497	República do Congo	Março 2012 Intercalar	<ul style="list-style-type: none"> ○ Algumas insuficiências no enquadramento lógico, nomeadamente na definição de indicadores objetivamente verificáveis ○ Deficiências no acompanhamento do projeto: não foram realizadas reuniões do comité de gestão com a devida regularidade

Relatórios de AOR

	Título do projecto	Contribuição da UE para o programa (euro)	País	Data de AOR	Principais conclusões do relatório
11	<i>Forest Peoples Programme: A Strong Seat at the Table: Effective Participation of Forest-Dependent Communities and Civil Society Organisations in FLEGT</i> (Programa para as Populações da Floresta: Um Lugar Importante à Mesa: Participação Real das Comunidades Dependentes das Florestas e das Organizações da Sociedade Civil no FLEGT)	778 271		Março 2013 Intercalar	<ul style="list-style-type: none"> ○ Elaboração inadequada do enquadramento, dificultando a avaliação dos resultados obtidos ○ Insuficiente participação dos parceiros no projeto ○ Coordenação limitada com outros projetos FLEGT e intervenientes nacionais ○ Esforços de acompanhamento limitados
12	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i> (Promoção da produção e da exportação legais de madeira proveniente de florestas dos Estados-Membros)	987 139	Camarões	Março 2013 Intercalar	<ul style="list-style-type: none"> ○ Enquadramento lógico deficiente, com objetivos e indicadores pouco específicos ○ Análise de riscos insuficiente ○ Acompanhamento insuficiente das atividades ○ Atrasos na execução ○ Falta de flexibilidade/estratégia de saída viável
13	<i>Strengthening African Forest Governance — through high-level national 'illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training</i> (Reforçar a governação no setor das florestas africanas — mediante reuniões nacionais de alto nível sobre a exploração madeireira ilegal e a sensibilização e a formação de nível intermédio)	1 890 608		Junho de 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Enquadramento lógico deficiente, objetivos, resultados e indicadores mal definidos ○ Coordenação insuficiente entre as partes interessadas ○ Qualidade dos resultados baixa e sustentabilidade incerta
14	<i>Capacity building in the Congo Basin and implementation of Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (IM-FLEG) in the Republic of Congo</i> (Reforço de capacidades na Bacia do Congo e execução de um acompanhamento independente da aplicação da legislação e da governação no setor florestal (AI-FLEG) na República do Congo)	1 636 366		Abril de 2009	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicadores nem sempre quantificáveis ○ Projeto dependente de financiamento externo e incapaz de gerar receitas ○ Estrutura institucional necessitando provavelmente de intervenção externa
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> (Observação independente da aplicação da legislação e da governação no setor florestal (AI-FLEG) em apoio ao APV do FLEGT na Bacia do Congo)	1 438 647	República do Congo	Dezembro de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicadores pouco específicos e difíceis de medir ○ Apesar de previstas, não foram realizadas reuniões do comité de gestão ○ Sustentabilidade dependente do contínuo financiamento de doadores
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> (Divulgação do APV do FLEGT com vista à apropriação e participação das populações locais, incluindo as populações autóctones, na sua execução)	180 000		Dezembro de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Enquadramento lógico deficiente, alguns indicadores não são mensuráveis ○ Insuficiente participação das partes interessadas no projeto ○ Apesar de previstas, não foram realizadas reuniões do comité de gestão ○ Problemas de sustentabilidade: processo APV ainda em curso, nível de formação técnica de parceiros e outras partes interessadas insuficiente

	Título do projecto	Contribuição da UE para o programa (euro)	País	Data de AOR	Principais conclusões do relatório
17	<i>Governance Initiative for Rights & Accountability in Forest Management (GIRAF)</i> (Iniciativa de governação em prol dos direitos e da prestação de contas na gestão florestal)	865 767	Gana	Julho de 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Enquadramento lógico deficiente ○ Riscos e pressupostos vagos ○ Coordenação insuficiente entre os parceiros ○ Ausência de uma política ambiental de apoio ○ Execução ineficiente de algumas atividades ○ Conceção do projeto não integra a sustentabilidade
18	<i>Supporting the integration of legal and legitimate domestic timber markets into Voluntary Partnership Agreements</i> (Apoio à integração dos mercados da madeira nacionais legais e legítimos em acordos de parceria voluntários)	1 999 265		Junho de 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicadores nem sempre mensuráveis, dificuldades no acompanhamento e na medição dos resultados
19	<i>Pioneering a new way to conserve rainforest: from illegal logging to good governance</i> (Encontrar uma nova forma de preservar as florestas tropicais: da exploração madeireira ilegal à boa governação)	2 560 516	Indonésia	Novembro de 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Lacunas no desenvolvimento dos indicadores ○ Complexidade e número de intervenientes subestimados pelos responsáveis da execução do projeto ○ Integração deficiente nas estruturas institucionais locais
20	<i>Improving governance of forest resources and reducing illegal logging and associated trade with full civil society participation in SE Asia</i> (Melhorar a governação dos recursos florestais e reduzir a exploração madeireira ilegal e o comércio conexo com a plena participação da sociedade civil no sudeste asiático)	1 645 901		Setembro de 2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ Os indicadores deveriam ser mais realistas
21	<i>Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia</i> (Ordenamento do território conjunto e mecanismo institucional sustentável para o reforço dos direitos fundiários, florestais e comunitários na Indonésia)	1 796 619		Novembro de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Os indicadores não são pormenorizados ○ Insuficiências na comunicação dos progressos ○ Ausência de uma estratégia de saída adequada
22	<i>Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA</i> (Incentivo à participação de intervenientes estatais e não estatais na preparação, negociação e/ou execução de APV do FLEGT)	1 189 228		Dezembro de 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicadores inadequados ○ Coordenação insuficiente: não foram realizadas reuniões do comité de gestão, colaboração limitada entre parceiros ○ Atrasos na execução

	Título do projecto	Contribuição da UE para o programa (euro)	País	Data de AOR	Principais conclusões do relatório
23	<i>Strengthening Forest Management in Post-Conflict Liberia</i> (Reforço da gestão florestal na Libéria após o conflito)	1 616 448	Liberia	Junho de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Enquadramento lógico carece de clareza e realismo ○ Falta de ferramentas de acompanhamento e avaliação na conceção ○ Não participação de muitos beneficiários no processo de conceção ○ Problemas de comunicação entre a delegação da UE e o parceiro responsável pela execução ○ Ausência de uma estratégia de sustentabilidade
24	<i>Civil Society Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (CSIMFLEG) in Liberia</i> (Acompanhamento independente por parte da sociedade civil da aplicação da legislação e da governação no setor florestal (CSIMFLEG) na Libéria)	150 000		Maio de 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Insuficiências no enquadramento lógico: indicadores mal definidos e calendário irrealista ○ Não participação dos beneficiários pobres e do setor privado na conceção ○ Acompanhamento insuficiente e ausência de um comité de gestão incluindo todas as partes interessadas ○ Ausência de uma estratégia de saída gradual no plano de trabalho ○ Quadro político deficiente
25	<i>Improving forest governance through civil society monitoring</i> (Melhorar a governação no setor florestal através do acompanhamento por parte da sociedade civil)	129 852		Maio de 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Enquadramento lógico carece de clareza e os indicadores não são SMART ○ Não participação da população rural pobre e do setor privado no processo de conceção ○ Atrasos importantes na obtenção de muitos resultados, não tendo alguns sido realizados ○ Problemas de comunicação entre a delegação da UE e o parceiro responsável pela execução ○ Ausência de uma estratégia de saída

Transparency International — Índice de percepção da corrupção (IPC) 2007-2013

País	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	IPC													
	Pon- tuação	Classi- ficação	Pon- tuação	Classi- ficação	Pon- tuação	Classi- ficação	Pon- tuação	Classi- ficação	Pon- tuação	Classi- ficação	Pon- tuação	Classi- ficação	Pon- tuação	Classi- ficação
Camarões	2,4	138	2,3	141	2,2	146	2,2	146	2,5	134	2,6	144	2,5	144
Libéria	2,1	150	2,4	138	3,1	97	3,3	87	3,2	91	4,1	75	3,8	83
Gana	3,7	69	3,9	67	3,9	69	4,1	62	3,9	69	4,5	64	4,6	63
República do Congo	2,1	150	1,9	158	1,9	162	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,2	154
República Centro- -Africana	2,0	162	2,0	151	2,0	158	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,5	144
República Demo- -crática do Congo	1,9	168	1,7	171	1,9	162	2,0	164	2	168	2,1	160	2,2	154
Gabão	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
Guiana	2,6	123	2,6	126	2,6	126	2,7	116	2,5	134	2,8	133	2,7	136
Indonésia	2,3	143	2,6	126	2,8	111	2,8	110	3	100	3,2	118	3,2	114
Malásia	5,1	43	5,1	47	4,5	56	4,4	56	4,3	60	4,9	54	5,0	50
Vietname	2,6	123	2,7	121	2,7	120	2,7	116	2,9	112	3,1	123	3,1	116

O índice de percepção da corrupção (IPC) mede os níveis de percepção da corrupção do setor público numa escala de 0 (nível elevado de corrupção) a 10 (sem corrupção). A classificação de 2013 incluiu a avaliação de 177 países.

Síntese

I
A liderança da União Europeia no âmbito dos esforços mundiais de combate à exploração madeireira ilegal é amplamente reconhecida. A UE e os 28 Estados-Membros têm vindo a trabalhar com mais de 40 países produtores e vários países consumidores em todo o mundo, no sentido de aplicar medidas relacionadas com o FLEGT.

II
Deve salientar-se que a Comunicação FLEGT respondeu a um forte apelo para uma ação conjunta da Comissão, dos Estados-Membros e dos países produtores. O plano de ação FLEGT consiste num quadro de políticas que foi bem-sucedido na mobilização da atenção política para o problema da exploração madeireira ilegal, de medidas políticas e regulamentares e de apoio à governação por parte da União Europeia, dos Estados-Membros e de vários países parceiros. É importante ter em conta que o FLEGT não se trata de um programa de cooperação financiado com um mecanismo de financiamento específico.

O plano de ação FLEGT «define um processo e um conjunto de medidas» que abrangem diferentes componentes e baseia-se essencialmente em medidas políticas e regulamentares, complementadas por apoio tradicional à cooperação para o desenvolvimento, a fim de alcançar os seus objetivos.

III
A Comissão não concorda com a conclusão do Tribunal de que o apoio prestado ao abrigo do plano de ação FLEGT da UE aos países produtores de madeira não foi suficientemente bem gerido. A Comissão esforçou-se por gerir o melhor possível o apoio FLEGT aos países produtores, tendo em conta os desafios de abordar a exploração madeireira ilegal a nível mundial, a complexidade de promover uma boa governação florestal e a aplicação da lei numa diversidade de países em desenvolvimento, bem como o carácter inovador do FLEGT. A Comissão prosseguirá os seus esforços no sentido de melhorar a eficiência, a eficácia e a economia. Irá basear-se no Relatório Especial do Tribunal, bem como na avaliação do plano de ação

FLEGT em curso, que tem conseguido analisar uma ampla variedade de programas, projetos e medidas. A Comissão salienta igualmente que o FLEGT consiste numa empresa comum da Comissão, dos Estados-Membros e de países parceiros. Tal deve ser tido em conta, nomeadamente na avaliação da afetação de recursos. Não se deve esperar que os recursos da Comissão, por si só, resolvam todas as questões em matéria de governação florestal e de aplicação da lei.

IV
A Comissão não concorda com parte da observação do Tribunal.

O carácter inovador do plano de ação FLEGT, a diversidade das medidas políticas, regulamentares e de cooperação para o desenvolvimento, bem como a multiplicidade de intervenientes e parceiros, são difíceis de enquadrar num único plano de trabalho com metas e prazos claros e um orçamento específico. No entanto, muitas das medidas FLEGT, tais como os APV ou os projetos, têm o seu próprio plano de execução pormenorizado.

A assistência foi prestada em conformidade com critérios claros, embora utilizar um conjunto de critérios único para todas as intervenções se tenha revelado impossível na ausência de um instrumento orçamental e de financiamento unificado e específico.

A Comissão não partilha a opinião do Tribunal de que a adoção do Regulamento da União Europeia relativo à madeira (RUEM) foi tardia. O RUEM não foi mencionado no plano de ação, que apenas se refere à exploração da «aplicabilidade de legislação para controlar as importações, para a UE, de madeira ilegal». O regulamento apenas foi proposto após um exercício exaustivo, no qual foram analisados os meios de abordar a exploração madeireira ilegal recorrendo à legislação em vigor. A legislação foi adotada e entrou em vigor em 20 de outubro de 2010, tornando-se aplicável em março de 2013. A partir desta última data, a Comissão tomou medidas no sentido de garantir a plena aplicação da legislação.

V

A Comissão gostaria de destacar os seguintes aspetos. Em primeiro lugar, a criação de um sistema FLEGT operacional de garantia da legalidade e de licenciamento exige muito mais do que projetos eficazes. Em segundo lugar, embora tenham passado 12 anos desde a adoção do plano de ação FLEGT, o tempo decorrido desde a celebração dos seis APV objeto de aplicação varia entre 1,5 e 4,5 anos — trata-se de um período relativamente curto para aplicar as ambiciosas reformas da governação e dos regimes que os APV implicam, nomeadamente se forem tidos em consideração os contextos de governação difíceis de muitos dos nossos países parceiros. Tal como reconhecido no ponto 45 do relatório do Tribunal, foram aplicados sistemas de licenciamento na Indonésia e no Gana e alargados a todo o país. Ambos foram submetidos a uma avaliação e estão a ser melhorados com base nas constatações e recomendações dessas avaliações. Os APV estabelecem padrões elevados para os sistemas de garantia da legalidade, que devem ser cumpridos antes da emissão de licenças FLEGT.

Introdução

02

Em muitos casos, o setor florestal é regido por um conjunto complexo e diverso de disposições legislativas e regulamentares, frequentemente com contradições internas e lacunas, que contribui para a insegurança jurídica da indústria florestal e das populações dependentes da floresta. A definição do que é legal ou ilegal exige uma análise aprofundada da legislação em vigor.

04

A conceção e desenvolvimento de dois regulamentos (o Regulamento FLEGT e o RUEM) e de acordos comerciais (os APV) são feitos importantes que merecem ser reconhecidos. Absorveram uma grande parte do tempo e recursos da Comissão entre 2004 e 2010.

Caixa 1

O plano de ação não incluía o Regulamento da UE relativo à madeira, apenas um compromisso de analisar as opções e a viabilidade da legislação para controlar as importações de madeira ilegal na União Europeia.

Caixa 2

A caixa 2 reflete o pensamento inicial da União Europeia e dos Estados-Membros em relação aos APV; este conceito foi objeto de debates aprofundados entre a Comissão e os Estados-Membros em 2004-2005 e evoluiu consideravelmente, tendo conduzido às diretivas do Conselho para a negociação dos APV no final de 2005.

Cada APV evoluiu ainda mais mediante negociações com os países parceiros, refletindo o contexto e as aspirações individuais do país.

Enquanto o APV com a Indonésia é, de um modo geral, semelhante ao descrito no plano de ação, os outros países dos APV têm optado por um modelo que depende principalmente das administrações públicas para a verificação da legalidade, em vez de organismos independentes acreditados pelo Estado.

06

Uma vez que o FLEGT é uma empresa comum da Comissão e dos Estados-Membros, o apoio da Comissão não deve ser avaliado independentemente do apoio dos Estados-Membros da UE. A coordenação do apoio da Comissão e dos Estados-Membros tem sido assegurada pelo grupo *ad hoc* do FLEGT e, a nível nacional, pelos comités de execução mistos e pelas delegações da União Europeia.

08

É importante refletir a diversidade dos intervenientes envolvidos na execução do FLEGT. As atividades relacionadas com o FLEGT são executadas pela Comissão, pelos Estados-Membros e pelos países parceiros.

Os Estados-Membros desempenham um papel central na aplicação do RUEM e Regulamento FLEGT, através das respetivas autoridades competentes, nas políticas em matéria de contratos públicos, nas políticas em matéria de financiamento e investimentos e no apoio aos países produtores.

Deve ser igualmente reconhecido que as atividades relacionadas com o FLEGT também são executadas por países produtores, pelo setor privado e pela sociedade civil.

Observações

17

A Comissão prosseguiu a opção bilateral, mas também a opção de «proibição», o que conduziu à adoção do Regulamento da UE relativo à madeira. A Comissão também colaborou continuamente com parceiros internacionais a fim de promover respostas multilaterais para o problema da exploração madeireira ilegal.

19

A Comissão reconhece que o plano de ação FLEGT constitui um quadro de políticas que define uma abordagem geral, objetivos gerais e delinea um conjunto de possíveis medidas políticas e regulamentares e de outras ações por parte da União Europeia, dos Estados-Membros e de várias partes interessadas. Foi concebido como resposta da União ao «Programa de ação» relativo às florestas e à exploração madeireira ilegal adotado pelo G8 em 1998.

20

A Comissão reconhece a necessidade de desenvolver objetivos mais específicos, metas e um roteiro comum, bem como de acompanhar de forma mais sistemática a aplicação do plano de ação FLEGT. As recomendações da avaliação em curso contribuirão certamente para este esforço. No entanto, a ausência de um plano mais específico reflete a dificuldade de estabelecer objetivos específicos, metas e um calendário para uma política que combine um vasto leque de medidas políticas, regulamentares e de assistência técnica/financeira, por parte de uma ampla variedade de países e de intervenientes. A Comissão gostaria de destacar o facto de terem sido criados planos de execução pormenorizados para vários elementos do plano de ação — é o caso, por exemplo, de todos os APV e de todos os projetos e instrumentos destinados a apoiar os países produtores.

21

Os planos de ação da Comissão muitas vezes não especificam orçamentos (ver vários planos de ação da CE: por exemplo, o plano de ação europeu para a administração em linha; o plano de ação sobre direitos humanos e democracia).

Quanto à cooperação para o desenvolvimento, a Comissão aplicou o que estava previsto na secção 4.1 do plano de ação: não estava previsto um orçamento consolidado e a Comissão procurou integrar o FLEGT em vários instrumentos geográficos e temáticos. A Comissão está a desenvolver um «projeto emblemático FLEGT» ao abrigo do programa temático «Bens públicos e desafios globais» do ICD, no intuito de reforçar a coerência, a complementaridade e a coordenação dos vários projetos da CE de apoio aos países produtores.

22

A identificação de todos os projetos FLEGT ou no domínio florestal constituiu um desafio, uma vez que as ações FLEGT da União Europeia são financiadas através de vários instrumentos e por vezes integradas em programas que abrangem setores que não as florestas (por exemplo, comércio, consumo e produção sustentáveis, etc.). Isto significa que não existe um «marcador» FLEGT único que permita uma pesquisa simples no sistema de informação da Comissão. No entanto, a Comissão tinha tentado desenvolver uma base de dados destinada a compilar os projetos no domínio florestal financiados pela União durante o período 2000-2012, que foi partilhada com o Tribunal com a ressalva de que se tratava de um trabalho em curso e sujeito a aperfeiçoamento. A Comissão atualizou a base de dados, a fim de integrar os contratos assinados após 2012. No âmbito da avaliação em curso do plano de ação FLEGT, foi lançado um novo exercício para compilar todos os projetos FLEGT financiados pela Comissão e pelos Estados-Membros.

23

A Rússia e a China exportam quantidades significativas de produtos da madeira para a União e decidiram não celebrar um APV com a União Europeia. Por conseguinte, a CE optou por estabelecer com estes países diálogos bilaterais sobre a exploração madeireira ilegal.

A Índia, a Coreia e o Japão são mercados de consumo importantes e a Comissão mantém com estes países um diálogo bilateral em matéria de ambiente que inclui o comércio de madeira.

A Comissão não partilha a opinião de que os debates bilaterais com os principais países responsáveis pela produção, transformação e/ou comércio produziram até à data resultados em geral limitados. É geralmente reconhecido que o plano de ação FLEGT da União Europeia inspirou outros importantes países a adotar medidas do lado da procura (Lei da Proibição da Exploração Madeireira Ilegal na Austrália; revisão da Lei de Lacey nos Estados Unidos; legislação suíça; Japão).

24

O plano de ação incluía o compromisso de analisar «as possibilidades e o impacto de novas medidas, incluindo — na falta de progressos a nível multilateral — para controlar as importações» de madeira ilegal. A Comissão teve de avaliar o valor acrescentado e os potenciais impactos dessas opções e de assegurar que qualquer regulamento adicional beneficiava de apoio suficiente das partes interessadas. No início do Plano de Ação, a exigência de mais legislação surgiu apenas por parte das ONG. O setor privado centrou-se em medidas voluntárias, tais como a certificação, os códigos de conduta, etc. Só quando estas medidas se revelaram insuficientes é que o setor privado começou a apoiar e acabou por apelar a mais legislação (ver a petição de 2006 do setor privado dirigida à Comissão). Por conseguinte, foi apenas em 2007, tal como referido no ponto 24, que a Comissão considerou haver apoio suficiente para dar início ao estudo.

25

A adoção do RUEM transmitiu um sinal claro relativamente ao forte compromisso da União Europeia no sentido de complementar o arsenal de medidas já aplicadas e combater a exploração madeireira ilegal «em casa». A Comissão deu início aos preparativos para uma proposta legislativa ainda em 2007 e apresentou uma proposta legislativa em 2008. Impor novas obrigações a vários setores económicos exige uma quantidade considerável de trabalhos preparatórios por parte da Comissão. O número de países envolvidos no processo relativo aos APV demonstrou não haver uma falta de incentivo nas fases iniciais do FLEGT para celebrar um APV.

No que se refere à situação da aplicação do RUEM, deve salientar-se que o regulamento apenas é aplicável desde março de 2013, pelo que ainda é relativamente recente. A grande maioria dos Estados-Membros (24 de 28) aplicou as medidas de aplicação do RUEM e está a realizar o controlo dos operadores conforme exigido pelo RUEM. A Comissão preparou as medidas adequadas aquando da entrada em vigor do RUEM. Foram identificadas eventuais medidas e elencadas numa estratégia de garantia da conformidade, com um calendário e uma afetação de recursos claros. Em consequência das medidas tomadas, alguns Estados-Membros aceleraram o processo de aplicação e comunicaram a plena conformidade.

A Comissão reconhece a importância fundamental da aplicação efetiva do RUEM por todos os Estados-Membros e continuará a desempenhar o seu papel para se atingir este objetivo.

26

Tal como previsto no plano de ação FLEGT, a Comissão explorou meios de criar sinergias com os sistemas de certificação públicos ou privados já existentes e continua envolvida com países parceiros no âmbito de APV e com sistemas de certificação a este respeito (por exemplo, os documentos de orientação da CE para as negociações de APV são inspirados no trabalho destes sistemas e incluíram deliberadamente uma opção para sistemas baseados no operador — tal como consagrado no APV com a Indonésia; foi realizada uma série de estudos; foi criada uma nota de orientação específica e foi dedicada uma sessão a este tema durante a semana FLEGT de 2015. Vários projetos financiados pela União Europeia e pelos Estados-Membros promoveram a certificação privada em países em desenvolvimento. Na Indonésia, o plano de ação relativo ao comércio de madeira (TTAP) — uma

importante ação financiada pela União, juntamente com certificações voluntárias (nomeadamente a certificação do Conselho de Gestão Florestal — FSC e do Instituto de atribuição do rótulo ecológico da Indonésia — LEI), resultou no sistema e na norma SVLK.

Quatro dos seis países que celebraram um APV preveem o reconhecimento de sistemas de certificação privados no âmbito dos seus regimes de licenciamento (Camarões, República do Congo, Libéria e República Centro-Africana) e a Comissão está a apoiar o trabalho de operacionalização desse reconhecimento. Além disso, o sistema indonésio consiste num «sistema baseado no operador» que deixa uma margem considerável para o reconhecimento de uma variedade de sistemas existentes utilizados pelos operadores. Cabe aos países parceiros, não à Comissão, decidir sobre a inclusão de sistemas privados no acordo. O Gana é o único país com um APV celebrado que não fez esta escolha, por diversas razões.

Também seria justo reconhecer as limitações de sistemas de certificação privados que abrangem operadores individuais e pequenas partes do território, enquanto os regimes de licenciamento FLEGT abrangem todo o território nacional.

28

O plano de ação FLEGT identifica quatro principais regiões e países reconhecidos como os mais expostos a exploração madeireira ilegal e a desflorestação: África Central, Rússia, zonas tropicais da América do Sul e Sudeste Asiático. Desde o início, a Comissão e os Estados-Membros atribuíram prioridade a países destas regiões com uma indústria florestal importante, exportações de madeira e relações comerciais significativas com a União Europeia, importantes problemas de exploração madeireira ilegal reconhecidos pelas autoridades e com um grande interesse pelo regime de licenciamento FLEGT. As negociações de APV iniciaram-se apenas depois de aprofundadas consultas a fontes de informação e a partes interessadas no país confirmarem o interesse do país e após um pedido oficial do governo junto da Comissão. Atualmente, estão envolvidos 15 países na negociação ou aplicação de APV. Uma série de outros países manifestou interesse e beneficiou de algumas atividades limitadas. O relatório de base independente do FLEGT de acompanhamento do mercado indica que o processo APV atingiu um nível muito elevado de cobertura do abastecimento de madeira tropical, tanto para o mercado mundial como para a União. Os

15 países APV representam 80% das importações de madeiras tropicais por parte da União Europeia (2,45 mil milhões de euros por ano) e 75% das exportações mundiais de madeiras tropicais. A China, que é essencialmente um país de transformação, está abrangida por um mecanismo específico de cooperação bilateral com a União no que se refere ao FLEGT.

29

A Comissão reconhece a necessidade de afetar recursos onde estes são suscetíveis de produzir os melhores resultados e continuará a envidar esforços para alcançar este objetivo.

Foram afetados recursos humanos a medidas-chave do FLEGT, nomeadamente aos APV, ao apoio à cooperação para o desenvolvimento e ao RUEM. A maior parte dos recursos humanos foi afetada aos países APV, bem como à China. A Comissão reconhece a possibilidade de os APV terem absorvido uma parte excessiva dos recursos humanos afetados ao FLEGT — eventualmente em detrimento de outras medidas FLEGT.

No que respeita a recursos financeiros, a ausência de um fundo FLEGT central — e, por conseguinte, a necessidade de procurar oportunidades de financiamento em instrumentos geográficos e temáticos existentes — impossibilita a utilização de um único conjunto de critérios para a afetação de recursos. A afetação de fundos geográficos é o resultado de um diálogo entre a Comissão e o país parceiro. Por último, a orientação do apoio da União Europeia não deve ser analisada de forma independente do apoio dos Estados-Membros.

A maior parte do apoio da União Europeia relacionado com o FLEGT foi dirigida a países com 1) uma elevada prevalência de exploração madeireira ilegal 2) um firme compromisso de combate a este problema, sendo atribuída maior prioridade aos países envolvidos em processos APV 3) grandes necessidades em matéria de desenvolvimento e de capacidade 4) elevada cobertura florestal e/ou taxas de desflorestação elevadas, bem como/ou 5) um setor florestal que contribua significativamente para o PIB e para as exportações.

No total, a maior parte do apoio da União Europeia foi orientada para países APV e para alguns países estratégicos que tenham manifestado interesse no FLEGT, como a Colômbia, as Filipinas e o Peru. O mesmo se aplica aos projetos/instrumentos plurinacionais mundiais. Para além dos países APV, países estratégicos em matéria de luta contra a exploração madeireira

ilegal, tais como o Brasil, a China e países da vizinhança oriental, receberam uma parte significativa dos recursos financeiros, acompanhados de um diálogo político com estes países. Os elevados montantes atribuídos a Marrocos e às Honduras resultaram do facto de estes países elegerem as florestas como um setor prioritário.

Entre os países acima referidos, os países de rendimento médio que tenham sido progressivamente «excluídos» da cooperação para o desenvolvimento recebem montantes relativamente inferiores (por exemplo o Gabão, a Tailândia, o Vietname).

Sempre que possível, a Comissão mobilizou com êxito outros fundos para apoio a outros países estratégicos em matéria de luta contra a exploração madeireira ilegal, como o instrumento de vizinhança.

30

A Comissão afetou recursos a um número relativamente elevado de países. Tal está, em parte, relacionado com o elevado número de países nos quais prevalece a exploração madeireira ilegal e que manifestaram interesse no FLEGT/APV e, por conseguinte, trata-se de uma medida de interesse geral no âmbito da iniciativa FLEGT. A Comissão está a estudar formas de resolver este problema no futuro e de encontrar o equilíbrio certo entre os objetivos, por vezes contraditórios, de conseguir uma ampla cobertura, responder ao interesse dos países e gerir de forma eficaz os recursos limitados.

Caixa 3

A Libéria possui no seu território a maior parte das florestas primárias remanescentes na África Ocidental, que se encontram altamente ameaçadas pela exploração madeireira ilegal. A exploração madeireira ilegal tem alimentado a guerra civil, motivo pelo qual foi atribuída elevada importância à reforma da governação florestal na agenda do Governo da Libéria. O Governo liberiano demonstrou um forte empenhamento na resolução destas questões, apesar dos recursos muito limitados. A Libéria é um dos seis países nos quais se aplica um APV e decidiu priorizar o FLEGT no programa indicativo plurianual do seu país. Além disso, a Libéria decidiu incluir todos os mercados de exportação no seu regime de licenciamento FLEGT. Como tal, o APV pode ter um impacto significativo, apesar dos limitados volumes exportados para a União Europeia. A Libéria instituiu um sistema operacional de rastreio da madeira (Liberfor) e tem vindo

a fazer progressos constantes no desenvolvimento do seu regime de licenciamento. O que precede e as acentuadas limitações em termos de capacidade que o país enfrenta justificam os significativos recursos financeiros afetados pela CE para apoiar o processo.

A República Centro-Africana (RCA) possui igualmente no seu território grandes áreas de floresta, que se encontram altamente ameaçadas pela exploração madeireira ilegal. O setor florestal na RCA constitui a segunda fonte de emprego, representando igualmente o segundo maior contributo para o PIB nacional, sendo, por conseguinte, fundamental para o desenvolvimento do país. O reforço do setor tem-se revelado importante, na sequência da crise política e humanitária que atingiu o país no início de 2013. Os sistemas e o processo APV proporcionam um enquadramento para se dar início a reformas e ajudar o setor a adquirir credibilidade para exportações. Se o país estabilizar, a criação de um sistema de licenciamento operacional pode ser relativamente célere, tendo em conta que a indústria de exportação se encontra concentrada nalguns grandes operadores e que todos possuem sistemas operacionais de rastreio da madeira. A Comissão considera que as graves limitações que o país enfrenta em termos de recursos e de capacidade justificam o apoio de 6,7 milhões de euros oferecido à RCA.

A Costa do Marfim decidiu iniciar a negociação de um APV em dezembro de 2012. Em grande medida, a guerra civil que afetou o país em anos anteriores impediu a concessão de apoio no âmbito do FLEGT, com a exceção notável da assistência técnica e financeira prestada pelo programa FLEGT da FAO e o mecanismo FLEGT da União Europeia de preparação das negociações. As negociações encontram-se em curso e recebem um apoio financeiro e de recursos humanos adequado através do programa FLEGT da FAO, do mecanismo FLEGT da UE, da assistência técnica da GIZ ao Ministério das Florestas, de um facilitador FLEGT financiado pelo DFID e de um apoio mais amplo ao setor florestal concedido pela AFD.

32

O APV é um acordo comercial, não um acordo de financiamento. Sendo a ajuda ao desenvolvimento regida por diversos instrumentos jurídicos, a Comissão evitou deliberadamente especificar os montantes financeiros e os compromissos no APV, que se refere claramente a instrumentos de auxílio existentes — e aos procedimentos normais de programação que os regem — para conceder ajuda ao desenvolvimento.

33

Os APV e os projetos de apoio apoiam, de facto, a aplicação da legislação florestal através do esclarecimento e da promoção da coerência da legislação florestal, do aumento do conhecimento das partes interessadas em relação às leis aplicáveis (prevenindo, desta forma, infrações), do reforço dos sistemas e das capacidades para assegurar o rastreio da madeira e os controlos dos operadores ao longo das cadeias de abastecimento (e, por conseguinte, para detetar infrações à lei), da promoção da participação de partes interessadas e da disponibilização de um espaço político no qual podem ser discutidas questões de governação e de aplicação da lei, da redução das possibilidades de corrupção, do estabelecimento de um sistema de auditoria independente, da permissão de uma análise externa à aplicação da lei, da promoção da divulgação pública de informações e de um acompanhamento independente das florestas, a fim de detetar infrações e alcançar uma melhor transparência no setor, etc.

Em muitos países parceiros, cabe ao ministério das florestas ou ao seu equivalente assegurar a aplicação da legislação florestal. Muitos projetos de apoio FLEGT visam reforçar estas instituições e dotá-las dos meios necessários. Em vários países, como a Indonésia e os Camarões, existe um apoio de longa data ao setor florestal financiado pelos Estados-Membros.

Um apoio mais amplo às autoridades de aplicação da lei, como as forças policiais, provavelmente ultrapassa o que pode ser alcançado através do FLEGT. Em vários países, é abrangido pelo apoio mais amplo à governação, prestado no âmbito do programa indicativo plurianual, ou pelo apoio dos Estados-Membros.

Embora se preveja que o apoio FLEGT contribua para uma melhor aplicação da lei, não é razoável esperar que o apoio FLEGT da CE abranja todas as necessidades neste domínio e que tenha um impacto no índice de perceção da corrupção apenas após alguns anos de aplicação.

34

A Comissão procurou, sempre que possível, integrar o apoio FLEGT nos programas por país. No entanto, existem dificuldades inerentes a este esforço:

- a maior parte dos programas por país para o período 2007-2013 foi acordada antes do início da negociação dos APV e, *a fortiori*, da celebração dos APV. Não obstante, os programas por país para o período 2007-2013 da maior parte dos países em que é aplicável um APV incluem apoio FLEGT: é o caso da Indonésia, dos Camarões, da Libéria e do Congo;
- o setor florestal e o FLEGT tiveram de competir com outros setores prioritários e necessidades prementes;
- não é fácil avaliar as necessidades futuras aquando do início das negociações de um APV. As necessidades de apoio durante a fase de negociação são geralmente abrangidas com êxito pelos instrumentos mundiais (IFE, FAO).

Em vários países, os Estados-Membros previram apoio FLEGT/florestal, como o Reino Unido através do DFID (Gana, Indonésia, Libéria, Guiana) ou a Alemanha através da GIZ (Camarões, Laos, Costa do Marfim).

A maioria dos programas indicativos plurianuais para o período 2014-2020 dos países APV inclui, de facto, o FLEGT no âmbito de um dos setores fulcrais.

Contudo, a Comissão reconhece que esse apoio FLEGT poderia ser previsto de forma mais sistemática no âmbito do programa indicativo plurianual de países APV.

36

A Comissão não concorda que todos os projetos destinados a reforçar a capacidade das autoridades públicas se tenham revelado ineficazes. O APV procura dar resposta a problemas mais amplos. A sua aplicação baseia-se em ações de muitos intervenientes para além do Ministério das Florestas. É igualmente incoerente relacionar progressos do APV com um projeto específico, quando a maior parte dos recursos doados ao APV provieram de um fundo de múltiplos doadores que apresentou resultados importantes.

A Comissão reconhece os problemas do projeto dos Camarões, mas gostaria de destacar que os atrasos na aplicação do APV se devem igualmente a outros fatores.

Na Indonésia, a incidência da cooperação da União Europeia deslocou-se progressivamente para a sociedade civil e para o setor privado, ao passo que, inicialmente, o Ministério das Florestas era o principal destinatário. Este processo teve início muito antes do projeto de apoio FLEGT executado pelo Ministério das Florestas, com base nas necessidades de aplicação do APV e nos esforços para assegurar a complementaridade com o apoio do Reino Unido.

37

O projeto foi objeto de duas missões de acompanhamento orientado para os resultados e de três avaliações externas, o que demonstra a especial atenção que lhe é dada pela Comissão. Todos os relatórios anuais do projeto foram alvo de trocas de ideias entre a Comissão e os beneficiários e foram incluídas duas adendas ao contrato — que alteram o âmbito e o calendário do projeto — o que demonstra os esforços envidados no sentido de resolver as deficiências do projeto. Deve igualmente salientar-se que o projeto foi executado no âmbito da modalidade descentralizada, o que significa que os beneficiários do contrato foram nomeados e supervisionados pelo governo dos Camarões, o que coloca ainda mais em causa o pressuposto de que a coordenação da Comissão foi ineficaz.

O relatório de avaliação final refere que, apesar das suas deficiências, o projeto produziu a base de uma aplicação de rastreio da madeira e que dele se retiraram ensinamentos importantes.

39

Este projeto foi objeto de procedimentos de acompanhamento orientado para os resultados e de avaliação intercalar padrão e foi acompanhado muito de perto pela delegação da União Europeia, através de visitas regulares no terreno aos diversos locais do projeto e de reuniões muito frequentes com todos os intervenientes em causa. A Comissão observa ainda que a avaliação final do projeto concluiu que este atingiu efetivamente alguns resultados.

40

A Comissão gostaria de esclarecer que o projeto de apoio FLEGT foi executado entre 2006 e 2009 e que os recursos para o setor florestal foram afetados ao Governo da Indonésia em 2012 (projeto «Apoio à resposta da Indonésia às alterações climáticas», executado pelo Ministério das Florestas). A Indonésia também continua a beneficiar, até à data, de apoio significativo através do FLEGT da UE e do FLEGT da FAO. É igualmente justo reconhecer que o Reino Unido continuou a proporcionar investimentos significativos relacionados com o FLEGT ao longo deste período.

41

O apoio ao Governo da Indonésia no âmbito do setor florestal foi prestado através de vários projetos após 2004 (por exemplo, Projeto de gestão de incêndios florestais no sul da Sumatra, Projeto de apoio FLEGT, Apoio à resposta da Indonésia às alterações climáticas); e neste caso, mais uma vez, o apoio contínuo fornecido pelo IFE e, em menor escala, pelo FLEGT da FAO precisa de ser tido em conta.

É importante não esquecer que o apoio concedido ao FLEGT na Indonésia é prestado pela Comissão e pelos Estados-Membros. A Comissão considera que este apoio conjunto foi coerente com as necessidades e visou os diferentes grupos de partes interessadas de forma complementar.

Nos últimos anos, o apoio foi prestado cada vez mais ao setor privado e às PME através de parcerias entre ONG e associações do setor da madeira, financiadas ao abrigo dos programas ACTIVE e SWITCH da União Europeia. A UE financiou igualmente o plano de ação relativo ao comércio de madeira, uma iniciativa mundial com atividades significativas na Indonésia, que visava exclusivamente a capacidade do setor privado, incluindo alguns pequenos produtores. Foi prestado apoio às PME pelos programas MFP2 e MFP3 financiados pelo Reino Unido, estando agora a ser encontradas soluções nacionais para as suas dificuldades, passando o SVLK a incluir a melhoria da regulamentação e beneficiando de um substancial apoio orçamental dos governos nacionais e locais.

Prevê-se mais apoio às PME no âmbito de iniciativas em curso (a nova fase do programa FLEGT da FAO e a componente regional asiática do FLEGT da União Europeia).

43

Os fatores que afetaram os resultados do projeto mencionados pelo Tribunal são muito abrangentes e cobrem a maior parte das dificuldades que costumam afetar os projetos de cooperação para o desenvolvimento.

Os projetos FLEGT encontram-se particularmente expostos a essas dificuldades, devido à complexidade de abordar questões sensíveis de governação de recursos naturais, ao contexto desafiante em que funcionam estes projetos e à complexidade técnica e política do processo APV do FLEGT. O processo FLEGT requer uma mobilização significativa de recursos humanos por parte das delegações da União Europeia.

46

A aplicação do APV nos Camarões revelou-se mais complicada do que o esperado e fica aquém das expectativas da União Europeia.

Foi elaborado o caderno de encargos de um novo sistema (SIGIF), sendo o seu desenvolvimento agora financiado por fundos alemães, ao passo que a União Europeia afetou igualmente recursos para apoiar a implementação do novo sistema através de atividades, tais como formação.

49

Na Libéria, o abuso de licenças para uso privado foi travado graças a relatórios de organizações da sociedade civil ativas no processo APV. O APV proporcionou um fórum para debate da questão. A União Europeia desempenhou um papel ativo no acompanhamento da questão e forneceu apoio ao Governo da Libéria para a investigação. Desde então, as licenças foram objeto de uma moratória e foi elaborado um novo regulamento PUP com o apoio da UE. A Libéria está a fazer progressos constantes no estabelecimento do sistema de garantia da legalidade da madeira e está já em funcionamento um sistema nacional de rastreio da madeira.

51

A Comissão gostaria de esclarecer que a Malásia é um país federal e que as responsabilidades em matéria de gestão das florestas se encontram descentralizadas ao nível dos estados. Enquanto a Malásia Peninsular e Sabah se envolveram no processo APV através do desenvolvimento de redes de legalidade e do sistema de garantia da legalidade da madeira, Sarawak rejeitou qualquer participação no APV. Trata-se de uma questão política interna da Malásia.

52

A aplicação destes acordos ambiciosos e complexos em alguns dos países parceiros — nomeadamente quando as capacidades e a governação são fracas — revelou-se mais exigente e complicada do que previsto.

53

É útil distinguir os relatórios sobre a aplicação do Regulamento FLEGT dos relatórios mais abrangentes sobre o plano de ação FLEGT.

A Comissão reconhece que é desejável que haja uma comunicação de informações mais sistemática sobre a evolução do plano de ação FLEGT. No entanto, a Comissão comunicou, de facto, regularmente através de diversos mecanismos, pois os Estados-Membros apresentaram relatórios periódicos sobre as suas ações no Grupo de trabalho do Conselho sobre as florestas (pelo menos várias vezes por ano), em reuniões regulares *ad hoc* do FLEGT, no Comité FLEGT e, mais recentemente, no Grupo de peritos FLEGT-RUEM. O FLEGT foi igualmente debatido no CODEV, no Comité 133 e no grupo de trabalho para as questões aduaneiras. Além disso, comissários subseqüentes

apresentaram relatórios nas reuniões do Conselho «Agricultura» durante esse período. Os comissários DEV também comunicaram periodicamente os progressos e os desafios ao Parlamento Europeu, tendo havido várias reuniões em que se deliberou e comunicou em grande pormenor.

Foram realizadas reuniões com as partes interessadas e recolhidos contributos para todos os processos de negociação APV e os países signatários de APV publicam relatórios anuais sobre os progressos realizados.

No que diz respeito à obrigação prevista no artigo 9.º do Regulamento FLEGT de apresentar um relatório sobre a aplicação do regime de licenciamento FLEGT, a Comissão decidiu não elaborar um relatório até as licenças FLEGT serem emitidas, pois o relatório exigido nos termos do Regulamento FLEGT diz especificamente respeito a um registo de receção das licenças FLEGT e a problemas encontrados no âmbito destes regimes.

Foi preparado em 2011 um relatório de progresso sobre a execução do plano de ação FLEGT, com base em contributos dos Estados-Membros. Foi partilhado e discutido com os Estados-Membros. A avaliação em curso proporcionará a oportunidade de apresentar um relatório ao Conselho e ao Parlamento.

54

É importante estabelecer uma distinção entre as noções de base de dados de projeto, enquadramento de acompanhamento dos APV e enquadramento de acompanhamento mais alargado do plano de ação FLEGT.

(Consultar também a nossa resposta ao ponto 22).

A Comissão gostaria igualmente de esclarecer que o relatório sobre os progressos realizados 2003-2010 não se trata de um relatório do IFE, mas de um relatório sobre os progressos realizados do plano de ação FLEGT solicitado pela Comissão.

56

Antes de dar início à avaliação do plano de ação FLEGT, a Comissão analisou regularmente o progresso das diversas componentes e as dificuldades encontradas, designadamente no relatório sobre os progressos realizados de 2011. A avaliação do plano de ação FLEGT ajudará a abordar novas questões relacionadas com a evolução do contexto mundial, tal como indicado no ponto 56, e a moldar futuros esforços da União Europeia neste domínio. A Comissão esforçou-se proativamente por adaptar a execução do plano de ação de modo a enfrentar novos desenvolvimentos. Algumas das respostas já implementadas são elencadas abaixo. No entanto, a Comissão reconhece a necessidade de se criarem respostas mais abrangentes, tendo por base a avaliação.

56 a)

Foram tomadas, até ao momento, as seguintes medidas destinadas a abordar a crescente importância da Ásia no comércio da madeira:

- um memorando de entendimento com a China para instituir um mecanismo de cooperação bilateral no âmbito do FLEGT;
- início das negociações de um APV com os principais países responsáveis pela transformação, tais como o Vietname e a Tailândia;
- alargamento das fases de preparação de APV com países produtores pertinentes na região (Laos e, mais recentemente, Mianmar).

56 b)

Foram tomadas, até ao momento, as seguintes medidas destinadas a abordar o crescente impacto da conversão ilegal:

- maior atenção dedicada à conversão ilegal das florestas e à forma de resolver esta questão eficazmente no contexto dos APV;
- nota preparada para as delegações da União Europeia;
- maior atenção dedicada à governação dos terrenos florestais em programas da DG DEVCO.

56 c)

Foram tomadas, até ao momento, as seguintes medidas destinadas a promover sinergias com o REDD+:

- a Comissão está a promover sinergias entre o FLEGT e o REDD, nomeadamente através do mecanismo REDD da União Europeia e do grupo de trabalho FLEGT-REDD+;
- as agendas do FLEGT e do REDD+ encontram-se estreitamente ligadas e apoiam-se mutuamente em vários países, incluindo na Guiana ou na Libéria.

56 d)

Foram tomadas, até ao momento, as seguintes medidas destinadas a abordar a evolução das tendências nas exportações de madeira para a União Europeia:

- acompanhamento regular através de estudos do comércio de madeira e do sistema independente de acompanhamento do mercado;
- regulamento da União Europeia relativo à madeira e mecanismo de cooperação bilateral com a China.

56 e)

Foram tomadas, até ao momento, as seguintes medidas:

Medidas destinadas a promover sinergias com a certificação privada.

(Ver resposta ao ponto 26).

Conclusões e recomendações

57

A Comissão não concorda com a conclusão do Tribunal de que o apoio concedido ao abrigo do plano de ação FLEGT da União Europeia a países produtores de madeira não foi devidamente gerido. A Comissão esforçou-se por gerir o melhor possível o apoio FLEGT a países produtores, tendo em conta os desafios de enfrentar a exploração madeireira ilegal a nível mundial, a complexidade de promover a boa governação florestal e a aplicação da legislação em vários países em desenvolvimento, bem como o carácter inovador do FLEGT. A Comissão prosseguirá os seus esforços no sentido de melhorar ainda mais a eficiência, a eficácia e a economia. Irá basear-se no Relatório Especial do

Tribunal, bem como na avaliação do plano de ação FLEGT em curso, que tem conseguido analisar uma ampla variedade de programas, projetos e medidas.

58

A Comissão não concorda com parte da observação do Tribunal:

58 b)

O carácter inovador do plano de ação FLEGT, a diversidade de medidas políticas, regulamentares e de cooperação para o desenvolvimento, bem como a multiplicidade de intervenientes e de parceiros são difíceis de enquadrar num único plano de trabalho com metas e prazos claros e com um orçamento específico. No entanto, muitas das medidas FLEGT, tais como os APV ou os projetos, têm o seu próprio plano de execução pormenorizado.

58 c)

A Comissão não partilha a opinião do Tribunal de que a adoção do RUEM foi tardia. O RUEM não foi mencionado no plano de ação, que apenas se refere à exploração da «aplicabilidade de legislação para controlar as importações, para a União Europeia, de madeira ilegal». O regulamento apenas foi proposto após um exercício exaustivo, no qual foram analisados os meios de abordar a exploração madeireira ilegal recorrendo à legislação em vigor. A legislação foi adotada e entrou em vigor em 20 de outubro de 2010, tornando-se aplicável em março de 2013. A partir desta última data, a Comissão tomou medidas no sentido de garantir a plena aplicação da legislação.

58 d)

Tal como previsto no plano de ação FLEGT, a Comissão explorou meios para criar sinergias com sistemas de certificação públicos ou privados existentes e está a intensificar os seus esforços neste domínio.

58 e)

O apoio foi concedido em conformidade com critérios claros, embora a utilização de um único conjunto de critérios para todas as intervenções fosse impossível, tendo em conta a diferente base jurídica dos instrumentos financeiros. A Comissão priorizou claramente países signatários de um APV no que se refere ao seu apoio aos países produtores de madeira.

Recomendação 1

A Comissão aceita parcialmente a recomendação.

No que se refere ao orçamento, será apenas viável para programas temáticos.

Recomendação 2

A Comissão não pode aceitar esta recomendação, da forma como se encontra formulada.

Embora a Comissão concorde plenamente com a necessidade de uma aplicação rigorosa do RUEM por todos os Estados-Membros, gostaria de salientar que, tal como descrito na resposta ao ponto 25, já tomou as medidas adequadas para promover a sua aplicação efetiva e continuará a fazê-lo em conformidade com a sua estratégia de garantia da conformidade. Em consequência das medidas tomadas, alguns Estados-Membros aceleraram o processo de aplicação e comunicaram a plena conformidade. A grande maioria dos Estados-Membros (24 de 28) aplicou as medidas de aplicação do RUEM e está a realizar o controlo dos operadores conforme exigido pelo RUEM. A Comissão instaurou processos por infração contra três dos Estados-Membros em incumprimento e está a investigar o quarto.

Além disso, a Comissão recorda que a aplicação do RUEM é, em primeiro lugar, uma responsabilidade dos Estados-Membros e que os relatórios destes sobre os dois primeiros anos de aplicação do RUEM tinham como prazo de entrega 30 de abril de 2015. Em conformidade com o artigo 20.º do RUEM, a Comissão apresentará ao Conselho e ao Parlamento, até 3 de dezembro de 2015, um relatório sobre a análise do funcionamento e da eficácia do regulamento.

Recomendação 3

A Comissão aceita esta recomendação.

Tal como explicado na resposta da Comissão ao ponto 26, muito se fez no passado para promover essas sinergias.

Recomendação 4

A Comissão aceita esta recomendação.

A afetação dos recursos a determinados países dependerá igualmente da disponibilidade de financiamento.

A Comissão aprovou, em 2014, uma decisão de financiamento de uma nova iniciativa com a FAO, que irá oferecer pacotes de ajuda a países a fim de reforçar a governação florestal em países selecionados que são estratégicos na luta contra a exploração madeireira ilegal mas não optaram por um APV.

59 b)

Os seis APV celebrados entraram em vigor, respetivamente, no final de 2009, 2011, 2012, 2013 e 2014. Tendo em conta a ambição das reformas que incluem, a complexidade das ações previstas e os desafios de governação que se colocam nos países parceiros, é compreensível que a sua plena aplicação exija tempo e um empenho contínuo. A Comissão reconhece que as dificuldades da aplicação foram subestimadas.

59 c)

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 53.

A Comissão apresentou regularmente relatórios aos Estados-Membros e a outras partes interessadas sobre os progressos do plano de ação FLEGT. Foram produzidos relatórios anuais sobre a aplicação de APV. Foi elaborado um primeiro relatório sobre os progressos em 2010. A avaliação foi lançada no início de 2014, com base em consultas iniciadas em 2013.

Recomendação 5

A Comissão aceita esta recomendação.

Recomendação 6

A Comissão aceita esta recomendação. A avaliação em curso do plano de ação FLEGT demonstra que a Comissão tinha conhecimento da necessidade de avaliar a abordagem atual e que planeou a avaliação ainda em 2013. Com base nos resultados da avaliação, a Comissão elaborará um documento de trabalho.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
nas delegações em países fora da UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (*).

(*). As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

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

A exploração madeireira ilegal e o comércio de madeira obtida da exploração ilegal afetam a maioria dos países que possuem florestas, causando danos ambientais e a perda de biodiversidade, bem como um impacto económico e social negativo. O plano de ação para a aplicação da legislação, governação e comércio no setor florestal da União Europeia (FLEGT) visa reduzir a exploração madeireira ilegal à escala mundial, apoiando a governação no setor florestal nos países produtores desta matéria-prima e reduzindo o consumo na União Europeia de madeira obtida ilegalmente. Neste relatório o Tribunal conclui que o apoio concedido pela Comissão aos países produtores de madeira no âmbito do plano de ação FLEGT não foi suficientemente bem gerido. Embora o plano de ação FLEGT tenha sido concebido de um modo inovador, a Comissão não desenvolveu um plano de trabalho adequado, com objetivos e metas claros e um orçamento específico. Além disso, não estabeleceu prioridades claras na sua assistência e os processos de acompanhamento e comunicação eram insatisfatórios. Os principais projetos analisados não foram bem-sucedidos e os regimes de licenciamento FLEGT previstos ainda não estão plenamente operacionais em nenhum dos países parceiros.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações