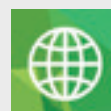


Posebno poročilo

Podpora EU državam proizvajalkam lesa v okviru akcijskega načrta FLEGT



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2015

Tiskana izdaja	ISBN 978-92-872-2791-1	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/33411
QJ-AB-15-011-SL-C			
PDF	ISBN 978-92-872-2816-1	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/643575
EPUB	ISBN 978-92-872-2789-8	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/05929
		QJ-AB-15-011-SL-N	QJ-AB-15-011-SL-E

© Evropska unija, 2015
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

Posebno poročilo

Podpora EU državam proizvajalkam lesa v okviru akcijskega načrta FLEGT

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

V posebnih poročilih Evropskega računskega sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali teme upravljanja. Sodišče te revizijske naloge izbere in zasnuje tako, da imajo kar največji učinek, in pri tem upošteva tveganja za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil senat III, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Karel Pinxten in ki je specializiran za področje zunanjih ukrepov. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Karel Pinxten, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Gerard Madden in atašejka Mila Strahilova, vodja enote Gérald Locatelli, vodja ekipe Piotr Zych, glavni revizor Ruurd de Jong ter revizorja Laetitia Cadet in Peter Kovacs.



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

Odstavek

Glosar in kratice

I–VI **Povzetek**

1–9 **Uvod**

1–3 **Nezakonita sečnja je globalni problem ...**

4–9 **... FLEGT pa je odgovor EU nanj**

10–12 **Obseg revizije in revizijski pristop**

13–56 **Opažanja**

13–34 **Podpora FLEGT državam proizvajalkam lesa ni bila dovolj dobro zasnovana in usmerjena**

14–18 **Komisija je opredelila širok nabor mogočih ukrepov**

19–26 **Komisija ni pripravila ustreznega delovnega načrta**

27–34 **Komisija ni jasno določila prioritete za svojo pomoč**

35–56 **Podpora EU državam proizvajalkam lesa ni bila dovolj uspešna**

36–43 **Glavni preučeni projekti so bili problematični**

44–52 **Napredek pri pripravi na izdajanje dovoljenj je počasen**

53–56 **Postopki spremljanja in poročanja so bili nezadovoljivi**

57-59 **Zaključki in priporočila**

Priloga I – **Izvajanje programov FLEGT, programov upravljanja gozdov in programov, povezanih s trgovino, v obdobju 2003–2013**

Priloga II – **Seznam revidiranih projektov**

Priloga III – **Seznam vrednotenih projektov in pregledanih sistemov v rezultate usmerjenega spremljanja**

Priloga IV – **Indeks zaznave korupcije organizacije Transparency International 2007–2013**

Odgovori Komisije

AKP: afriške, karibske in pacifiške države (skupina držav)

DCI: instrument za razvojno sodelovanje

EFI: Evropski inštitut za gozdove

ERS: Evropski razvojni sklad

ERS so glavni instrument za zagotavljanje pomoči Evropske unije za razvojno sodelovanje v afriških, karibskih in pacifiških (AKP) državah ter čezmorskih državah in ozemljih (ČDO). Veljavni okvir za odnose Evropske unije z državami AKP in ČDO je sporazum o partnerstvu, ki je bil podpisan v Cotonouju 23. junija 2000 za obdobje 20 let (Sporazum iz Cotonouja). Osredotočen je na zmanjševanje in sčasoma odpravo revščine.

EU-FLEGT: Evropska unija – izvrševanje zakonodaje, upravljanje in trgovanje na področju gozdov

FAO: Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo

GD DEVCO: Generalni direktorat za mednarodno sodelovanje in razvoj

GD DEVCO izvaja veliko instrumentov Komisije za zunanjo pomoč, financiranih iz ERS in splošnega proračuna.

GD za okolje: Generalni direktorat za okolje

GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (nemška agencija za mednarodno sodelovanje)

MSP: mala in srednja podjetja

REDD+: zmanjševanje emisij zaradi krčenja in degradacije gozdov v državah v razvoju + Program Združenih narodov Zmanjševanje emisij zaradi krčenja in degradacije gozdov v državah v razvoju (REDD) določi finančno vrednost ogljika, shranjenega v gozdovih, ter ponuja spodbude državam v razvoju za zmanjševanje emisij zaradi krčenja gozdov in vlaganje v nizkoogljični trajnostni razvoj. REDD+ presega krčenje in degradacijo gozdov ter zajema tudi ohranjanje gozdov, trajnostno gospodarjenje z njimi in povečanje zalog ogljika v njih.

ROM: v rezultate usmerjeno spremljanje
DEVCO je leta 2000 vzpostavil sistem ROM zaradi krepitev spremljanja, vrednotenja in preglednosti razvojne pomoči. Sistem temelji na kratkih in osredotočenih ocenah, ki jih na kraju samem opravijo zunanji strokovnjaki.

SVLK: *Sistem Verifikasi Legalitas Kayu* (indonezijski sistem za zagotavljanje zakonitosti lesa)

I

Nezakonita sečnja in trgovina z nezakonito posekanim lesom sta trdovratna problema, čeprav mednarodna prizadevanja za njuno odpravo potekajo že od konca 90-ih let 20. stoletja. Povzročata okoljsko škodo in izgubo biotske raznovrstnosti, negativno vplivata na možnosti preživetja ljudi, ki so odvisni od gozdov, izkrivljata trge, spodbujata korupcijo ter spodkopavata pravno državo in dobro upravljanje.

II

Leta 2003 je Komisija izdala predlog za akcijski načrt EU z naslovom Izvrševanje zakonodaje, upravljanje in trgovanje na področju gozdov (FLEGT) za reševanje problema nezakonite sečnje in s tem povezane trgovine. Cilj pobude FLEGT je globalno zmanjšanje nezakonite sečnje s podporo upravljanju gozdov v državah proizvajalkah lesa in z zmanjševanjem porabe nezakonito pridobljenega lesa v EU. Temelj akcijskega načrta je dvostranski sporazum med EU in državo izvoznico lesa – prostovoljni sporazum o partnerstvu FLEGT – ki to državo zavezuje, da bo trgovala samo z zakonito pridobljenimi lesnimi proizvodi. V okviru teh sporazumov države izvoznice razvijejo sisteme za preverjanje zakonitosti svojega lesa. Ko so zahtevani pogoji izpolnjeni, smejo izdajati dovoljenja FLEGT.

III

Sodišče je preučilo, ali je Komisija dobro upravljala podporo, ki je bila v okviru akcijskega načrta EU FLEGT zagotovljena državam proizvajalkam lesa zaradi preprečevanja nezakonite sečnje. Prišlo je do zaključka, da Komisija podpore ni dovolj dobro upravljala.

IV

Podpora FLEGT ni bila dovolj dobro zasnovana in usmerjena. Komisija je akcijski načrt FLEGT zasnovala na inovativen način in opredelila mogoče ukrepe za izvajanje. Ni pa pripravila ustreznega delovnega načrta z jasnimi cilji, mejniki in namenskim proračunom. To bi bilo sicer na samem začetku pobude težko narediti, vendar pa bi moralo biti opravljeno v njenih prvih letih. Pomoč se ni odobravala v skladu z jasnimi merili, njen učinek pa se je zaradi velikega števila sodelujočih držav znižal. Uredba, ki prepoveduje uvoz nezakonito pridobljenega lesa v EU (uredba EU o lesu), je bila v akcijskem načrtu leta 2003 omenjena kot eden od mogočih ukrepov, vendar se še vedno ne izvaja v celoti.

V

Podpora EU državam proizvajalkam lesa ni bila dovolj uspešna. Glavni preučeni projekti, ki naj bi povečali zmogljivost javnih uprav, so bili neuspešni. Čeprav je več izvajanih ukrepov povečevalo ozaveščenost o vprašanju nezakonite sečnje in okrepilo organizacije civilne družbe, so se pri njih pogosto pojavljali problemi. Od predstavitve akcijskega načrta je minilo 12 let, vendar kljub velikemu zanimanju za prostovoljne sporazume o partnerstvu še ne deluje noben sistem izdajanja dovoljenj FLEGT, zaporedni ciljni datumi za njihovo uvedbo pa so bili zamujeni. Spremljanje napredka je bilo neustrezno, zlasti ker ni bilo okvira odgovornosti, pa tudi poročanje o napredku ni bilo zadovoljivo.

VI

V poročilu je izrečenih več priporočil za izboljšanje prihodnjega upravljanja pobude.

Nezakonita sečnja je globalni problem ...

01

Nezakonita sečnja in trgovina z nezakonito posekanim lesom sta trdovratna problema, čeprav mednarodna prizadevanja za njuno odpravo potekajo že od konca 90-ih let 20. stoletja. Povzročata okoljsko škodo in izgubo biotske raznovrstnosti, negativno vplivata na možnosti preživetja ljudi, ki so odvisni od gozdov, izkrivljata trge, spodbujata korupcijo ter spodbujata pravno državo in dobro upravljanje. Vlade prikrajšata za prihodke iz naravnih virov, kar ovira trajnostni razvoj v nekaterih najrevnejših državah sveta.

02

Za sečnjo in trgovino šteje, da sta nezakoniti, ko je les pridobljen, se prevaža, kupuje ali prodaja tako, da se kršijo nacionalni zakoni. Kaj je „nezakonito“, je torej odvisno od posamezne veljavne nacionalne zakonodaje.

03

Zaradi nezakonite narave teh dejavnosti je obseg nezakonite sečnje težko izmeriti. Vrednost tega nezakonitega lesa je ocenjena na do 100 milijard USD letno¹, vendar se tovrstne ocene močno razlikujejo. Splošno pa je sprejeto, da je nezakonita sečnja trajen problem v več glavnih državah proizvajalkah, zlasti v tistih, v katerih je zelo razširjena korupcija in je dostop do trga lahek.

FLEGT pa je odgovor EU nanj

04

Kot odziv na globalno zaskrbljenost² zaradi negativnih učinkov nezakonite sečnje in s tem povezane trgovine z lesom je Komisija leta 2003 predlagala akcijski načrt EU o izvrševanju zakonodaje, upravljanju in trgovanju na področju gozdov (FLEGT)³. Cilj FLEGT je globalno zmanjšanje nezakonite sečnje s podporo upravljanju gozdov v državah proizvajalkah lesa in s preprečevanjem uvoza nezakonitega lesa v EU. Zastavljen je kot svezjenj ukrepov za reševanje problema nezakonite sečnje in trgovine z vidika ponudbe in povpraševanja (glej **okvir 1**). Svet je pozdravil akcijski načrt kot prvi korak k reševanju perečega problema nezakonite sečnje in z njo povezane trgovine, ki usklajeno poteka ob sodelovanju držav potrošnic in proizvajalk, zasebnega sektorja in drugih deležnikov.⁴ Leta 2005 je sprejel uredbo o vzpostavitvi sheme izdajanja dovoljenj FLEGT za uvoz nekaterih lesnih proizvodov iz držav, ki z EU sklenejo prostovoljne sporazume o partnerstvu.⁵

- 1 Program Združenih narodov za okolje, Interpol, *Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forests*. Ocena hitrega odzivanja, 2012.
- 2 Mednarodne ukrepe proti nezakoniti sečnji je spodbudil akcijski program G8 o gozdovih, uveden maja 1998. Razprave v okviru G8 so spodbudile niz konferenc o izvrševanju zakonodaje in upravljanju na področju gozdov (FLEG), ki jih je usklajevala Svetovna banka, v Vzhodni Aziji (Bali, 2001), Afriki (Yaoundé, 2003) in Evropi (Sankt Peterburg, 2005). Konference so združile vlade, predstavnike industrije, nevladne organizacije in raziskovalce s ciljem, da se vzpostavijo okviri sodelovanja med državami proizvajalkami in državami potrošnicami.
- 3 COM(2003) 251 final z dne 21. maja 2003 z naslovom Izvrševanje zakonodaje, upravljanje in trgovanje na področju gozdov (FLEGT): predlog akcijskega načrta EU.
- 4 Sklepi Sveta 2003/C 268/01 (UL C 268, 7.11.2003, str. 1).
- 5 Uredba Sveta (ES) št. 2173/2005 z dne 20. decembra 2005 o vzpostavitvi sheme izdajanja dovoljenj FLEGT za uvoz lesa v Evropsko skupnost (UL L 347, 30.12.2005, str. 1).

Sestava akcijskega načrta EU FLEGT

Cilj naslednjih ukrepov v okviru akcijskega načrta FLEGT je povečati povpraševanje potrošnikov po preverjeno zakonito pridobljenem lesu: (a) spodbujanje zasebnega sektorja v EU, naj sprejme nabavne politike, s katerimi bo zagotovil, da v njihove dobavne verige vstopa le zakonito pridobljen les ...; (b) spodbujanje držav v EU, naj sprejmejo politike javnih naročil, ki zahtevajo, da se za ves dobavljen les preveri, ali je zakonit ...; (c) preprečevanje vstopa nezakonitega lesa na trg EU z uveljavljanjem uredbe EU o lesu ...; (d) oblikovanje ukrepov za izogibanje naložbam v dejavnosti, ki spodbujajo nezakonito sečnjo.

Akcijski načrt vsebuje naslednje ukrepe za podporo državam v razvoju pri vzpostavljanju zmogljivosti za dobavo zakonito pridobljenega lesa: (a) zagotavljanje tehnične in finančne podpore EU za boljše upravljanje in vzpostavljanje zmogljivosti vladnih in nevladnih akterjev; (b) podpiranje prizadevanj držav proizvajalk lesa za odpravo nezakonite sečnje s preprečevanjem vstopa nezakonitega lesa na trg EU z dvostranskimi trgovinskimi sporazumi, imenovanimi prostovoljni sporazumi o partnerstvu.

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

05

Temelj akcijskega načrta je dvostranski sporazum med EU in državo izvoznico lesa – prostovoljni sporazum o partnerstvu FLEGT – ki obe strani zavezuje, da bosta trgovali samo z zakonito pridobljenimi lesnimi proizvodi. V okviru teh sporazumov države izvoznice razvijejo sisteme za preverjanje zakonitosti svojega lesa. Ko se Komisija prepriča, da so zahteve izpolnjene, so države upravičene do sheme izdajanja dovoljenj FLEGT. Primer postopkov, ki so potrebni za pridobitev dovoljenj in nato izvoznih dovoljenj, je naveden v akcijskem načrtu (glej **okvir 2**). V praksi so se partnerske države večinoma odločile, da svojih bodočih shem izdajanja dovoljenj ne bodo uporabljale samo za les, izvožen v EU, temveč tudi za les, ki se izvaža na druge trge, in les za rabo na domačem trgu.

Primer postopkov, potrebnih za certificiranje zakonitosti lesa, ki je predvideno v okviru prostovoljnega sporazuma o partnerstvu

1. korak: partnerska država FLEGT določi akreditacijski organ, ki je pooblaščen, da imenuje organe za certificiranje zakonitosti lesnih proizvodov.

2. korak: partnerska država FLEGT imenuje neodvisnega opazovalca in določi pregleden mehanizem za reševanje sporov.

3. korak: Evropska komisija potrdi, da predlagani sistem pomeni verodostojen sistem za preverjanje, ali je bil les zakonito pridobljen.

4. korak: za zakonito pridobljen les se izdajo certifikati, kar carinskim organom omogoči, da zakonite pošiljke ocarinijo za izvoz.

5. korak: izvozno dovoljenje, ki dokazuje zakonitost pridobivanja, se pokaže v pristanišču Skupnosti, kjer se les prijavi za sprostitev v prosti promet v EU. Carinski organi države članice ga preverijo glede na opis pošiljke iz predhodnega obvestila o pošiljki.

6. korak: carinski organi sprejmejo deklaracije za sprostitev blaga v prosti promet v EU le, če je lesu priloženo ustrezno izvozno dovoljenje.

Vir: COM(2003) 251 final, str. 13.

06

Komisija skupaj z državami članicami EU finančno in tehnično podpira partnerske države pri izboljševanju upravljanja gozdov ter vzpostavljanju ali izboljševanju sistemov, s katerimi se preverja skladnost z njihovimi pravnimi zahtevami. Komponenta FLEGT „podpora državam proizvajalkam lesa“ zajema:

- (a) podporo procesom reforme politik, pripravi uspešnih zakonov in poenostavitvi postopkov ob hkratnem varovanju skupnosti, odvisnih od gozda, ter njihovem vključevanju v sheme varstva gozdov;
- (b) pomoč pri razvijanju zanesljivih sistemov za spremljanje in sledenje, s katerimi bi se razlikovalo med zakonito in nezakonito proizvodnjo, sledilo lesu od kraja pridobivanja preko lesnopredlovalnih obratov in pristanišč do končnih trgov ter spodbujalo večjo preglednost informacij v sektorju gozdov;
- (c) podporo širšim reformam upravljanja z vzpostavljanjem zmogljivosti, zlasti v sektorjih sodstva, policije ali vojske, za učinkovitejši boj proti korupciji, zbiranje dokazov o okoljskem kriminalu in pripravo sodnih postopkov.

07

Za to EU zagotavlja financiranje iz ERS in splošnega proračuna. V obdobju 2003–2013 je bilo 35 državam po ocenah dodeljenih skupno 300 milijonov EUR⁶ za podporo, povezano s FLEGT (glej *Prilogo I*).

08

Dejavnosti v zvezi z akcijskim načrtom FLEGT na Komisiji vodita Generalni direktorat za mednarodno sodelovanje in razvoj (GD DEVCO) in Generalni direktorat za okolje (GD za okolje). GD DEVCO je pristojen za upravljanje financiranja, povezanega s FLEGT in namenjenega tretjim državam proizvajalkam. Izvaja programe razvojnega sodelovanja in se pogaja o prostovoljnih sporazumih o partnerstvu z državami AKP, Gvajano in Hondurasom. GD za okolje se pogaja o prostovoljnih sporazumih o partnerstvu z azijskimi državami ter je odgovoren za uredbo EU o lesu, politični dialog o okoljskih zadevah z državami proizvajalkami lesa in državami potrošnicami (kot so Kitajska, Brazilija, Rusija, ZDA in Japonska) ter za večstranski dialog. Pristojnosti za države Latinske Amerike si generalna direktorata delita.

09

Komisija je nekatere posebne dejavnosti za podporo prizadevanjem partnerskih držav v okviru akcijskega načrta FLEGT zaupala Evropskemu inštitutu za gozdove (EFI) in Organizaciji Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (FAO). Evropski inštitut za gozdove je gostitelj in upravljavec sklada EU FLEGT, ki je večdonatorski skrbniški sklad, ustanovljen leta 2007. Zagotavlja podporo državam (predvsem s tehnično pomočjo vladam in drugim deležnikom), izvaja študije in razširja informacije o FLEGT. FAO izvaja podporni program FLEGT za AKP, katerega glavni namen je prvotno bil spodbujati proces FLEGT v državah AKP.

6 Ne vključuje dodeljenih sredstev sektorske proračunske podpore. Dodeljena sredstva sektorske podpore krijejo zadeve, povezane s politiko na področju gozdov, vendar niso nujno namenjena prav za FLEGT. Ni nobene priznane metode za porazdeljevanje pomoči za specifična področja.

Obseg revizije in revizijski pristop

10

Sodišče je preučilo, ali je Komisija dobro upravljala podporo, ki je bila v okviru akcijskega načrta EU FLEGT zagotovljena državam proizvajalkam lesa zaradi preprečevanja nezakonite sečnje. Revizija je bila osredotočena na dve glavni vprašanji:

- (a) Ali je bila podpora FLEGT dobro zasnovana in usmerjena?
- (b) Ali je bila podpora FLEGT uspešna?
- (d) obiska v dveh državah upravičenkah, ki sta podpisnici prostovoljnih sporazumov o partnerstvu (Indonezija in Kamerun), v okviru katerih sta bila opravljena tudi pregled napredka pri procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu in poglobljen pregled vzorca desetih projektov (glej **Prilogo II**);
- (e) pregled ugotovitev iz sistema v rezultate usmerjenega spremljanja (ROM) in vrednotenja programov za vzorec 35 projektov (glej **Prilogo III**).

11

Revizija se je nanašala na podporo, ki jo je Komisija zagotovila državam proizvajalkam lesa iz ERS in splošnega proračuna v celotnem obdobju uporabe akcijskega načrta EU FLEGT, tj. od leta 2003 do leta 2014.

12

Revizija je potekala od avgusta 2014 do decembra 2014 in je zajemala:

- (a) analizo strateških dokumentov FLEGT in ustreznih poročil o vzorcih trgovanja z lesom in nezakoniti sečnji;
- (b) preučitev dodeljevanja financiranja za cilje, države in projekte;
- (c) pogovore z uradniki Komisije v GD DEVCO in GD za okolje, uslužbenci Evropskega inštituta za gozdove ter predstavniki držav članic, mednarodnih organizacij in evropskih nevladnih organizacij, ki so dejavne na področju varstva okolja in gozdov;

Podpora FLEGT državam proizvajalkam lesa ni bila dovolj dobro zasnovana in usmerjena

13

Sodišče je preučilo, ali:

- (a) je podpora EU temeljila na dobri oceni potreb in je Komisija pravilno opredelila mogoče ukrepe za izvajanje;
- (b) je bila podpora EU ustrezno načrtovana in
- (c) ali so bile prioritete za financiranje pravilno določene.

Komisija je opredelila širok nabor mogočih ukrepov

14

Akcijski načrt FLEGT na inovativen način obravnava trdovraten problem nezakonite sečnje in trgovine. Združuje trgovinske spodbude v obliki lažjega dostopa za proizvajalce iz partnerskih držav do trga lesa EU z razvojno pomočjo vladam in civilni družbi. Partnerske države so dolžne zagotoviti usklajeno zakonodajo v gozdarskem sektorju, izvajati sheme sledenja in izdajanja dovoljenj ter vzpostaviti kontrolne sisteme na različnih ravneh. Poleg tega je bil v akcijskem načrtu FLEGT predviden razvoj več ukrepov na strani povpraševanja, namenjenih krepitvi učinka ukrepov, sprejetih v državah proizvajalkah. Predviden je bil tudi politični dialog na mednarodni ravni za spodbujanje glavnih ciljev FLEGT.

15

V oceni učinka akcijskega načrta EU⁷ je bil analiziran mogoči učinek, ki ga ima izvajanje sheme izdajanja dovoljenj za les v partnerstvu z državami proizvajalkami lesa.⁸ Ta študija je vsebovala analizo glavnih gonil nezakonite sečnje. V njej so bili preučeni splošni gospodarski, okoljski in socialni učinki ter pravne in institucionalne posledice predlaganih rešitev za EU in potencialne partnerske države. Poleg tega so bila analizirana tveganja, ki bi lahko škodovala uspešnosti mogočih ukrepov.⁹

16

V oceni učinka so bile preučene tri glavne možnosti za odpravo problema nezakonite sečnje. Možnost sklenitve dvostranskih prostovoljnih sporazumov o partnerstvu s posameznimi državami je obveljala kot najboljšo sredstvo za hitro in prožno ukrepanje. Za večstransko shemo, vključno z morebitnim mednarodnim sporazumom (ki bi bil teoretično najuspešnejši), je prevladalo mnenje, da je nerealna. Tretja možnost bi bila enostranska prepoved dajanja nezakonitega lesa na trg EU. Komisija je menila, da je ta možnost manj sprejemljiva kot prostovoljni sporazumi o partnerstvu z državami proizvajalkami lesa. Odločila se je, da bo to možnost podrobneje analizirala v poznejši fazi.

- 7 Ocena učinka akcijskega načrta EU o izvrševanju zakonodaje, upravljanju in trgovanju na področju gozdov (FLEGT); Evropska komisija, Generalni direktorat za razvoj (2004).
- 8 SEC(2004) 977 z dne 20. julija 2004 z naslovom Predlog uredbe Sveta o vzpostavitvi prostovoljne sheme izdajanja dovoljenj FLEGT za uvoz lesa v Evropsko skupnost.
- 9 Študija je opozorila na tveganja, povezana z morebitno preusmeritvijo nezakonitega lesa na druge, „manj stroge“ trge, kot sta Kitajska in Japonska, in priznala, da je potencial za uspešnost akcijskega načrta majhen, zlasti v državah z le majhnim izvozom lesa v EU.

17

Komisija se je odločila za izvedbo prve, dvostranske možnosti. Upoštevala je izzive tega pristopa, zlasti v državah z omejenimi zmogljivostmi za upravljanje, v katerih je bilo treba ob izvajanju akcijskega načrta vzpostavljati zmogljivosti in krepiti institucije.¹⁰

18

Komisija je pravilno opredelila glavne elemente, ki bi lahko zahtevali podporo donatorjev za uspešno izvajanje prostovoljnega sporazuma o partnerstvu, vključno z reformama politike na področju gozdov in okoljske politike, sistemi za sledenje in sistemi izdajanja dovoljenj ter vzpostavljanjem zmogljivosti v različnih sektorjih (glej odstavek 6).

Komisija ni pripravila ustreznega delovnega načrta

19

Akcijski načrt EU FLEGT ne vsebuje nekaterih ključnih elementov ustreznega akcijskega načrta¹¹. Nima specifičnih operativnih ciljev z ustreznimi kazalniki, časovnega zaporedja s konkretnimi mejniki in izrecno določenega okvira spremljanja. Zato je zelo težko izmeriti njegov napredek in doseganje rezultatov. Kot je bilo navedeno v poročilu o napredku akcijskega načrta FLEGT v obdobju 2003–2010, ki ga je pripravil Evropski inštitut za gozdove, je akcijski načrt več kot izjava o politiki, toda ker ne vsebuje mejnikov in ožjih ciljev, tudi ni strategija.¹²

20

Ob uvedbi akcijskega načrta je štelo, da je to začetek dolgoročnega procesa, vendar pa bi bilo treba načrtovane ukrepe, specifične cilje in časovni načrt, ki bi se ga bilo treba držati, razviti v prvih letih. 12 let pozneje FLEGT še vedno nima jasno določenega sklopa ciljev, ki naj bi bili doseženi z dobro opredeljenimi instrumenti financiranja v določenem časovnem okviru.

21

Akcijski načrt nima jasno opredeljenega in namenskega proračuna. Dejavnosti razvojnega sodelovanja se financirajo iz različnih virov, tj. iz splošnega proračuna EU in ERS, z različnimi instrumenti, kot sta instrument za razvojno sodelovanje (DCI)¹³, ki zajema dvostranske in regionalne geografske programe ter tematske programe, in Evropski instrument sosedstva in partnerstva¹⁴.

22

Popoln pregled projektov FLEGT, ki bi ga opravila Komisija, ni bil na voljo. Podatkovna zbirka gozdarskih projektov, ki jo je Komisija vzpostavila za namene revidiranja, ni dajala usklajene in popolne slike vseh projektov FLEGT. Med revizijo je bilo nato ugotovljeno, da je bila podatkovna zbirka nepopolna, saj so bili nekateri projekti nepravilno klasificirani kot projekti FLEGT, nekateri projekti FLEGT pa niso bili vključeni.¹⁵ Komisija in države članice niso določile jasne opredelitve „projekta FLEGT“ in načina evidentiranja s tem povezanih sredstev.

10 SEC(2004) 977 z dne 20. julija 2004.

11 Akcijski načrt je zaporedje korakov, ki jih je treba narediti, ali dejavnosti, ki jih je treba izvesti, da bi bila strategija uspešna. Ima tri glavne sestavne dele: (1) specifične naloge; (2) časovni okvir in (3) dodelitev sredstev za specifične dejavnosti (<http://www.businessdictionary.com/definition/action-plan.html>).

12 Poročilo o napredku akcijskega načrta FLEGT, Evropski inštitut za gozdove (2011), str. 34. Glej: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Action+Plan+Progress+Report+2003-2010/>.

13 Uredba (ES) št. 1905/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja (UL L 378, 27.12.2006, str. 41). Uredba (EU) št. 233/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja za obdobje 2014–2020 (UL L 77, 15.3.2014, str. 44).

14 Uredba (ES) št. 1638/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 2006 o splošnih določbah o ustanovitvi Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva (UL L 310, 9.11.2006, str. 1).

15 Popolnost poročanja o dejavnostih FLEGT je bila izziv tudi pri prejšnjih vrednotenjih akcijskega načrta FLEGT. V poročilu o napredku akcijskega načrta FLEGT, ki ga je pripravil Evropski inštitut za gozdove, je napisano, da bi bilo treba v njem navedene ukrepe in zneske obravnavati kot približen prikaz dejavnosti in razpoložljivega financiranja, ne pa kot izčrpano in v celoti primerljivo evidenco.

23

Uspeh pri spoprijemanju s problemoma nezakonite sečnje in nezakonite trgovine z lesom je bil odvisen od kombinacije dejavnikov, tj. zavezanosti partnerskih držav, vzpostavitve potrebnih ureditev upravljanja ter jasne in dokazane zavezanosti EU in drugih večjih proizvajalcev in uvoznikov, da bodo delovali skupaj in s skupnim ciljem. Bistveno je bilo tudi, da so vzporedno potekale dejavnosti, potrebne za zagotovitev resničnega napredka. Doseganje ciljev FLEGT je močno odvisno tudi od glavnih držav proizvajalk in predelovalk in/ali trgovskih držav, kot so Kitajska, Rusija, Indija, Koreja in Japonska, ter njihove zavezanosti boju proti nezakoniti sečnji in trgovini z nezakonitimi lesnimi proizvodi. Te države niso sodelovale v shemi izdajanja dovoljenj FLEGT. Komisija je v zadnjih letih z njimi začela dvostranski politični dialog. Rezultati teh pogovorov so bili različni, vendar za zdaj običajno omejeni.

24

Šele leta 2007, štiri leta po predstavitvi akcijskega načrta, je bil s študijo ocenjen učinek mogočih ukrepov na strani povpraševanja¹⁶ za preprečitev uvoza nezakonitega lesa ali njegovega dajanja na trg EU. Rezultat študije je bil predlog uredbe o določitvi obveznosti gospodarskih subjektov, ki dajejo les na trg EU.¹⁷

25

Uredba EU o lesu¹⁸ je bila končno sprejeta leta 2010 in se je začela uporabljati leta 2013. Zgodnejše sprejetje uredbe bi v začetnih fazah akcijskega načrta poslalo jasno sporočilo, da je EU prevzela vodilno vlogo v boju proti izvozu nezakonitega lesa. To bi bila tudi dodatna spodbuda za države, ki želijo sodelovati v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu. Več kot deset let po začetku akcijskega načrta se uredba EU o lesu v nekaterih državah članicah¹⁹ še ne izvaja v celoti. To pošilja negativno sporočilo državam, ki si prizadevajo zagotoviti zakonitost svojega izvoza lesa.²⁰

26

Tekom let, zlasti z začetkom veljavnosti zakonodaje, kot so sprememba Laceyjevega zakona v Združenih državah Amerike, avstralski zakon o prepovedi nezakonite sečnje in uredba EU o lesu, so nekatere zasebne sheme certificiranja vse bolj spreminjale svoje standarde zaradi večjega upoštevanja zahtev glede zakonitosti. Te sheme močno prispevajo k izpolnjevanju zahtev o potrebni skrbnosti iz uredbe EU o lesu.²¹ Vendar je le v treh prostovoljnih sporazumih o partnerstvu (s Kamerunom, Republiko Kongo in Srednjeafriško republiko) predvideno, da se zasebne sheme priznajo kot del procesa izdajanja dovoljenj FLEGT in da se v ta namen zagotovi podpora FLEGT. Glede na to, da imajo države s tako omejenimi zmogljivostmi že od začetka akcijskega načrta FLEGT težave pri vzpostavljanju državnih shem izdajanja dovoljenj, Komisija ni dovolj spodbujala sinergij med FLEGT in zasebnimi shemami certificiranja.

- 16 Delovni dokument služb Komisije – Spremniki dokumenta k predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi obveznosti gospodarskih subjektov, ki dajejo na trg les in lesne proizvode: Ocena učinka – Poročilo o dodatnih možnostih za boj proti nezakoniti sečnji.
- 17 Brez takih določb bi bili proizvajalci iz držav, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, v slabšem položaju kot proizvajalci iz drugih držav. Pravne zahteve in s tem povezani stroški za proizvajalce iz držav, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, so običajno večji kot za proizvajalce iz držav, ki tega sporazuma niso podpisale.
- 18 Uredba (EU) št. 995/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. oktobra 2010 o določitvi obveznosti gospodarskih subjektov, ki dajejo na trg les in lesne proizvode (UL L 295, 12.11.2010, str. 23). Uredba se s trgovino z nezakonito pridobljenim lesom in lesnimi proizvodi spoprijema s tremi ključnimi pobudami: (1) prepoveduje dajanje na trg nezakonito pridobljenega lesa in proizvodov iz takega lesa; (2) zahteva, da trgovci EU pri dajanju lesnih proizvodov na trg ravnajo s potrebno skrbnostjo in (3) obvezuje te trgovce, da hranijo evidence o svojih dobaviteljih in kupcih.
- 19 Štiri države članice (Grčija, Španija, Madžarska in Romunija) niso izpolnile svojih obveznosti glede izvajanja uredbe EU o lesu. <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>.
- 20 Člen 20(2) uredbe EU o lesu določa, da mora Komisija v letu 2015 predložiti poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi te uredbe.
- 21 Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 607/2012 z dne 6. julija 2012 o podrobnih pravilih v zvezi s sistemom potrebne skrbnosti ter pogostostjo in vrsto pregledov nadzornih organizacij, kot je določeno v Uredbi (EU) št. 995/2010

Komisija ni jasno določila prioritete za svojo pomoč

27

Po sprejetju akcijskega načrta so Komisija in države članice sestavile seznam prednostnih držav za neformalna posvetovanja o njihovem morebitnem zanimanju za shemo FLEGT.²² Seznam je vključeval Kamerun, Gabon, Kongo (Brazzaville), Gano, Rusijo, Brazilijo, Papuo Novo Gvinejo, Indonezijo in Malezijo. Hkrati so se države članice in Komisija dogovorile, da mora EU ostati pripravljena na trgovinska pogajanja z vsemi državami, ki bi izrazile zanimanje.

28

Praktično vse države, ki so pokazale zanimanje za akcijski načrt FLEGT, so se lahko vključile v proces²³, vključno s številnimi azijskimi in latinskoameriškimi državami, za katere je ocena učinka, ki jo je pripravila Komisija, pokazala, da bi bil zaradi njihovega majhnega obsega trgovanja z EU mogoči učinek prostovoljnega sporazuma o partnerstvu omejen.

29

Komisija svojih človeških in finančnih virov ni dodelila v skladu s sklopom meril, ki bi verjetno dal najboljše rezultate. Merila, kot so obseg nezakonite sečnje, pomembnost trgovine z EU, zavezanost in potencial zadevnih držav in njihove razvojne potrebe, niso bila obravnavana skupaj, da bi se prednostno razvrstila uporaba virov.

30

Zato je bila omejena finančna in tehnična podpora razpršena po več državah.²⁴ Nekatere od njih niso bile ključne za spoprijem z nezakonito sečnjo ali pa je bilo zanje najmanj verjetno, da bodo razvile raven upravljanja, potrebno za kratkoročen ali srednjeročen začetek uporabe sistema izdajanja dovoljenj (glej **okvir 3**). Zaradi tega sta podpora in učinek, ki bi ga bilo mogoče doseči, razvodnena.

31

Komisija je pri pripravah na pogajanja o prostovoljnih sporazumih o partnerstvu in med procesom pogajanj skupaj z vladami partnerskih držav opredelila glavne zahteve za delujoče sheme izdajanja dovoljenj v zadevnih državah. Ocene so zajemale preglede politike in pravnih okvirov na področju gozdov, posvetovanja z ustreznimi ministrstvi in drugimi deležniki ter analizo ključnih vidikov prostovoljnih sporazumov o partnerstvu. Zahteve so bile v obliki prilog vključene v prostovoljne sporazume o partnerstvu. Priloge so vsebovale seznam področij, na katerih bi bila potrebna podpora²⁵, in načrtovanih ukrepov²⁶.

32

V prostovoljnih sporazumih o partnerstvu ni opisano, kako bi bilo treba razdeliti odgovornosti za financiranje med vlado, Komisiji in drugimi donatorji.²⁷

Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi obveznosti gospodarskih subjektov, ki dajejo na trg les in lesne proizvode (UL L 177, 7.7.2012, str. 16).

- 22 Zapisnik z *ad hoc* sestanka o usklajevanju donatorjev FLEGT dne 26. februarja 2004.
- 23 Zdaj je v različnih fazah procesa prostovoljnega sporazuma o partnerstvu 26 držav.
- 24 Kakor je bilo ugotovljeno v poročilu Evropskega inštituta za gozdove o napredku v obdobju 2003–2010, zahteve za podporo za prostovoljne sporazume o partnerstvu že presegajo zmogljivosti za odzivanje nanje, nekatere države članice pa želijo sodelovati tudi s sosednjimi državami (Belorusijo, Rusijo in Ukrajino) ali regijami (Zahodni Balkan), ki predstavljajo večji delež njihove trgovine kot tropske države v razvoju. Glej poročilo o napredku akcijskega načrta FLEGT v obdobju 2003–2010, Evropski inštitut za gozdove (2011), str. 36.
- 25 Prostovoljni sporazum o partnerstvu med EU in Republiko Kamerun na primer vključuje: (a) vzpostavljanje zmogljivosti, (b) komuniciranje; (c) promocijo proizvodov FLEGT na trgu Unije; (d) spremljanje notranjega trga za les; (e) industrializacijo; (f) spremljanje učinka sporazuma; (g) pomoč pri spremljanju izvajanja sheme za zagotavljanje zakonitosti; (h) posodobitev sistema sledljivosti; (i) okrepitev nacionalnega kontrolnega sistema; (j) sistem za zagotavljanje zakonitosti; (k) sistem za izdajanje dovoljenj FLEGT; (l) vzpostavitev neodvisnega revidiranja, (m) reforme pravnega okvira; (n) iskanje dodatnega financiranja.
- 26 Na primer organizacija notranjega trga za les ali vzpostavitev ustreznega sistema sledljivosti.
- 27 V prostovoljnih sporazumih o partnerstvu z državami AKP je omenjena le potreba po zagotavljanju virov iz ERS in drugih mehanizmov, ki jih je treba opredeliti. V prostovoljnem sporazumu o partnerstvu z Indonezijo je

33

Projekti, ki se izvajajo skupaj z vladami držav, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, obravnavajo potrebe iz teh sporazumov, na primer razvoj sistemov za sledenje lesa, sheme izdajanja dovoljenj in oblikovanje funkcije neodvisnega revizorja. Vendar pa cilj, v skladu s katerim morajo nacionalni organi izboljšati izvrševanje zakonodaje, ni bil jasno obravnavan, saj se je na to ključno vprašanje osredotočilo zelo malo projektov. Šibko izvrševanje zakonodaje močno vpliva na obseg dejavnosti nezakonite sečnje, saj je verjetnost odkritja in pregona okoljskega kriminala majhna, spodbude za nezakonito delovanje pa temu primerno visoke. Države, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, imajo na tem področju velike potrebe, kar na primer kažejo njihove uvrstitve na indeksu zaznave korupcije organizacije Transparency International (glej **Prilogo IV**). V nekaterih od teh držav je sicer mogoče opaziti pozitiven trend, toda večina jih ostaja med državami z najvišjo zaznano stopnjo korupcije na svetu.

34

Podpora procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu ni bila dosledno vključena v strategije razvojnega sodelovanja s partnerskimi državami. Upravljanje gozdov je kot del osrednjega sektorja vključeno v strateške dokumente države za programsko obdobje 2007–2013 v petih²⁸ od 12²⁹ držav, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu. Nezakonita sečnja zajema večsektorska vprašanja (upravljanje, trgovina, kmetijstvo), zato bi bilo mogoče FLEGT obravnavati v različnih osrednjih sektorjih vseh držav, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, vendar v strategijah razvojnega sodelovanja ta možnost ni raziskana in prav tako ni omenjena potreba po vključitvi zadev, povezanih s FLEGT, v ustrezne osrednje sektorje.

omenjena možnost zagotavljanja virov v okviru programskega načrtovanja EU.

- 28 Kamerun, Honduras, Indonezija, Malezija in Kongo (Brazzaville).
- 29 Revizorji so pregledali 12 držav, ki so podpisale prostovoljne sporazume o partnerstvu ali se pogajajo o njih in ki prejemajo podporo FLEGT.

Liberija in Srednjeafriška republika

Liberija in Srednjeafriška republika sta podpisnici prostovoljnega sporazuma o partnerstvu. Za pripravo in izvajanje svojih prostovoljnih sporazumov o partnerstvu sta prejeli znatne zneske finančne pomoči.³⁰ Obseg njunega uvoza lesnih izdelkov v EU je zelo omejen, poleg tega pa se spoprijemata s številnimi izzivi glede upravljanja, ki jima bodo preprečili razvoj delujočega sistema izdajanja dovoljenj v bližnji prihodnosti. V primerjavi s tema državama je Slonokoščena obala v EU izvozila bistveno večji obseg lesnih proizvodov³¹, vendar ni prejela nobene finančne pomoči za pripravo na prostovoljni sporazum o partnerstvu.

30 Uvoz lesnih proizvodov iz Liberije in Srednjeafriške republike v EU je bil za prvo v povprečju vreden 5 milijonov EUR letno, za drugo pa 18 milijonov EUR letno. Skupna finančna podpora za prvo je znašala 11,9 milijona EUR, za drugo pa 6,8 milijona EUR.

31 Povprečno približno 166 milijonov EUR letno.

Podpora EU državam proizvajalkam lesa ni bila dovolj uspešna

35

Sodišče je preučilo, ali:

- (a) so bili projektni izločki doseženi po načrtih;
- (b) je bil splošni napredek pri vzpostavljanju shem izdajanja dovoljenj zadovoljiv in
- (c) je Komisija ustrezno spremljala izvajanje akcijskega načrta in poročala o njem.

Glavni preučeni projekti so bili problematični

36

Projekti za krepitev zmogljivosti javnih organov so bili neuspešni. Nasprotno pa je FLEGT okrepil organizacije civilne družbe in s tem povečal preglednost gozdarskega sektorja. Finančno najpomembnejša projekta v Kamerunu in Indoneziji nista prinesla pričakovanih rezultatov. Zaradi pomanjkanja uspeha v Kamerunu je napredek zastal, neuspeh projekta v Indoneziji pa je spremenil osredotočenost porabe sredstev EU.

37

Glavni projekt v procesu prostovoljnega sporazuma o partnerstvu v Kamerunu, katerega cilj je bil vzpostavitev sistema za sledenje lesa³², je spodletel, saj sistem, ki je bil razvit, ne deluje. To pomeni, da obstoječi rezultati projekta ne bodo uporabljeni. Projekt je potekal od leta 2010 do leta 2013 in je stal 2,27 milijona EUR. Neuspeh je bil posledica kombinacije dejavnikov, od neustrezne ocene potreb do resnih pomanjkljivosti pri izvajanju projekta. Eden od elementov neustrezne ocene potreb je bilo neuspešno usklajevanje Komisije z deležniki, zlasti z ministrstvom za gozdove in živalske vrste. Poleg tega pogodbenik ni bil dovolj uspešen, Komisija pa ni uvedla pravočasnih popravljalnih ukrepov. Neuspeh sistema za sledenje lesa je eden glavnih dejavnikov, ki prispevajo k zamudi pri izvajanju prostovoljnega sporazuma o partnerstvu v Kamerunu. Poseben projekt, ki ga financira Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, si trenutno prizadeva razviti nov sistem.

32 Projekt *Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun* (projekt vzpostavitve sistema za sledenje lesa v Kamerunu).

38

Glavni dosežek procesa FLEGT v Kamerunu je sodelovanje civilne družbe pri upravljanju gozdov. Pred podpisom prostovoljnega sporazuma o partnerstvu vlada ni priznavala organizacij civilne družbe kot legitimnih partnerjev s pravico, da izrazijo svoje pomisleke glede zadev, povezanih z gospodarjenjem z gozdnimi viri. Čeprav odnosi z zadevnimi ministrstvi pogosto ostajajo napeti³³, so lokalne in mednarodne nevladne organizacije sprejete kot deležniki in lahko na različnih ravneh vplivajo na gozdarsko politiko v državi. To pozitivno vpliva na preglednost in odgovornost celotnega sektorja. Čeprav so projekti na splošno okrepili položaj civilne družbe, pa dva od štirih revidiranih projektov, ki jih izvajajo nevladne organizacije, nista prinesla vseh pričakovanih izločkov, predvsem zaradi preveč ambiciozno zastavljenih ciljev.

39

Finančno najpomembnejši projekt, povezan s FLEGT, v Indoneziji³⁴ je bil namenjen izboljšanju izvrševanja zakonodaje in upravljanja na področju gozdov s povečanjem odgovornosti in preglednosti, zmanjšanju nezakonite trgovine z lesom z udeležbo sektorjev trgovine in industrije ter podpiranju usklajevanja dejavnosti FLEGT. Projekt zaradi preveč ambiciozne in nerealistične zasnove, težav med izvajanjem in šibkega spremljanja ni zagotovil večine načrtovanih rezultatov. Prinesel ni nobenih konkretnih izločkov, bil je predčasno zaključen in del projektnih sredstev je bilo treba izterjati. Po neso-glasju s Komisijo glede obravnave projekta se je indonezijska vlada odločila za izvajanje prostovoljnega sporazuma o partnerstvu brez nadaljnje neposredne podpore Komisije.

40

V strateškem dokumentu države, ki ga ima Komisija za Indonezijo, je bilo v obdobju 2002–2006 sicer vključeno gospodarjenje z naravnimi viri, zlasti gozdovi, kot eden od osrednjih sektorjev za razvojno pomoč, vendar v naslednjem obdobju, 2007–2013, ni bilo več tako. Z izjemo indonezijskega projekta podpore FLEGT leta 2004 v tem obdobju ni bila programsko načrtovana nobena razvojna pomoč EU Indoneziji v gozdarskem sektorju.

41

Pomoč EU v Indoneziji, ki je znašala 10 milijonov EUR za 11 projektov, je od leta 2004 usmerjena izključno na nevladne organizacije. Projekti so bili na splošno namenjeni podpori lokalne udeležbe (civilne družbe ali drugih nadržavnih akterjev, vključno z zasebnim sektorjem) pri različnih elementih prostovoljnega sporazuma o partnerstvu (vključno z reformo politike), izboljšanju upravljanja gozdov ter izvajanju sledenja lesa in neodvisnih sistemov za spremljanje. Prednost tega pristopa je sicer bilo povezovanje z zavezanimi organizacijami, vendar pa je bil glede na obseg izzivov potreben bolj usklajen pristop. Eden od teh izzivov je pomagati velikemu številu malih in srednjih podjetij (MSP) pri pripravah za polno izvajanje izdajanja dovoljenj FLEGT, vendar ta naloga močno presega zmogljivosti projektov Komisije.

33 Ministrstvo za gozdove in živalske vrste na primer ne ukrepa v zvezi s poročili o primerih nezakonitega pridobivanja lesa, ki jih pripravijo lokalne skupnosti (projekt *Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun* (zunanje in lokalno opazovanje gozdov pri izvajanju prostovoljnega sporazuma o partnerstvu v Kamerunu)).

34 Projekt *EC-Indonesia FLEGT Support* (podpora FLEGT ES- Indonezija).

42

Štirje projekti nevladnih organizacij, preučeni v Indoneziji, so si prizadevali krepiti neodvisni sistem države za spremljanje, podpirati MSP ter izboljšati pripravo in izvajanje prostovoljnega sporazuma o partnerstvu. Eden od projektov je dosegel svoje cilje pravočasno in v mejah proračuna.³⁵ Dva projekta se še vedno izvajata. Za enega od njiju je verjetno, da bo dosegel načrtovane izloške.³⁶ Pri drugem projektu³⁷ so nastale velike zamude in njegov obseg se je znatno zmanjšal zaradi slabosti v njegovi zasnovi in umika partnerja pri sofinanciranju.

43

Na glavne dejavnike, ki po ugotovitvah Sodišča vplivajo na doseganje projektnih ciljev v teh dveh državah, so opozorili tudi izvajalci vrednotenja Komisije v svojih poročilih o v rezultate usmerjenem spremljanju in vrednotenju projektov, povezanih s FLEGT, v drugih državah, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu. Ti dejavniki so bili: nezadostna ocena projektnih tveganj in omejitev, neustrezna zasnova, šibko upravljanje in spremljanje projektov ter težave pri usklajevanju med projektnimi partnerji.

Napredek pri pripravi na izdajanje dovoljenj je počasen

44

Zdaj je v procesu prostovoljnega sporazuma o partnerstvu 26 držav. Devet od njih se pogaja o sporazumu o partnerstvu, šest pa ga je že podpisalo, in sicer Indonezija, Kamerun, Gana, Kongo (Brazzaville), Liberija in Srednjeafriška republika. Stopnja napredovanja proti izdajanju dovoljenj se med temi državami podpisnicami močno razlikuje zaradi raznolikih dejavnikov, kot so različne institucionalne zmogljivosti in stopnje zavezanosti procesu.

45

Indonezija, s katero so se pogajanja o prostovoljnem sporazumu o partnerstvu začela marca 2007, sporazum pa je začel veljati maja 2014, je dosegla znaten napredek pri obravnavi nerešenih vprašanj in upa, da bo lahko v bližnji prihodnosti začela izdajati dovoljenja FLEGT. Vzpostavila je že nacionalno zagotavljanje zakonitosti lesa in sistem izdajanja dovoljenj, ki sta obvezna za ves izvoz. Po skupni oceni, izvedeni v letih 2013 in 2014, zdaj obravnava preostale zadeve. Pomembna izziva za Indonezijo sta (1) zagotoviti potrebno upravljanje v tako veliki in raznoliki državi ter (2) zagotoviti, da njena številna MSP v celoti izpolnjujejo vse regulativne zahteve.

46

Kamerun je izrazil zanimanje za sklenitev prostovoljnega sporazuma o partnerstvu z EU leta 2004. Toda čeprav za gozdarsko zakonodajo v Kamerunu šteje, da je dobro razvita, je tudi zelo zapletena in njeno izvrševanje ostaja velik izziv. Pogajanja o prostovoljnem sporazumu o partnerstvu so potekala štiri leta, od leta 2006 do leta 2010. Zaradi dolgega ratifikacijskega postopka je sporazum končno začel veljati 1. decembra 2011. V skladu s časovnim okvirom, določenim v sporazumu, naj bi bil pilotni sistem za sledenje lesa preizkušen v letu 2013, dovoljenja FLEGT pa naj bi bila izdana v letu 2015. Vendar pa glavni cilj sporazuma, razvoj sheme izdajanja dovoljenj za les, še zdaleč ni dosežen, predvsem zaradi neuspeha projekta, katerega cilj je bil razviti sistem za sledenje lesa. Zato je pred polnim izvajanjem izdajanja dovoljenj FLEGT treba premagati še veliko izzivov.

- 35 Projekt *Strengthening civil society organisations and small and medium timber industries in VPA preparation and SVLK implementation* (krepitev organizacij civilne družbe ter malih in srednjih podjetij lesne industrije pri pripravah na prostovoljni sporazum o partnerstvu in sistem za zagotavljanje zakonitosti SVLK).
- 36 Projekt *Promoting the implementation of Timber Legality Assurance (FLEGT Licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry* (spodbujanje izvajanja zagotavljanja zakonitosti lesa (dovoljenje FLEGT) kot ključen korak k trajnostni proizvodnji in potrošnji v lesno-predelovalni industriji Indonezije).
- 37 Projekt *Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA* (krepitev državnih in nedržavnih akterjev pri pripravi, pogajanjih in/ali izvajanju prostovoljnega sporazuma o partnerstvu FLEGT).

Opažanja

47

Gana, ki je leta 2009 kot prva država podpisala prostovoljni sporazum o partnerstvu, je prvotno predvidevala, da se bo izvoz prvih proizvodov z dovoljenjem FLEGT začel pred koncem leta 2011. Sistem za sledenje lesa že deluje, postopke izdajanja dovoljenj pa je treba še preizkusiti. Zdaj si država prizadeva, da bi bili sistemi pripravljeni na izdajanje dovoljenj do konca leta 2015.

48

V Kongu (Brazzaville), ki je prostovoljni sporazum o partnerstvu ratificiral maja 2010, pripravljajo strategijo na področju gozdov in novo gozdarsko zakonodajo. Toda napredek je počasen zaradi kombinacije dejavnikov, povezanih predvsem z upravljanjem.

49

Liberija in EU sta začeli pogajanja o prostovoljnem sporazumu o partnerstvu marca 2009, sporazum pa je bil podpisan julija 2011. Nezakonita sečnja je kljub temu še vedno velik problem, prav tako zloraba dovoljenj za uporabo lesa v zasebne namene.³⁸ Glavni izziv je šibka zmogljivost služb za upravljanje gozdov.

50

Prostovoljni sporazum o partnerstvu s Srednjeafriško republiko je bil sklenjen novembra 2011, vendar je državljanska vojna ustavila vse vladne ukrepe. Veliko območij države je zunaj nadzora služb za upravljanje gozdov, kar ovira proces izvajanja prostovoljnega sporazuma o partnerstvu.

51

O prostovoljnih sporazumih o partnerstvu se zdaj pogaja še devet držav. Kot prva je leta 2006 pogajanja začela Malezija, ki je pomembna proizvajalka tropskega lesa. Vendar v letih, ki so pretekla od takrat, kljub intenzivnim pogajanjem ni bilo mogoče premagati težav pri uporabi prostovoljnega sporazuma o partnerstvu v celotni državi, zlasti v Sarawaku. Ker sporazum ni sklenjen, je v Maleziji zelo razširjena uporaba javnih in zasebnih shem certificiranja.

52

Čeprav je Komisija uspešno opozarjala na vprašanje nezakonite sečnje in ohranjala veliko zanimanje zanj, je bil napredek proti izdajanju dovoljenj počasen. Obstaja nevarnost, da bo prišlo do „naveličnosti“ nad FLEGT, ker bodo države nezadovoljne s premajhnim napredkom in jim bo uspelo najti druge, manj stroge trge za svoje proizvode. V večini držav so glavni izzivi v procesu izvajanja pomanjkanje institucionalnih zmogljivosti, močno razširjena korupcija in slabo izvrševanje zakonodaje.

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

Postopki spremljanja in poročanja so bili nezadovoljivi

53

Komisija ni redno poročala o napredku akcijskega načrta FLEGT. Čeprav je bilo treba v skladu s členom 9 uredbe FLEGT predložiti poročilo Svetu v dveh letih od začetka veljavnosti prvega prostovoljnega sporazuma o partnerstvu, tako poročilo sploh ni bilo pripravljeno. Na voljo so bila poročila o posameznih partnerskih državah z informacijami o dejavnostih, ki se izvajajo na različnih področjih prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, vendar niso merila napredka izvajanja sporazumov glede na prej določene mejnike. V njih tudi niso opisani dosežki in težave, ki so se pojavile, ter njihovo obravnavanje.

54

Problematično je bilo, da ni bilo okvira, ki bi vključeval zanesljivo podatkovno zbirko (glej odstavek 22), kar bi spodbujalo odgovornost. Ker ni bilo ciljev in mejnikov, je bilo težko ocenjevati napredek. Kot je bilo navedeno v poročilu o napredku akcijskega načrta FLEGT v obdobju 2003–2010, ki ga je pripravil Evropski inštitut za gozdove, je to še toliko težje, ker je akcijski načrt bolj politični proces kot pa tradicionalni program pomoči.³⁹

55

Komisija je šele konec leta 2014 uvedla standardiziran okvir spremljanja napredka, namenjen merjenju doseganja ključnih korakov za izvajanje prostovoljnih sporazumov o partnerstvu. Za zdaj se uporablja za namene notranjega upravljanja Komisije. Ker je bil sistem uveden šele nedavno, je še prezgodaj za pripombe o njegovem delovanju v praksi.

56

Konec leta 2014 je Komisija začela zunanje vrednotenje akcijskega načrta FLEGT. Poročilo je predvideno za oktober 2015. To vrednotenje, ki bo potekalo 12 let po predložitvi akcijskega načrta, bi moralo biti opravljeno že veliko prej, saj bi bilo treba ugotoviti težave in velike spremembe v tem obdobju ter analizirati njihov učinek na obstoječi akcijski načrt, na primer:

- (a) vse večjo pomembnost glavnih azijskih gospodarstev v trgovini z lesom;
- (b) čedalje večji učinek nezakonite rabe gozdov za druge namene, kot je kmetijstvo;
- (c) možnosti za večje sinergije z ukrepom blažitve podnebnih sprememb REDD+;
- (d) spreminjajoče se trende v izvozu lesa v EU;
- (e) možnost večje uporabe zasebnih shem certificiranja.

³⁹ Poročilo o napredku akcijskega načrta FLEGT v obdobju 2003–2010, Evropski inštitut za gozdove (2011), str. 34.

Zaključki in priporočila

57

Sodišče je prišlo do zaključka, da Komisija ni dovolj dobro upravljala podporo, zagotovljene v okviru akcijskega načrta EU FLEGT.

58

Podpora FLEGT ni bila dovolj dobro zasnovana in usmerjena.

- (a) Podpora EU za proces FLEGT je temeljila na dobri oceni problema nezakonite sečnje, njegovih gonil in mogočih ukrepov. Komisija je akcijski načrt FLEGT zasnovala na inovativen način.
- (b) Vendar pa Komisija ni pripravila ustreznega delovnega načrta z jasnimi cilji, mejniki in namenskim proračunom. Čeprav bi bilo to pri akcijskem načrtu v začetku težko narediti, pa bi moralo biti opravljeno v njegovih prvih letih.
- (c) Pozno sprejetje in počasno izvajanje uredbe EU o lesu sta države, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, odvrčala od priprav na to, da bi sčasoma začele sodelovati v shemi izdajanja dovoljenj FLEGT.
- (d) Vrzel, ki je nastala, ker se shema izdajanja dovoljenj FLEGT ni izvajala, so v precejšnji meri zapolnili zasebni organi certificiranja, ki močno prispevajo k izpolnjevanju zahtev o potrebni skrbnosti iz uredbe EU o lesu. Vendar pa Komisija ni dovolj raziskala mogočih sinergij med FLEGT in temi zasebnimi shemami.
- (e) Komisija ni določila jasnih prioritet za financiranje svoje podpore državam proizvajalkam lesa.

Priporočilo 1 Delovni načrt

Komisija naj pripravi delovni načrt za različne komponente akcijskega načrta FLEGT za obdobje 2016–2020, v katerem naj bodo določeni jasni in specifični cilji, prednostne naloge, roki in proračun za podporo EU v državah proizvajalkah lesa. Pri ciljih naj bodo upoštevane zmogljivosti držav in njihove specifične omejitve.

Priporočilo 2 Izvajanje uredbe EU o lesu

Skrajni čas je, da Komisija vztraja pri strogem izvajanju uredbe o lesu v vseh državah članicah.

Priporočilo 3 Zasebne sheme certificiranja

Komisija naj ugotovi, v kakšnem obsegu je mogoče več uporabljati delo uglednih zasebnih organov certificiranja.

Priporočilo 4 Dodeljevanje virov

Vire bi bilo treba dodeliti tako, da bi imeli čim večji učinek na reševanje problema nezakonite sečnje in s tem povezane trgovine. Kadar se zdi izpolnjevanje zahtev prostovoljnih sporazumov o partnerstvu težje izvedljivo, naj Komisija predlaga ukrepe za podporo upravljanju gozdov, ne da bi nujno podpisala prostovoljni sporazum o partnerstvu.

59

Podpora EU državam proizvajalkam lesa ni bila dovolj uspešna.

- (a) Okrepila je civilno družbo in povečala ozaveščenost o problemu nezakonite sečnje v partnerskih državah, vendar projekti, katerih cilj je bil okrepiti zmogljivosti javnih organov, niso prinesli pričakovanih izidov.
- (b) Shema izdajanja dovoljenj FLEGT, ki je bila temelj akcijskega načrta, še ne deluje v nobeni od partnerskih držav. Od predstavitve akcijskega načrta je minilo 12 let, vendar kljub velikemu zanimanju za prostovoljne sporazume o partnerstvu še ne deluje noben sistem izdajanja dovoljenj FLEGT, zaporedni ciljni datumi za njihovo uvedbo pa so bili zamujeni.
- (c) Komisija ni ustrezno spremljala napredka akcijskega načrta FLEGT in poročala o njem. Vrednotenje, ki se je začelo na koncu leta 2014, bi moralo biti opravljeno že veliko prej.

Priporočilo 5 Poročanje

Komisija naj vsaki dve leti pripravi poročilo o napredku akcijskega načrta FLEGT, ki naj zajema oceno izvajanja prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, roke, ki so bili določeni, težave, ki so se pojavile, ter sprejete ali načrtovane ukrepe.

Priporočilo 6 Vrednotenja

Komisija naj tekoče vrednotenje uporabi kot priložnost za oceno, kako bi bilo mogoče spremeniti sedanji pristop zaradi doseganja oprijemljivejših rezultatov.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi g. Karel PINXTEN, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 8. septembra 2015.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Izvajanje programov FLEGT, programov upravljanja gozdov in programov, povezanih s trgovino, v obdobju 2003–2013

(v milijonih EUR)

Regija/država	Prostovoljni sporazumi o partnerstvu			Načini upravljanja			Skupaj
	Podpisan (leto)	Zanimanje ¹	Pogajanja potekajo ²	Izvajanje držav članic	Skupno upravljanje z mednarodnimi organizacijami	Drugo (izvajanje partnerskih držav, nevladnih organizacij, javnih in zasebnih podjetij)	
Podsaharska Afrika							74,89
Več držav ²						14,92	14,92
Kamerun	2010					13,66	13,66
Liberija	2011			8,00		3,90	11,90
Gana	2009					3,00	3,00
Burkina Faso					7,80	0,20	8,00
Republika Kongo	2010					7,56	7,56
Srednjeafriška republika	2011					6,80	6,80
Demokratska republika Kongo			X		3,00	2,18	5,18
Uganda						2,75	2,75
Madagaskar						0,68	0,68
Gabon			X			0,20	0,20
Sudan						0,19	0,19
Malavi						0,05	0,05
Latinska Amerika							90,21
Več držav ²						3,93	3,93
Honduras			X	20,40		21,73	42,13
Brazilija					10,79	12,74	23,53
Nikaragva				2,00		6,06	8,06
Kolumbija		X				8,05	8,05
Peru		X				4,03	4,03
Gvajana			X			0,45	0,45
Čile						0,04	0,04

(v milijonih EUR)

Regija/država	Prostovoljni sporazumi o partnerstvu			Načini upravljanja			Skupaj
	Podpisan (leto)	Zanimanje ¹	Pogajanja potekajo ³	Izvajanje držav članic	Skupno upravljanje z mednarodnimi organizacijami	Drugo (izvajanje partnerskih držav, nevladnih organizacij, javnih in zasebnih podjetij)	
Azija in Pacifik							43,37
Več držav ²					10,60	1,91	12,51
Indonezija	2011					21,95	21,95
Kitajska						3,84	3,84
Filipini		X				1,92	1,92
Afganistan						1,88	1,88
Tajska						0,61	0,61
Mjanmar		X				0,45	0,45
Salomonovi otoki		X				0,18	0,18
Malezija			X				
Vietnam			X			0,03	0,03
Sosedstvo							25,04
Več držav ²					15,00		15,00
Maroko						5,63	5,63
Kosovo				2,70		0,41	3,11
Črna gora						0,75	0,75
Libanon						0,33	0,33
Albanija						0,10	0,10
Gruzija						0,09	0,09
Belorusija						0,03	0,03
Dve regiji ali več							63,65
Več držav ²					39,60	24,05	63,65
SKUPAJ				33,10	86,79	177,28	297,17

1 Zanimanje je izrazilo še šest držav (Bolivija, Kambodža, Ekvador, Gvatemala, Papua Nova Gvineja in Sierra Leone), toda finančne obveznosti še niso bile sprejete.

2 Večdržavni projekti zajemajo: (**za Azijo in Pacifik**) sporazume z Evropskim inštitutom za gozdove v skupni vrednosti 10,6 milijona EUR (FLEGT Azija) ter (**za sosedstvo**) sporazume s Svetovno banko v skupni vrednosti 15 milijonov EUR (FLEGT). Pri **večdržavnih projektih, ki zajemajo več kot dve regiji**, glavni programi vključujejo sporazume v višini 12 milijonov EUR z Evropskim inštitutom za gozdove in sporazume v višini 20 milijonov EUR s FAO (FLEGT AKP: 10 milijonov EUR in FLEGT EU FAO: 10 milijonov EUR).

3 Pogajanja potekajo za še tri države, za katere še niso bile sprejete finančne obveznosti (Slonokoščena obala, Laos in Tajska).

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij GD DEVCO.

Seznam revidiranih projektov

Država	Naziv projekta	Prispevek EU (v EUR)	Obdobje izvajanja
Kamerun	<i>Mise en place d'un Observateur Indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun</i> (uvedba neodvisnega opazovalca za nadzor gozdov in spremljanje kršitev na področju gozdov v Kamerunu)	2 480 070	31. 12. 2009–30. 12. 2013
	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i> (vzpostavitev sistema za sledenje lesa v Kamerunu)	2 496 763	15. 2. 2010–14. 12. 2012
	<i>Mise en place d'un Audit Indépendant du Système FLEGT au Cameroun</i> (vzpostavitev neodvisne revizije sistema FLEGT v Kamerunu)	1 164 600	4. 5. 2012–3. 5. 2014
	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i> (spodbujanje zakonitih proizvodnje in izvoza lesa iz gozdov lokalnih skupnosti)	987 139	1. 2. 2011–31. 1. 2012
	<i>Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun</i> (zunanje in lokalno opazovanje gozdov pri izvajanju prostovoljnega sporazuma o partnerstvu v Kamerunu)	113 836	19. 1. 2012–18. 7. 2013
Indonezija	<i>EC-Indonesia FLEGT Support</i> (podpora FLEGT ES - Indonezija)	11 276 872	1. 3. 2006–28. 11. 2011
	<i>Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia</i> (načrtovanje kooperativne rabe zemljišč in trajnostna institucionalna ureditev za krepitev pravic do rabe zemljišč, gozdnih pravic in pravic lokalnih skupnosti v Indoneziji)	1 796 619	1. 3. 2010–28. 2. 2014
	<i>Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA</i> (krepitev državnih in nedržavnih akterjev pri pripravi, pogajanjih in/ali izvajanju prostovoljnega sporazuma o partnerstvu FLEGT)	1 189 228	10. 1. 2011–31. 12. 2015
	<i>Strengthening Indonesia's Independent Forestry Monitoring Network to ensure a credible timber legality verification system and effective VPA implementation</i> (krepitev indonezijske neodvisne mreže za spremljanje gozdarstva zaradi zagotovitve verodostojnega sistema za zagotavljanje zakonitosti lesa in uspešnega izvajanja prostovoljnega sporazuma o partnerstvu)	188 946	1. 5. 2011–30. 4. 2013
<i>Promoting the implementation of Timber Legality Assurance (FLEGT Licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry</i> (spodbujanje izvajanja zagotavljanja zakonitosti lesa (dovoljenje FLEGT) kot ključen korak k trajnostni proizvodnji in potrošnji v lesnopredelovalni industriji Indonezije)	1 091 463	30. 1. 2013–28. 2. 2014	

Priloga III Seznam vrednotenih projektov in pregledanih sistemov v rezultate usmerjenega spremljanja

Vrednotenja

	Naziv projekta	Prispevek EU (v EUR)	Država	Datum in vrsta vrednotenja	Glavne ugotovitve poročila
1	<i>Regional Support Programme for the EU FLEGT Action Plan in Asia</i> (program regionalne podpore za akcijski načrt EU FLEGT v Aziji)	5 800 000	sedež	december 2010 vmesno	<ul style="list-style-type: none"> slaba zasnova projekta: premalo specifični cilji, projektne dejavnosti, pričakovani rezultati in mejniki ni jasnega sistema za spremljanje uspešnosti, kar povzroča neučinkovitost in omejeno odgovornost
2	<i>VERIFOR – Institutional Options for Verifying Legality in the Forest Sector</i> (VERIFOR – institucionalne možnosti za preverjanje zakonitosti v gozdnem sektorju)	1 902 171		november 2009 končno	<ul style="list-style-type: none"> neprožnost projekta pri prilagajanju njegovega logičnega okvira (LFA) dinamiki nekaterih regij v Aziji in Afriki, kar zmanjšuje njegovo uspešnost
3	Projekt <i>Timber Trade Action Plan (TTAP) – a TFT (Tropical Forest Fund)</i> (akcijski načrt za trgovino z lesom – organizacija TFT)	3 389 796		maj 2012 končno za 1. fazo in vmesno za 2. fazo	<ul style="list-style-type: none"> zelo dobra splošna uspešnost projekta
4	<i>Ensuring a seat at the table: supporting NGO coalitions to participate in FLEGT VPA processes with the aim of improving forest governance and strengthening local and indigenous peoples' rights</i> (zagotavljanje sodelovanja pri odločanju: podpora koalicijam nevladnih organizacij pri udeležbi v procesih prostovoljnega sporazuma o partnerstvu FLEGT s ciljem izboljšanja upravljanja gozdov in krepitev pravic lokalnih in domorodnih prebivalcev)	960 000		junij 2012 končno	<ul style="list-style-type: none"> zelo dobra splošna uspešnost projekta
5	<i>Forest Governance Learning Group (FGLG) – enabling practical, just and sustainable forest use</i> (skupina za izobraževanje o upravljanju gozdov (FGLG) – omogočanje praktične, pravične in trajnostne rabe gozdov)	1 866 365		januar 2014 končno	<ul style="list-style-type: none"> ni sistematične ocene potreb, logični okvir projekta pa je premalo specifičen in brez ustrezno opredeljenih kazalnikov na ravni države ukrepi, ki jih podpira projekt, ne zadoščajo za doseganje načrtovane ravni izboljšanja upravljanja

Priloga III

	Naziv projekta	Prispevek EU (v EUR)	Država	Datum in vrsta vrednotenja	Glavne ugotovitve poročila
6	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i> (vzpostavitev sistema za sledenje lesa v Kamerunu)	2 496 763	Kamerun	maj 2013 končno	<ul style="list-style-type: none"> ○ šibka zasnova projekta: tveganja in omejitve v državi niso ustrezno upoštevani ○ premalo usklajevanja med deležniki ○ neuspešno spremljanje in upravljanje projekta ○ izložki niso doseženi po pričakovanjih
7	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i> (spodbujanje zakonitih proizvodnje in izvoza lesa iz gozdov lokalnih skupnosti)	987 139		december 2012 vmesno	<ul style="list-style-type: none"> ○ premalo ocenjene in predvidene omejitve ○ zasnova projekta je premalo realna
8	<i>Strengthening African Forest Governance – through high-level national 'illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training</i> (krepitev upravljanja gozdov v Afriki z nacionalnimi srečanji na visoki ravni o nezakoniti sečnji ter ozaveščanjem in usposabljanjem na srednji ravni)	1 890 608		maj 2013 vmesno	<ul style="list-style-type: none"> ○ ni ustreznega logičnega okvira z objektivno preverljivimi kazalniki ○ pomanjkljivosti pri spremljanju projektov: ni rednih sestankov usmerjevalnega odbora ○ zaradi težav z usklajevanjem ni povezav med različnimi projektnimi izložki
9	<i>EC-Indonesia FLEGT Support</i> (podpora FLEGT ES - Indonezija)	11 276 872	Indonezija	september 2010 končno	<ul style="list-style-type: none"> ○ neustrezna in nerealna zasnova projekta ○ neuspešno spremljanje in nadzor projekta ○ večina izložkov ni doseženih po pričakovanjih
10	<i>Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo</i> (neodvisno opazovanje uporabe zakona o gozdovih in upravljanja v podporo prostovoljnim sporazumom o partnerstvu FLEGT v porečju Konga)	1 598 497	Republika Kongo	marec 2012 vmesno	<ul style="list-style-type: none"> ○ nekaj slabosti v logičnem okviru, zlasti v opredelitvi objektivno preverljivih kazalnikov ○ pomanjkljivosti pri spremljanju projektov: ni rednih sestankov usmerjevalnega odbora

Poročila o v rezultate usmerjenem spremljanju

	Naziv projekta	Prispevek EU za program (v EUR)	Država	Datum poročila o v rezultate usmerjenem spremljanju	Glavne ugotovitve poročila
11	Organizacija Forest Peoples Programme: <i>A Strong Seat at the Table: Effective Participation of Forest-Dependent Communities and Civil Society Organisations in FLEGT</i> (sodelovanje pri odločanju: uspešna udeležba skupnosti, ki so odvisne od gozdov, in organizacij civilne družbe v FLEGT)	778 271	Kamerun	marec 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ logični okvir ni ustrezno razdelan, zato je težko oceniti dosežene izločke ○ partnerji ne sodelujejo ustrezno pri pripravi zasnove projekta ○ omejeno usklajevanje z drugimi projekti FLEGT in nacionalnimi akterji ○ omejena prizadevanja za spremljanje
12	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i> (spodbujanje zakonitih proizvodnje in izvoza lesa iz gozdov lokalnih skupnosti)	987 139		marec 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ šibek logični okvir s premalo specifičnimi cilji in kazalniki ○ ni zadostne analize tveganja ○ šibko spremljanje dejavnosti ○ zamude pri izvajanju ○ ni prožne/izvedljive strategije izhoda
13	<i>Strengthening African Forest Governance – through high-level national 'illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training</i> (krepitev upravljanja gozdov v Afriki z nacionalnimi srečanji na visoki ravni o nezakoniti sečnji ter ozaveščanjem in usposabljanjem na srednji ravni)	1 890 608		junij 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ šibek logični okvir ter slabo zasnovani cilji, izločki in kazalniki ○ šibko usklajevanje med deležniki ○ nizka kakovost izločkov in negotova trajnost
14	<i>Capacity building in the Congo Basin and implementation of Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (IM-FLEG) in the Republic of Congo</i> (vzpostavljanje zmogljivosti v porečju Konga in izvajanje neodvisnega spremljanja izvrševanja zakonodaje in upravljanja na področju gozdov v Kongu (Brazzaville))	1 636 366	Republika Kongo	april 2009	<ul style="list-style-type: none"> ○ kazalniki niso vedno količinsko opredeljivi ○ projekt je odvisen od zunanega financiranja in sam ne ustvarja prihodkov ○ malo verjetno je, da se bo institucionalna struktura ohranila brez zunanega posredovanja
15	<i>Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo</i> (neodvisno opazovanje uporabe zakona o gozdovih in upravljanja v podporo prostovoljnem sporazumom o partnerstvu FLEGT v porečju Konga)	1 438 647		december 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ kazalniki niso specifični in težko jih je izmeriti ○ sestankov usmerjevalnega odbora sploh ni bilo, čeprav so bili načrtovani ○ trajnost je odvisna od nadaljnega donatorskega financiranja
16	<i>Vulgarisation de l'APV/FLEGT pour une appropriation et participation des populations locales dont les populations autochtones dans sa mise en œuvre</i> (ozaveščanje o prostovoljnem sporazumu o partnerstvu FLEGT, da se k sodelovanju pri njegovem izvajanju pritegnejo lokalni in domorodni prebivalci)	180 000		december 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ šibek logični okvir, nekateri kazalniki niso merljivi ○ deležniki ne sodelujejo ustrezno pri pripravi zasnove projekta ○ sestankov usmerjevalnega odbora sploh ni bilo, čeprav so bili načrtovani ○ težave s trajnostjo: proces prostovoljnega sporazuma o partnerstvu je še v teku, stopnja tehnične usposobljenosti partnerjev in drugih deležnikov je prenizka

Priloga III

	Naziv projekta	Prispevek EU za program (v EUR)	Država	Datum poročila o v rezultate usmerjenem spremljanju	Glavne ugotovitve poročila
17	<i>Governance Initiative for Rights & Accountability in Forest Management</i> (GIRAF) (upravljavaska pobuda za pravice in odgovornost pri gospodarjenju z gozdovi)	865 767	Gana	julij 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ šibek logični okvir ○ ohlapno opredeljena tveganja in predpostavke ○ šibko usklajevanje med partnerji ○ ni okolja politike, ki bi podpiralo projekt ○ neučinkovito izvajanje nekaterih dejavnosti ○ trajnost ni sestavni del zasnove projekta
18	<i>Supporting the integration of legal and legitimate domestic timber markets into Voluntary Partnership Agreements</i> (podpora integraciji zakonitih in legitimnih trgov lesa v prostovoljne sporazume o partnerstvu)	1 999 265		junij 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ kazalniki niso vedno merljivi, spremljanje in merjenje rezultatov sta zahtevna
19	<i>Pioneering a new way to conserve rainforest: from illegal logging to good governance</i> (nov način ohranjanja deževnega gozda: od nezakonite sečnje do dobrega upravljanja)	2 560 516	Indonezija	november 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ kazalniki niso dovolj dobro razviti ○ izvajalci projekta so podcenili zapletenost in število udeleženih akterjev ○ šibko vključevanje v lokalne institucionalne strukture
20	<i>Improving governance of forest resources and reducing illegal logging and associated trade with full civil society participation in SE Asia</i> (izboljšanje upravljanja gozdnih virov ter zmanjševanje nezakonite sečnje in z njo povezane trgovine ob polnem sodelovanju civilne družbe v jugovzhodni Aziji)	1 645 901		september 2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ kazalniki bi morali biti realnejši
21	<i>Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia</i> (načrtovanje kooperativne rabe zemljišč in trajnostna institucionalna ureditev za krepitev pravic do rabe zemljišč, gozdnih pravic in pravic lokalnih skupnosti v Indoneziji)	1 796 619		november 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ kazalniki ne zajemajo zahtevanih podrobnosti ○ slabosti pri poročanju o napredku ○ ni trdne strategije izhoda
22	<i>Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA</i> (krepitev državnih in nedržavnih akterjev pri pripravi, pogajanjih in/ali izvajanju prostovoljnega sporazuma o partnerstvu FLEGT)	1 189 228		december 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ neustrezni kazalniki ○ premalo usklajevanja: brez sestankov usmerjevalnega odbora, omejeno sodelovanje med partnerji ○ zamude pri izvajanju

	Naziv projekta	Prispevek EU za program (v EUR)	Država	Datum poročila o v rezultate usmerjenem spremljanju	Glavne ugotovitve poročila
23	<i>Strengthening Forest Management in Post-Conflict Liberia</i> (krepitev gospodarjenja z gozdovi v pokonfliktni Liberiji)	1 616 448	Liberija	junij 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ premalo jasen in realen logični okvir ○ zasnova ne zajema orodij za spremljanje in vrednotenje ○ številni upravičenci ne sodelujejo v procesu priprave zasnove ○ težave pri komuniciranju med delegacijo EU in izvajalskim partnerjem ○ ni strategije za trajnost
24	<i>Civil Society Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (CSIMFLEG) in Liberia</i> (neodvisno spremljanje, ki ga izvaja civilna družba, izvrševanja zakonodaje in upravljanja na področju gozdov v Liberiji)	150 000		maj 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ slabosti v logičnem okviru: kazalniki niso dobro opredeljeni, časovni okvir je nerealen ○ revni upravičenci in zasebni sektor ne sodelujejo v procesu priprave zasnove ○ šibko spremljanje, ni usmerjevalnega odbora, ki bi zajemal vse deležnike ○ delovni načrt ne vsebuje strategije postopnega zaključevanja ○ šibek okvir politike
25	<i>Improving forest governance through civil society monitoring</i> (izboljšanje upravljanja gozdov s spremljanjem, ki ga izvaja civilna družba)	129 852		maj 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ logični okvir je premalo jasen, kazalniki niso specifični, merljivi, dosegljivi, realni in časovno določeni ○ revni na podeželju in zasebni sektor ne sodelujejo v procesu priprave zasnove ○ več izložkov močno zamuja, nekateri niso bili doseženi ○ težave pri komuniciranju med delegacijo EU in izvajalskim partnerjem ○ ni strategije izhoda

Indeks zaznave korupcije organizacije Transparency International 2007–2013

Država	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	CPI													
	Vrednost indeksa	Razvrstitev glede na indeks	Vrednost indeksa	Razvrstitev glede na indeks	Vrednost indeksa	Razvrstitev glede na indeks	Vrednost indeksa	Razvrstitev glede na indeks	Vrednost indeksa	Razvrstitev glede na indeks	Vrednost indeksa	Razvrstitev glede na indeks	Vrednost indeksa	Razvrstitev glede na indeks
Kamerun	2,4	138	2,3	141	2,2	146	2,2	146	2,5	134	2,6	144	2,5	144
Liberija	2,1	150	2,4	138	3,1	97	3,3	87	3,2	91	4,1	75	3,8	83
Gana	3,7	69	3,9	67	3,9	69	4,1	62	3,9	69	4,5	64	4,6	63
Republika Kongo	2,1	150	1,9	158	1,9	162	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,2	154
Srednjeafriška republika	2,0	162	2,0	151	2,0	158	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,5	144
DR Kongo (Kinšasa)	1,9	168	1,7	171	1,9	162	2,0	164	2	168	2,1	160	2,2	154
Gabon	3,3	84	3,1	96	2,9	106	2,8	110	3	100	3,5	102	3,4	106
Honduras	2,5	131	2,6	126	2,5	130	2,4	134	2,6	129	2,8	133	2,6	140
Gvajana	2,6	123	2,6	126	2,6	126	2,7	116	2,5	134	2,8	133	2,7	136
Indonezija	2,3	143	2,6	126	2,8	111	2,8	110	3	100	3,2	118	3,2	114
Malezija	5,1	43	5,1	47	4,5	56	4,4	56	4,3	60	4,9	54	5,0	50
Vietnam	2,6	123	2,7	121	2,7	120	2,7	116	2,9	112	3,1	123	3,1	116

Indeks zaznave korupcije meri zaznane ravni korupcije v javnem sektorju na lestvici od 0 (zelo razširjena korupcija) do 10 (zelo malo korupcije). Razvrstitev leta 2013 je zajela oceno 177 držav.

Povzetek

I
Vodilna vloga EU pri svetovnem prizadevanju za obravnavanje nezakonite sečnje je splošno priznana. EU in 28 držav članic pri izvajanju ukrepov v zvezi s FLEGT sodeluje z več kot 40 državami proizvajalkami in več državami potrošnicami po vsem svetu.

II
Poudariti je treba, da je sporočilo FLEGT pomenilo odziv na odločen poziv k skupnim ukrepom Komisije, držav članic in držav proizvajalk. Akcijski načrt FLEGT je okvir politike, ki je bil uspešen pri spodbuditvi politične pozornosti v zvezi z vprašanjem nezakonite sečnje, ukrepi politike in regulativnimi ukrepi ter podporo upravljanju s strani EU, držav članic in številnih partnerskih držav. Pomembno je upoštevati, da FLEGT ni financiran program sodelovanja z namenskim mehanizmom financiranja.

Akcijski načrt FLEGT „določa postopek in sveženj ukrepov“ za različne komponente, pri čemer za doseganje ciljev uporablja predvsem ukrepe politike in regulativne ukrepe, dopolnjene z običajno podporo za razvojno sodelovanje.

III
Komisija se ne strinja z zaključkom Sodišča, da podpora, zagotovljena državam proizvajalkam lesa v okviru akcijskega načrta EU FLEGT, ni bila dovolj dobro upravljana. Komisija si je prizadevala, da je podpora FLEGT, namenjenodržavam proizvajalkam, čim boljše upravljala, ob upoštevanju izzivov obravnavanja nezakonite sečnje na globalni ravni, zapletenosti spodbujanja dobrega upravljanja gozdov in izvrševanja zakonodaje v različnih državah v razvoju ter inovativne narave akcijskega načrta FLEGT. Komisija si bo še naprej prizadevala izboljšati učinkovitost, uspešnost in gospodarnost. Opirala se bo na posebno poročilo Sodišča ter na tekoče vrednotenje akcijskega načrta FLEGT, v okviru katerega se preučujejo različni programi, projekti in ukrepi. Komisija poudarja tudi, da FLEGT pomeni skupno prizadevanje Komisije, držav članic in

partnerskih držav. To je treba med drugim upoštevati pri ocenjevanju dodeljevanja virov. Ni mogoče pričakovati, da bi se lahko vsa vprašanja upravljanja gozdov in izvrševanja zakonodaje obravnavala le z viri Komisije.

IV
Komisija se ne strinja z nekaterimi opažanji Sodišča.

Inovativno naravo akcijskega načrta FLEGT, raznolikost ukrepov politike, regulativnih ukrepov in ukrepov razvojnega sodelovanja ter številčnost akterjev in partnerjev je težko povezati v enoten delovni načrt z jasnimi mejniki in roki ter namenskim proračunom. Ima pa veliko ukrepov FLEGT, kot so prostovoljni sporazumi o partnerstvu ali projekti, svoje podrobne načrte izvajanja.

Pomoč je bila odobrena v skladu z jasnimi merili, čeprav uporaba enotnega sklopa meril za vsa posredovanja ni bila mogoča, ker ni bilo enotnega namenskega proračuna in finančnega instrumenta.

Komisija se ne strinja s stališčem Sodišča, da je bila uredba EU o lesu sprejeta pozno. Uredba EU o lesu ni navedena v akcijskem načrtu, ki omenja le proučevanje „uresničljivosti zakonodaje za nadzor uvoza nezakonito pridobljenega lesa v EU“. Uredba je bila predlagana šele po obsežnem proučevanju načinov za obravnavanje nezakonite sečnje z uporabo veljavne zakonodaje. Zakonodaja je bila sprejeta in je začela veljati 20. oktobra 2010, uporabljati pa se je začela marca 2013. Ko se je uredba EU o lesu začela uporabljati, je Komisija sprejela ukrepe za zagotovitev celovitega izvajanja zakonodaje.

V

Komisija želi poudariti naslednja vprašanja. Za razvoj delujočega sistema FLEGT za preverjanje zakonitosti in izdajanje dovoljenj je potrebno veliko več, kot le izvajati učinkovite projekte. Čeprav je bil akcijski načrt FLEGT sprejet pred 12 leti, je od sklenitve šestih prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, ki so v uporabi, minilo 1,5 do 4,5 leta, kar je sorazmerno kratko obdobje za izvajanje ambicioznih sistemov in reform upravljanja, ki jih vključujejo navedeni sporazumi, zlasti če se upoštevajo zahtevna okolja upravljanja v številnih partnerskih državah. Kot je priznано v odstavku 45 poročila Sodišča, sta bila sistema izdajanja dovoljenj vzpostavljena v Indoneziji in Gani, pri čemer delujeta po celotnih državah. V obeh državah je bilo opravljeno vrednotenje, na podlagi ugotovitev in priporočil tega vrednotenja pa se izvajajo izboljšave sistemov. Prostovoljni sporazum o partnerstvu določa visoke standarde za sisteme preverjanja zakonitosti, ki jih je treba izpolnjevati, preden se lahko začne izdajanje dovoljenj v okviru FLEGT.

Uvod

02

V mnogih primerih je gozdarski sektor urejen z zapletenim in raznolikim sklopom zakonov in drugih predpisov, pogosto z notranjimi protislovji in vrzeli, kar prispeva k pravni negotovosti za gozdarstvo in ljudi, ki so odvisni od gozdov. Za opredelitev, kaj je zakonito ali nezakonito, je potreben poglobljen pregled veljavne zakonodaje.

04

Zasnova in razvoj obeh uredb (uredbe FLEGT in uredbe EU o lesu) ter trgovinskih sporazumov (prostovoljnih sporazumov o partnerstvu) sta velika dosežka, ki bi morala biti priznana. Komisija je zanj med letoma 2004 in 2010 porabila veliko časa in virov.

Okvir 1

Aksijski načrt ne vključuje uredbe EU o lesu, ampak le zavezanost k analiziranju možnosti in uresničljivosti zakonodaje za nadzor uvoza nezakonitega lesa v EU.

Okvir 2

V okvirju 2 je izraženo začetno razmišljanje EU in držav članic o prostovoljnih sporazumih o partnerstvu; o tem so v obdobju 2004–2005 med Komisijo in državami članicami potekale poglobljene razprave in koncept se je znatno razvil. Na podlagi tega so konec leta 2005 potekala pogajanja o direktivah Sveta za prostovoljne sporazume o partnerstvu.

Posamezni prostovoljni sporazumi o partnerstvu so se dodatno razvijali prek pogajanj s partnerskimi državami, tako da so izražali posebne okoliščine in težnje države.

Medtem ko je prostovoljni sporazum o partnerstvu z Indonezijo na splošno podoben sporazumu, opisanem v akcijskem načrtu, so druge države, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, izbrale model, pri katerem preverjanje zakonitosti izvaja predvsem javna uprava in ne neodvisni organi, ki jih pooblasti država.

06

Ker gre pri FLEGT za skupno prizadevanje Komisije in držav članic, se podpora Komisije ne bi smela vrednotiti ločeno od podpore držav članic EU. Usklajevanje podpore Komisije in držav članic je zagotavljala *ad hoc* skupina FLEGT, na nacionalni ravni pa skupni odbori za izvajanje in delegacije EU.

08

Pomembno je upoštevati raznolikost akterjev, vključenih v izvajanje FLEGT. Dejavnosti v zvezi s FLEGT izvajajo Komisija, države članice in partnerske države.

Države članice imajo prek svojih pristojnih organov osrednjo vlogo pri izvajanju uredbe EU o lesu in uredbe FLEGT pri politikah javnih naročil, politikah financiranja in naložb ter podpori državam proizvajalkam.

Prav tako je treba priznati, da dejavnosti v zvezi s FLEGT izvajajo tudi države proizvajalke, zasebni sektor in civilna družba.

Opažanja

17

Komisija si je prizadevala za dvostransko možnost, pa tudi za možnost „prepovedi“, na podlagi katere je bila sprejeta uredba EU o lesu. Komisija je prav tako stalno sodelovala z mednarodnimi partnerji, da bi spodbujala večstranske odzive na problematiko nezakonite sečnje.

19

Komisija priznava, da je akcijski načrt FLEGT okvir politike, ki določa splošni pristop in splošne cilje ter opredeljuje zbirko morebitnih ukrepov politike in regulativnih ukrepov ter drugih ukrepov EU, držav članic in različnih deležnikov. Nastal je kot odziv EU na „akcijski program“ za gozdove in nezakonito sečnjo, ki ga je leta 1998 sprejela skupina G8.

20

Komisija priznava potrebo po razvoju bolj specifičnih ciljev, mejnikov in skupnega časovnega načrta ter potrebo po bolj sistematičnem spremljanju izvajanja akcijskega načrta FLEGT. Priporočila iz tekočega vrednotenja bodo zagotovo prispevala k temu prizadevanju. Vendar odsotnost bolj specifičnega načrta izraža težavnost določanja specifičnih ciljev, usmerjenosti in časovnega okvira za politiko, ki združuje veliko različnih ukrepov politike, regulativnih ukrepov in ukrepov finančne/tehnične pomoči za veliko različnih držav in akterjev. Komisija želi poudariti, da so bili podrobni načrti izvajanja pripravljene za različne elemente akcijskega načrta – to na primer velja za vse prostovoljne sporazume o partnerstvu ter za vse projekte in instrumente v podporo državam proizvajalkam.

21

Akcijski načrti Komisije pogosto ne navajajo proračunov (glej različne akcijske načrte Evropske komisije: npr. evropski akcijski načrt za e-upravo, akcijski načrt za človekove pravice in demokracijo).

V zvezi z razvojnim sodelovanjem je Komisija izvedla, kar je bilo predvideno v skladu z oddelkom 4.1 akcijskega načrta: konsolidiran proračun ni bil predviden in Komisija si je prizadevala vključiti FLEGT v različne geografske in tematske instrumente. Komisija razvija „vodilno pobudo FLEGT“ v skladu s programom Svetovne javne dobrine in izzivi (GPGC) v okviru instrumenta za razvojno sodelovanje (DCI), da bi okrepila povezanost, dopolnjevanje in usklajevanje različnih projektov Evropske komisije v podporo državam proizvajalkam.

22

Opredelitev vseh projektov v zvezi z gozdovi ali projektov FLEGT je bila velik izziv, ker se ukrepi EU FLEGT financirajo prek več instrumentov in so včasih vključeni v programe, ki pokrivajo druge sektorje in ne gozdov (npr. trgovino, trajnostno porabo in proizvodnjo itd.). To pomeni, da ni na voljo enotne „oznake“ FLEGT, ki bi omogočala enostavno iskanje v informacijskem sistemu Komisije. Kljub temu je Komisija poskušala razviti zbirko podatkov z namenom združevanja projektov v zvezi z gozdovi, ki jih je EU financirala v obdobju 2000–2012, pri čemer je zbirko predstavila Sodišču in sporočila, da ta še ni dokončana in da jo je treba še izboljšati. Komisija je zbirko podatkov posodobila z vključitvijo pogodb, podpisanih po letu 2012. V okviru tekočega vrednotenja akcijskega načrta FLEGT se je začel nov proces združevanja vseh projektov FLEGT, ki so jih financirale Komisija in države članice.

23

Rusija in Kitajska v EU izvažata znatne količine lesnih proizvodov, pri čemer sta se odločili, da z EU ne bosta sklenili prostovoljnega sporazuma o partnerstvu. Zato je Evropska komisija sklenila, da s tema državama začne dvostranski dialog o nezakoniti sečnji.

Indija, Koreja in Japonska so veliki potrošniški trgi in Komisija je z njimi vzpostavila dvostranske dialoge o okolju, ki vključujejo trgovino z lesom.

Komisija se ne strinja s stališčem, da so bili z dvostranskimi razpravami z glavnimi državami, ki les proizvajajo, predelujejo in z njim trgujejo, doslej na splošno doseženi omejeni rezultati. Splošno je priznано, da je akcijski načrt EU FLEGT spodbudil druge pomembne države, da so sprejele ukrepe na strani povpraševanja (avstralski zakon o prepovedi nezakonite sečnje, revidiran Laceyjev zakon v ZDA, švicarska zakonodaja, Japonska).

24

Aksijski načrt vključuje zavezanost k „izvedbi analize v zvezi z možnostmi za dodatne ukrepe in njihovim vplivom, pri čemer to v primeru odsotnosti večstranskega napredka vključuje tudi uresničljivost zakonodaje za nadzor uvoza“ nezakonitega lesa. Komisija je morala oceniti dodano vrednost in morebitne vplive teh možnosti ter zagotoviti, da je imela vsaka dodatna ureditev zadostno podporo deležnikov. Na začetku akcijskega načrta so edino zahtevo po dodatni zakonodaji izrazile nevladne organizacije. Zasebni sektor se je osredotočal na prostovoljne ukrepe, kot so certificiranje, kodeksi ravnanja itd. Šele ko so se ti ukrepi izkazali za nezadostne, je začel podpirati in končno zahtevati dodatno zakonodajo (glej Komisiji predloženo peticijo zasebnega sektorja iz leta 2006). Tako je Komisija šele leta 2007, kot je navedeno v odstavku 24, menila, da je na voljo zadostna podpora za začetek študije.

25

Sprejetje uredbe EU o lesu je pomenilo jasen znak odločne zavezanosti EU k dopolnitvi zbirke ukrepov, ki so že bili vzpostavljeni, in k obravnavanju nezakonite sečnje „doma“. Komisija je s pripravami za zakonodajni predlog začela že leta 2007 in ta predlog predložila leta 2008. Uvedba novih obveznosti za več gospodarskih sektorjev zahteva znatno količino pripravljalnega dela za Komisijo. Glede na število držav, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, je jasno, da v začetnih fazah FLEGT ni primanjkovalo spodbude za sodelovanje v navedenih sporazumih.

V zvezi s stanjem izvajanja uredbe EU o lesu je treba opozoriti, da je uredba izvršljiva šele od marca 2013, torej je sorazmerno nova. Velika večina držav članic (24 od 28) je vzpostavila ukrepe za izvajanje uredbe EU o lesu in izvaja preglede gospodarskih subjektov v skladu z navedeno uredbo. Komisija je pripravila ustrezne ukrepe ob začetku uporabe uredbe EU o lesu. Morebitni ukrepi so bili opredeljeni in navedeni v strategiji o zagotovitvi skladnosti z jasnimi časovnimi okviri in dodelitvijo virov. Zaradi sprejetih ukrepov je več držav članic pospešilo postopek izvajanja in poročalo o polni skladnosti.

Komisija priznava ključni pomen učinkovitega izvajanja uredbe EU o lesu s strani vseh držav članic in bo še naprej opravljala svojo vlogo pri doseganju tega cilja.

26

Kot je predvideno v akcijskem načrtu FLEGT, je Komisija proučila načine za ustvarjanje sinergij z obstoječimi javnimi ali zasebnimi shemami certificiranja ter v zvezi s tem še naprej sodeluje s partnerskimi državami, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, in se ukvarja s shemami certificiranja (npr. smernice Evropske komisije za pogajanja o prostovoljnih sporazumih o partnerstvu so nastale na podlagi delovanja teh shem in namerno vključujejo možnost shem na podlagi gospodarskih subjektov, kakor je določeno v prostovoljnem sporazumu o partnerstvu z Indonezijo; izvedene so bile številne študije; v zvezi s to temo je bilo pripravljeno posebno navodilo, na tednu FLEGT leta 2015 pa je bila tej temi namenjena ena od sej). Številni projekti, ki so jih financirale EU in države članice, so spodbujali zasebno certificiranje v državah v razvoju. V Indoneziji sta na podlagi akcijskega načrta za trgovino z lesom (TTAP),

tj. glavnega ukrepa, ki ga je financirala EU, v kombinaciji s prostovoljnimi certificiranci (predvsem certificiranjem Sveta za nadzor gozdov – FSC in indonezijskega znaka za okolje – LEI) nastala sistem in standard SVLK.

Štiri od šestih držav, ki so sklenile prostovoljni sporazum o partnerstvu, kot del svojih shem izdajanja dovoljenj določajo priznavanje zasebnih shem certificiranja (Kamerun, Republika Kongo, Liberija in Srednjeafriška republika), pri čemer Komisija podpira delovanje za izvedbo tega priznavanja v praksi. Poleg tega je indonezijski sistem „sistem na podlagi gospodarskih subjektov“, ki zagotavlja znatne možnosti za priznavanje več različnih obstoječih sistemov, ki jih uporabljajo gospodarski subjekti. O tem, ali se zasebne sheme vključijo v sporazum, odločajo partnerske države in ne Komisija. Gana je edina država s sklenjenim prostovoljnim sporazumom o partnerstvu, ki se za to iz več razlogov ni odločila.

Prav tako bi bilo pošteno, da se priznajo omejitve zasebnih shem certificiranja, ki pokrivajo posamezne gospodarske subjekte in majhne dele ozemlja, medtem ko sheme izdajanja dovoljenj FLEGT pokrivajo celotno nacionalno ozemlje.

28

Akcijski načrt FLEGT določa štiri ključne regije in države, ki veljajo za najbolj izpostavljene nezakoniti sečnji in krčenju gozdov: centralno Afriko, Rusijo, tropsko Južno Ameriko in Jugovzhodno Azijo. Od samega začetka so Komisija in države članice prednostno obravnavale države v teh regijah s pomembnim gozdnim sektorjem, znatnim izvozom lesa in trgovinskimi povezavami z EU, znatnimi težavami z nezakonito sečnjo, ki so jih pristojni organi priznali, ter velikim zanimanjem za shemo izdajanja dovoljenj FLEGT. Pogajanja o prostovoljnih sporazumih o partnerstvu so se začela šele, ko je bilo po pridobitvi izčrpnih informacij v državi in posvetovanjih z deležniki potrjeno zanimanje države, ter potem, ko je zadevna vlada Komisiji predložila uradno zahtevo. Trenutno 15 držav sodeluje v procesu pogajanj ali izvajanja prostovoljnih sporazumov o partnerstvu. Več drugih držav je izrazilo zanimanje v zvezi s tem in se vključilo v nekatere omejene dejavnosti. Izhodiščno poročilo o neodvisnem spremljanju trga FLEGT ugotavlja, da je bila s procesom prostovoljnih sporazumov o partnerstvu dosežena zelo visoka raven pokritja dobave tropskega lesa za svetovni trg in za EU. Petnajst držav, ki sodelujejo v procesu

prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, pokriva 80 % uvoza tropskega lesa v EU (2,45 milijarde EUR na leto) in 75 % svetovnega izvoza tropskega lesa. Sodelovanje s Kitajsko, ki je predvsem država predelovalka, je urejeno s posebnim dvostranskim mehanizmom sodelovanja z EU na področju FLEGT.

29

Komisija priznava potrebo po dodelitvi virov za področja, ki bi verjetno zagotovila najboljše rezultate, in si bo še naprej prizadevala za doseganje tega cilja.

Človeški viri so bili dodeljeni za ključne ukrepe FLEGT, in sicer za prostovoljne sporazume o partnerstvu, podporo za razvojno sodelovanje in uredbo EU o lesu. Največji delež človeških virov je bil dodeljen državam, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, in Kitajski. Komisija priznava, da je bil za prostovoljne sporazume o partnerstvu morebiti namenjen čezmeren delež človeških virov, dodeljenih FLEGT, morda na račun drugih ukrepov FLEGT.

V zvezi s finančnimi viri zaradi odsotnosti osrednjega sklada FLEGT – in tako nastale potrebe po iskanju možnosti financiranja v obstoječih geografskih in tematskih instrumentih – ni bilo mogoče uporabiti enotnega sklopa meril za dodelitev virov. Dodelitev geografsko pogojenih sredstev se izvaja na podlagi dialoga med Komisijo in partnersko državo. Nazadnje, usmerjenost podpore EU se ne sme ocenjevati ločeno od podpore držav članic.

Večina podpore EU v zvezi s FLEGT je bila namenjena državam z 1) veliko razširjenostjo nezakonite sečnje, 2) veliko zavezanostjo boju proti tej težavi, pri čemer so imele veliko prednost države, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, 3) velikimi razvojnimi potrebami in potrebami po zmogljivostih, 4) veliko pokritostjo z gozdovi in/ali visoko stopnjo krčenja gozdov ter/ali 5) gozdarskim sektorjem, ki znatno prispeva k BDP in izvozu.

Skupno je bil največji delež podpore EU usmerjen v države, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, in nekatere strateške države, ki so izrazile zanimanje za FLEGT, kot so Kolumbija, Filipini in Peru. To velja tudi za globalne projekte/instrumente, ki vključujejo več držav. Poleg držav, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih

sporazumov o partnerstvu, so znaten delež finančnih virov prejele države, ki so strateške v boju proti nezakoniti sečnji, kot so Brazilija, Kitajska in države vzhodnega sosedstva, pri čemer je bila zagotovljena podpora s političnim dialogom z navedenimi državami. Maroku in Hondurasu so bili dodeljeni veliki zneski, ker sta ti državi gozdarski sektor izbrali za osrednji sektor.

Med navedenimi državami so države s srednjimi dohodki, ki so postopoma „presegle“ razvojno sodelovanje, prejele sorazmerno nižje zneske (npr. Gabon, Tajska, Vietnam).

Kjer je bilo mogoče, je Komisija uspešno uporabila druga sredstva, kot je instrument sosedstva, za zagotovitev podpore preostalim državam, ki so strateške v boju proti nezakoniti sečnji.

30

Komisija je vire dodelila sorazmerno velikemu številu držav. To je delno povezano s številčnostjo držav, v katerih je razširjena nezakonita sečnja in ki so izrazile zanimanje za FLEGT / prostovoljne sporazume o partnerstvu, in zato ukrep splošnega interesa znotraj pobude FLEGT. Komisija proučuje načine za obravnavanje te težave v prihodnosti in za zagotovitev pravega ravnotežja med – včasih nasprotujočimi si – cilji doseganja široke pokritosti, odzivanjem na interes držav in učinkovitim upravljanjem omejenih virov.

Okvir 3

Liberija ima največji del preostalih prvotnih gozdov v zahodni Afriki, ki so zaradi nezakonite sečnje zelo ogroženi. Nezakonita sečnja je podžigala državljansko vojno, zaradi česar je reforma upravljanja gozdov ena od najpomembnejših nalog liberijske vlade. Liberijska vlada je kljub zelo omejenim virom izkazala veliko zavezanost k reševanju teh vprašanj. Liberija je ena od šestih držav, v katerih se izvajajo prostovoljni sporazumi o partnerstvu, pri čemer se je odločila, da FLEGT določi za prednostno nalogo v večletnem okvirnem programu za svojo državo. Poleg tega se je odločila, da v svojo shemo izdajanja dovoljenj FLEGT vključi vse izvozne trge. Prostovoljni sporazum o partnerstvu ima lahko kot tak pomemben vpliv kljub omejenim količinam izvoza v EU. Liberija je vzpostavila delujoč sistem za sledenje lesa (Liberfor) in dosega stalen napredek pri razvoju svoje sheme izdajanja dovoljenj. Zgoraj

navedeno in velike omejitve pri zmogljivostih, s katerimi se država srečuje, opravičujejo znatne finančne vire, ki jih je Evropska komisija dodelila v podporo procesu.

Tudi Srednjeafriška republika ima velika območja gozdov, ki so zaradi nezakonite sečnje zelo ogrožena. Gozdarski sektor je v Srednjeafriški republiki drugi največji vir zaposlitev in je na drugem mestu glede prispevanja k nacionalnemu BDP, zato je ključen za razvoj države. Krepitev sektorja je postala pomembna po politični in humanitarni krizi, ki je državo prizadela v začetku leta 2013. Procesi in sistemi prostovoljnega sporazuma o partnerstvu zagotavljajo okvir za začetek reform in pomoč sektorju, da pridobi zaupanje na področju izvoza. Če je država stabilna, se lahko delujoč sistem izdajanja dovoljenj sorazmerno hitro razvije, ob upoštevanju dejstva, da je izvozna industrija osredotočena na nekaj velikih gospodarskih subjektov, ki imajo vsi delujoče sisteme za sledenje lesa. Komisija meni, da velike omejitve pri zmogljivostih in virih, s katerimi se država srečuje, opravičujejo 6,7 milijona EUR podpore, ki je bila ponujena Srednjeafriški republiki.

Slonokoščena obala se je za začetek pogajanj o prostovoljnem sporazumu o partnerstvu odločila decembra 2012. Državljska vojna, ki je prizadela državo v preteklih letih, je v velikem obsegu preprečila zagotovitev podpore v zvezi s FLEGT, z opazno izjemo tehnične in finančne pomoči, zagotovljene s programom FAO FLEGT in sklado EU FLEGT, za pripravo na pogajanja. Pogajanja potekajo, pri čemer so zanje zagotovljene ustrezna finančna podpora in podpora v človeških virih prek programa FAO FLEGT, sklada EU FLEGT, tehnične pomoči GIZ ministrstvu za gozdarstvo, povezovalca FLEGT, ki ga financira DFID, ter širša podpora gozdarskemu sektorju, ki jo zagotavlja AFD.

32

Prostovoljni sporazum o partnerstvu je trgovinski sporazum in ne finančni sporazum. Ker je razvojna pomoč urejena z različnimi pravnimi instrumenti, Komisija namerno ni določila finančnih zneskov in obveznosti v prostovoljnem sporazumu o partnerstvu, ki se jasno sklicuje na veljavne instrumente pomoči – in standardne postopke načrtovanja programov, ki jih urejajo – za dodelitev razvojne pomoči.

33

Prostovoljni sporazumi o partnerstvu in projekti podpore podpirajo izvrševanje zakonodaje o gozdovih, ker pojasnjujejo in spodbujajo skladnost zakonodaje o gozdovih, izboljšujejo znanje deležnikov o veljavni zakonodaji (s čimer se preprečujejo kršitve), krepijo sisteme in zmogljivosti za zagotavljanje sledenja lesa in nadzora gospodarskih subjektov po dobavnih verigah (s čimer se odkrivajo kršitve zakonodaje), spodbujajo sodelovanje deležnikov in zagotavljajo politični prostor, v katerem je mogoče razpravljati o vprašanih upravljanja in izvrševanja zakonodaje, zmanjšujejo možnost korupcije, vzpostavljajo sistem neodvisne revizije, ki omogoča zunanji pregled izvrševanja zakonodaje, spodbujajo javno razkritje informacij in neodvisno spremljanje gozdov, da se odkrivajo kršitve in doseže večja preglednost v sektorju, itd.

V mnogih partnerskih državah je za zagotavljanje izvrševanja zakonodaje o gozdovih pristojno ministrstvo za gozdarstvo ali enakovredna institucija. Cilja mnogih projektov podpore FLEGT sta krepitev in opremljanje teh institucij. V več državah, kot sta Indonezija in Kamerun, je že dlje časa na voljo podpora gozdarskemu sektorju, ki jo financirajo države članice.

Širša podpora organom kazenskega pregona, kot je policija, verjetno presega to, kar je mogoče doseči v okviru FLEGT. V več državah je zajeta s širšo podporo upravljanju, ki je zagotovljena z večletnim okvirnim programom, ali s podporo držav članic.

Čeprav se pričakuje, da podpora FLEGT prispeva k boljšemu izvrševanju zakonodaje, ni mogoče razumno pričakovati, da bo podpora Evropske komisije FLEGT pokrila vse potrebe na tem področju in vplivala na indeks zaznave korupcije po nekaj letih izvajanja.

34

Komisija si prizadeva, da podporo FLEGT vključi v programe posamezne države, kadar koli je to mogoče. Ne glede na to pa so v zvezi s tem prizadevanjem nekateri izzivi neizogibni:

- večina državnih programov za obdobje 2007–2013 je bila že dogovorjena, preden so se začela pogajanja o prostovoljnih sporazumih o partnerstvu, kaj šele preden so bila ta sklenjena; Kljub temu državni programi za obdobje 2007–2013 večine držav, v katerih se izvaja prostovoljni sporazum o partnerstvu, vključujejo podporo FLEGT: to zagotovo velja za Indonezijo, Kamerun, Liberijo in Kongo;
- gozdarski sektor in FLEGT sta morala konkurirati drugim prednostnim sektorjem in nujnim potrebam;
- v času začetka pogajanj o prostovoljnih sporazumih o partnerstvu ni lahko oceniti prihodnjih potreb. Potrebe po podpori v fazi pogajanj so na splošno dobro pokrite z globalnimi instrumenti (EFI, FAO).

V več državah so države članice predvidele podporo FLEGT/gozdovom, na primer Združeno kraljestvo prek DFID (Gana, Indonezija, Liberija, Gvajana) ali Nemčija prek GIZ (Kamerun, Laos, Slonokoščena obala).

Večina večletnih okvirnih programov za obdobje 2014–2020 v državah, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, vključuje FLEGT v okviru enega od osrednjih sektorjev.

Kljub temu Komisija priznava, da bi lahko bila podpora FLEGT v večletnih okvirnih programih držav, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, bolj sistematično predvidena.

36

Komisija se ne strinja, da so bili vsi projekti, katerih cilj je bila krepitev zmogljivosti javnih organov, neučinkoviti. S prostovoljnim sporazumom o partnerstvu se poskušajo obravnavati širši izzivi. Njegovo izvajanje je odvisno od ukrepov različnih akterjev, ne le ministrstva za gozdarstvo. Prav tako je nekoherentno povezovati napredek pri prostovoljnem sporazumu o partnerstvu s posameznim specifičnim projektom, če večina donatorskih virov za navedeni sporazum izhaja iz sklada z več donatorji, s katerim so bili doseženi pomembni rezultati.

Komisija priznava težave s kamerunskim projektom, vendar želi poudariti, da so zamude pri izvajanju prostovoljnega sporazuma o partnerstvu nastale tudi zaradi drugih dejavnikov.

V Indoneziji se je poudarek na sodelovanju z EU postopno prenesel na civilno družbo in zasebni sektor, medtem ko je bil glavni prejemnik na začetku ministrstvo za gozdarstvo. Ta proces se je začel veliko pred projektom podpore FLEGT, ki ga je izvajalo ministrstvo za gozdarstvo, na podlagi potreb po izvajanju prostovoljnega sporazuma o partnerstvu in prizadevanj za zagotovitev dopolnjevanja s podporo Združenega kraljestva.

37

V zvezi s projektom so bili izvedeni dve misiji v rezultate usmerjenega spremljanja (ROM) in tri zunanja vrednotenja, kar izraža veliko pozornost, ki jo je Komisija namenila projektu. Vsa letna poročila o projektu so bila izmenjana med Komisijo in upravičenci, sklenjena pa sta bila dva dodatka k pogodbi, s katerima sta bila spremenjena časovni okvir in obseg projekta, kar izraža prizadevanja za odpravo pomanjkljivosti projekta. Prav tako je treba omeniti, da se je projekt izvajal decentralizirano, kar pomeni, da je pogodbene upravičence imenovala in nadzirala kamerunska vlada, kar še dodatno izpodbija domnevo, da je bilo usklajevanje Komisije neučinkovito.

V končnem poročilu o vrednotenju je navedeno, da je bila s projektom kljub pomanjkljivostim ustvarjena osnova za uporabo sledenja lesa in so bile pridobljene pomembne izkušnje.

39

V zvezi s tem projektom so bili izvedeni standardni postopki v rezultate usmerjenega spremljanja in postopki vmesnega vrednotenja, projekt pa je zelo natančno spremljala delegacija EU z rednimi obiski na terenu na različnih lokacijah projekta in zelo pogostimi srečanji z vsemi zadevnimi akterji. Komisija opaža tudi, da je bilo v končnem vrednotenju projekta ugotovljeno, da je projekt dejansko dosegel nekatere rezultate.

40

Komisija želi pojasniti, da se je projekt podpore FLEGT izvajal med letoma 2006 in 2009 ter da so bili indonezijski vladi dodeljeni viri za gozdarski sektor leta 2012 (tj. projektu „Podpora odzivu Indonezije na podnebne spremembe“, ki ga je izvedlo ministrstvo za gozdarstvo). Indonezija je prav tako še naprej upravičena do znatne pomoči prek sklada EU FLEGT in programa FAO FLEGT. Pošteno bi bilo tudi priznati, da je Združeno kraljestvo v celotnem obdobju še naprej zagotavljalo znatne naložbe v zvezi s FLEGT.

41

Podpora indonezijski vladi v gozdarskem sektorju je bila po letu 2004 zagotovljena z več projekti (npr. Projekt preprečevanja in omejevanja posledic gozdnih požarov na jugu Sumatre, Projekt podpore FLEGT, Podpora odzivu Indonezije na podnebne spremembe), pri čemer je treba tudi tukaj upoštevati stalno podporo, ki jo zagotavljata EFI in v manjšem obsegu program FAO FLEGT.

Spomniti je treba, da podporo FLEGT v Indoneziji zagotavljajo Komisija in države članice. Komisija meni, da je ta skupna podpora usklajena s potrebami in je bila na dopolnjujoč način usmerjena v različne skupine deležnikov.

V zadnjih letih je bila podpora vedno bolj namenjena zasebnemu sektorju in MSP prek partnerstev med nevladnimi organizacijami in združenji lesne industrije, financiranih s programoma EU ACTIVE in SWITCH. EU je financirala tudi akcijski načrt za trgovino z lesom, globalno pobudo s pomembnimi dejavnostmi v Indoneziji, ki je bila usmerjena izključno v zmogljivosti zasebnega sektorja, vključno z nekaterimi malimi kmetijami. Podpora MSP je bila zagotovljena s programoma MFP2 in MFP3 (Multi-Stakeholder Forestry Programme – program za gozdarstvo z več deležniki), ki ju je podprlo Združeno kraljestvo, zdaj pa se opredeljujejo nacionalne rešitve za njihove težave, in sicer pridobitev SVLK, vključno z izboljšanjem ureditve in znatno proračunsko podporo, ki jo zagotavljata nacionalna in lokalna oblast.

Dodatna podpora MSP je predvidena v okviru nekaterih tekočih pobud (nove faze programa FAO FLEGT in komponente EU FLEGT Regionalna Azija).

43

Dejavniki, ki po navedbah Sodišča vplivajo na dosežke projekta, so zelo široki in zajemajo večino značilnih izzivov, ki vplivajo na projekte razvojnega sodelovanja.

Projekti FLEGT so posebej izpostavljeni takšnim težavam zaradi zapletenosti obravnavanja občutljivih zadev v zvezi z upravljanjem naravnih virov, zahtevnega okolja, v katerem ti projekti delujejo, ter tehnične in politične zapletenosti procesa prostovoljnih sporazumov o partnerstvu v okviru FLEGT. Za proces FLEGT je potrebna znatna uporaba človeških virov iz delegacij EU.

46

Izvajanje prostovoljnega sporazuma o partnerstvu v Kamerunu se je izkazalo za še zapletenejše, kot je bilo pričakovati, in ni doseglo pričakovanj EU.

Opredeljene so bile naloge novega sistema (SIGIF), pri čemer je njegov razvoj zdaj financiran z nemškimi skladi, čeprav je EU tudi dodelila vire za podporo postopni uvedbi novega sistema z dejavnostmi, kot je usposabljanje.

49

V Liberiji je bila zloraba dovoljenj za uporabo lesa v zasebne namene ustavljena na podlagi poročil organizacij civilne družbe, ki so dejavne v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu. S prostovoljnim sporazumom o partnerstvu je bil zagotovljen forum za razpravo o tem vprašanju. EU je imela dejavno vlogo pri spremljanju tega vprašanja in je liberijski vladi zagotovila podporo za preiskavo. Od takrat je za dovoljenja veljal moratorij in ob podpori EU je bila pripravljena nova uredba o dovoljenjih za uporabo lesa v zasebne namene. Liberija dosega stalen napredek pri vzpostavljanju sistema preverjanja zakonitosti lesa, sistem za sledenje lesa po vsej državi pa že deluje.

51

Komisija želi pojasniti, da je Malezija federativna država in da so odgovornosti za upravljanje gozdov decentralizirane na državni ravni. Medtem ko polotoška Malezija in zvezna država Sabah sodelujeta v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, tako da razvijata mreže in sistem preverjanja zakonitosti lesa, je zvezna država Sarawak zavrnila kakršno koli sodelovanje pri prostovoljnem sporazumu o partnerstvu. Gre za notranjepolitično vprašanje Malezije.

52

Izvajanje teh ambicioznih in zapletenih sporazumov v nekaterih partnerskih državah, zlasti v tistih s šibkimi zmogljivostmi in upravljanjem, se je izkazalo za zahtevnejše in zapletenejše, kot je bilo pričakovati.

53

Koristno je razlikovati med poročanjem o izvajanju uredbe FLEGT in širšim poročanjem o akcijskem načrtu FLEGT.

Komisija priznava, da bi bilo zaželeno bolj sistematično poročanje o napredku akcijskega načrta FLEGT. Kljub temu je Komisija redno poročala prek različnih mehanizmov, medtem ko so države članice o svojih dejavnostih redno poročale na delovni skupini Sveta za gozdove (vsaj nekajkrat na leto), na rednih ad hoc srečanjih FLEGT, na odboru FLEGT in nedavno v okviru strokovne skupine za FLEGT in uredbo EU o lesu. O FLEGT je potekala razprava tudi v Delovni skupini za razvojno sodelovanje, na

Odboru 133 in delovni skupini za carino. Poleg tega so poznejši komisarji poročali na srečanjih Sveta za kmetijstvo v tem obdobju. Tudi komisarji za razvoj so o napredku in izzivih redno poročali v Evropskem parlamentu, kjer je potekalo več srečanj z obsežnimi posvetovanji in poročanji.

Srečanja deležnikov in zagotavljanje povratnih informacij so potekala za vse procese pogajanj o prostovoljnih sporazumih o partnerstvu, države, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu, pa objavljajo letna poročila o napredku.

Kar zadeva obveznosti iz člena 9 uredbe FLEGT o poročanju o izvajanju sheme izdajanja dovoljenj FLEGT, se je Komisija odločila, da poročila ne pripravi, dokler se dovoljenja FLEGT ne izdajo, saj poročanje v skladu z uredbo FLEGT izrecno zadeva evidenco prejetja dovoljenj FLEGT in težav, ki se pojavljajo v zvezi s temi shemami.

Leta 2011 je bilo pripravljeno poročilo o napredku izvajanja akcijskega načrta FLEGT na podlagi prispevkov držav članic. Predloženo je bilo državam članicam, s katerimi se je o njem tudi razpravljalo. S tekočim vrednotenjem bo zagotovljena možnost za poročanje Svetu in Parlamentu.

54

Pomembno je razlikovati med pojmom iz projektna zbirke podatkov, okvira spremljanja za prostovoljne sporazume o partnerstvu in širšim okvirom spremljanja za akcijski načrt FLEGT.

(Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 22.)

Komisija želi pojasniti tudi, da poročilo o napredku za obdobje 2003–2010 ni poročilo EFI, ampak poročilo o napredku akcijskega načrta FLEGT, ki ga je zahtevala Komisija.

56

Pred začetkom vrednotenja akcijskega načrta FLEGT je Komisija redno ocenjevala napredek različnih komponent in težave, ki so se pojavile, nenazadnje v poročilu o napredku za leto 2011. Vrednotenje akcijskega načrta FLEGT bo pripomoglo k obravnavanju novih vprašanj, povezanih z razvojem globalnega okvira, kot je navedeno v odstavku 56, in k oblikovanju prihodnjih prizadevanj EU na tem področju. Komisija si je prizadevala za proaktivno prilagoditev izvajanja akcijskega načrta, da bi obravnavala nov razvoj dogodkov. Nekateri odzivi, ki so že uveljavljeni, so navedeni spodaj. Kljub temu Komisija priznava, da bo treba na podlagi vrednotenja razviti obsežnejše odzive.

56 (a)

Doslej so bili izvedeni naslednji koraki za obravnavanje vedno večjega pomena Azije na področju trgovine z lesom:

- memorandum o soglasju s Kitajsko za vzpostavitev mehanizma dvostranskega sodelovanja v zvezi s FLEGT;
- začetek pogajanj o prostovoljnih sporazumih o partnerstvu z glavnimi državami predelovalniki, kot sta Vietnam in Tajska;
- podaljšanje pripravljalnih faz za prostovoljne sporazume o partnerstvu z zadevnimi državami proizvajalkami v regiji (Laosom in nedavno Mjanmarom).

56 (b)

Doslej so bili izvedeni naslednji koraki za obravnavanje vedno večjega vpliva nezakonite rabe gozdov za druge namene:

- večja pozornost, namenjena nezakoniti rabi gozdov za druge namene in temu, kako učinkovito obravnavati to vprašanje v okviru prostovoljnega sporazuma o partnerstvu;
- sporočilo, pripravljeno za delegacije EU;
- večja pozornost, namenjena upravljanju gozdnega prostora v programih Generalnega direktorata za mednarodno sodelovanje in razvoj (GD DEVCO).

56 (c)

Doslej so bili izvedeni naslednji koraki za spodbujanje sinergij z ukrepom REDD+:

- Komisija spodbuja sinergije med FLEGT in REDD, predvsem prek pobude EU REDD in delovne skupine FLEGT-REDD+;
- agendi FLEGT in REDD+ sta tesno povezani in se medsebojno podpirata v več državah, vključno z Gvajano ali Liberijo.

56 (d)

Doslej so bili izvedeni naslednji koraki za obravnavanje spreminjajočih se trendov v izvozu lesa v EU:

- redno spremljanje prek študij o trgovini z lesom in sistema za neodvisno spremljanje trga;
- uredba EU o lesu in dvostranski mehanizem sodelovanja s Kitajsko.

56 (e)

Doslej so bili izvedeni naslednji koraki:

- koraki za spodbujanje sinergij z zasebnim certificiranjem.

(Glej odgovor Komisije na odstavek 26.)

Zaključki in priporočila

57

Komisija se ne strinja z zaključkom Sodišča, da podpora, zagotovljena državam proizvajalkam lesa v okviru akcijskega načrta EU FLEGT, ni bila dovolj dobro upravljana. Komisija si je prizadevala, da je podpora FLEGT, namenjena državam proizvajalkam, čim boljše upravljala, ob upoštevanju izzivov obravnavanja nezakonite sečnje na globalni ravni, zapletenosti spodbujanja dobrega upravljanja gozdov in izvrševanja zakonodaje v različnih državah v razvoju ter inovativne narave akcijskega načrta FLEGT. Komisija bo nadaljevala s prizadevanjem za dodatno izboljšanje učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Opirala se bo na posebno poročilo Sodišča ter na tekoče vrednotenje akcijskega načrta FLEGT, v okviru katerega so proučeni različni programi, projekti in ukrepi.

58

Komisija se ne strinja z nekaterimi opažanji Sodišča.

58 (b)

Inovativno naravo akcijskega načrta FLEGT, raznolikost ukrepov politike, regulativnih ukrepov in ukrepov razvojnega sodelovanja ter številčnost akterjev in partnerjev je težko povezati v enoten delovni načrt z jasnimi mejniki in roki ter namenskim proračunom. Ima pa veliko ukrepov FLEGT, kot so prostovoljni sporazumi o partnerstvu ali projekti, svoje podrobne načrte izvajanja.

58 (c)

Komisija se ne strinja s stališčem Sodišča, da je bila uredba EU o lesu sprejeta pozno. Uredba EU o lesu ni navedena v akcijskem načrtu, ki omenja le proučevanje „uresničljivosti zakonodaje za nadzor uvoza nezakonito pridobljenega lesa v EU“. Uredba je bila predlagana šele po obsežnem proučevanju načinov za obravnavanje nezakonite sečnje z uporabo veljavne zakonodaje. Zakonodaja je bila sprejeta in je začela veljati 20. oktobra 2010, uporabljati pa se je začela marca 2013. Ko se je uredba EU o lesu začela uporabljati, je Komisija sprejela ukrepe za zagotovitev celovitega izvajanja zakonodaje.

58 (d)

Kot je predvideno v akcijskem načrtu FLEGT, je Komisija proučila načine za ustvarjanje sinergij z obstoječimi javnimi ali zasebnimi shemami certificiranja in povečuje svoja prizadevanja na tem področju.

58 (e)

Pomoč je bila odobrena v skladu z jasnimi merili, čeprav uporaba enotnega sklopa meril za vsa posredovanja ni bila mogoča zaradi različnih pravnih podlag finančnih instrumentov. Komisija je pri podpori državam proizvajalkam lesa jasno dajala prednost državam, ki sodelujejo v procesu prostovoljnih sporazumov o partnerstvu.

Priporočilo 1

Komisija delno sprejema to priporočilo.

Kar zadeva proračun, bo to izvedljivo le za tematske programe.

Priporočilo 2

Komisija ne more sprejeti tega priporočila v taki obliki.

Čeprav se Komisija popolnoma strinja s potrebo, da vse države članice strogo izvajajo uredbo EU o lesu, želi tudi poudariti, da je, kot je navedeno v odgovoru na odstavek 25, že sprejela ustrezne ukrepe za spodbujanje učinkovitega izvajanja te uredbe in bo s tem še nadaljevala v skladu s svojo strategijo o zagotovitvi skladnosti. Zaradi sprejetih ukrepov je več držav članic pospešilo postopek izvajanja in poročalo o polni skladnosti. Velika večina držav članic (24 od 28) je vzpostavila ukrepe za izvajanje uredbe EU o lesu in izvaja preglede gospodarskih subjektov v skladu z navedeno uredbo. Komisija je začela postopek za ugotavljanje kršitev proti trem državam članicam, ki ne izpolnjujejo svojih obveznosti, in v zvezi s tem preiskuje četrto.

Poleg tega Komisija opozarja, da je izvajanje uredbe EU o lesu predvsem odgovornost držav članic in da so morale države članice poročilo o prvih dveh letih uporabe navedene uredbe predložiti do 30. aprila 2015. Komisija bo v skladu s členom 20 uredbe EU o lesu Svetu in Parlamentu poročala o pregledu delovanja in učinkovitosti uredbe do 3. decembra 2015.

Priporočilo 3

Komisija sprejema to priporočilo.

Kot je pojasnjeno v odgovoru Komisije na odstavek 26, je bilo v preteklosti veliko narejenega za spodbujanje teh sinergij.

Priporočilo 4

Komisija sprejema to priporočilo.

Dodelitev virov posameznim državam bo odvisna tudi od razpoložljivosti financiranja.

Komisija je leta 2014 potrdila sklep o financiranju za novo pobudo s FAO, s katero bo ponudila svežnje

podpore državam za krepitev upravljanja gozdov v izbranih državah, ki so strateškega pomena v boju proti nezakoniti sečnji, ne izberejo pa možnosti prostovoljnega sporazuma o partnerstvu.

59 (b)

Šest sklenjenih prostovoljnih sporazumov o partnerstvu je začelo veljati konec leta 2009, leta 2011, 2012, 2013 in 2014. Glede na ambicioznost reform, ki jih vključujejo, zapletenost prizadevanja in izzivov v zvezi z upravljanjem v partnerskih državah je razumljivo, da sta za njihovo celovito izvajanje potrebna čas in trajna zavezanost. Komisija priznava, da so bili izzivi glede izvajanja podcenjeni.

59 (c)

Glej odgovor Komisije na odstavek 53.

Komisija je redno poročala državam članicam in drugim deležnikom o napredku pri akcijskem načrtu FLEGT. Pripravljena so bila letna poročila o izvajanju prostovoljnih sporazumov o partnerstvu. Prvo poročilo o napredku je bilo pripravljeno leta 2010. Vrednotenje se je začelo v začetku leta 2014 na podlagi posvetovanj, ki so se začela leta 2013.

Priporočilo 5

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 6

Komisija sprejema to priporočilo. Tekoče vrednotenje akcijskega načrta FLEGT kaže, da se je Komisija zavedala potrebe po oceni trenutnega pristopa in je vrednotenje načrtovala že leta 2013. Na podlagi rezultatov vrednotenja bo Komisija pripravila delovni dokument služb Komisije.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govornice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Nezakonita sečnja in trgovina z nezakonito posekanim lesom vplivata na večino gozdnatih dežel. Povzročata okoljsko škodo in izgubo biotske raznovrstnosti ter imata negativne gospodarske in socialne učinke. Cilj akcijskega načrta EU z naslovom Izvrševanje zakonodaje, upravljanje in trgovanje na področju gozdov (FLEGT) je globalno zmanjšanje nezakonite sečnje s podporo upravljanju gozdov v državah proizvajalkah lesa in z zmanjševanjem uvoza nezakonito pridobljenega lesa v EU. Sodišče je v tem poročilu prišlo do zaključka, da Komisija ni dovolj dobro upravljala podpore državam proizvajalkam lesa v okviru akcijskega načrta FLEGT. FLEGT je bil sicer zasnovan na inovativen način, vendar Komisija ni pripravila ustreznega delovnega načrta z jasnimi cilji, mejniki in namenskim proračunom. Ni jasno določila prioritet za svojo pomoč, postopki spremljanja in poročanja pa so bili nezadovoljivi. Glavni preučeni projekti so bili neuspešni in predvidene sheme izdajanja dovoljenj za les še ne delujejo v celoti v nobeni od partnerskih držav.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije