

Raportul special

Sprijinul UE acordat țărilor producătoare de lemn în cadrul planului de acțiune FLEGT



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2751-5	ISSN 1831-0966	doi:10.2865/90754	QJ-AB-15-011-RO-C
PDF	ISBN 978-92-872-2811-6	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/923721	QJ-AB-15-011-RO-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2758-4	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/889638	QJ-AB-15-011-RO-E

© Uniunea Europeană, 2015
Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Printed in Luxembourg

Raportul special

Sprijinul UE acordat țărilor producătoare de lemn în cadrul planului de acțiune FLEGT

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea
paragraf TFUE]

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele unor audituri de conformitate sau ale unor audituri ale performanței care au ca obiect domenii specifice ale bugetului UE sau aspecte specifice legate de gestiune. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit III – condusă de domnul Karel Pinxten, membru al Curții de Conturi Europene – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente acțiunilor externe. Auditul a fost condus de domnul Karel Pinxten, membru al Curții de Conturi Europene, beneficiind de sprijinul unei echipe formate din: Gerard Madden, șef de cabinet; Mila Strahilova, atașat în cadrul cabinetului; Gérald Locatelli, șef de unitate; Piotr Zych, coordonator al echipei de audit; Ruurd de Jong, auditor principal; Laetitia Cadet și Peter Kovacs, auditori.



De la stânga la dreapta: G. Madden, R. de Jong, K. Pinxten, M. Strahilova, P. Zych, G. Locatelli.

Puncte

Glosar și acronime

I-VI **Sinteză**

1-9 **Introducere**

1-3 **Exploatarea ilegală a pădurilor este o problemă mondială**

4-9 **Planul de acțiune FLEGT este răspunsul Uniunii Europene**

10-12 **Sfera și abordarea auditului**

13-56 **Observații**

13-34 **Srijinul acordat în cadrul FLEGT țărilor producătoare de lemn nu a fost suficient de bine conceput și direcționat**

14-18 Comisia a identificat o gamă largă de măsuri potențiale

19-26 Comisia nu a elaborat un plan de activitate corespunzător

27-34 Comisia nu a stabilit în mod clar prioritățile de acordare a srijinului

35-56 **Srijinul UE adresat țărilor producătoare de lemn nu a fost suficient de eficace**

36-43 Principalele proiecte examinate prezentau probleme

44-52 Progresul înregistrat în direcția acordării licențelor este lent

53-56 Procedurile de monitorizare și raportare nu erau satisfăcătoare

57-59

Concluzii și recomandări

Anexa I — Punerea în aplicare a programelor privind FLEGT, guvernanta în domeniul forestier și schimburile comerciale în perioada 2003-2013

Anexa II — Lista proiectelor auditate

Anexa III — Lista evaluărilor proiectelor și a rapoartelor de monitorizare axată pe rezultate care au făcut obiectul analizei

Anexa IV — Indicele de percepție a corupției (CPI) pentru perioada 2007-2013

Răspunsul Comisiei

ACP: Grupul statelor din Africa, zona Caraibilor și Pacific

APV: Acord de parteneriat voluntar

CSP: Document de strategie de țară (*Country Strategy Paper*)

DG DEVCO: Direcția Generală Cooperare Internațională și Dezvoltare
DG DEVCO implementează o gamă largă de instrumente ale Comisiei în domeniul asistenței externe, atât instrumente finanțate prin FED, cât și instrumente finanțate de la bugetul general.

DG Mediu: Direcția Generală Mediu

EFI: Institutul Forestier European (*European Forest Institute*)

EU-FLEGT: Uniunea Europeană – Aplicarea reglementărilor forestiere, guvernare și schimburi comerciale (*European Union – Forest Law Enforcement, Governance and Trade*)

EUTR: Regulamentul Uniunii Europene privind lemnul (*European Union Timber Regulation*)

FAO: Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*)

FED: Fondul european de dezvoltare

Fondurile europene de dezvoltare reprezintă principalul instrument prin care Uniunea Europeană furnizează ajutor, în cadrul cooperării pentru dezvoltare, statelor din Africa, zona Caraibilor și Pacific (ACP) și țărilor și teritoriilor de peste mări (TTPM). Acordul de parteneriat semnat la Cotonou la data de 23 iunie 2000 pentru o perioadă de 20 de ani („Acordul de la Cotonou”) reprezintă cadrul care definește în prezent relațiile Uniunii Europene cu statele ACP și cu țările și teritoriile de peste mări. Acest parteneriat are ca obiectiv principal reducerea și, în cele din urmă, eradicarea sărăciei.

GIZ: *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH* (Agenția germană de cooperare internațională)

ICD: Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare

IEVP: Instrumentul european de vecinătate și parteneriat

IMM-uri: Întreprinderi mici și mijlocii

ONG-uri: Organizații neguvernamentale

REDD+: Reducerea emisiilor cauzate de despăduriri și de degradarea pădurilor + (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation +*)

Programul Organizației Națiunilor Unite intitulat „Reducerea emisiilor cauzate de despăduriri și de degradarea pădurilor” (sau „REDD”) alocă o valoare financiară cantității de carbon stocat în păduri, oferind stimulente țărilor în curs de dezvoltare pentru ca acestea să reducă emisiile cauzate de despăduriri și să investească în soluții de dezvoltare durabilă cu emisii scăzute de carbon. „REDD+” nu se limitează doar la aspectele legate de despăduriri și degradarea pădurilor, ci include și rolul conservării, al gestionării durabile a pădurilor și al promovării stocurilor de carbon forestier.

ROM: Monitorizare orientată spre rezultate (*Results-oriented monitoring*)

Sistemul ROM a fost instituit de DG DEVCO în anul 2000, cu scopul de a consolida monitorizarea, evaluarea și transparența ajutorului pentru dezvoltare. Sistemul se bazează pe evaluări scurte, specializate și la fața locului, efectuate de experți externi.

SVLK: *Sistem Verifikasi Legalitas Kayu* (Sistemul indonezian de verificare a legalității lemnului)

I

Exploatarea forestieră ilegală și comerțul cu lemn exploatat în mod ilegal sunt probleme care persistă în continuare, în pofida eforturilor internaționale depuse încă de la sfârșitul anilor 1990 în vederea combaterii lor. Aceste practici cauzează daune mediului înconjurător și pierderea biodiversității, au un impact negativ asupra mijloacelor de subsistență ale comunităților dependente de păduri, distorsionează funcționarea piețelor, alimentează corupția și subminează statul de drept și buna guvernare.

II

În anul 2003, Comisia a publicat o propunere de plan de acțiune al UE referitor la aplicarea reglementărilor forestiere, la guvernare și la schimburile comerciale (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade – FLEGT*) în vederea abordării problemei exploatării forestiere ilegale și a comerțului cu lemn recoltat ilegal. Inițiativa FLEGT vizează reducerea exploatării forestiere ilegale la nivel mondial prin sprijinirea guvernării în domeniul forestier în țările producătoare de lemn și prin reducerea consumului în Uniunea Europeană de lemn recoltat ilegal. Fundamentul planului de acțiune îl constituie un acord bilateral încheiat între Uniunea Europeană și o țară exportatoare de lemn – așa-numitul „acord de parteneriat voluntar FLEGT” (APV FLEGT) –, prin care țara în cauză se angajează să comercializeze exclusiv produse din lemn recoltat în mod legal. În temeiul acestor acorduri, țările exportatoare își dezvoltă sisteme de verificare a legalității lemnului pe care îl produc și primesc dreptul de a acorda licențe FLEGT atunci când întrunesc condițiile necesare.

III

Curtea a examinat dacă Comisia a gestionat corespunzător sprijinul acordat țărilor producătoare de lemn în cadrul planului de acțiune FLEGT al UE care vizează combaterea exploatării forestiere ilegale. Curtea concluzionează că sprijinul nu a fost suficient de bine gestionat de către Comisie.

IV

Sprijinul acordat în cadrul FLEGT nu a fost suficient de bine conceput și direcționat. Comisia a conceput planul de acțiune FLEGT într-un mod inovator și a identificat măsurile care puteau fi adoptate, dar nu a elaborat un plan de activitate corespunzător, care să prevadă obiective și etape de implementare clare și care să dispună de un buget specific. Deși ar fi fost dificilă definirea acestor parametri încă de la instituirea inițiativei, aceștia ar fi trebuit stabiliți totuși în primii săi ani de existență. Acordarea asistenței nu s-a realizat în conformitate cu o serie de criterii clare, iar impactul ajutorului a fost diluat din cauza numărului mare de țări implicate. Regulamentul prin care se interzic în UE importurile de lemn obținut ilegal (Regulamentul UE privind lemnul), menționat în planul de acțiune din 2003 ca fiind una dintre măsurile posibile, încă nu a fost pus în aplicare integral.

V

Sprijinul acordat în cadrul FLEGT țărilor producătoare de lemn nu a fost suficient de eficace. Principalele proiecte examinate, al căror scop era creșterea capacității autorităților publice, nu au avut succes. În pofida faptului că multe dintre proiectele realizate au crescut gradul de sensibilizare cu privire la problema exploatării forestiere ilegale și au consolidat organizațiile societății civile, aceste proiecte s-au văzut adesea confruntate cu probleme. Au trecut 12 ani de la prezentarea planului de acțiune și, deși a existat un interes considerabil pentru acordurile de parteneriat voluntare, nu există încă niciun sistem operațional de licențe FLEGT, iar termenele succesive fixate pentru introducerea acestor sisteme nu au fost respectate. Monitorizarea progreselor a fost necorespunzătoare, mai ales din cauza absenței unui cadru de asigurare a răspunderii, iar raportarea progreselor a fost, de asemenea, nesatisfăcătoare.

VI

Raportul conține de asemenea o serie de recomandări în vederea îmbunătățirii pe viitor a modului în care este gestionată inițiativa.

Exploatarea ilegală a pădurilor este o problemă mondială

01

Exploatarea forestieră ilegală și comerțul cu lemn exploatat în mod ilegal sunt probleme care persistă în continuare, în pofida eforturilor internaționale depuse încă de la sfârșitul anilor 1990 în vederea combaterii lor. Aceste practici cauzează daune mediului înconjurător și pierderea biodiversității, au un impact negativ asupra mijloacelor de subsistență ale comunităților dependente de păduri, distorsionează funcționarea piețelor, alimentează corupția și subminează statul de drept și buna guvernare. Ele privesc guvernele de venituri provenite din resursele naturale, împiedicând astfel dezvoltarea durabilă în unele dintre cele mai sărace țări ale lumii.

02

Exploatarea ilegală a pădurilor și comerțul ilegal rezultat din aceasta se referă la situațiile în care lemnul este recoltat, transportat, cumpărat sau vândut în condiții de încălcare a legislației naționale. Prin urmare, noțiunea de „ilegal” depinde de legislația națională specifică aflată în vigoare.

03

Data fiind natura ilegală a acestor activități, amploarea fenomenului exploatarea forestiere ilegale este greu de măsurat. Se estimează că valoarea lemnului exploatat ilegal ajunge până la 100 de miliarde de dolari americani anual¹, deși este adevărat că aceste estimări variază considerabil. Cu toate acestea, este de notorietate faptul că exploatarea forestieră ilegală constituie o problemă endemică în numeroase țări producătoare importante, îndeosebi acolo unde corupția este răspândită, iar accesul pe piață se realizează cu ușurință.

Planul de acțiune FLEGT este răspunsul Uniunii Europene

04

Ca răspuns la preocupările pe care le suscită la nivel mondial² impactul negativ al exploatarea forestiere ilegale și comerțul asociat, în anul 2003, Comisia Europeană a prezentat o propunere de plan de acțiune al UE referitor la aplicarea reglementărilor forestiere, la guvernare și la schimburile comerciale (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade – FLEGT*)³. FLEGT vizează reducerea exploatarea forestiere ilegale la nivel mondial prin sprijinirea guvernantei în domeniul forestier în țările producătoare de lemn și prin reducerea importurilor, în Uniunea Europeană, de lemn obținut ilegal. FLEGT reprezintă un pachet de măsuri conceput în vederea combaterii exploatarea forestiere ilegale și a comerțului asociat, din perspectiva atât a ofertei, cât și a cererii (a se vedea **caseta 1**). Consiliul a salutat adoptarea planului de acțiune ca un prim pas în direcția abordării chestiunii urgente a exploatarea forestiere ilegale și a comerțului asociat, într-o manieră bazată pe colaborare și coordonare cu țările consumatoare și cu cele producătoare, cu sectorul privat și cu alte părți interesate⁴. În anul 2005, Consiliul a adoptat un regulament privind instituirea unui regim de licențe FLEGT pentru importurile anumitor produse din lemn din țări care încheie acorduri de parteneriat voluntare cu Uniunea Europeană⁵.

- 1 Programul Organizației Națiunilor Unite pentru Mediu (UNEP), Interpol, „Energie verde, comerț negru: exploatarea ilegală a pădurilor, evaziunea fiscală și spălarea banilor în pădurile tropicale ale lumii. O evaluare rapidă a răspunsului adus” (*Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forests. A Rapid Response Assessment*), 2012.
- 2 Acțiunile desfășurate la nivel internațional pentru combaterea exploatarea forestiere ilegale au avut drept catalizator Planul de acțiune privind pădurile al Grupului G8, lansat în mai 1998. Dezbaterile Grupului G8 au condus la organizarea unei serii de conferințe pe tema guvernantei și a aplicării legislației în domeniul forestier (FLEG), coordonate de Banca Mondială. Aceste conferințe s-au desfășurat în Asia de Est (Bali, 2001), Africa (Yaoundé, 2003) și Europa (Sankt-Petersburg, 2005) și au reunit la aceeași masă guverne, reprezentanți ai industriei, organizații neguvernamentale și cercetători, în vederea stabilirii unor cadre de cooperare între țările producătoare și cele consumatoare.
- 3 COM(2003) 251 final din 21 mai 2003, „Aplicarea reglementărilor forestiere, guvernarea și schimburile comerciale (FLEGT): propunere pentru un plan de acțiune al Uniunii Europene” (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) – Proposal for an EU Action Plan*).
- 4 Concluziile Consiliului 2003/C 268/01 (JO C 268, 7.11.2003, p. 1).
- 5 Regulamentul (CE) nr. 2173/2005 al Consiliului din privind instituirea unui regim de licențe FLEGT pentru importurile de lemn în Comunitatea Europeană (JO L 347, 30.12.2005, p. 1).

Alcătuirea planului de acțiune FLEGT al UE

„Următoarele măsuri prevăzute în planul de acțiune FLEGT vizează creșterea, din partea consumatorilor, a cererii de lemn verificat care a fost obținut în mod legal: (a) încurajarea sectorului privat din UE să adopte politici de achiziții cu scopul de a se asigura că în lanțurile lor de aprovizionare intră numai lemn produs în mod legal [...]; (b) încurajarea statelor membre ale UE să adopte politici de achiziții publice care să impună verificarea legalității tuturor achizițiilor de lemn [...]; (c) prevenirea pătrunderii lemnului obținut ilegal pe piața UE, prin aplicarea Regulamentului UE privind lemnul [...]; (d) crearea de măsuri care să prevină investițiile în activități care ar încuraja exploatarea forestieră ilegală. [...]

Planul de acțiune cuprinde următoarele măsuri concepute cu scopul de a ajuta țările în curs de dezvoltare să își consolideze capacitățile de a furniza lemn produs în mod legal prin: (a) acordarea de sprijin tehnic și financiar din partea UE destinat unei mai bune guvernante și consolidării capacităților actorilor guvernamentali și neguvernamentali; (b) sprijinirea eforturilor depuse de țările producătoare de lemn în vederea combaterii exploatării forestiere ilegale prin prevenirea introducerii de lemn obținut ilegal pe piața UE, prin intermediul unor acorduri bilaterale denumite «acorduri de parteneriat voluntare».”

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

05

Fundamentul planului de acțiune îl constituie un acord bilateral încheiat între Uniunea Europeană și o țară exportatoare de lemn – așa-numitul „acord de parteneriat voluntar FLEGT” (APV FLEGT) –, prin care cele două părți se angajează să comercializeze exclusiv produse din lemn recoltat în mod legal. În temeiul acestor acorduri, țările exportatoare își dezvoltă sisteme de verificare a legalității lemnului pe care îl produc. Atunci când Comisia consideră că țările vizate îndeplinesc condițiile, acestea se califică pentru sistemul de licențe FLEGT. Un exemplu de procedură necesară pentru obținerea licențelor și, ulterior, a permiselor de export este prezentat în planul de acțiune (a se vedea **casetă 2**). În practică, majoritatea țărilor partenere au decis să aplice viitorul lor regim de licențe nu numai în cazul lemnului exportat către Uniunea Europeană, ci și în ceea ce privește lemnul exportat către alte piețe sau lemnul destinat consumului intern.

Exemplu de proceduri necesare în vederea certificării legalității lemnului, prevăzute în cadrul unui acord de parteneriat voluntar

„Pasul 1: țara parteneră FLEGT desemnează un organism de acreditare, căruia i se conferă competența de a numi organisme de certificare a legalității produselor din lemn.

Pasul 2: țara parteneră FLEGT desemnează un controlor independent și stabilește un mecanism transparent de soluționare a litigiilor.

Pasul 3: Comisia Europeană confirmă faptul că sistemul propus de țara parteneră constituie un sistem credibil, capabil să verifice dacă lemnul a fost recoltat în mod legal.

Pasul 4: sunt emise certificate pentru lemnul recoltat în mod legal, care permit autorităților vamale să avizeze transporturile legale destinate exportului. [...]

Pasul 5: permisul de export care demonstrează recoltarea legală a lemnului este prezentat în portul UE în care se declară lemnul în vederea punerii în liberă circulație în UE, fiind verificat apoi de autoritățile vamale din statul membru, care îl compară cu descrierea transportului furnizată în notificarea prealabilă a acestuia. [...]

Pasul 6: autoritățile vamale acceptă declarațiile de punere în liberă circulație în Uniunea Europeană numai dacă lemnul este însoțit de permisul de export necesar.”

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

06

Comisia, împreună cu statele membre, oferă sprijin tehnic și financiar țărilor partenere, cu scopul îmbunătățirii guvernantei în domeniul forestier și al instituirii sau al îmbunătățirii sistemelor de verificare a respectării legislației naționale. Componenta FLEGT intitulată „Sprijin acordat țărilor producătoare de lemn” prevede:

- (a) sprijinirea proceselor de reformă a politicii din domeniu, elaborarea de legi eficace și simplificarea procedurilor, precum și protejarea, în același timp, a comunităților dependente de păduri și includerea acestora în programele de protejare a pădurilor;
- (b) acordarea de asistență în vederea dezvoltării de sisteme fiabile de monitorizare și de urmărire, care să distingă între lemnul produs legal și cel ilegal și să urmărească lemnul de la punctul de recoltare, prin stațiile de prelucrare și porturi până la piețele finale și, de asemenea, încurajarea unei mai mari transparențe a informației în cadrul sectorului forestier;
- (c) sprijinirea unor ample reforme în materie de guvernanță prin intermediul consolidării capacităților, îndeosebi ale autorităților judiciare, polițienești sau militare, cu scopul combaterii mai eficace a corupției, al obținerii de dovezi privind săvârșirea de infracțiuni împotriva mediului, precum și al inițierii de acțiuni în instanță.

Introducere

07

În acest scop, Uniunea Europeană acordă finanțare prin intermediul Fondului european de dezvoltare (FED) și al bugetului general. În perioada 2003-2013, un total estimat de 300 de milioane de euro a fost alocat unui număr de 35 de țări sub formă de sprijin legat de FLEGT⁶ (a se vedea **anexa I**).

08

În cadrul Comisiei, activitățile legate de planul de acțiune FLEGT sunt coordonate de Direcția Generală Cooperare Internațională și Dezvoltare (DG DEVCO) și de Direcția Generală Mediu (DG Mediu). DG DEVCO este responsabilă de administrarea finanțării aferente FLEGT acordate țărilor terțe producătoare. Această direcție pune în aplicare programe de cooperare pentru dezvoltare și negociază acordurile de parteneriat voluntare cu țările ACP, precum și cu Guyana și Honduras. DG Mediu negociază acordurile de parteneriat voluntare cu țările din Asia, este responsabilă de EUTR, de dialogul politic pe teme de mediu atât cu țările producătoare de lemn, cât și cu țările consumatoare (cum ar fi China, Brazilia, Rusia, SUA, Japonia), precum și de dialogul multilateral. Ambele direcții generale au responsabilități legate de țările din America Latină.

09

Comisia a încredințat Institutului Forestier European (EFI) și Organizației Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (FAO) anumite activități specifice în vederea sprijinirii eforturilor depuse de țările partenere în cadrul planului de acțiune FLEGT. Institutul Forestier European găzduiește și gestionează Mecanismul FLEGT al UE, un fond fiduciar cu donatori multipli înființat în anul 2007. Acesta oferă sprijin la nivel de țară (în principal prin asistență tehnică acordată guvernelor și altor părți interesate), elaborează studii și diseminează informații privind

FLEGT. FAO pune în aplicare Programul de sprijin FLEGT destinat țărilor ACP, al cărui principal scop a constat inițial în promovarea procesului FLEGT în aceste țări.

6 Suma nu include alocările care iau forma sprijinului bugetar sectorial. Alocările de acest tip acoperă aspecte referitoare la politica din domeniul forestier, însă nu sunt neapărat specifice FLEGT. Nu există o metodă recunoscută de direcționare a asistenței către domenii specifice.

10

Curtea a examinat dacă Comisia a gestionat corespunzător sprijinul acordat țărilor producătoare de lemn în cadrul planului de acțiune FLEGT al UE care vizează combaterea exploatării forestiere ilegale. Auditul s-a concentrat asupra a două întrebări principale:

- (a) Sprijinul FLEGT a fost bine conceput și bine direcționat?
- (b) Sprijinul FLEGT a fost eficace?

11

Auditul a vizat sprijinul pe care Comisia l-a acordat țărilor producătoare de lemn, finanțat din Fondul european de dezvoltare (FED) și din bugetul general, pe toată durata aplicării planului de acțiune FLEGT al UE, adică în perioada 2003-2014.

12

Auditul s-a desfășurat între lunile august și decembrie 2014 și a inclus:

- (a) o analiză a documentelor strategice aferente FLEGT și a rapoartelor relevante privind tendințele comerțului cu lemn și exploatarea forestieră ilegală;
- (b) o examinare a alocării fondurilor în funcție de obiective, țări și proiecte;
- (c) interviuri cu personalul Comisiei din cadrul DG DEVCO și al DG Mediu, cu Institutul Forestier European, cu reprezentanți ai statelor membre, ai organizațiilor internaționale și ai organizațiilor guvernamentale europene active în domeniul protecției mediului și a pădurilor;
- (d) vizite în două țări beneficiare, semnatare ale unor acorduri de parteneriat voluntare (Indonezia și Camerun), care au inclus examinarea progreselor realizate în cadrul procesului APV, precum și analiza aprofundată a unui eșantion alcătuit din zece proiecte (a se vedea **anexa II**);
- (e) o analiză a constatărilor generate de sistemul de monitorizare axată pe rezultate și de evaluările programelor pentru un eșantion de 35 de proiecte (a se vedea **anexa III**).

Sprrijinul FLEGT adresat țărilor producătoare de lemn nu a fost suficient de bine conceput și direcționat

13

Curtea a examinat dacă:

- (a) sprijinul acordat de UE a avut la bază o evaluare riguroasă a nevoilor și dacă Comisia a identificat corect măsurile care puteau fi adoptate;
- (b) sprijinul acordat de UE a fost planificat în mod corespunzător;
- (c) prioritățile de finanțare au fost stabilite în mod adecvat.

Comisia a identificat o gamă largă de măsuri potențiale

14

Planul de acțiune FLEGT abordează într-un mod inovator problema persistentă a exploatării forestiere ilegale și a comerțului asociat. Planul îmbină stimulentele comerciale, sub forma facilitării accesului producătorilor din țările partenere la piața lemnului din UE, și asistența pentru dezvoltare acordată atât guvernelor, cât și societății civile. Țările partenere se obligă să asigure o legislație coerentă în sectorul forestier, să pună în aplicare mecanisme de urmărire și de acordare a licențelor și să instituie sisteme de control la diferite niveluri. În plus, planul de acțiune FLEGT a prevăzut dezvoltarea mai multor măsuri care vizează cererea, menite să consolideze impactul acțiunilor întreprinse în țările producătoare. De asemenea, a fost prevăzut și un dialog politic la nivel internațional în vederea promovării obiectivelor principale ale FLEGT.

15

Evaluarea impactului planului de acțiune al UE⁷ a analizat impactul potențial al instituirii unui regim de licențe pentru lemn prin intermediul unor parteneriate cu țările producătoare⁸. Studiul includea o analiză a principalelor cauze ale exploatării forestiere ilegale și examina efectele generale economice, sociale și de mediu, precum și implicațiile juridice și instituționale ale soluțiilor propuse, atât la nivelul Uniunii, cât și la nivelul potențialelor țări partenere. De asemenea, au fost analizate riscurile care ar putea afecta eficacitatea eventualelor măsuri⁹.

16

Evaluarea impactului a examinat trei posibilități principale de abordare a problemei exploatării forestiere ilegale. Opțiunea bilaterală, care consta în încheierea unor acorduri de parteneriat voluntare în mod individual cu diferite țări, a fost considerată a fi cel mai potrivit mijloc prin care se putea acționa în mod rapid și flexibil. Opțiunea unui program multilateral, care să includă eventual un acord internațional, ar fi fost cea mai eficace din punct de vedere teoretic, însă a fost considerată nerealistă. Cea de a treia opțiune, a interzicerii unilaterale de a introduce pe piața UE lemnul obținut ilegal, a fost considerată de Comisie ca fiind mai puțin acceptabilă decât acordurile bazate pe parteneriate cu țările producătoare de lemn. Comisia a decis să analizeze în mod mai aprofundat această opțiune într-o etapă ulterioară.

- 7 Evaluarea impactului planului de acțiune al UE privind aplicarea reglementărilor forestiere, guvernarea și schimburile comerciale (FLEGT) [*Impact Assessment of the EU Action Plan for Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)*]; Comisia Europeană, Direcția Generală Dezvoltare (2004).
- 8 SEC(2004) 977 din 20 iulie 2004, intitulat „Propunere de regulament al Consiliului privind instituirea unui regim voluntar de licențe FLEGT pentru importurile de lemn în Comunitatea Europeană”.
- 9 Studiul a semnalat riscurile legate de o posibilă deviere a lemnului obținut ilegal către piețe mai puțin reglementate, precum China sau Japonia, și a recunoscut faptul că eficacitatea planului de acțiune era potențial limitată, îndeosebi în țările cu un volum redus de exporturi de lemn către Uniunea Europeană.

17

Comisia a decis să pună în aplicare prima opțiune, cea a acordurilor bilaterale. Ea a recunoscut provocările pe care le prezintă această abordare, îndeosebi în cazul țărilor cu o capacitate limitată în materie de guvernare, în care punerea în aplicare a planului de acțiune trebuia să fie însoțită de o puternică consolidare instituțională și a capacităților¹⁰.

18

Comisia a identificat în mod corect principalele elemente care ar fi putut necesita sprijin din partea donatorilor pentru o implementare eficientă a APV, inclusiv reformarea politicii de mediu și din domeniul forestier, dezvoltarea de sisteme de monitorizare, de urmărire și de acordare de licențe, precum și consolidarea capacităților în diferite sectoare (a se vedea punctul 6).

Comisia nu a elaborat un plan de activitate corespunzător

19

Din planul de acțiune FLEGT al UE lipsesc o serie de elemente-cheie ale unui veritabil plan de acțiune¹¹. Planul nu conține obiective operaționale specifice și indicatorii aferenți, nu dispune de un calendar de implementare cu etape concrete și nici de un cadru de monitorizare clar definit. Prin urmare, este foarte dificilă măsurarea progreselor înregistrate și a rezultatelor obținute. În Raportul intermediar privind planul de acțiune FLEGT pentru perioada 2003-2010, întocmit de Institutul Forestier European, se afirmă că „planul de acțiune este mai mult decât o declarație de politică, însă, în absența unor etape de implementare și a unor ținte, acesta nu este o strategie în adevăratul sens al cuvântului”¹².

20

La momentul lansării sale, planul de acțiune a fost considerat începutul unui proces pe termen lung. Totuși, măsurile planificate, obiectivele specifice și o foaie de parcurs ar fi trebuit elaborate încă din primii ani. După 12 ani de existență, FLEGT nu dispune încă de un set de obiective clare care să fie urmărite cu ajutorul unor instrumente de finanțare bine definite și într-un orizont de timp specificat.

21

Planul de acțiune nu dispune de un buget specific și clar definit. Activitățile de cooperare pentru dezvoltare sunt finanțate din diferite surse, și anume de la bugetul general al UE și din Fondul european de dezvoltare, prin intermediul mai multor instrumente, precum Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare (ICD)¹³, care cuprinde atât programe bilaterale și geografice regionale, cât și programe tematice, și, de asemenea, prin intermediul Instrumentului european de vecinătate și parteneriat (IEVP)¹⁴.

22

A fost dificil să se obțină de la Comisie o imagine de ansamblu a proiectelor FLEGT. Baza de date a proiectelor din domeniul forestier întocmită de Comisie în scopuri de audit nu oferă o imagine coerentă și completă a tuturor proiectelor FLEGT. Ulterior, în cursul auditului, s-a constatat că baza de date era incompletă, unele proiecte fiind clasificate în mod incorect în categoria FLEGT, în timp ce alte proiecte FLEGT nu se regăseau înregistrate în categoria corespunzătoare¹⁵. Comisia și statele membre nu au stabilit o definiție clară a noțiunii de „proiect FLEGT” și a modului de contabilizare a fondurilor alocate.

10 SEC(2004) 977 din 20 iulie 2004.

11 Pentru ca o strategie să aibă succes, un plan de acțiune constituie o succesiune de pași care trebuie efectuați sau o succesiune de activități care trebuie întreprinse. Un plan de acțiune cuprinde trei elemente principale: (1) sarcini specifice; (2) un orizont de timp; și (3) alocarea de fonduri destinate unor activități specifice. (<http://www.businessdictionary.com/definition/action-plan.html>)

12 Raportul intermediar privind planul de acțiune FLEGT; Institutul Forestier European (2011), p. 34. A se vedea: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Action+Plan+Progress+Report+2003-2010/>

13 Regulamentul (CE) nr. 1905/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 de stabilire a unui instrument de finanțare a cooperării pentru dezvoltare (JO L 378, 27.12.2006, p. 41). Regulamentul (UE) nr. 233/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument de finanțare a cooperării pentru dezvoltare în perioada 2014-2020 (JO L 77, 15.3.2014, p. 44).

14 Regulamentul (CE) nr. 1638/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 octombrie 2006 de stabilire a dispozițiilor generale privind instituirea unui instrument european de vecinătate și de parteneriat (JO L 310, 9.11.2006, p. 1).

15 Exhaustivitatea raportării cu privire la activitățile aferente FLEGT a constituit o provocare și în exercițiile anterioare de evaluare a planului de acțiune FLEGT. Raportul intermediar cu privire la FLEGT pentru perioada 2003-2010, elaborat de Institutul Forestier European, menționează că „acțiunile și sumele prezentate în acest raport ar trebui considerate doar o imagine aproximativă a activităților întreprinse și a finanțărilor puse la dispoziție, mai degrabă decât o expunere cuprinzătoare și pe deplin comparabilă.”

23

Succesul în combaterea problemelor reprezentate de exploatarea forestieră ilegală și de comerțul asociat depindea de o combinație de factori, și anume de angajamentul asumat de țările partenere, de instituirea mecanismelor de guvernare necesare, precum și de un angajament clar și demonstrat din partea Uniunii Europene și a altor mari producători și importatori de acțiune împreună pentru atingerea unui scop comun. De asemenea, era esențial ca activitățile necesare pentru a garanta progrese reale să aibă loc în paralel. Punerea în aplicare a obiectivelor FLEGT mai depinde într-o mare măsură și de țări precum China, Rusia, India, Coreea și Japonia, actori importanți în domeniul producerii, prelucrării și/sau comerțului cu lemn, și de angajamentul acestora de a lupta împotriva exploatării forestiere ilegale și a comerțului cu produse din lemn recoltat în mod ilegal. Aceste țări nu participă la regimul de licențe FLEGT, iar Comisia a lansat, de-a lungul timpului, un dialog politic cu acestea la nivel bilateral. Până în prezent, dezbaterile au produs rezultate diverse, în general limitate.

24

Abia în anul 2007, la patru ani de la prezentarea planului de acțiune, a fost întocmit un studiu care a evaluat impactul unor posibile măsuri orientate către cererea de lemn¹⁶, care să împiedice importul și introducerea pe piața Uniunii Europene a lemnului produs ilegal. Studiul a condus la o propunere de regulament privind stabilirea unor obligații pentru operatorii care introduc lemn pe piața UE¹⁷.

25

Regulamentul UE privind lemnul (EUTR)¹⁸ a fost adoptat, în cele din urmă, în anul 2010 și a intrat în vigoare în 2013. O adoptare mai rapidă a regulamentului ar fi trimis un mesaj clar, încă din etapele inițiale ale planului de acțiune, privind faptul că UE se poziționează ca vârf de lance al luptei împotriva exporturilor de lemn produs ilegal. Astfel, ar fi existat un stimul complementar pentru țările care doreau să participe la mecanismul acordurilor de parteneriat voluntare. La mai bine de zece ani de la demararea planului de acțiune, Regulamentul UE privind exploatarea lemnului nu a fost pe deplin pus în aplicare în anumite state membre¹⁹. Această situație transmite un mesaj negativ țărilor care fac eforturi spre a se asigura că exporturile lor de lemn sunt legale²⁰.

26

De-a lungul anilor și în special odată cu intrarea în vigoare a unor acte legislative precum Legea Lacey (*Lacey Act*) în Statele Unite ale Americii, legea australiană de interdicție a exploatării forestiere ilegale (*Illegal Logging Prohibition Act*) și Regulamentul UE privind lemnul, anumite regimuri private de certificare și-au revizuit constant standardele în vederea unei mai bune adaptări la cerințele legale. Astfel de regimuri contribuie în mod semnificativ la îndeplinirea obligațiilor de diligență prevăzute în EUTR²¹. Cu toate acestea, numai trei țări care au încheiat un APV (Camerun, Republica Congo și Republica Centrafricană) prevăd recunoașterea regimurilor private ca parte a procesului de acordare de licențe FLEGT, beneficiind în acest sens de sprijin în cadrul FLEGT. Având în vedere dificultățile întâmpinate de la inițierea planului de acțiune FLEGT în ceea ce privește instituirea unor regimuri de licențe gestionate de stat în țările care se confruntă cu astfel de constrângeri în materie de capacități, Comisia nu a promovat suficient sinergiile dintre FLEGT și sistemele private de certificare.

- 16 Documentul de lucru al Comisiei - Document de însoțire a propunerii de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a obligațiilor care revin operatorilor care introduc pe piața lemn și produse din lemn: Evaluarea impactului – Raport privind posibilități suplimentare de combatere a exploatării forestiere ilegale.
- 17 În absența unor astfel de prevederi, producătorii din țările care au încheiat APV s-ar afla într-o situație de dezavantaj față de cei din țările care nu au încheiat astfel de acorduri. În comparație cu acestea din urmă, pentru producătorii din țările semnatare ale unui APV, cerințele legale sunt, în general, mai stricte, iar costurile asociate, mai ridicate.
- 18 Regulamentul (UE) nr. 995/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 de stabilire a obligațiilor care revin operatorilor care introduc pe piața lemn și produse din lemn (JO L 295, 12.11.2010, p. 23). Acesta luptă împotriva comerțului cu lemn recoltat ilegal și cu produse derivate din lemn recoltat ilegal prin intermediul a trei inițiative-cheie: (1) interdicția introducerii pe piața UE a lemnului recoltat ilegal și a produselor derivate din acesta; (2) cerința ca toți comercianții din UE care introduc produse din lemn pe piața Uniunii să acționeze cu prudență (*due diligence*); și (3) obligația ca acești comercianți să întocmească registre ale furnizorilor și clienților lor.
- 19 Patru state membre (Grecia, Spania, Ungaria și România) nu și-au îndeplinit obligațiile referitoare la punerea în aplicare a Regulamentului UE privind lemnul. <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>
- 20 Articolul 20 alineatul (2) din regulament prevede că, în 2015, Comisia trebuie să întocmească un raport privind punerea în aplicare a regulamentului, pe care îl prezintă Parlamentului European și Consiliului.

Observații

Comisia nu a stabilit în mod clar prioritățile de acordare a sprijinului

27

În urma adoptării planului de acțiune, statele membre și Comisia au elaborat o listă de țări prioritare care să fie invitate la consultări informale privind interesul lor eventual pentru programul FLEGT²². Pe listă figurau următoarele țări: Camerun, Gabon, Republica Congo, Ghana, Rusia, Brazilia, Papua-Noua Guinee, Indonezia și Malaysia. În același timp, statele membre și Comisia au convenit ca UE să rămână deschisă negocierilor comerciale cu orice țară care își va exprima interesul în acest sens.

28

Practic toate țările care au arătat un interes față de planul de acțiune FLEGT au putut să se implice în acest proces²³, inclusiv o serie de țări din Asia și din America Latină, în cazul cărora evaluarea impactului realizată de Comisie indicase un impact potențial limitat al acordurilor de parteneriat voluntare, dat fiind volumul redus al schimburilor comerciale dintre aceste țări și Uniunea Europeană.

29

Comisia nu a alocat resursele umane și financiare de care dispunea pe baza unui set de criterii susceptibile să dea cele mai bune rezultate. La stabilirea priorităților în materie de utilizare a resurselor, nu au fost analizate în mod conjugat criteriile precum amploarea fenomenului exploatării forestiere ilegale, volumul de schimburi comerciale cu UE, nivelul de angajament și potențialul țărilor vizate, precum și nevoile de dezvoltare ale acestora.

30

Prin urmare, sprijinul financiar și tehnic limitat a fost repartizat între numeroase țări²⁴, dintre care unele nu erau actori majori în lupta împotriva exploatării forestiere ilegale sau prezentau cele mai reduse posibilități de dezvoltare a nivelului de guvernare necesar pentru a institui, pe termen scurt și mediu, un sistem de licențe (a se vedea **caseta 3**). În acest mod, s-au diluat sprijinul și impactul care ar fi putut fi obținut.

31

În procesul de pregătire a negocierilor destinate încheierii de APV și în timpul acestora, Comisia și guvernele țărilor partenere au identificat condițiile principale necesare bunei funcționări a sistemelor de licențe în țările vizate. Evaluările au inclus analize ale cadrelor juridice și de politică din domeniul forestier, consultări cu ministerele de resort și cu alte părți interesate, precum și o analiză a aspectelor-cheie ale acordurilor de parteneriat voluntare. Condițiile se regăsesc în anexele la aceste acorduri. Anexele includ o listă de domenii care necesită sprijin²⁵ și acțiunile planificate în acest sens²⁶.

32

Acordurile de parteneriat voluntare nu descriau cum ar trebui să fie repartizate responsabilitățile legate de finanțare între guvern, Comisie și alți donatori²⁷.

- 21 Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 607/2012 al Comisiei din 6 iulie 2012 privind normele detaliate referitoare la sistemul *due diligence* și la frecvența și natura controalelor privind organizațiile de monitorizare prevăzute în Regulamentul (UE) nr. 995/2010 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a obligațiilor care revin operatorilor care introduc pe piață lemn și produse din lemn (JO L 177, 7.7.2012, p. 16).
- 22 Procesul-verbal al unei reuniuni *ad hoc* din 26.2.2004 privind coordonarea donatorilor FLEGT.
- 23 În prezent, 26 de țări sunt implicate în diferite etape ale procesului APV.
- 24 Astfel cum se concluzionează în raportul intermediar pentru perioada 2003-2010 întocmit de Institutul Forestier European, „numărul de solicitări de sprijin destinat APV a depășit deja capacitatea de a răspunde tuturor acestor solicitări și unele state membre doresc, de asemenea, să colaboreze cu țări învecinate (Belarus, Rusia și Ucraina) sau cu regiuni învecinate (Balcanii de Vest), care reprezintă o pondere mai mare din comerțul lor decât cea a țărilor tropicale în curs de dezvoltare.” A se vedea Raportul intermediar privind planul de acțiune FLEGT pentru perioada 2003-2010; Institutul Forestier European (2011), p. 36.
- 25 De exemplu, APV dintre UE și Republica Camerun include următoarele aspecte: (a) consolidarea capacităților; (b) comunicare; (c) promovarea produselor FLEGT pe piața Uniunii; (d) monitorizarea pieței interne a lemnului; (e) industrializare; (f) monitorizarea impactului APV; (g) asistență pentru monitorizarea punerii în aplicare a sistemului de verificare a legalității; (h) modernizarea sistemului de urmărire; (i) consolidarea sistemului național de control; (j) sistemul de verificare a legalității; (k) sistemul de acordare a licențelor FLEGT; (l) organizarea auditului independent; (m) reforme ale cadrului legal; (n) căutarea de surse suplimentare de finanțare.

33

Proiectele implementate în colaborare cu guvernele țărilor semnatare ale unor acorduri de parteneriat voluntare vizează nevoile specificate în acestea, de exemplu dezvoltarea unor sisteme de urmărire a lemnului, instituirea unor regimuri de licențe sau crearea funcției auditorului independent. Cu toate acestea, obiectivul de consolidare a aplicării legii de către autoritățile naționale nu era vizat în mod clar, puține proiecte axându-se asupra acestui aspect esențial. Lipsa de rigoare în aplicarea legii are un impact semnificativ asupra amplitudinii activităților de exploatare forestieră ilegală, dat fiind că probabilitatea depistării și a urmării penale a infracțiunilor împotriva mediului este redusă, în timp ce stimulentele de a desfășura activități ilegale sunt ridicate. Țările vizate de APV au nevoi considerabile în acest domeniu, astfel cum este ilustrat, de exemplu, de locurile pe care acestea le ocupă în clasamentul Indicelui de percepție a corupției, stabilit de Organizația *Transparency International* (a se vedea **anexa IV**). Deși în anumite țări care au încheiat APV se poate observa o tendință de ameliorare, totuși, majoritatea se numără în continuare, la nivel mondial, printre țările cu cele mai ridicate niveluri ale ratei corupției percepute.

34

Srijinul acordat procesului APV nu a fost inclus în mod sistematic în strategiile de cooperare pentru dezvoltare stabilite cu țările partenere. În cinci²⁸ dintre cele 12²⁹ țări APV, guvernanta în domeniul forestier are statutul de sector-cheie în documentele de strategie de țară pentru perioada de programare 2007-2013. Având în vedere că exploatarea forestieră ilegală presupune aspecte multisectoriale (guvernanta, comerț, agricultură), FLEGT ar putea fi abordat în cadrul mai multor sectoare-cheie în toate țările APV, însă strategiile de cooperare pentru dezvoltare nu explorează această posibilitate și nici nu precizează nevoia de a integra aspectele referitoare la FLEGT în sectoarele-cheie relevante.

- 26 De exemplu, organizarea pieței interne a lemnului sau instituirea unui sistem de urmărire corespunzător.
- 27 Acordurile de parteneriat voluntare încheiate cu țări ACP se limitează la a menționa nevoia de a găsi resurse în cadrul FED și al altor mecanisme care trebuie identificate. APV cu Indonezia prevede posibilitatea de a căuta resurse în contextul exercițiilor de programare ale UE.
- 28 Camerun, Honduras, Indonezia, Malaysia și Republica Congo.
- 29 Auditorii au analizat situația unui număr de 12 țări care au semnat sau sunt în proces de negociere a unui APV și care beneficiază de srijin FLEGT.

Caseta 3

Liberia și Republica Centrafricană

Liberia și Republica Centrafricană, țări semnatare ale unor acorduri de parteneriat voluntare, au primit un srijin financiar considerabil destinat pregătirii și punerii în aplicare a acordurilor lor respective³⁰. Aceste țări exportă volume extrem de reduse de produse din lemn cu destinația UE și se confruntă cu provocări majore în materie de guvernanta, care le vor împiedica să își dezvolte sisteme funcționale de licențe în viitorul apropiat. În schimb, în comparație cu aceste două țări, Côte d'Ivoire a exportat volume semnificativ mai mari de produse din lemn către UE³¹, însă nu a beneficiat până acum de nicio formă de asistență financiară în vederea pregătirii propriului APV.

30 Importurile anuale de produse din lemn în UE provenind din Liberia și Republica Centrafricană s-au situat, în medie, la 5 milioane de euro, respectiv la 18 milioane de euro, în timp ce srijinul financiar total acordat acestor țări s-a ridicat la 11,9 milioane de euro și, respectiv, la 6,8 milioane de euro.

31 Valoarea medie anuală a exporturilor s-a situat la 166 de milioane de euro.

Sprijinul UE adresat țărilor producătoare de lemn nu a fost suficient de eficace

35

Curtea a examinat:

- (a) dacă realizările proiectelor au fost obținute conform planificării;
- (b) dacă s-au înregistrat progrese satisfăcătoare în direcția instituirii sistemelor de licențe;
- (c) dacă punerea în aplicare a planului de acțiune a fost monitorizată și raportată în mod corespunzător de către Comisie.

Principalele proiecte examinate prezentau probleme

36

Proiectele care au vizat consolidarea capacităților autorităților publice nu au fost eficace. În schimb, FLEGT a reușit să consolideze organizațiile societății civile, sporind astfel transparența sectorului forestier. Proiectele cele mai importante din punct de vedere financiar din Camerun și din Indonezia nu au obținut rezultatele preconizate. Lipsa de succes înregistrată în Camerun a determinat stagnarea progreselor în curs, în timp ce eșecul proiectului din Indonezia a condus la schimbarea priorităților în ceea ce privește utilizarea fondurilor UE.

37

Principalul proiect din cadrul procesului APV din Camerun, care avea obiectivul de a stabili un sistem de urmărire a lemnului³², a eșuat în măsura în care sistemul dezvoltat nu este operațional, ceea ce înseamnă că rezultatele deja existente ale proiectului nu vor fi utilizate. Proiectul s-a desfășurat în perioada 2010-2013 și a costat 2,27 milioane de euro. Acest eșec este rezultatul unei combinații de factori, care variază de la o evaluare necorespunzătoare a nevoilor până la deficiențe grave în punerea în aplicare a proiectului. O caracteristică a acestei evaluări inadecvate a nevoilor a fost coordonarea ineficace a Comisiei cu părțile interesate și, în special, cu Ministerul Pădurilor și Faunei. În plus, contractantul nu și-a îndeplinit obligațiile în mod corespunzător, iar Comisia nu a adoptat la timp măsuri de remediere. Eșecul sistemului de urmărire a lemnului este unul dintre principalii factori care contribuie la întâzieri în punerea în aplicare a APV în Camerun. În prezent, este în curs de elaborare un nou sistem, în cadrul unui alt proiect, finanțat de *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*.

32 Proiectul *Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun* („Instituirea unui sistem de urmărire a lemnului în Camerun”).

38

Principalul succes al procesului FLEGT în Camerun este implicarea societății civile în guvernanta din sectorul forestier. Înainte de semnarea acordului de parteneriat voluntar, organizațiile societății civile nu erau recunoscute de guvern în calitate de parteneri legitimi îndreptățiți să își exprime preocupările cu privire la chestiuni legate de gestionarea resurselor forestiere. Deși relațiile cu ministerele în cauză rămân adesea tensionate³³, ONG-urile locale și internaționale au devenit părți interesate acceptate, care au posibilitatea de a influența, la diferite niveluri, politica națională din domeniul forestier. Acest lucru a avut un impact pozitiv asupra transparenței și a obligației de a se răspunde de gestiune în întregul sector. Cu toate acestea, în pofida faptului că proiectele au consolidat în general poziția societății civile, două dintre cele patru proiecte auditate implementate de către ONG-uri nu au produs toate rezultatele așteptate, în principal din cauza unor obiective prea ambițioase.

39

Proiectul FLEGT cel mai important din punct de vedere financiar desfășurat în Indonezia³⁴ viza îmbunătățirea guvernării și a aplicării legii în sectorul forestier prin consolidarea responsabilității și a transparenței, reducerea comerțului cu lemn recoltat ilegal prin implicarea sectorului comercial și a celui industrial, precum și sprijinirea coordonării activităților FLEGT. Majoritatea rezultatelor planificate nu au fost obținute din cauza modului prea ambițios și nerealist de concepere a proiectului, a problemelor întâmpinate în timpul implementării și a monitorizării deficiente. Proiectul nu a produs realizări concrete, a fost abandonat în mod prematur și o parte din fondurile alocate trebuiau să fie recuperate. În urma unor neînțelegeri cu Comisia cu privire la gestionarea proiectului, guvernul indonezian a decis să pună în aplicare APV fără alt sprijin direct din partea Comisiei.

40

Documentul de strategie de țară al Comisiei referitor la Indonezia pentru perioada 2002-2006 includea gestionarea resurselor naturale, în special a pădurilor, ca unul dintre sectoarele prioritare vizate de asistența pentru dezvoltare, dar această situație s-a schimbat în următoarea perioadă, și anume între 2007 și 2013. Cu excepția proiectului de sprijin FLEGT pentru Indonezia desfășurat în 2004, UE nu a mai programat în această perioadă niciun alt sprijin pentru dezvoltare destinat sectorul forestier din Indonezia.

41

Începând din anul 2004, asistența acordată Indoneziei de către Uniunea Europeană s-a ridicat la 10 milioane de euro alocați unui număr de 11 proiecte, sumă care a fost canalizată exclusiv către ONG-uri. Proiectele au vizat în general sprijinirea participării locale (a societății civile sau a altor actori nestatali, inclusiv a sectorului privat) în cadrul diferitelor elemente ale APV (inclusiv reforma politicilor), îmbunătățirea guvernării în domeniul forestier, precum și punerea în aplicare a unor sisteme de urmărire a lemnului și de monitorizare independentă. Cu toate că această abordare prezenta avantajul de a construi un dialog cu organizațiile angajate, era totuși necesară o abordare mai coordonată, având în vedere amploarea provocărilor întâmpinate. Una dintre aceste provocări a constat în asistența necesară pentru un număr mare de întreprinderi mici și mijlocii (IMM-uri) în cadrul procesului de pregătire pentru obținerea unei licențe FLEGT definitive, însă această sarcină depășește cu mult capacitățile proiectelor Comisiei.

33 De exemplu, Ministerul Pădurilor și Faunei nu dă curs rapoartelor privind cazurile de recoltare ilegală întocmite de comunitățile locale [proiectul intitulat *Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun* („Monitorizarea externă și la nivelul comunității a pădurilor în contextul punerii în aplicare a APV-FLEGT în Camerun”)].

34 Proiectul de sprijin FLEGT CE-Indonezia.

42

Cele patru proiecte examinate, implementate de ONG-uri în Indonezia, urmăreau consolidarea sistemului independent de monitorizare al țării, sprijinirea IMM-urilor, precum și îmbunătățirea proceselor de pregătire și de punere în aplicare a APV. Unul dintre proiecte și-a realizat obiectivele la timp și în limitele bugetului disponibil³⁵. Alte două proiecte sunt încă în curs de implementare, iar în cazul unuia dintre ele există probabilitatea obținerii realizărilor scontate³⁶. Celălalt proiect³⁷ s-a confruntat cu întâzieri majore și cu o reducere considerabilă a domeniului său de aplicare din cauza deficiențelor de la nivelul modului de concepere și a retragerii unuia dintre partenerii de cofinanțare.

43

Principalii factori identificați de Curte care au afectat realizarea obiectivelor proiectelor în aceste două țări au fost evidențiați și de către evaluatorii Comisiei în rapoartele lor de monitorizare axată pe rezultate și în evaluările proiectelor legate de FLEGT din alte țări semnatare ale unui APV. Acești factori erau: evaluarea insuficientă a riscurilor și a constrângerilor inerente proiectelor, conceperea necorespunzătoare a proiectelor, precum și probleme de coordonare între partenerii de proiect.

Progresul înregistrat în direcția acordării licențelor este lent

44

Douăzeci și șase de țări sunt implicate în prezent în procesul APV. Nouă dintre acestea negociază în prezent acorduri de parteneriat voluntar, în timp ce alte șase le-au semnat deja, și anume Indonezia, Camerun, Ghana, Republica Congo, Liberia și Ghana Centrafricană. Nivelul de progres în

cea ce privește acordarea licențelor diferă considerabil între țările semnatare din cauza unei multitudini de factori, precum capacitățile instituționale diferite și nivelurile variate de angajament față de acest proces.

45

Indonezia, cu care negocierile pentru semnarea unui APV au început în martie 2007 (acordul intrând în vigoare în mai 2014), a înregistrat progrese considerabile în ceea ce privește aspectele nesoluționate și speră ca sistemul de licențe FLEGT să fie operațional în viitorul apropiat. Această țară dispune deja de un sistem național de licențe și de garantare a legalității lemnului, acesta fiind obligatoriu pentru toate exporturile. În urma evaluărilor comune realizate în 2013 și 2014, Indonezia procedează în prezent la soluționarea problemelor rămase. Cele două provocări majore cu care se confruntă Indonezia sunt: (1) asigurarea nivelului de governanță necesar pentru o țară de o asemenea mărime și diversitate și (2) asigurarea îndeplinirii pe deplin, de către numeroasele IMM-uri din această țară, a tuturor cerințelor reglementare.

46

Republica Camerun și-a exprimat interesul de a încheia un acord de parteneriat voluntar cu UE în 2004. Cu toate acestea, deși legislația cameruneză din domeniul forestier este considerată a fi bine dezvoltată, ea este, de asemenea, foarte complexă, iar asigurarea punerii ei în aplicare constituie, în continuare, o provocare majoră. Negocierile pentru încheierea unui APV s-au derulat timp de patru ani, din 2006 până în 2010. Din cauza duratei procesului de ratificare, acordul a intrat în vigoare abia la data de 1 decembrie 2011. În conformitate cu calendarul prevăzut în acord, în 2013 urma să fie testat sistemul-pilot de urmărire a lemnului, iar emiterea licențelor FLEGT urma să aibă loc în 2015. Cu toate acestea, obiectivul

- 35 Proiect: Consolidarea organizațiilor societății civile și a întreprinderilor mici și mijlocii din sectorul lemnului în vederea pregătirii APV și a implementării Sistemului indonezian de asigurare a legalității lemnului (SVLK).
- 36 Proiect: Promovarea punerii în aplicare a sistemului de asigurare a legalității lemnului (licența FLEGT) ca pas esențial către o producție și un consum durabile în industria de prelucrare a lemnului din Indonezia.
- 37 Proiect: Consolidarea actorilor statali și nestatali pentru pregătirea, negocierea și/sau punerea în aplicare a APV-FLEGT.

principal al APV, și anume dezvoltarea unui sistem de licențe pentru lemn, este încă departe de a fi atins, în principal din cauza eșecului înregistrat de proiectul care viza dezvoltarea sistemului de urmărire a lemnului. Prin urmare, există numeroase provocări care trebuie depășite înainte de a dispune de un sistem de licențe FLEGT complet operațional.

47

Ghana, prima țară care a semnat un acord de parteneriat voluntar, în 2009, preconiza că va exporta primele produse cu licență FLEGT înainte de sfârșitul anului 2011. Sistemul de urmărire a lemnului este deja operațional, însă procedurile de acordare a licențelor mai trebuie testate încă. În prezent, țara aspiră să dispună de sisteme pregătite pentru acordarea de licențe înainte de sfârșitul anului 2015.

48

În Republica Congo, care a ratificat acordul de parteneriat voluntar în luna mai 2010, sunt în curs de elaborare strategia pentru păduri și o nouă lege pentru domeniul forestier. Progresele au fost totuși lente, din cauza unei combinații de factori privind, în principal, guvernarea.

49

Liberia și Uniunea Europeană au demarat, în martie 2009, negocierile privind un acord de parteneriat voluntar, care a fost semnat în iulie 2011. Cu toate acestea, exploatarea forestieră ilegală continuă să fie o problemă majoră, la fel ca utilizarea abuzivă a permiselor de exploatare pentru uz privat³⁸. Principala provocare o reprezintă capacitatea redusă a serviciilor de gestionare a pădurilor.

50

Acordul de parteneriat voluntar cu Republica Centrafricană a fost încheiat în noiembrie 2011, însă toate măsurile guvernamentale au fost blocate de izbucnirea unui război civil în această țară. La nivel național, multe zone se află în afara controlului serviciilor de gestionare a pădurilor, procesul de punere în aplicare a APV fiind astfel împiedicat.

51

Alte nouă țări sunt în proces de negociere a acordurilor de parteneriat voluntar. Una dintre aceste țări, Malaysia, un important producător de lemn tropical, a fost prima țară care a demarat negocierile, în 2006. Cu toate acestea, procesele intense de negociere desfășurate de-a lungul anilor nu au reușit să surmonteze dificultățile legate de punerea în aplicare a APV pe întreg teritoriul național și îndeosebi în statul Sarawak. În absența unui APV, Malaysia utilizează la scară largă mecanisme de certificare publice și private.

52

Deși Comisia a reușit să pună în evidență problema exploatarea forestieră ilegale și să mențină activ în mare măsură interesul pentru acest subiect, progresul înregistrat în ceea ce privește acordarea de licențe a fost lent. Există pericolul instalării unei „apatii” în ceea ce privește implementarea FLEGT, pe măsură ce țările devin frustrate din cauza lipsei progreselor și pot găsi alte piețe, mai puțin stricte, pentru produsele lor. În majoritatea țărilor, principalele provocări la adresa procesului de punere în aplicare sunt lipsa capacității instituționale, corupția larg răspândită și slaba aplicare a legii.

38 A se vedea: <http://www.illegal-logging.info/regions/liberia>

Procedurile de monitorizare și raportare nu erau satisfăcătoare

53

Comisia nu a elaborat rapoarte periodice privind evoluția planului de acțiune FLEGT. În pofida faptului că, în conformitate cu articolul 9 din Regulamentul FLEGT, Comisia trebuia să prezinte un raport Consiliului în termen de doi ani de la data intrării în vigoare a primului acord de parteneriat voluntar, niciun astfel de raport nu a fost întocmit până în prezent. Erau disponibile rapoarte referitoare la fiecare țară parteneră, care conțin informații privind activitățile desfășurate în diverse domenii ale acordului, dar acestea nu au măsurat evoluția punerii în aplicare a APV în raport cu etape stabilite și nici nu au descris realizările și dificultățile întâmpinate sau modul în care au fost abordate acestea.

54

Era de asemenea problematică lipsa unui cadru care să includă o bază de date solidă (a se vedea punctul 22) și care să faciliteze asumarea răspunderii. Având în vedere lipsa de obiective și de etape stabilite, evaluarea progreselor a fost dificilă. Astfel cum se preciza în Raportul intermediar privind planul de acțiune FLEGT pentru perioada 2003-2010, întocmit de Institutul Forestier European, acest proces este cu atât mai dificil cu cât planul de acțiune reprezintă mai degrabă un proces politic decât un program de sprijin în sens clasic³⁹.

55

Abia spre sfârșitul anului 2014, Comisia a introdus un cadru standardizat de monitorizare a progreselor în vederea măsurării îndeplinirii pașilor esențiali ai punerii în aplicare a APV. Până în prezent, acest demers era utilizat de Comisie doar în scopuri de gestiune internă. Având în vedere că sistemul nu a fost introdus decât foarte recent, ar fi prematur orice comentariu privind funcționarea în practică a acestuia.

56

La sfârșitul anului 2014, Comisia a lansat o evaluare externă a planului de acțiune FLEGT, preconizând prezentarea unui raport în octombrie 2015. Această evaluare, care are loc la 12 ani de la prezentarea planului de acțiune, s-a lăsat așteptată prea mult timp, având în vedere dificultățile întâmpinate și evoluțiile considerabile apărute în toată această perioadă, care ar fi trebuit identificate și analizate pentru a le evalua impactul asupra planului de acțiune existent. Pot fi citate ca exemplu:

- (a) importanța tot mai mare a principalelor economii asiatice în comerțul cu lemn;
- (b) impactul în continuă creștere al conversiei ilegale a pădurilor în alte scopuri, precum agricultura;
- (c) posibilitățile de a crea sinergii mai puternice cu măsura REDD+ privind atenuarea schimbărilor climatice;
- (d) tendințele în schimbare din domeniul exporturilor de lemn către UE;
- (e) posibilitatea de a exploata mai bine sistemele private de licențe.

³⁹ Raportul intermediar privind planul de acțiune FLEGT pentru perioada 2003-2010, Institutul Forestier European (2011), p. 34.

57

Curtea concluzionează că Comisia nu a gestionat îndeajuns de bine sprijinul furnizat în cadrul planului de acțiune FLEGT al Uniunii Europene.

58

Sprijinul FLEGT nu a fost suficient de bine conceput și direcționat:

- (a) Sprijinul acordat de UE procesului FLEGT a avut la bază o evaluare riguroasă a problemei exploatării forestiere ilegale, a posibilelor cauze ale acestora și a măsurilor care ar putea fi adoptate, iar Comisia a conceput planul de acțiune FLEGT într-o manieră inovatoare.
- (b) Cu toate acestea, Comisia nu a elaborat un plan de activitate corespunzător, care să prevadă obiective și etape de implementare clare și care să dispună de un buget specific. Deși ar fi fost dificilă definirea încă de la început a acestor parametri, aceștia ar fi trebuit stabiliți totuși în primii ani de existență ai planului.
- (c) Adoptarea tardivă și ritmul lent de punere în aplicare a Regulamentului UE privind lemnul au avut un efect descurajator pentru țările APV în procesul de pregătire a unui eventual sistem de licențe FLEGT.
- (d) Vidul creat de absența licenței FLEGT a fost umplut în mare măsură de organisme private de certificare, acestea contribuind în mod semnificativ la îndeplinirea obligațiilor de diligență (*due diligence*) prevăzute în regulament. Cu toate acestea, Comisia nu a explorat în mod suficient posibilele sinergii dintre FLEGT și aceste mecanisme private de certificare.
- (e) Comisia nu a stabilit priorități clare de finanțare în vederea acordării de sprijin țărilor producătoare de lemn.

Recomandarea 1 Planul de acțiune

Comisia ar trebui să elaboreze un plan de activitate pentru diferitele componente ale planului de acțiune FLEGT pentru perioada 2016-2020, stabilind obiective clare și specifice, priorități, termene și un buget alocat sprijinului acordat de UE în țările producătoare de lemn. Obiectivele ar trebui să ia în considerare capacitățile țărilor vizate și limitările specifice ale acestora.

Recomandarea 2 Punerea în aplicare a Regulamentului UE privind lemnul

Este imperios necesar ca Comisia să insiste asupra unei puneri în aplicare riguroase a Regulamentului privind lemnul în toate statele membre.

Recomandarea 3 Sistemele private de certificare

Comisia ar trebui să identifice în ce măsură pot fi utilizate pe scară mai largă rezultatele activității organismelor de certificare private recunoscute.

Recomandarea 4 Alocarea de resurse

Alocarea resurselor ar trebui să vizeze cel mai mare impact posibil în ceea ce privește combaterea exploatării forestiere ilegale și a comerțului asociat. În cazul în care punerea în aplicare a cerințelor prevăzute în acordurile de parteneriat voluntare pare mai puțin fezabilă, Comisia ar trebui să propună măsuri de sprijin destinate guvernantei în domeniul forestier, fără să semneze neapărat acorduri de parteneriat voluntare.

59

Sprijinul UE adresat țărilor producătoare de lemn nu a fost suficient de eficace.

- (a) Acesta a consolidat societatea civilă și a sensibilizat publicul din țările partenere cu privire la problema exploatării forestiere ilegale, însă proiectele destinate consolidării capacităților autorităților publice nu au produs rezultatele așteptate.
- (b) Regimul de licențe FLEGT, care constituie fundamentul planului de acțiune, încă nu este operațional în niciuna dintre țările partenere. Au trecut 12 ani de la prezentarea planului de acțiune și, deși a existat un interes considerabil pentru acordurile de parteneriat voluntare, nu există încă niciun sistem operațional de licențe FLEGT, iar termenele succesive fixate pentru introducerea acestor sisteme nu au fost respectate.
- (c) Comisia nu a monitorizat și nu a raportat în mod corespunzător progresele înregistrate de planul de acțiune FLEGT. Evaluarea începută la sfârșitul anului 2014 s-a lăsat așteptată prea mult timp.

Recomandarea 5 Raportarea

Comisia ar trebui să prezinte, la fiecare doi ani, un raport privind progresele planului de acțiune FLEGT. Raportul ar trebui să includă o evaluare a punerii în aplicare a acordurilor de parteneriat voluntare și să prezinte respectarea termenelor planificate, dificultățile întâmpinate, precum și măsurile adoptate sau planificate.

Recomandarea 6 Evaluări

Comisia ar trebui să utilizeze evaluarea actuală ca pe o oportunitate de a analiza modul în care ar putea fi modificată abordarea în curs în vederea producerii unor rezultate mai tangibile.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera III, condusă de domnul Karel PINXTEN, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 8 septembrie 2015.

Pentru Curtea de Conturi



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Președinte

Punerea în aplicare a programelor privind FLEGT, guvernarea în domeniul forestier și schimburile comerciale în perioada 2003-2013

(în milioane de euro)

Regiunea/Țara	Acorduri de parteneriat voluntare			Mod de gestiune			Total
	Semnate (anul)	Interes exprimat ¹	Negocieri în curs ³	Punere în aplicare de către statele membre	Gestiune comună cu organizații internaționale	Altele (punere în aplicare de către țările partener, ONG-uri, societăți publice și private)	
Africa Subsahariană							74,89
Multinaționale ²						14,92	14,92
Camerun	2010					13,66	13,66
Liberia	2011			8,00		3,90	11,90
Ghana	2009					3,00	3,00
Burkina Faso					7,80	0,20	8,00
Republica Congo	2010					7,56	7,56
Republica Centrafricană	2011					6,80	6,80
Republica Democratică Congo			X		3,00	2,18	5,18
Uganda						2,75	2,75
Madagascar						0,68	0,68
Gabon			X			0,20	0,20
Sudan						0,19	0,19
Malawi						0,05	0,05
America Latină							90,21
America Latină ²						3,93	3,93
Honduras			X	20,40		21,73	42,13
Brazilia					10,79	12,74	23,53
Nicaragua				2,00		6,06	8,06
Columbia		X				8,05	8,05
Peru		X				4,03	4,03
Guyana			X			0,45	0,45
Chile						0,04	0,04

(în milioane de euro)

Regiunea/Țara	Acorduri de parteneriat voluntare			Mod de gestiune			Total
	Semnate (anul)	Interes exprimat ¹	Negocieri în curs ³	Punere în aplicare de către statele membre	Gestiune comună cu organizații internaționale	Altele (punere în aplicare de către țările partenere, ONG-uri, societăți publice și private)	
Asia și Pacific							43,37
Multinaționale ²					10,60	1,91	12,51
Indonezia	2011					21,95	21,95
China						3,84	3,84
Filipine		X				1,92	1,92
Afganistan						1,88	1,88
Thailanda						0,61	0,61
Myanmar/Birmania		X				0,45	0,45
Insulele Solomon		X				0,18	0,18
Malaysia			X				
Vietnam			X			0,03	0,03
Vecinătate							25,04
Multinaționale ²					15,00		15,00
Maroc						5,63	5,63
Kosovo				2,70		0,41	3,11
Munte negru						0,75	0,75
Liban						0,33	0,33
Albania						0,10	0,10
Georgia						0,09	0,09
Belarus						0,03	0,03
Două sau mai multe regiuni							63,65
Multinaționale ²					39,60	24,05	63,65
TOTAL				33,10	86,79	177,28	297,17

1 Șase alte țări și-au exprimat interesul (Bolivia, Cambodgia, Ecuador, Guatemala, Papua-Noua Guinee și Sierra Leone), însă deocamdată nu există un angajament financiar.

2 Proiectele multinaționale includ: (**pentru Asia și Pacific**) acorduri încheiate cu Institutul Forestier European, în valoare totală de 10,6 milioane de euro (FLEGT Asia), și (**pentru regiunea vizată de politica de vecinătate a UE**) acorduri semnate cu Banca Mondială, în valoare totală de 15 milioane de euro (FLEGT).

În ceea ce privește **proiectele multinaționale care acoperă mai mult de două regiuni**, programele principale cuprind acorduri în valoare de 12 milioane de euro cu Institutul Forestier European și acorduri în valoare de 20 de milioane de euro cu FAO (FLEGT ACP: 10 milioane de euro și EU FAO FLEGT: 10 milioane de euro).

3 Există negocieri în curs cu încă trei țări, pentru care nu s-a stabilit încă un angajament financiar – Côte d'Ivoire, Laos și Thailanda.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de DG DEVCO.

Lista proiectelor auditate

Țara	Titlul proiectului	Contribuția UE (în euro)	Perioada de punere în aplicare
Camerun	Instituirea în Camerun a unui observator independent de control în sectorul forestier și de depistare a infracțiunilor forestiere (<i>Mise en place d'un Observateur Indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun</i>)	2 480 070	31.12.2009-30.12.2013
	Instituirea unui sistem de urmărire a lemnului în Camerun (<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i>)	2 496 763	15.2.2010-14.12.2012
	Instituirea auditului independent al sistemului FLEGT în Camerun (<i>Mise en place d'un Audit Indépendant du Système FLEGT au Cameroun</i>)	1 164 600	4.5.2012-3.5.2014
	Promovarea producției și a exporturilor legale de lemn provenind din pădurile aflate în proprietatea comunităților (<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i>)	987 139	1.2.2011-31.1.2012
	Monitorizarea externă și la nivelul comunității a pădurilor în contextul punerii în aplicare a APV FLEGT în Camerun (<i>Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun</i>)	113 836	19.1.2012-18.7.2013
Indonezia	Proiectul de sprijin FLEGT CE-Indonezia (<i>EC-Indonesia FLEGT Support Project</i>)	11 276 872	1.3.2006-28.11.2011
	Planuri participative de amenajare a spațiului și dispoziții instituționale durabile privind consolidarea drepturilor funciare, forestiere și comunitare în Indonezia (<i>Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia</i>)	1 796 619	1.3.2010-28.2.2014
	Consolidarea actorilor statali și nestatali pentru pregătirea, negocierea și/sau punerea în aplicare a APV FLEGT (<i>Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA</i>)	1 189 228	10.1.2011-31.12.2015
	Consolidarea rețelei independente de supraveghere a pădurilor în vederea asigurării unui sistem credibil de verificare a legalității lemnului și a punerii în aplicare eficace a APV (<i>Strengthening Indonesia's Independent Forestry Monitoring Network to ensure a credible timber legality verification system and effective VPA implementation</i>)	188 946	1.5.2011-30.4.2013
Promovarea punerii în aplicare a sistemului de asigurare a legalității lemnului (licența FLEGT) ca pas esențial către o producție și un consum durabile în industria de prelucrare a lemnului din Indonezia (<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>)	1 091 463	30.1.2013-28.2.2014	

Lista evaluărilor proiectelor și a rapoartelor de monitorizare axată pe rezultate care au făcut obiectul analizei

Evaluări

	Titlul proiectului	Contribuția UE (în euro)	Țara	Data și tipul evaluării	Principalele constatări ale raportului
1	Programul regional de sprijin din cadrul planului de acțiune FLEGT al UE în Asia (<i>Regional Support Programme for the EU FLEGT Action Plan in Asia</i>)	5 800 000	Serviciile centrale	Decembrie 2010 Evaluare la jumătatea perioadei	<ul style="list-style-type: none"> ○ Concepere deficitară a proiectului: obiectivele, activitățile, rezultatele și etapele proiectului nu au fost suficient de specifice. ○ Nu există un sistem clar de monitorizare a performanței, ceea ce duce la un grad redus de eficiență și la limitări în materie de asigurare a răspunderii.
2	VERIFOR – Opțiuni instituționale de verificare a legalității în sectorul forestier (<i>Institutional Options for Verifying Legality in the Forest Sector</i>)	1 902 171		Noiembrie 2009 Evaluare finală	<ul style="list-style-type: none"> ○ Lipsă de flexibilitate a proiectului în sensul adaptării sau al integrării cadrului său logic în dinamica anumitor regiuni din Asia și din Africa, fapt care i-a redus eficacitatea.
3	Planul de acțiune privind comerțul cu lemn (<i>Timber Trade Action Plan – TTAP</i>), proiect gestionat de Fondul Pădurilor Tropicale (<i>Tropical Forest Fund – TFT</i>)	3 389 796		Mai 2012 Evaluare finală pentru prima etapă și evaluare la jumătatea perioadei pentru etapa a doua	<ul style="list-style-type: none"> ○ Performanță generală a proiectului extrem de satisfăcătoare.
4	Garantarea participării la procesul de luare a deciziilor: sprijinirea asocierilor de ONG-uri în vederea participării la procesele APV FLEGT cu scopul de a îmbunătăți guvernanta în domeniul forestier și de a consolida drepturile populațiilor locale și indigene (<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>)	960 000		Iunie 2012 Evaluare finală	<ul style="list-style-type: none"> ○ Performanță generală a proiectului extrem de satisfăcătoare.
5	Grupul de formare în domeniul guvernantei în sectorul forestier – utilizarea practică, echitabilă și durabilă a pădurilor [<i>Forest Governance Learning Group (FGLG) – enabling practical, just and sustainable forest use</i>]	1 866 365		Ianuarie 2014 Evaluare finală	<ul style="list-style-type: none"> ○ Lipsa unei evaluări sistematice a nevoilor și un cadru logic insuficient de specific al proiectului, din care lipsește definirea corespunzătoare a indicatorilor la nivel de țară. ○ În cadrul proiectului, a fost sprijinit un număr prea mic de acțiuni pentru a se putea obține ameliorarea preconizată a nivelului de guvernanta.
6	Instituirea unui sistem de urmărire a lemnului în Camerun (<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i>).	2 496 763	Camerun	Mai 2013 Evaluare finală	<ul style="list-style-type: none"> ○ Concepere deficitară a proiectului: nu au fost luate în considerare în mod adecvat riscurile și constrângerile de la nivel național. ○ Coordonare insuficientă în rândul părților interesate. ○ Gestionare și monitorizare ineficace a proiectului. ○ Realizările obținute nu au corespuns celor planificate.

	Titlul proiectului	Contribuția UE (în euro)	Țara	Data și tipul evaluării	Principalele constatări ale raportului
7	Promovarea producției și a exporturilor legale de lemn provenind din pădurile aflate în proprietatea comunităților (<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i>)	987 139	Camerun	Decembrie 2012 Evaluare la jumătatea perioadei	<ul style="list-style-type: none"> ○ Constrângerile nu au fost evaluate și anticipate în mod suficient. ○ Lipsă de realism la conceperea proiectului.
8	Consolidarea guvernancei din sectorul forestier în Africa (<i>Strengthening African Forest Governance</i>) – prin intermediul unor reuniuni naționale de nivel înalt privind exploatarea forestieră ilegală și al activităților de sensibilizare și de formare la nivel intermediar	1 890 608		Mai 2013 Evaluare la jumătatea perioadei	<ul style="list-style-type: none"> ○ Absența unui cadru logic adecvat care să includă indicatori verificabili în mod obiectiv. ○ Deficiențe în monitorizarea proiectului: reuniuni sporadice ale comitetului director. ○ Probleme de coordonare care au condus la lipsa unei legături între diferitele realizări ale proiectului.
9	Proiectul de sprijin FLEGT CE-Indonezia (<i>EC-Indonesia FLEGT Support Project</i>)	11 276 872	Indonezia	Septembrie 2010 Evaluare finală	<ul style="list-style-type: none"> ○ Concepere nerealistă și necorespunzătoare a proiectului. ○ Monitorizare și supraveghere ineficace a proiectului. ○ Majoritatea realizărilor nu au fost obținute conform planificării.
10	Monitorizarea independentă a punerii în aplicare a legislației forestiere și a guvernancei în sprijinul APV FLEGT în regiunea bazinului fluviului Congo (<i>Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo</i>)	1 598 497	Republica Congo	Martie 2012 Evaluare la jumătatea perioadei	<ul style="list-style-type: none"> ○ Au existat unele deficiențe în cadrul logic, îndeosebi în ceea ce privește definirea unor indicatori care să poată fi verificați în mod obiectiv. ○ Deficiențe în monitorizarea proiectului: reuniuni sporadice ale comitetului director.

Rapoarte privind sistemul de monitorizare axată pe rezultate

	Titlul proiectului	Contribuția UE la program (în euro)	Țara	Data raportului	Principalele constatări ale raportului
11	Programul dedicat populațiilor dependente de păduri: participarea fermă la procesul de luare a deciziilor: participarea efectivă a comunităților dependente de păduri și a organizațiilor societății civile la FLEGT <i>(Forest Peoples Programme: A Strong Seat at the Table: Effective Participation of Forest-Dependent Communities and Civil Society Organisations in FLEGT)</i>	778 271	Camerun	Martie 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cadru logic nu a fost elaborat în mod corespunzător, îngreunând evaluarea realizărilor obținute. ○ Partenerii nu au fost implicați în mod corespunzător în conceperea proiectului. ○ Coordonare limitată cu alte proiecte FLEGT și alți actori la nivel național. ○ Eforturi de monitorizare limitate.
12	Promovarea producției și a exporturilor legale de lemn provenind din pădurile aflate în proprietatea comunităților <i>(Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires)</i>	987 139		Martie 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cadru logic deficient cu obiective și indicatori insuficient de specifici. ○ Nu a existat o analiză corespunzătoare a riscurilor. ○ Activități de monitorizare insuficiente. ○ Întârzieri în etapa de punere în aplicare. ○ Lipsa unei strategii de ieșire flexibile sau viabile.
13	Consolidarea guvernancei din sectorul forestier în Africa <i>(Strengthening African Forest Governance)</i> – prin intermediul unor reuniuni naționale de nivel înalt privind exploatarea forestieră ilegală și al activităților de sensibilizare și formare la nivel intermediar	1 890 608		Iunie 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cadru logic deficient, cu un mod de concepere nesatisfăcător a obiectivelor, realizărilor și indicatorilor. ○ Coordonare insuficientă a părților interesate. ○ Realizări de o calitate necorespunzătoare și durabilitate incertă.
14	Consolidarea capacităților în regiunea bazinului fluviului Congo și punerea în aplicare a unui sistem independent de monitorizare a aplicării legii și a guvernancei în domeniul forestier în Republica Congo <i>[Capacity building in the Congo Basin and implementation of Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance – (IM-FLEG)]</i>	1 636 366	Republica Congo	Aprilie 2009	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicatorii nu erau întotdeauna cuantificabili. ○ Proiectul depinde de finanțare externă și nu generează venituri proprii. ○ Există riscul ca structura instituțională să nu se poată susține în lipsa intervenției din exterior.
15	Monitorizarea independentă a punerii în aplicare a legislației forestiere și a guvernancei în sprijinul APV FLEGT în regiunea bazinului fluviului Congo <i>[Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo]</i>	1 438 647		Decembrie 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicatori nespecifici și dificil de măsurat. ○ În pofida planificării, nu a avut loc nicio reuniune a comitetului director. ○ Durabilitatea depinde de finanțarea permanentă din partea donatorilor.
16	Promovarea APV FLEGT în vederea asumării și a participării comunităților locale, inclusiv a populațiilor autohtone, la punerea în aplicare a acordului <i>(Vulgarisation de l'APV/FLEGT pour une appropriation et participation des populations locales dont les populations autochtones dans sa mise en œuvre)</i>	180 000		Decembrie 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cadru logic deficient, anumiți indicatori nu pot fi măsurați. ○ Părțile interesate nu au fost implicate corespunzător în conceperea proiectului. ○ În pofida planificării, nu a avut loc nicio reuniune a comitetului director. ○ Probleme de durabilitate: procesul APV este încă în curs, nivel insuficient de formare tehnică a partenerilor și a altor părți interesate.

	Titlul proiectului	Contribuția UE la program (în euro)	Țara	Data raportului	Principalele constatări ale raportului
17	Inițiativa în materie de guvernare pentru drepturi și asumarea responsabilității în domeniul gestionării pădurilor (<i>Governance Initiative for Rights & Accountability in Forest Management – GIRAF</i>)	865 767	Ghana	Iulie 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cadru logic nesatisfăcător. ○ Riscuri și ipoteze vagi. ○ Coordonare insuficientă a partenerilor. ○ Absența politicilor în domeniu. ○ Punerea în aplicare ineficientă a anumitor activități. ○ Modul de concepere a proiectului nu prevede asigurarea durabilității.
18	Sprrijin pentru integrarea piețelor interne ale lemnului legale și legitime în acordurile de parteneriat voluntare (<i>Supporting the integration of legal and legitimate domestic timber markets into Voluntary Partnership Agreements</i>)	1 999 265		Iunie 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicatorii nu sunt întotdeauna măsurabili; dificultăți de monitorizare și măsurare a rezultatelor.
19	Adoptarea unei căi inovatoare de conservare a pădurii tropicale: de la exploatarea forestieră ilegală la buna guvernare (<i>Pioneering a new way to conserve rainforest: from illegal logging to good governance</i>)	2 560 516	Indonezia	Noiembrie 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicatori definiți insuficient. ○ Subestimarea, de către responsabilii proiectului, a complexității proiectului și a numărului de actori implicați. ○ Integreare deficientă în structurile instituționale locale.
20	Îmbunătățirea guvernării resurselor silvicole și reducerea exploatării forestiere ilegale și a comerțului asociat cu ajutorul colaborării depline a societății civile în Asia de Sud-Est (<i>Improving governance of forest resources and reducing illegal logging and associated trade with full civil society participation in SE Asia</i>)	1 645 901		Septembrie 2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicatorii ar fi trebuit să fie mai realiști.
21	Planuri participative de amenajare a spațiului și dispoziții instituționale durabile privind consolidarea drepturilor funciare, forestiere și comunitare în Indonezia (<i>Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia</i>)	1 796 619		Noiembrie 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicatorii nu prezintă nivelul necesar de detaliere. ○ Deficiențe la nivelul raportării progreselor. ○ Absența unei strategii de ieșire riguroase.
22	Consolidarea actorilor statali și nestatali pentru pregătirea, negocierea și/sau punerea în aplicare a APV FLEGT (<i>Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA</i>).	1 189 228		Decembrie 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicatori necorespunzători ○ Coordonare insuficientă: lipsa reuniunilor comitetelor directoare, colaborare limitată între parteneri. ○ Întârzieri în etapa de punere în aplicare.

	Titlul proiectului	Contribuția UE la program (în euro)	Țara	Data raportului	Principalele constatări ale raportului
23	Consolidarea gestionării pădurilor în Liberia după conflict (<i>Strengthening Forest Management in Post-Conflict Liberia</i>)	1 616 448	Liberia	Iunie 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cadru logic nerealist și lipsit de claritate. ○ Absența instrumentelor de monitorizare și evaluare la nivelul concepției. ○ Numeroși beneficiari nu au participat la procesul de concepere a proiectului. ○ Probleme de comunicare între delegația UE și partenerul responsabil de punerea în aplicare. ○ Absența unei strategii în materie de durabilitate.
24	Monitorizarea independentă, de către societatea civilă, a respectării legii și a guvernancei în domeniul forestier în Liberia (<i>Civil Society Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (CSIMFLEG) in Liberia</i>)	150 000		Mai 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cadru logic nesatisfăcător: indicatori definiți necorespunzător, calendar nerealist. ○ Beneficiarii săraci și sectorul privat nu au fost implicați în procesul de concepere a proiectului. ○ Monitorizare necorespunzătoare, absența unui comitet director care să reunească toate părțile interesate. ○ În planul de lucru nu figurează nicio strategie de retragere. ○ Cadru de politică nesatisfăcător.
25	Îmbunătățirea guvernancei în domeniul forestier prin monitorizarea de către societatea civilă (<i>Improving forest governance through civil society monitoring</i>)	129 852		Mai 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cadru logic lipsit de claritate, absența unor indicatori SMART. ○ Populația rurală săracă și sectorul privat nu au fost implicați în procesul de concepere. ○ Numeroase realizări au înregistrat întârzieri, iar altele nu au mai fost produse. ○ Probleme de comunicare între delegația UE și partenerul responsabil de punerea în aplicare. ○ Absența unei strategii de ieșire.

Transparency International – Indicele de percepție a corupției (CPI) pentru perioada 2007-2013

Țara	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	CPI													
	Valoarea CPI	Clasament	Valoarea CPI	Clasament	Valoarea CPI	Clasament	Valoarea CPI	Clasament	Valoarea CPI	Clasament	Valoarea CPI	Clasament	Valoarea CPI	Clasament
Camerun	2,4	138	2,3	141	2,2	146	2,2	146	2,5	134	2,6	144	2,5	144
Liberia	2,1	150	2,4	138	3,1	97	3,3	87	3,2	91	4,1	75	3,8	83
Ghana	3,7	69	3,9	67	3,9	69	4,1	62	3,9	69	4,5	64	4,6	63
Republica Congo	2,1	150	1,9	158	1,9	162	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,2	154
Republica Centrafricană	2,0	162	2,0	151	2,0	158	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,5	144
Republica Democratică Congo	1,9	168	1,7	171	1,9	162	2,0	164	2	168	2,1	160	2,2	154
Gabon	3,3	84	3,1	96	2,9	106	2,8	110	3	100	3,5	102	3,4	106
Honduras	2,5	131	2,6	126	2,5	130	2,4	134	2,6	129	2,8	133	2,6	140
Guyana	2,6	123	2,6	126	2,6	126	2,7	116	2,5	134	2,8	133	2,7	136
Indonezia	2,3	143	2,6	126	2,8	111	2,8	110	3	100	3,2	118	3,2	114
Malaysia	5,1	43	5,1	47	4,5	56	4,4	56	4,3	60	4,9	54	5,0	50
Vietnam	2,6	123	2,7	121	2,7	120	2,7	116	2,9	112	3,1	123	3,1	116

Indicele de percepție a corupției (*Corruption Perception Index – CPI*) măsoară nivelul perceput al corupției în sectorul public pe o scară de la 0 (extrem de corupt) la 10 (foarte integru). Clasamentul pentru anul 2013 a cuprins evaluarea a 177 de țări.

Sinteză

I
Poziția de lider a UE în eforturile depuse la nivel mondial pentru combaterea exploatării forestiere ilegale este recunoscută pe scară largă. Uniunea Europeană și cele 28 de state membre au colaborat cu peste 40 de țări producătoare și cu o serie de țări consumatoare din lume pentru a pune în aplicare măsuri conexe planului de acțiune FLEGT.

II
Trebuie subliniat faptul că respectiva comunicare FLEGT a răspuns unui apel ferm la acțiune comună lansat de Comisie, statele membre și țările producătoare. Planul de acțiune FLEGT este un cadru politic care a avut succes în mobilizarea atenției politice privind problema exploatării forestiere ilegale, a unor măsuri politice și de reglementare, precum și a sprijinului pentru guvernanta din partea UE, a statelor membre și a unor țări partenere. Este important să se ia în considerare că FLEGT nu este un program de cooperare finanțat, cu un mecanism de finanțare special.

Planul de acțiune FLEGT „stabilește un proces și un pachet de măsuri” în cadrul diferitelor componente și se bazează, în principal, pe măsuri politice și de reglementare, completate de sprijinul tradițional vizând cooperarea pentru dezvoltare în vederea atingerii obiectivelor sale.

III
Comisia nu împărtășește concluzia Curții potrivit căreia sprijinul acordat țărilor producătoare de lemn în cadrul planului de acțiune FLEGT al UE nu a fost suficient de bine gestionat. Comisia a depus toate eforturile pentru a gestiona sprijinul FLEGT pentru țările producătoare cât mai bine posibil, luând în considerare provocările legate de combaterea exploatării forestiere ilegale, complexitatea promovării bunei guvernante forestiere și a aplicării legii în diverse țări în curs de dezvoltare, precum și natura inovatoare a planului de acțiune FLEGT. Comisia își va continua eforturile în vederea îmbunătățirii eficienței, eficacității și economiei. Aceasta se va baza pe raportul special al Curții, precum și pe evaluarea continuă a planului de acțiune FLEGT, care a fost în măsură să examineze o gamă largă de programe, proiecte și măsuri. De asemenea, Comisia subliniază că FLEGT este un demers comun al Comisiei, al statelor membre și al țărilor partenere.

Acest lucru ar trebui luat în considerare, printre altele, la evaluarea alocării resurselor. Nu ar trebui să se aștepte ca numai resursele Comisiei să abordeze toate problemele în materie de aplicare a legii și de guvernanta în domeniul forestier.

IV
Comisia nu este de acord cu o parte din observația Curții.

Caracterul inovator al planului de acțiune FLEGT, diversitatea măsurilor de politică, de reglementare și de cooperare pentru dezvoltare, precum și multitudinea de actori și parteneri sunt dificil de încadrat într-un singur plan de lucru cu obiective și termene clare și cu un buget specific. Cu toate acestea, multe dintre măsurile FLEGT, cum ar fi acordurile de parteneriat voluntar sau proiectele, au propriul plan detaliat de punere în aplicare.

Asistența a fost acordată conform unor criterii clare, însă utilizarea unui set unic de criterii pentru toate intervențiile a fost imposibilă în absența unui instrument de finanțare și a unui buget specific unificat.

Comisia nu împărtășește opinia Curții potrivit căreia Regulamentul UE privind lemnul (EUTR) a fost adoptat tardiv. EUTR nu a fost menționat în planul de acțiune, care se referă doar la explorarea „fezabilității legislației pentru controlul importurilor de lemn recoltat ilegal în UE”. Regulamentul a fost propus doar după un exercițiu amplu în care au fost examinate mijloacele de abordare a exploatării forestiere ilegale prin intermediul legislației existente. Legislația a fost adoptată și a intrat în vigoare la 20 octombrie 2010 și a devenit aplicabilă în martie 2013. La intrarea în vigoare a EUTR, Comisia a luat măsuri pentru a asigura punerea în aplicare pe deplin a legislației.

V

Comisia dorește să sublinieze următoarele aspecte. În primul rând, dezvoltarea unui sistem funcțional de acordare a licențelor și de asigurare a legalității în temeiul FLEGT necesită mult mai mult decât proiecte eficiente. În al doilea rând, deși au trecut 12 ani de la adoptarea planului de acțiune FLEGT, timpul scurs de la încheierea celor 6 acorduri de parteneriat voluntar aflate în stadiul de punere în aplicare variază între 1,5 și 4,5 ani – aceasta este o perioadă de timp relativ scurtă pentru a pune în aplicare reformele ambițioase în materie de guvernare și ale sistemelor pe care le implică acordurile de parteneriat voluntar, mai ales dacă se iau în considerare mediile dificile de guvernare din multe dintre țările partenere. Astfel cum s-a recunoscut la punctul 45 din raportul Curții, sisteme de acordare a licențelor au fost instituite în Indonezia și Ghana și au fost derulate în toată țara. Ambele au fost supuse unei evaluări și sunt îmbunătățite pe baza constatărilor și a recomandărilor din evaluările respective. Acordul de parteneriat voluntar instituie standarde ridicate pentru sistemele de asigurare a legalității, care trebuie să fie îndeplinite înainte ca sistemul de licențe FLEGT să poată fi inițiat.

Introducere

02

În multe cazuri, un set complex și divers de legi și regulamente, adesea cu lacune și contradicții interne, reglementează sectorul forestier și contribuie la incertitudine juridică pentru industria forestieră și persoanele dependente de resursele forestiere. Definirea a ceea ce este legal sau ilegal necesită o revizuire aprofundată a legislației existente.

04

Proiectarea și dezvoltarea a două regulamente (Regulamentul FLEGT și Regulamentul UE privind lemnul), precum și a acordurilor comerciale (APV) sunt realizări majore care merită să fie recunoscute. Acestea au absorbit o mare parte din timpul și resursele Comisiei în perioada 2004-2010.

Caseta 1

Planul de acțiune nu include regulamentul Uniunii Europene privind lemnul, ci numai un angajament de a analiza opțiunile și fezabilitatea legislației în combaterea importurilor de lemn de proveniență ilegală în UE.

Caseta 2

Caseta 2 reflectă abordarea inițială a UE și a statelor membre cu privire la acordurile de parteneriat voluntar; acest concept a făcut obiectul unor discuții aprofundate între Comisie și statele membre în perioada 2004-2005 și a evoluat în mod semnificativ. Acesta a condus la directivele Consiliului privind negocierile pentru semnarea acordurilor de parteneriat voluntar de la sfârșitul anului 2005.

Fiecare acord de parteneriat voluntar a fost dezvoltat prin negocieri cu țările partenere, care reflectă contextul special și aspirațiile țării.

În timp ce acordul de parteneriat voluntar cu Indonezia este similar, în general, celui descris în planul de acțiune, celelalte țări semnatare ale unui acord de parteneriat voluntar au optat pentru un model care se bazează, în principal, pe administrațiile publice pentru verificarea legalității, mai degrabă decât pe structuri independente acreditate de stat.

06

Întrucât FLEGT este un demers comun al Comisiei și al statelor membre, sprijinul Comisiei nu ar trebui să fie evaluat în mod izolat față de sprijinul statelor membre ale UE. Coordonarea sprijinului Comisiei și al statelor membre a fost asigurată de grupul ad-hoc FLEGT și, la nivel național, de comitetele mixte de punere în aplicare și delegațiile UE.

08

Este important să se reflecte diversitatea actorilor implicați în punerea în aplicare a planului de acțiune FLEGT. Activitățile legate de FLEGT sunt puse în aplicare de către Comisie, statele membre și țările partenere.

Statele membre joacă un rol central în punerea în aplicare a Regulamentului UE privind lemnul și a Regulamentului FLEGT, prin intermediul autorităților lor competente, în politicile de achiziții publice, în politicile privind finanțarea și investițiile și în sprijinul acordat țărilor producătoare.

În plus, trebuie recunoscut faptul că activitățile legate de planul de acțiune FLEGT sunt puse în aplicare, de asemenea, de țările producătoare, sectorul privat și societatea civilă.

Observații

17

Comisia a urmărit opțiunea bilaterală, precum și opțiunea „interdicție”, ceea ce a condus la adoptarea Regulamentului UE privind lemnul. De asemenea, Comisia a cooperat continuu cu partenerii internaționali în vederea promovării unor soluții multilaterale la problema exploatarea forestiere ilegale.

19

Comisia recunoaște că planul de acțiune FLEGT este un cadru strategic de politică care definește o abordare generală, obiective generale și prezintă o serie de posibile măsuri politice și de reglementare și alte acțiuni întreprinse de UE, statele membre și diversele părți interesate. Acesta a fost conceput ca reacția UE la „Programul de acțiune” privind pădurile și exploatarea forestiere ilegale adoptat de G8 în 1998.

20

Comisia recunoaște necesitatea de a dezvolta obiective mai specifice, repere și o foaie de parcurs comună, precum și necesitatea de a monitoriza punerea în aplicare a planului de acțiune FLEGT într-un mod mai sistematic. Recomandările evaluării aflate în curs de desfășurare vor contribui cu siguranță la acest efort. Cu toate acestea, lipsa unui plan mai specific reflectă dificultatea de a stabili obiective, ținte și termene specifice pentru o politică care combină o gamă largă de măsuri de politică, de reglementare și de asistență tehnică/financiară, implicând un număr mare de țări și actori. Comisia ar dori să sublinieze faptul că au fost elaborate planuri detaliate de punere în aplicare pentru diferite elemente din planul de acțiune – acesta este cazul, de exemplu, pentru toate acordurile de parteneriat voluntar și toate proiectele și instrumentele aplicate în sprijinul țărilor producătoare.

21

Adeseori planurile de acțiune ale Comisiei nu precizează bugetele (a se vedea diferitele planuri de acțiune ale CE, de exemplu, planul european de acțiune privind guvernarea electronică sau planul de acțiune privind drepturile omului și democrația).

În ceea ce privește cooperarea pentru dezvoltare, Comisia a pus în aplicare ceea ce era prevăzut în secțiunea 4.1 din planul de acțiune: nu a fost prevăzut un buget consolidat, iar Comisia s-a străduit să integreze FLEGT în diverse instrumente geografice și tematice. Comisia dezvoltă în prezent o „inițiativă emblematică FLEGT” în cadrul Instrumentului de cooperare pentru dezvoltare (ICD) privind bunurile publice și provocările globale (GPGC), cu intenția de a îmbunătăți coerența, complementaritatea și coordonarea diverselor proiecte ale CE în sprijinul țărilor producătoare.

22

Identificarea tuturor proiectelor FLEGT sau forestiere a reprezentat o provocare, întrucât acțiunile UE privind FLEGT sunt finanțate prin instrumente multiple și uneori sunt integrate în programe care acoperă alte sectoare decât pădurile (de exemplu, comerțul, consumul și producția durabile etc.). Aceasta înseamnă că nu există o „etichetă” unică FLEGT care să permită o căutare simplă în sistemul informațional al Comisiei. Cu toate acestea, Comisia a urmărit să dezvolte o bază de date care vizează compilarea proiectelor în domeniul forestier finanțate de UE în perioada 2000-2012, care a fost prezentată Curții, semnalându-se că este vorba despre o activitate în curs și care urmează a fi îmbunătățită. Comisia și-a actualizat baza de date pentru a include contractele semnate după 2012. În cadrul evaluării în curs a planului de acțiune FLEGT, s-a lansat un exercițiu nou pentru a compila toate proiectele FLEGT finanțate de Comisie și statele membre.

23

Rusia și China exportă cantități semnificative de produse din lemn către UE și au decis să nu se angajeze la un acord de parteneriat voluntar cu UE. Prin urmare, cu țările respective, CE a optat să stabilească dialoguri bilaterale privind exploatarea forestieră ilegală.

India, Coreea de Sud și Japonia sunt principalele piețe de consum, iar Comisia desfășoară cu acestea un dialog bilateral pe probleme de mediu, inclusiv comerțul cu lemn.

Comisia nu împărtășește punctul de vedere potrivit căruia, până în prezent, discuțiile bilaterale cu principalele țări producătoare, de prelucrare și/sau de comercializare au produs, în general, rezultate limitate. Este un fapt general recunoscut că planul de acțiune FLEGT al UE a fost o sursă de inspirație pentru ca alte țări importante să adopte măsuri pe partea de cerere [legea australiană de interzicere a exploatării forestiere ilegale (*Australian Illegal Logging Prohibition Act*); legea Lacey revizuită (*Lacey Act*) în SUA; legislația elvețiană; legislația din Japonia].

24

Planul de acțiune a inclus un angajament „de a întreprinde o analiză a opțiunilor și a impactului unor măsuri suplimentare, inclusiv, în absența unui progres multilateral, fezabilitatea legislației pentru controlul importurilor” de lemn de proveniență ilegală. Comisia a trebuit să evalueze valoarea adăugată și impactul potențial al opțiunilor și să se asigure că orice alt regulament se bucură de suficient sprijin din partea părților interesate. La începuturile planului de acțiune, singura cerere pentru legislație suplimentară a venit din partea ONG-urilor. Sectorul privat s-a axat pe măsuri voluntare, cum ar fi certificare, coduri de conduită etc. Numai atunci când astfel de măsuri s-au dovedit a fi insuficiente, sectorul privat a început să sprijine și, în cele din urmă, a solicitat alte elemente de legislație (a se vedea petiția nr. 2006 din partea sectorului privat către Comisie). În consecință, abia în 2007, astfel cum se arată la punctul 24, Comisia a considerat că există suficient sprijin pentru începerea studiului.

25

Adoptarea Regulamentului UE privind lemnul a transmis un semnal clar cu privire la angajamentul ferm al UE de a completa setul de măsuri deja instituite și de a combate exploatarea forestieră ilegală „în țara de origine”. Comisia a început deja pregătirile pentru o propunere legislativă în 2007 și a prezentat o propunere legislativă în 2008. Impunerea de noi obligații asupra unei serii de sectoare economice necesită un volum considerabil de lucrări pregătitoare din partea Comisiei. Numărul de țări implicate în procesul desfășurat în vederea semnării unui acord de parteneriat voluntar a demonstrat că nu lipseau stimulentele în etapele inițiale ale FLEGT pentru angajarea într-un astfel de acord.

În ceea ce privește stadiul punerii în aplicare a Regulamentului UE privind lemnul, ar trebui remarcat faptul că regulamentul este aplicabil abia începând din martie 2013 – ceea ce înseamnă că acesta este încă relativ nou. Marea majoritate a statelor membre (24 din 28) au instituit măsurile de punere în aplicare a Regulamentului UE privind lemnul și realizează controale asupra operatorilor în conformitate cu regulamentul. Comisia a pregătit măsuri adecvate la intrarea în vigoare a Regulamentului UE privind lemnul. În strategia de asigurare a conformității au fost identificate și enumerate măsuri posibile, cu un calendar clar și alocarea resurselor. Ca urmare a măsurilor întreprinse, o serie de state membre au accelerat procesul de punere în aplicare și au raportat conformitate deplină.

Comisia recunoaște importanța crucială a punerii în aplicare efective a Regulamentului UE privind lemnul de către toate statele membre și va continua să își îndeplinească rolul în vederea atingerii acestui obiectiv.

26

Astfel cum se prevede în planul de acțiune FLEGT, Comisia a analizat mijloacele de a crea sinergii cu sistemele de certificare publice sau private existente și continuă să colaboreze cu țările partenere APV și cu sistemele de certificare în acest sens (de exemplu, documentele de orientare ale CE privind negocierea pentru semnarea APV au ca sursă de inspirație activitatea unor astfel de sisteme și au inclus în mod deliberat o opțiune pentru sistemele bazate pe operator – astfel cum este consacrat în APV cu Indonezia); s-au efectuat o serie de studii; s-a elaborat o notă specifică de orientare și s-a dedicat o sesiune acestui subiect în cursul săptămânii FLEGT din anul 2015. O serie de proiecte

finanțate de UE și de statele membre au promovat certificarea privată în țările în curs de dezvoltare. În Indonezia, Planul de acțiune privind comerțul cu lemn (*Timber Trade Action Plan – TTAP*) – o acțiune majoră finanțată de UE, împreună cu certificările voluntare [în special, Consiliul de administrare a pădurilor (*Forest Stewardship Council – FSC*) și Institutul de etichetă ecologică din Indonezia (*Indonesia Ecolabel Institute*) – certificare LEI] au condus la sistemul și standardul SVLK.

Patru dintre cele șase țări semnatare ale unui acord de parteneriat voluntar prevăd recunoașterea reciprocă a sistemelor private de certificare ca parte integrantă a propriilor sisteme de acordare a licențelor (Camerun, Republica Congo, Liberia și Republica Centrafricană), iar Comisia sprijină eforturile în vederea operaționalizării acestei recunoașteri. În plus, sistemul indonezian este un „sistem bazat pe operator”, care lasă loc considerabil pentru recunoașterea unei varietăți de sisteme existente utilizate de operatori. Este la latitudinea țărilor partenere, iar nu a Comisiei, să decidă dacă includ sisteme private în acord. Ghana este singura țară semnatară a unui acord de parteneriat voluntar care nu a optat pentru aceasta, din diverse motive.

De asemenea, ar fi corect să se recunoască limitele sistemelor private de certificare, care vizează operatorii individuali și porțiuni mici de teritoriu, în timp ce sistemele de licențe FLEGT acoperă întregul teritoriu național.

28

Planul de acțiune FLEGT identifică patru regiuni și țări cheie recunoscute ca fiind cele mai expuse la exploatarea forestieră ilegală și defrișări: Africa Centrală, Rusia, zona tropicală a Americii de Sud și Asia de Sud-Est. Încă de la început, Comisia și statele membre au acordat prioritate țărilor din aceste regiuni cu un sector forestier important, cu exporturi de lemn semnificative și legături comerciale importante cu UE, cu probleme semnificative legate de exploatarea forestieră ilegală recunoscute de către autorități și cu un interes puternic pentru regimul de licențe FLEGT. Negocierile pentru semnarea unui acord de parteneriat voluntar s-au deschis numai după ce informații detaliate la nivel național și consultarea părților interesate au confirmat interesul din partea țării și în urma unei cereri oficiale adresate Comisiei de către guvern. În prezent, 15 țări sunt în curs de negociere sau de punere în aplicare a unui acord de parteneriat voluntar. O serie de alte țări și-au exprimat interesul și au beneficiat de unele activități limitate. Raportul FLEGT privind situația de referință pentru monitorizarea independentă a pieței

arată că procesul desfășurat în vederea semnării unui acord de parteneriat voluntar a atins un nivel foarte ridicat de acoperire a aprovizionării cu lemn tropical, atât pentru piața mondială, cât și pentru UE. Cele 15 țări semnatare ale unui acord de parteneriat voluntar reprezintă 80 % din importurile UE de lemn tropical (2,45 miliarde EUR pe an) și 75 % din exporturile globale de lemn tropical. China, care este în primul rând o țară de prelucrare, face obiectul unui mecanism specific de cooperare bilaterală privind FLEGT cu UE.

29

Comisia recunoaște necesitatea de a alocă resurse acolo unde acestea ar putea să genereze cele mai bune rezultate și își va continua eforturile pentru atingerea acestui obiectiv.

Au fost alocate resurse umane pentru măsuri esențiale din cadrul FLEGT, și anume acordurile de parteneriat voluntar, sprijinul vizând cooperarea pentru dezvoltare și Regulamentul UE privind lemnul. Cea mai mare parte a resurselor umane a fost alocată țărilor semnatare ale unui acord de parteneriat voluntar, precum și Chinei. Comisia recunoaște că acordurile de parteneriat voluntar au absorbit probabil o parte prea mare din resursele umane alocate planului de acțiune FLEGT – posibil în detrimentul altor măsuri FLEGT.

În ceea ce privește resursele financiare, absența unui fond central FLEGT – și, prin urmare, nevoia de a căuta oportunități de finanțare în instrumentele geografice și tematice existente – împiedică utilizarea unui set unic de criterii de alocare a resurselor. Alocarea unor fonduri geografice este rezultatul unui dialog între Comisie și țara parteneră. În cele din urmă, direcționarea sprijinului acordat de UE nu ar trebui să fie evaluată separat de sprijinul din partea statelor membre.

Cea mai mare parte a sprijinului UE legat de planul de acțiune FLEGT a vizat țările cu 1) o prevalență ridicată a exploatarea forestieră ilegale, 2) un angajament ferm privind combaterea acestei probleme cu un grad înalt de prioritate acordat țărilor angajate în procese APV, 3) nevoi mari de capacități și dezvoltare, 4) o suprafață mare acoperită cu păduri și/sau cu niveluri ridicate ale defrișărilor, precum și/sau 5) un sector forestier care contribuie în mod semnificativ la PIB și exporturi.

În total, cea mai mare parte a asistenței UE a fost direcționată către țările semnatare ale unui acord de parteneriat voluntar și către unele țări cu o poziție strategică care și-au manifestat interesul în ceea ce privește

FLEGT, cum ar fi Columbia, Filipine și Peru. Acest lucru este valabil, de asemenea, în cazul unor proiecte/instrumente multinaționale la nivel mondial. Pe lângă țările semnatare ale unui acord de parteneriat voluntar, țările care au o poziție strategică în lupta împotriva exploatării forestiere ilegale, cum ar fi Brazilia, China și țările din vecinătatea estică, au primit o parte semnificativă din resursele financiare, pe baza unui dialog politic cu acestea. Sumele mari alocate pentru Maroc și Honduras rezultă din faptul că țările respective au ales domeniul forestier ca sector-cheie.

Printre țările menționate mai sus, țările cu venituri medii, care au evoluat progresiv de la cooperarea pentru dezvoltare, primesc sume relativ reduse (de exemplu, Gabon, Thailanda, Vietnam).

Atunci când a fost posibil, Comisia a mobilizat cu succes alte fonduri, cum ar fi Instrumentul european de vecinătate, pentru a oferi sprijin altor țări care au o poziție strategică în lupta împotriva exploatării forestiere ilegale.

30

Comisia a alocat resurse pentru un număr relativ mare de țări. Acest lucru se datorează, în parte, numărului mare de țări în care predomină exploatarea forestieră ilegală și care și-au exprimat interesul pentru FLEGT/APV, constituind, prin urmare, o reflectare a gradului mare de interes general în inițiativa FLEGT. Comisia examinează modalitățile de a aborda această problemă în viitor și de a atinge echilibrul corect între obiectivele – uneori contradictorii – de realizare a unei acoperiri ample, ca răspuns la interesul țărilor, și de gestionare eficace a resurselor limitate.

Caseta 3

În Liberia se găsesc majoritatea pădurilor primare rămase din Africa de Vest, care sunt grav amenințate de exploatarea forestiere ilegale. Exploatarea forestieră ilegală a alimentat războiul civil, motiv pentru care reforma guvernantei forestiere ocupă un loc important pe agenda guvernului Liberiei. Guvernul Liberiei a demonstrat un angajament puternic în ceea ce privește combaterea acestor probleme, în pofida unor resurse foarte limitate. Liberia este una dintre cele 6 țări cu un acord de parteneriat voluntar aflat în stadiul de punere în aplicare și a hotărât să acorde prioritate FLEGT în cadrul procedurii sale privind dezechilibrele economice (PDM). În plus, Liberia a decis să includă toate piețele de export în cadrul regimului său de licențe FLEGT. Ca atare, acordul de parteneriat voluntar poate avea un

impact semnificativ, în pofida volumelor limitate exportate către UE. Liberia a instituit un sistem operațional de trasabilitate a lemnului (Liberfor) și realizează progrese constante în direcția dezvoltării regimului de licențe. Aspectele menționate mai sus și constrângerile grave de capacitate cu care se confruntă această țară justifică resursele financiare semnificative alocate de Comisia Europeană pentru a sprijini acest proces.

De asemenea, Republica Centrafricană (RCA) are suprafețe mari acoperite de păduri, care sunt grav amenințate de exploatarea forestieră ilegală. Sectorul forestier din RCA este a doua sursă de locuri de muncă, precum și cea de a doua sursă a PIB-ului național, fiind, prin urmare, esențial pentru dezvoltarea țării. Consolidarea sectorului forestier a devenit importantă în urma crizei politice și umanitare care a lovit țara la începutul anului 2013. Procesul și sistemele APV oferă cadrul pentru inițierea reformelor și sprijină sectorul să devină credibil pentru exporturi. În cazul în care țara se stabilizează, dezvoltarea unui regim de licențe operațional s-ar putea realiza destul de rapid, având în vedere că industria exportatoare este concentrată în jurul câtorva mari operatori, care au toți sisteme operaționale de trasabilitate a lemnului. Comisia consideră că gravele constrângeri legate de capacitate și resurse cu care se confruntă această țară justifică sprijinul în valoare de 6,7 milioane EUR acordat Republicii Centrafricane.

Côte d'Ivoire a decis să înceapă negocierile pentru semnarea unui acord de parteneriat voluntar în decembrie 2012. În mare măsură, războiul civil care a afectat țara în anii anteriori a împiedicat acordarea de sprijin în cadrul FLEGT, cu excepția notabilă a asistenței tehnice și financiare furnizate de programul FLEGT al FAO și de mecanismul FLEGT al UE pentru pregătirea negocierilor. Negocierile sunt în curs de desfășurare și beneficiază de un sprijin adecvat în domeniul resurselor financiare și umane prin programul FLEGT al FAO, mecanismul FLEGT al UE, asistența tehnică acordată de GIZ Ministerului Pădurilor, un facilitator FLEGT finanțat de DFID și de un sprijin mai amplu pentru sectorul forestier oferit de AFD.

32

Acordul de parteneriat voluntar este un acord comercial, nu un acord de finanțare. Întrucât asistența pentru dezvoltare este reglementată de instrumente juridice diferite, Comisia a evitat în mod deliberat precizarea sumelor și a angajamentelor financiare în acordul de parteneriat voluntar, care se referă în mod clar la instrumentele de ajutor existente – și la procedurile

de programare standard care le reglementează – care permit acordarea de sprijin pentru dezvoltare.

33

Acordul de parteneriat voluntar și proiectele de asistență sprijină aplicarea reglementărilor forestiere prin clarificarea și promovarea coerenței legislației forestiere, îmbunătățirea nivelului de cunoștințe al părților interesate cu privire la legile aplicabile (prevenind astfel încălcările), consolidarea sistemelor și capacităților pentru a asigura trasabilitatea lemnului și controlul operatorilor de-a lungul lanțurilor de aprovizionare (și, prin urmare, pentru a detecta încălcări ale legii), promovarea participării părților interesate și oferirea unui spațiu politic în care pot fi discutate aspectele legate de guvernanta și de aplicarea legii, reducerea potențialului de corupție, instituirea unui sistem de audit independent, autorizarea controlului extern al aplicării legii, promovarea divulgării publice de informații și monitorizarea independentă a pădurilor pentru a detecta încălcări și pentru a crește gradul de transparență din acest sector etc.

În numeroase țări partenere, ministerul pădurilor sau echivalentul acestuia are mandatul de a asigura aplicarea reglementărilor forestiere. Numeroase proiecte de sprijin FLEGT vizează consolidarea și dotarea unor astfel de instituții. În mai multe țări, cum ar fi Indonezia și Camerun, a existat sprijin pe termen lung acordat sectorului forestier, finanțat de statele membre.

Un sprijin mai amplu pentru agențiile de aplicare a legii, cum ar fi poliția, depășește probabil ceea ce poate fi obținut în cadrul FLEGT. Într-o serie de țări, acesta este inclus în sprijinul mai amplu pentru guvernanta prevăzută în cadrul programului indicativ multianual sau de sprijinul statelor membre.

Deși se preconizează că sprijinul FLEGT contribuie la o mai bună aplicare a legii, nu se poate aștepta în mod rezonabil ca sprijinul FLEGT din partea Comisiei Europene să acopere toate nevoile în domeniu și să aibă un impact asupra indicelui de percepție a corupției după câțiva ani de punere în aplicare.

34

Comisia a depus eforturi pentru a integra sprijinul FLEGT în programele naționale ori de câte ori a fost posibil. Cu toate acestea, există provocări inerente în acest efort:

- Majoritatea programelor de țară din perioada 2007-2013 au fost convenite înainte de începerea negocierii pentru semnarea unui acord de parteneriat voluntar și, *a fortiori*, înaintea încheierii acordului. În pofida acestui fapt, programele naționale pentru perioada 2007-2013 din majoritatea țărilor cu un acord de parteneriat voluntar în curs de punere în aplicare includ sprijin FLEGT: acesta este cu siguranță cazul Indoneziei, al Camerunului, al Liberiei și al Republicii Congo.
- Sectorul forestier și planul de acțiune FLEGT au trebuit să concureze cu alte sectoare prioritare și nevoi urgente.
- Nu este ușor să se evalueze nevoile viitoare la începutul negocierilor pentru semnarea APV. Nevoile de sprijin în cursul fazei de negociere sunt, în general, bine acoperite de instrumentele globale (Institutul Forestier European, Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură).

Într-o serie de țări, statele membre au prevăzut sprijin forestier/FLEGT, cum ar fi Regatul Unit prin intermediul DFID (Ghana, Indonezia, Liberia, Guyana) sau Germania prin intermediul GIZ (Camerun, Laos, Côte d'Ivoire).

Majoritatea PDM pentru perioada 2014-2020 referitoare la țările semnatare ale unui acord de parteneriat voluntar includ FLEGT în cadrul unuia dintre sectoarele-cheie.

Cu toate acestea, Comisia recunoaște că sprijinul FLEGT ar putea fi prevăzut în mod mai sistematic în cadrul PDM pentru țările semnatare ale unui acord de parteneriat voluntar.

36

Comisia nu este de acord că toate proiectele care vizează consolidarea capacităților autorităților publice nu au fost eficiente. Un acord de parteneriat voluntar urmărește să abordeze provocări mai ample. Punerea în aplicare a acestuia se bazează pe acțiuni din partea multor actori în afară de Ministerul pădurilor. De asemenea, nu este logic să se coreleze progresul APV cu un anumit proiect, atunci când majoritatea resurselor donatorilor APV provin dintr-un fond cu donatori multipli care a produs rezultate importante.

Comisia recunoaște problemele apărute în cazul proiectului din Camerun, dar dorește să sublinieze că întârzierile înregistrate în punerea în aplicare a acordului de parteneriat voluntar sunt cauzate, de asemenea, de alți factori.

În Indonezia, accentul plasat pe cooperarea UE s-a deplasat progresiv către societatea civilă și sectorul privat, în timp ce Ministerul pădurilor a fost inițial principalul beneficiar. Acest proces a început cu mult înainte de proiectul de sprijin FLEGT pus în aplicare de Ministerul pădurilor, pe baza necesităților de punere în aplicare a acordului de parteneriat voluntar și a eforturilor de a asigura complementaritatea cu sprijinul Regatului Unit.

37

Proiectul a fost supus la două misiuni de monitorizare axată pe rezultate și la trei evaluări externe, care demonstrează atenția deosebită acordată acestuia de către Comisie. Toate rapoartele anuale ale proiectului au făcut obiectul unor schimburi între Comisie și beneficiari și au fost încheiate două acte adiționale la contract – modificarea domeniului de aplicare și a calendarului proiectului – care demonstrează eforturile de remediere a deficiențelor proiectului. De asemenea, trebuie remarcat faptul că proiectul a fost pus în aplicare în cadrul modalității descentralizate, ceea ce înseamnă că beneficiarii contractelor au fost numiți și supravegheați de către guvernul Camerunului, ceea ce pune din nou sub semnul întrebării ipoteza lipsei de eficiență a Comisiei în activitatea de coordonare.

Raportul final de evaluare arată că, în pofida neajunsurilor sale, proiectul a produs baza pentru o aplicație de trasabilitate a lemnului și pentru lecții importante învățate.

39

Proiectul a făcut obiectul unor proceduri standard de monitorizare axată pe rezultate și de evaluare intermediară și a fost supus unei monitorizări foarte atente de către delegația UE prin vizite regulate pe teren la diferite locuri de executare a proiectelor și prin reuniuni foarte frecvente cu toți actorii implicați. Comisia constată, de asemenea, că evaluarea finală a proiectului a concluzionat că proiectul a obținut unele rezultate efective.

40

Comisia ar dori să clarifice faptul că proiectul de sprijin FLEGT a fost pus în aplicare în perioada 2006-2009 și că s-au alocat resurse guvernului Indoneziei pentru sectorul forestier în 2012 (proiectul „Sprijin pentru capacitatea de răspuns a Indoneziei la schimbările climatice”, pus în aplicare de Ministerul pădurilor). Indonezia beneficiază în continuare, de asemenea, de o asistență semnificativă prin FLEGT al UE și FLEGT al FAO până în prezent. În plus, ar fi corect să se recunoască faptul că Regatul Unit a continuat să asigure un volum substanțial de investiții conexe FLEGT pe parcursul întregii perioade.

41

Sprijinul pentru guvernul Indoneziei în sectorul forestier a fost furnizat prin intermediul mai multor proiecte după 2004 (de exemplu, proiect de gestionare a incendiilor forestiere din Sumatra de Sud, proiectul de sprijin FLEGT, sprijin pentru capacitatea de răspuns a Indoneziei la schimbările climatice); de asemenea, trebuie să se ia în considerare continuarea sprijinului acordat de Institutul Forestier European și, într-o măsură mai mică, de FLEGT al FAO.

Nu trebuie uitat faptul că sprijinul pentru FLEGT în Indonezia este asigurat de Comisie și statele membre. Comisia este de opinie că acest sprijin comun a corespuns nevoilor și a vizat diferite grupuri de părți interesate într-un mod complementar.

În ultimii ani, a fost acordat din ce în ce mai mult sprijin sectorului privat și IMM-urilor, prin intermediul parteneriatelor dintre ONG-uri și asociațiile din industria lemnului finanțate în cadrul programelor UE ACTIVE și SWITCH. De asemenea, UE a finanțat Planul de acțiune privind comerțul cu lemn, o inițiativă globală cu activități semnificative în Indonezia, care a vizat exclusiv capacitatea sectorului privat, inclusiv o serie de mici proprietari. IMM-urile au beneficiat de sprijin prin programe MFP2 și MFP3 susținute de Regatul Unit și, în prezent, se găsesc soluții naționale pentru dificultățile cu care se confruntă acestea, obținerea SVLK, inclusiv îmbunătățirea reglementării și sprijin bugetar substanțial din partea autorităților locale și naționale.

Sprijin suplimentar pentru IMM-uri este prevăzut în cadrul unor inițiative aflate în derulare (noua fază a Programul FLEGT al FAO și componenta regională Asia din FLEGT al UE).

43

Factorii care afectează realizările proiectelor menționate de Curte sunt foarte extinși și acoperă mare parte din provocările specifice care afectează proiectele de cooperare pentru dezvoltare.

Proiectele FLEGT sunt deosebit de expuse unor astfel de dificultăți, din cauza complexității abordării chestiunilor sensibile privind guvernarea resurselor naturale, a mediului dificil în care se desfășoară proiectele și a complexității tehnice și politice a procesului de semnare a unui APV FLEGT. Procesul FLEGT necesită mobilizarea unor resurse umane semnificative de către delegațiile UE.

46

Punerea în aplicare a acordului de parteneriat voluntar în Camerun s-a dovedit a fi mai dificilă decât se preconizase și se situează sub așteptările UE.

Au fost elaborați termenii de referință ai unui nou sistem (SIGIF), iar dezvoltarea acestuia este finanțată în prezent din fonduri germane, în timp ce UE a angajat, de asemenea, resurse pentru a sprijini introducerea noului sistem prin activități precum formarea.

49

În Liberia, abuzul de permise de exploatare pentru uz privat a fost stopat datorită rapoartelor din partea organizațiilor societății civile active în procesul APV. Acordul de parteneriat voluntar a oferit un forum pentru discutarea acestei chestiuni. UE a jucat un rol activ în monitorizarea acestui aspect și a oferit sprijin guvernului Liberiei pentru anchetă. De atunci, permisele au făcut obiectul unui moratoriu și un nou regulament AUP a fost elaborat cu sprijinul UE. Liberia realizează progrese constante în direcția instituirii sistemului de asigurare a legalității lemnului (SALL), iar un sistem de trasabilitate a lemnului este deja operațional la nivel național.

51

Comisia dorește să clarifice faptul că Malaysia este un stat federal și responsabilitățile pentru gestionarea pădurilor sunt descentralizate la nivel statal. Deși Malaysia Peninsulară și Sabah s-au angajat în procesul APV prin elaborarea de grile de legalitate și SALL, Sarawak a respins orice participare la procesul APV. Aceasta este o chestiune politică internă în Malaysia.

52

Punerea în aplicare a acestor acorduri ambițioase și complexe în unele dintre țările partenere – în special în cazul în care capacitățile și guvernarea sunt slabe – s-a dovedit mai ambițioasă și mai dificilă decât se anticipase.

53

Este util să se facă distincția între raportarea cu privire la punerea în aplicare a Regulamentului FLEGT și raportarea mai amplă cu privire la planul de acțiune FLEGT.

Comisia recunoaște că este de dorit o raportare mai sistematică privind progresul planului de acțiune FLEGT. Cu toate acestea, Comisia a prezentat rapoarte în mod regulat prin intermediul diferitor mecanisme, în timp ce statele membre au raportat periodic cu privire la acțiunile lor în cadrul Grupului de lucru al Consiliului privind pădurile (cel puțin de câteva ori pe an), în cadrul reuniunilor ad-hoc FLEGT desfășurate în mod regulat, în cadrul Comitetului FLEGT și, mai recent, în cadrul grupului de experți FLEGT-EUTR. De asemenea, FLEGT a fost discutat în cadrul CODEV, în comitetul 133, în grupul de lucru pentru cooperare vamală. În plus, comisarii ulteriori au raportat la reuniuni ale

Consiliului Agricultură în această perioadă. De asemenea, comisarii DEV au raportat periodic cu privire la progrese și provocări în Parlamentul European, în cadrul mai multor reuniuni de deliberare și raportare pe larg.

Au fost organizate reuniuni cu părțile interesate și de feedback cu privire la toate procesele de negociere pentru semnarea unui acord de parteneriat voluntar, iar rapoartele anuale privind progresele înregistrate au fost publicate pentru toate țările semnatare ale unui acord de parteneriat voluntar.

În ceea ce privește obligațiile prevăzute la articolul 9 din Regulamentul FLEGT de a raporta cu privire la punerea în aplicare a regimului de licențe FLEGT, Comisia a decis să nu întocmească un raport până la emiterea licențelor FLEGT, întrucât raportarea impusă de Regulamentul FLEGT se referă în mod specific la evidența primirea licențelor FLEGT și problemele întâmpinate în cadrul sistemelor respective.

În 2011, a fost elaborat un raport intermediar privind punerea în aplicare a planului de acțiune FLEGT, pe baza informațiilor primite de la statele membre. Raportul a fost prezentat și discutat cu statele membre. Evaluarea în curs va oferi ocazia de a raporta Consiliului și Parlamentului.

54

Este important să se facă distincția între noțiunile de bază de date a proiectelor, cadru de monitorizare a acordului de parteneriat voluntar și cadrul mai larg de monitorizare a planului de acțiune FLEGT.

(A se vedea, de asemenea, răspunsul la punctul 22.)

De asemenea, Comisia dorește să clarifice faptul că raportul privind progresele înregistrate în perioada 2003-2010 nu este un raport EFI, ci un raport intermediar al planului de acțiune FLEGT solicitat de Comisie.

56

Înainte de lansarea evaluării planului de acțiune FLEGT, Comisia a evaluat periodic progresele înregistrate pentru diversele componente și dificultățile întâmpinate, nu în ultimul rând în raportul intermediar din 2011. Evaluarea planului de acțiune FLEGT va contribui la abordarea noilor aspecte legate de evoluția contextului mondial, astfel cum se indică la punctul 56, precum și la conturarea eforturilor viitoare ale UE în domeniu. Comisia a urmărit să adapteze în mod proactiv punerea în aplicare a planului de acțiune pentru abordarea noilor evoluții. Unele răspunsuri puse deja în aplicare sunt enumerate mai jos. Cu toate acestea, Comisia recunoaște că va trebui să se elaboreze mai multe răspunsuri cuprinzătoare, pe baza evaluării.

56 (a)

Până în prezent au fost luate următoarele măsuri pentru a aborda importanța tot mai mare a țărilor asiatice în comerțul cu lemn:

- Memorandum de înțelegere cu China pentru a institui un mecanism de cooperare bilateral privind FLEGT;
- deschiderea negocierilor pentru semnarea unui acord de parteneriat voluntar cu țări de preluare importante precum Vietnam și Thailanda;
- etape de pregătire extinsă a acordului de parteneriat voluntar cu țările producătoare relevante din regiune (Laos și, mai recent, Myanmar).

56 (b)

Până în prezent au fost luate următoarele măsuri pentru a aborda impactul tot mai mare al conversiei ilegale:

- o atenție sporită acordată conversiei ilegale a pădurilor și modului de a aborda această problemă în mod eficient în contextul acordurilor de parteneriat voluntar;
- notă elaborată pentru delegațiile UE;
- o atenție sporită acordată guvernanței terenurilor forestiere în programele DG DEVCO.

56 (c)

Până în prezent au fost adoptate următoarele măsuri pentru a promova sinergiile cu REDD+:

- Comisia promovează sinergiile între FLEGT și REDD, în special prin intermediul mecanismului REDD al UE și al grupului de lucru FLEGT-REDD+.
- Ordinea de zi a FLEGT și cea a REDD+ sunt strâns corelate și se sprijină reciproc în mai multe țări, inclusiv în Guyana sau Liberia.

56 (d)

Până în prezent au fost luate următoarele măsuri pentru a aborda tendințele în schimbare din domeniul exporturilor de lemn către UE:

- monitorizarea periodică prin intermediul studiilor privind comerțul cu lemn și al sistemului independent de monitorizare a pieței;
- Regulamentul UE privind lemnul și BCM cu China.

56 (e)

Până în prezent au fost luate următoarele măsuri:

- măsuri pentru a promova sinergiile cu sistemele private de certificare.

(A se vedea răspunsul nostru la punctul 26)

Concluzii și recomandări

57

Comisia nu împărtășește concluzia Curții potrivit căreia sprijinul acordat țărilor producătoare de lemn în cadrul planului de acțiune FLEGT al UE nu a fost suficient de bine gestionat. Comisia a depus toate eforturile pentru a gestiona sprijinul FLEGT acordat țărilor producătoare cât mai bine posibil, luând în considerare provocările legate de combaterea exploatarea forestieră ilegală, complexitatea promovării bunei guvernante forestiere și a aplicării legii în diverse țări în curs de dezvoltare, precum și natura inovatoare a FLEGT. Comisia își va continua eforturile în vederea îmbunătățirii eficienței, eficacității și economiei. Aceasta se va baza pe raportul special al Curții, precum și pe evaluarea continuă a planului de acțiune FLEGT, care a fost în măsură să examineze o gamă largă de programe, proiecte și măsuri.

58

Comisia nu este de acord cu o parte din observația Curții:

58 (b)

Caracterul inovator al planului de acțiune FLEGT, diversitatea măsurilor de politică, de reglementare și de cooperare pentru dezvoltare, precum și multitudinea de actori și parteneri sunt dificil de încadrat într-un singur plan de lucru cu obiective și termene clare și cu un buget specific. Cu toate acestea, multe dintre măsurile FLEGT, cum ar fi acordurile de parteneriat voluntar sau proiectele, au propriul plan detaliat de punere în aplicare.

58 (c)

Comisia nu împărtășește opinia Curții potrivit căreia Regulamentul UE privind lemnul (EUTR) a fost adoptat tardiv. EUTR nu a fost menționat în planul de acțiune, care se referă numai la explorarea „fezabilității legislației pentru controlul importurilor de lemn recoltat ilegal în UE”. Regulamentul a fost propus doar după un exercițiu amplu în care au fost examinate mijloacele de abordare a exploatarea forestieră ilegală prin intermediul legislației existente. Legislația a fost adoptată și a intrat în vigoare la 20 octombrie 2010 și a devenit aplicabilă în martie 2013. La intrarea în vigoare a EUTR, Comisia a luat măsuri pentru a asigura punerea în aplicare pe deplin a legislației.

58 (d)

Astfel cum se prevede în planul de acțiune FLEGT, Comisia a analizat mijloacele de a crea sinergiile cu sistemele de certificare publice sau private existente și își intensifică eforturile în acest domeniu.

58 (e)

Asistența a fost acordată conform unor criterii clare, însă utilizarea unui set unic de criterii pentru toate intervențiile a fost imposibilă, având în vedere diferențele temeiuri juridice ale instrumentelor financiare. Comisia a acordat prioritate în mod clar țărilor semnatare ale unui acord de parteneriat voluntar în ceea ce privește sprijinul său pentru țările producătoare de lemn.

Recomandarea 1

Comisia acceptă parțial recomandarea.

În ceea ce privește bugetul, acest lucru va fi posibil doar pentru programele tematice.

Recomandarea 2

Comisia nu poate accepta recomandarea, astfel cum a fost formulată.

Deși Comisia este întru totul de acord cu necesitatea unei puneri în aplicare stricte a Regulamentului UE privind lemnul de către toate statele membre, aceasta dorește să sublinieze că, astfel cum se arată în răspunsul la punctul 25, Comisia a luat deja măsurile necesare pentru promovarea punerii în aplicare eficiente a regulamentului și va continua să facă acest lucru în conformitate cu strategia acesteia de asigurare a conformității. Ca urmare a măsurilor întreprinse, o serie de state membre au accelerat procesul de punere în aplicare și au raportat conformitatea deplină. Marea majoritate a statelor membre (24 din 28) au instituit măsurile de punere în aplicare a Regulamentului UE privind lemnul și realizează controale asupra operatorilor în conformitate cu regulamentul. Comisia a inițiat proceduri privind încălcarea dreptului Uniunii împotriva a trei dintre statele membre care nu își respectă obligațiile și îl investighează pe al patrulea.

De asemenea, Comisia reamintește că punerea în aplicare a regulamentului este, în primul rând, o responsabilitate a statelor membre și că rapoartele din partea statelor membre cu privire la primii doi ani de aplicare a EUTR trebuiau să fie prezentate la 30 aprilie 2015. În conformitate cu articolul 20 din regulament, Comisia va transmite un raport Consiliului și Parlamentului European până la 3 decembrie 2015 cu privire la revizuirea funcționării și a eficacității regulamentului.

Recomandarea 3

Comisia acceptă recomandarea.

Astfel cum s-a explicat în răspunsul Comisiei la punctul 26, s-au depus eforturi considerabile în trecut pentru a promova aceste sinergii.

Recomandarea 4

Comisia acceptă recomandarea.

Alocarea resurselor către anumite țări va depinde, de asemenea, de disponibilitatea finanțării.

Comisia a adoptat în 2014 o decizie de finanțare pentru o nouă inițiativă cu FAO, care va oferi pachete de sprijin la nivel de țară pentru a consolida guvernanta pădurilor în anumite țări care au o poziție strategică pentru combaterea exploatarea forestieră ilegală, însă nu optează pentru un acord de parteneriat voluntar.

59 (b)

Cele șase acorduri de parteneriat voluntar încheiate au intrat în vigoare la sfârșitul anului 2009, 2011, 2012, 2013 și 2014. Având în vedere obiectivele ambițioase ale reformelor pe care le implică acestea, complexitatea demersului, precum și provocările legate de guvernanta în țările partenere, este de înțeles că punerea în aplicare deplină a acordurilor necesită timp și angajament susținut. Comisia recunoaște că provocările legate de punerea în aplicare au fost subestimate.

59 (c)

A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 53.

În mod regulat, Comisia informează statele membre și alte părți interesate cu privire la progresele planului de acțiune FLEGT. Au fost elaborate rapoarte anuale cu privire la punerea în aplicare a acordurilor de parteneriat voluntar. Un prim raport privind progresele înregistrate a fost elaborat în 2010. Evaluarea a fost lansată la începutul anului 2014, pe baza consultărilor inițiate în 2013.

Recomandarea 5

Comisia acceptă recomandarea.

Recomandarea 6

Comisia acceptă recomandarea. Evaluarea în curs a planului de acțiune FLEGT demonstrează că aceasta era conștientă de necesitatea de a evalua abordarea actuală și a planificat deja evaluarea din 2013. Pe baza rezultatelor evaluării, Comisia va elabora un document de lucru al serviciilor Comisiei.

CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

Publicații gratuite:

- un singur exemplar:
pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mai multe exemplare/postere/hărți:
de la reprezentanțele Uniunii Europene (http://ec.europa.eu/represent_ro.htm),
de la delegațiile din țările care nu sunt membre ale UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_ro.htm)
sau contactând rețeaua Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_ro.htm)
la numărul 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit în toată UE) (*).

(*) Informațiile primite sunt gratuite, la fel ca și cea mai mare parte a apelurilor telefonice (unii operatori și unele cabine telefonice și hoteluri taxează totuși aceste apeluri).

Publicații contra cost:

- pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Exploatarea forestieră ilegală și comerțul cu lemn exploatat în mod ilegal sunt probleme care afectează majoritatea țărilor în care există păduri. Aceste practici cauzează daune mediului înconjurător, provoacă pierderea biodiversității și au efecte economice și sociale negative. Planul de acțiune al UE referitor la aplicarea reglementărilor forestiere, la guvernare și la schimburile comerciale (FLEGT) vizează reducerea exploatării forestiere ilegale la nivel mondial prin sprijinirea guvernantei în domeniul forestier în țările producătoare de lemn și prin reducerea importurilor, în Uniunea Europeană, de lemn recoltat ilegal. În cadrul acestui raport, Curtea concluzionează că sprijinul acordat de Comisie țărilor producătoare de lemn în cadrul planului de acțiune FLEGT nu a fost suficient de bine gestionat. Deși planul de acțiune FLEGT a fost conceput într-o manieră inovatoare, Comisia nu a elaborat un plan de activitate corespunzător, care să prevadă obiective și etape de implementare clare și care să dispună de un buget specific. Comisia nu a stabilit priorități clare pentru asistența acordată, iar procedurile de monitorizare și de raportare nu erau satisfăcătoare. Principalele proiecte examinate nu au avut succes, iar sistemele preconizate de acordare de licențe pentru comerțul cu lemn nu sunt încă pe deplin operaționale în niciuna dintre țările partenere.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații