

Särskild rapport

**EU:s stöd till  
timmerproducerande  
länder inom  
handlingsplanen för  
skogslagstiftningens  
efterlevnad samt  
förvaltning av och handel  
med skog (Flegt)**



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tfn. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet  
via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2807-9	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/7167	QJ-AB-15-011-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-2771-3	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/125698	QJ-AB-15-011-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2782-9	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/182479	QJ-AB-15-011-SV-E

© Europeiska unionen, 2015  
Kopiering tillåten med angivande av källan.

*Printed in Luxembourg*

**Särskild rapport****EU:s stöd till  
timmerproducerande  
länder inom  
handlingsplanen för  
skogslagstiftningens  
efterlevnad samt  
förvaltning av och handel  
med skog (Flegt)**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. Vi väljer ut och utformar granskningsuppgifterna så att de ska få största möjliga effekt och bedömer riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning III – under ledning av revisionsrättens ledamot Karel Pinxten – som är specialiserad på utgiftsområdet externa åtgärder. Revisionen leddes av ledamoten Karel Pinxten, med stöd av kanslichefen Gerard Madden och attachén Mila Strahilova, enhetschefen Gérard Locatelli och granskningsledare Piotr Zych, huvudrevisor Ruurd de Jong och revisorerna Laetitia Cadet och Peter Kovacs.



Från vänster till höger: Gerard Madden, Ruurd de Jong, Karel Pinxten, Mila Strahilova, Piotr Zych och Gérard Locatelli.

## Punkt

### Ordförklaringar och förkortningar

### I–VI Sammanfattning

### 1–9 Inledning

1–3 **Olaglig skogsavverkning är ett globalt problem**

4–9 **Flegt är EU:s svar**

### 10–12 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

### 13–56 Iakttagelser

13–34 **Flegtstödet till timmerproducerande länder var inte tillräckligt väl utformat och målinriktat**

14–18 Kommissionen identifierade en lång rad potentiella åtgärder

19–26 Kommissionen utarbetade inte en riktig arbetsplan

27–34 Kommissionen prioriterade inte sitt stöd på ett tydligt sätt

35–56 **EU:s stöd till timmerproducerande länder var inte tillräckligt ändamålsenligt**

36–43 De huvudprojekt som granskades var problematiska

44–52 Framstegen mot licens går långsamt

53–56 Övervaknings- och rapporteringsförfarandena var otillfredsställande

## 57–59 **Slutsatser och rekommendationer**

- Bilaga I — Genomförande av Flegt, skogsförvaltning och handelsrelaterade program från 2003–2013**
- Bilaga II — Förteckning över granskade projekt**
- Bilaga III — Förteckning över projektutvärderingar och resultatorienterad övervakning (ROM) som granskats**
- Bilaga IV — Transparency International – korruptionsindex 2007–2013**

## **Kommissionens svar**

**AVS:** stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet

**CSP:** landstrategidokument

**DCI:** instrument för utvecklingssamarbete

**GD Miljö:** generaldirektoratet för miljö

**GD Internationellt samarbete och utveckling:** generaldirektoratet för internationellt samarbete och utveckling. Detta generaldirektorat genomför ett stort antal av kommissionens instrument för externt bistånd som finansieras genom EUF och den allmänna budgeten.

**EUF:** Europeiska utvecklingsfonden

Europeiska utvecklingsfonden (EUF) är huvudinstrumentet för Europeiska unionens stöd för utvecklingssamarbete till AVS-länder och utomeuropeiska länder och territorier (ULT). Partnerskapsavtalet som undertecknades i Cotonou den 23 juni 2000 för en period på 20 år (Cotonouavtalet) utgör den nuvarande ramen för Europeiska unionens förbindelser med AVS-länderna och ULT-länderna. Det har sin tyngdpunkt på målet att minska och på sikt utrota fattigdomen.

**EFI:** Europeiska skogsinstitutet

**ENPI:** europeiskt granskings- och partnerskapsinstrument

**EU-Flegt:** Europeiska unionen – skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog

**EUTR:** Europeiska unionens timmerförordning

**FAO:** FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation

**GIZ:** *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH* (tyska byrån för internationellt samarbete)

**Redd+:** minskade utsläpp från avskogning och skogsförstörelse i utvecklingsländerna + Förenta nationernas program för minskade utsläpp från avskogning och skogsförstörelse (Redd) ger ett ekonomiskt värde på den koldioxid som lagras i skogar, vilket ger utvecklingsländerna incitament att minska utsläpp från avskogningar och investera i koldioxidsnåla vägar mot hållbar utveckling. "Redd+" omfattar inte bara avskogning och skogsförstörelse utan också bevarandets betydelse, hållbar skogsförvaltning och förstärkning av skogarnas kollager.

**ROM:** resultatorienterad övervakning

GD Internationellt samarbete och utveckling införde ROM-systemet 2000 för att stärka övervakningen och utvärderingen av samt insynen i utvecklingsbiståndet. Det grundas på korta, riktade bedömningar på plats av externa experter.

**SMF:** små och medelstora företag

**SVLK:** *Sistem Verifikasi Legalitas Kayu* (indonesiska laglighetsförsäkringssystemet för timmer)



## I

Olaglig skogsavverkning och handel med olagligt avverkat timmer är fortfarande ett problem, trots de internationella insatser som har gjorts sedan slutet av 1990-talet för att komma till rätta med dem. De orsakar miljöskador och förlust av den biologiska mångfalden, inverkar negativt på försörjningsmöjligheterna för människor som är beroende av skogen, snedvrider marknader, underblåser korruption och försvagar rättsstatsprincipen och god samhällsstyrning.

## II

År 2003 lämnade kommissionen ett förslag till handlingsplan för EU för skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog (Flegt) för att komma till rätta med problemet med olaglig skogsavverkning och tillhörande handel. Syftet med Flegtinitiativet är att minska den olagliga skogsavverkningen globalt genom att stödja skogsförvaltningen i timmerproducerande länder och minska konsumtionen av olagligt avverkat timmer i EU. Hörnstenen i handlingsplanen är ett bilateralt avtal mellan EU och ett träexporterande land – Flegts frivilliga partnerskapsavtal – som innebär att landet i fråga åtar sig att endast handla med lagligt avverkade timmerprodukter. Enligt dessa avtal utvecklar exportländerna system för att kontrollera lagligheten i sitt timmer och får bevilja Flegtlicenser när alla nödvändiga villkor är uppfyllda.

## III

Vi granskade om kommissionen förvaltade det stöd som ges via EU:s handlingsplan Flegt till timmerproducerande länder för att komma till rätta med olaglig skogsavverkning på ett bra sätt. Vi drar slutsatsen att stödet inte förvaltades tillräckligt väl av kommissionen.

## IV

Flegtstödet var inte tillräckligt väl utformat och mål-inriktat. Kommissionen utformade handlingsplanen Flegt på ett innovativt sätt och identifierade möjliga åtgärder. Men den tog inte fram en lämplig arbetsplan med tydliga mål, delmål och en särskild budget. Det skulle visserligen ha varit svårt att göra det precis när initiativet startade, men det borde ha gjorts under de första åren. Stödet beviljades inte enligt tydliga kriterier, och stödets effekt försvagades på grund av att så många länder var inblandade. Den förordning som förbjuder import av olagligt producerat timmer till EU (EUTR), som nämndes som en av de möjliga åtgärderna i handlingsplanen 2003, har fortfarande inte införts till fullo.

## V

EU:s stöd till timmerproducerande länder var inte tillräckligt ändamålsenligt. De huvudsakliga projekt som granskades, som skulle öka de offentliga förvaltningarnas kapacitet, hade ingen framgång. Många av de projekt som genomfördes gjorde att medvetenheten om problemet med olaglig skogsavverkning ökade och stärkte organisationer i det civila samhället, men hade ofta problem. Nu har det gått tolv år sedan handlingsplanen lades fram, och trots att det funnits stort intresse för frivilliga partnerskapsavtal finns ännu inget Flegtlicenssystem i drift och de olika datum som satts upp som tidsfrist för när de ska träda i kraft har inte respekterats. Övervakningen av framsteg har varit otillräcklig, framför allt på grund av att det saknas en ram för ansvarsutkrävande, och lägesrapporteringen var också otillfredsställande.

## VI

I rapporten lämnar vi en rad rekommendationer som ska förbättra den framtida förvaltningen av initiativet.

## Olaglig skogsavverkning är ett globalt problem

### 01

Olaglig skogsavverkning och handel med olagligt avverkat timmer är fortfarande ett problem, trots de internationella insatser som har gjorts sedan slutet av 1990-talet för att komma till rätta med dem. De orsakar miljökador och förlust av den biologiska mångfalden, inverkar negativt på försörjningsmöjligheterna för människor som är beroende av skogen, snedvrider marknader, underblåser korruption och försvagar rättsstatsprincipen och god samhällsstyrning. De berövar regeringar inkomster från naturresurser och hindrar därigenom hållbar utveckling i några av de fattigaste länderna i världen.

### 02

Olaglig skogsavverkning och olaglig handel uppstår när timmer avverkas, transporteras, köps eller säljs i strid med nationella lagar. Vad som är "olagligt" hänger därför på den specifika nationella lagstiftning som är i kraft.

### 03

Med tanke på den olagliga karaktären hos de aktuella verksamheterna är det svårt att mäta hur omfattande den olagliga skogsavverkningen är. Värdet på det olagliga timret har uppskattats till upp till 100 miljarder US-dollar om året<sup>1</sup> även om den typen av uppskattningar varierar betydligt. Men det är allmänt erkänt att olaglig skogsavverkning är ett vanligt förekommande problem i många större producentländer, särskilt där korruptionen är utbredd och där marknadstillträdet är lätt.

## Flegt är EU:s svar

### 04

Som svar på farhågorna i världen<sup>2</sup> om den olagliga avverkningens negativa inverkan och tillhörande timmerhandel lade kommissionen 2003 fram ett förslag till handlingsplan för EU för skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog (Flegt)<sup>3</sup>. Syftet med Flegt är att minska den olagliga skogsavverkningen globalt genom att stödja skogsförvaltningen i timmerproducerande länder och minska importen av olagligt timmer till EU. Flegt är ett åtgärds paket som är utformat för att komma till rätta med problemet med olaglig skogsavverkning och olaglig handel ur både tillgångs- och efterfrågeperspektiv (se **ruta 1**). Rådet välkomnade handlingsplanen som ett första steg för att komma till rätta med det akuta problemet med olaglig skogsavverkning och den därmed sammanhängande handeln på ett samordnat sätt och i samarbete med producent- och konsumentländer, den privata sektorn och andra intressenter<sup>4</sup>. År 2015 antog rådet en förordning om upprättande av ett system med Flegtlicenser för import av vissa trävaruprodukter från länder som ingår ett frivilligt partnerskapsavtal med EU<sup>5</sup>.

- 1 UNEP, Interpol, *Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forests. A Rapid Response Assessment* (miljövänlig koldioxid, svarthandel: olaglig avverkning, skattebedrägeri och penningtvätt i världens tropiska skogar; en snabb bedömning), 2012.
- 2 Den internationella insatsen mot olaglig skogsavverkning utlöstes av G8:s handlingsprogram för skogar som inleddes i maj 1998. G8-diskussionerna gav upphov till en rad konferenser om skogslagstiftningens efterlevnad och skogsförvaltning (Fleg) som samordnades av Världsbanken i Ostasien (Bali, 2001), Afrika (Yaoundé, 2003) och Europa (Sankt Petersburg, 2005). De förde samman regeringar, företrädare för näringslivet, frivilligorganisationer och forskare i syfte att inrätta ramar för samarbete mellan producent- och konsumentländer.
- 3 KOM(2003) 251 slutlig, 21.5.2003, *Skogslagstiftningens efterlevnad, styrelseformer och handel (FLEGT) – Förslag till en handlingsplan för EU*.
- 4 Rådets slutsatser 2003/C 268/01 (EUT C 268, 7.11.2003, s. 1).
- 5 Rådets förordning (EG) nr 2173/2005 av den 20 december 2005 om upprättande av ett system med Flegtlicenser för import av timmer till Europeiska gemenskapen (EUT L 347, 30.12.2005, s. 1).

### Hur EU:s handlingsplan Flegt är upplagd

Följande åtgärder i handlingsplanen Flegt syftar till att öka konsumenternas efterfrågan på kontrollerat lagligt producerat timmer: a) uppmana den privata sektorn i EU att anta köpvillkor som garanterar att endast lagligt timmer förs in i deras distributionsled, b) uppmana länder i EU att anta förfaranden för offentlig upphandling som kräver att allt timmer som levereras är lagligt, c) förhindra att olagligt timmer införs på EU-marknaden genom att tillämpa EU:s timmerlagstiftning och d) ta fram åtgärder för att undvika investeringar i verksamheter som uppmuntrar olaglig skogsavverkning.

Handlingsplanen innehåller följande åtgärder som ska hjälpa utvecklingsländerna att bygga upp kapacitet att leverera lagligt producerat timmer: a) ge tekniskt och ekonomiskt EU-stöd till bättre styrelseformer och kapacitetuppbyggnad hos statliga och icke-statliga aktörer, b) stödja timmerproducerande länders insatser för att bekämpa olaglig skogsavverkning genom att hindra att olagligt timmer införs på EU-marknaden via bilaterala handelsavtal kallade frivilliga partnerskapsavtal.

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

## 05

Hörnstenen i handlingsplanen är ett bilateralt avtal mellan EU och ett trä-exporterande land – Flegts frivilliga partnerskapsavtal – som innebär att båda parter åtar sig att endast handla med lagligt avverkade trävaruprodukter. Enligt dessa avtal utvecklar exportländerna system för att kontrollera lagligheten i sitt timmer. När kommissionen har försäkrat sig om att kraven har uppfyllts kan länderna få Flegtlicenser. Ett exempel på de förfaranden som krävs för att få licenser och efterföljande exporttillstånd finns i handlingsplanen (se **ruta 2**). I praktiken beslutade de flesta partnerländerna att tillämpa sitt framtida licenssystem inte bara på timmer som exporteras till EU utan också på timmer som exporteras till andra marknader och för intern konsumtion.

**Exempel på de förfaranden som krävs för kontroll av lagligheten i timmer enligt ett frivilligt partnerskap**

**Steg 1:** Flegtpartnerlandet utser ett ackrediteringsorgan som får befogenhet att utse organ vilka skall intyga trävarornas laglighet.

**Steg 2:** Flegtpartnerlandet utser en oberoende inspektör och inrättar ett öppet system för tvistlösning.

**Steg 3:** Europeiska kommissionen bekräftar att det föreslagna systemet är tillförlitligt och kan användas för att kontrollera att timret har avverkats lagligt.

**Steg 4:** Intyg utfärdas för lagligt avverkat timmer enligt vilket tullmyndigheterna får tillstånd att tullklarera exporten. [...]

**Steg 5:** Exporttillståndet med uppgift om att avverkningen är laglig uppvisas i den gemenskapshamn där timret deklarerats för övergång till fri omsättning i EU, och jämförs av medlemsstatens tullmyndigheter med beskrivningen i den fraktsedel som inges i enlighet med anmälan om kontroll före skeppning. [...]

**Steg 6:** Tullmyndigheterna godtar endast deklARATIONER för övergång till fri omsättning i EU när timret åtföljs av det nödvändiga exporttillståndet."

*Källa: KOM(2003) 251 slutlig, s. 13.*

**06**

Kommissionen ger tillsammans med EU:s medlemsstater partnerländerna ekonomiskt och tekniskt stöd så att de kan förbättra skogsförvaltningen och införa eller förbättra de system som kontrollerar efterlevnaden av de lagstadgade kraven. Flegtkomponenten "stöd till timmerproducerande länder" består av följande:

- a) Stöd till politiska reformer, utarbetande av ändamålsenliga lagar och förenklade förfaranden och samtidigt skydda skogsberoende samhällen och införliva dem i skogsskyddsprogram.
- b) Stöd till utvecklingen av tillförlitliga övervaknings- och spårningssystem som skiljer laglig produktion från olaglig och spårar timmer från avverkningsstället, över bearbetningsanläggningar och via hamnar till de slutliga marknaderna, och främjande av större öppenhet när det gäller information på skogsområdet.
- c) Stöd till övergripande reformer av styrande organ genom kapacitetsuppbyggnad, särskilt av rätts- och polisväsendet och militären, så att de bättre kan bekämpa korruption, samla in bevis på miljöbrott och lagföra dem.

## Inledning

### 07

För detta ändamål ger EU finansiering via EUF och den allmänna budgeten. Totalt fördelades uppskattningsvis 300 miljoner euro till 35 länder i Flegtrelaterat stöd under perioden 2003–2013<sup>6</sup> (se **bilaga I**).

### 08

Inom kommissionen leds aktiviteter med anknytning till handlingsplanen Flegt av generaldirektoratet för internationellt samarbete och utveckling (GD Internationellt samarbete och utveckling) och generaldirektoratet för miljö (GD Miljö). GD Internationellt samarbete och utveckling ansvarar för förvaltningen av Flegtrelaterad finansiering till tredjeländer som producerar timmer. Det genomför program för utvecklingssamarbete och förhandlar fram de frivilliga partnerskapsavtalen med AVS-länder samt med Guyana och Honduras. GD Miljö förhandlar fram frivilliga partnerskapsavtal med asiatiska länder och ansvarar för EU:s timmerförordning, den politiska dialogen med både länder som producerar och som konsumerar timmer (som Kina, Brasilien, Ryssland, USA och Japan) och den multilaterala dialogen. De båda generaldirektoraten delar på ansvaret för latinamerikanska länder.

### 09

Kommissionen anförtrodde Europeiska skogsinstitutet (EFI) och FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) en del särskilda aktiviteter till stöd för partnerländernas ansträngningar inom ramen för handlingsplanen Flegt. EFI är värd för och förvaltar EU:s Flegtsystem, som är en förvaltningsfond med flera givare som inrättades 2007. Det ger stöd till länder (främst genom tekniskt stöd till regeringar och andra intressenter), genomför undersökningar och sprider information om Flegt. FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation

genomför Flegts stödprogram för AVS-länder, vars främsta syfte från början var att främja Flegtprocessen i AVS-länderna.

6 Förutom sektorspecifika budgetstödanslag. Budgetstödanslagen omfattar problem som gäller skogspolitiken men som inte nödvändigtvis är specifika för Flegt. Det finns ingen erkänd metod för att fördela stöd till särskilda områden.

# Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

## 10

Vi granskade om kommissionen förvaltade det stöd som ges inom EU:s handlingsplan Flegt till timmerproducerande länder för att komma till rätta med olaglig skogsavverkning på ett bra sätt. Vi inriktade oss på följande två huvudfrågor under granskningen:

- a) Var Flegtstödet väl utformat och målinriktat?
- b) Har Flegtstödet varit ändamålsenligt?
- d) Besök i två stödmottagande länder som har skrivit under ett frivilligt partnerskapsavtal (Indonesien och Kamerun) där vi undersökte hur långt man hade kommit i processen för frivilliga partnerskapsavtal och gjorde en fördjupad genomgång av ett urval av tio projekt (se **bilaga II**).
- e) En genomgång av resultatet av det resultatorienterade övervakningssystemet (ROM) och programutvärderingar av ett urval av 35 projekt (se **bilaga III**).

## 11

Granskningen omfattade kommissionens stöd till timmerproducerande länder från EUF och den allmänna budgeten under hela den period som EU:s handlingsplan Flegt tillämpades, det vill säga från 2003 till 2014.

## 12

Granskningen genomfördes under perioden augusti till december 2014 och innefattade följande:

- a) Analys av strategidokumenterna för Flegt och relevanta rapporter om mönster i handeln med timmer och olaglig skogsavverkning.
- b) Granskning av fördelningen av medel till mål, länder och projekt.
- c) Intervjuer med kommissions-tjänstemän vid GD Internationellt samarbete och utveckling och GD Miljö och med EFI och företrädare för medlemsstaterna, internationella organisationer och europeiska frivilligorganisationer som är verksamma på området miljö- och skogsskydd.

## Flegtstödet till timmerproducerande länder var inte tillräckligt väl utformat och målinriktat

### 13

Vi granskade om

- EU-stödet byggde på en tillförlitlig behovsbedömning och om kommissionen identifierade korrekt vilka potentiella åtgärder som skulle vidtas,
- EU-stödet planerades ordentligt, och
- prioriteringarna för finansiering fastställdes korrekt.

## Kommissionen identifierade en lång rad potentiella åtgärder

### 14

Handlingsplanen Flegt tar itu med det bestående problemet med olaglig skogsavverkning och olaglig handel på ett nyskapande sätt. Den kombinerar handelsincitament genom lättare tillgång för partnerländernas producenter till EU:s timmermarknad med utvecklingsbistånd både till regeringar och till det civila samhället. Partnerländerna är skyldiga att se till att det finns en enhetlig lagstiftning i skogssektorn, att införa spårnings- och licenssystem och att inrätta kontrollsystem på olika nivåer. Dessutom planerade man i handlingsplanen Flegt för flera åtgärder på efterfrågesidan som syftade till att stärka effekterna av de åtgärder som vidtas i producentländerna. Man planerade även för en politisk dialog på internationell nivå för att främja Flegts huvudmål.

### 15

I konsekvensbedömningen av EU:s handlingsplan<sup>7</sup> analyserade man vilken potentiell effekt det skulle få om ett system med licenser för timmer infördes via partnerskap med timmerproducerande länder<sup>8</sup>. Bedömningen innehöll en analys av de främsta drivkrafterna bakom den olagliga skogsavverkningen. I den granskades de allmänna ekonomiska, miljörelaterade och sociala effekterna och vilka rättsliga och institutionella följder de föreslagna lösningarna skulle få både i EU och i potentiella partnerländer. Man analyserade också vilka risker som skulle kunna minska de potentiella åtgärdernas ändamålsenlighet<sup>9</sup>.

### 16

I konsekvensbedömningen undersökte man tre huvudalternativ för att komma till rätta med problemet med olaglig skogsavverkning. Det bilaterala alternativet – att ingå frivilliga partnerskapsavtal med enskilda länder – ansågs ge de bästa förutsättningarna för ett snabbt och flexibelt agerande. Ett multilateralt system, bland annat ett potentiellt internationellt avtal – som var det effektivaste på pappret – ansågs orealistiskt. Det tredje alternativet, ett ensidigt förbud att släppa olagligt timmer på EU-marknaden, betraktades av kommissionen som mindre acceptabelt än frivilliga partnerskapsavtal som bygger på partnerskap med timmerproducerande länder. Kommissionen beslutade att ytterligare analysera det alternativet i ett senare skede.

- 7 Konsekvensbedömning av EU:s handlingsplan för skogslagstiftningens efterlevnad, styrelseformer och handel (Flegt), Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för utveckling (2004).
- 8 SEK(2004) 977, 20.7.2004 *Förslag till rådets förordning om upprättandet av ett frivilligt system med Flegtlicenser för import av timmer till Europeiska gemenskapen.*
- 9 I undersökningen pekade man på riskerna för en möjlig omställning av olagligt timmer till andra "mindre stränga" marknader som Kina eller Japan och var medveten om handlingsplanens begränsade potentiella ändamålsenlighet, särskilt i länder där timmerexporten till EU var liten.



## 17

Kommissionen beslutade att genomföra det första – bilaterala – alternativet. Kommissionen var medveten om de utmaningar som det tillvägagångssättet innebar, särskilt i länder med begränsad styrningskapacitet där genomförandet av handlingsplanen behövde åtföljas av omfattande kapacitetsuppbyggnad och omfattande institutionellt stöd<sup>10</sup>.

## 18

Kommissionen identifierade korrekt de huvuddelar som kan kräva stöd från givare om ett frivilligt partnerskapsavtal skulle kunna genomföras ändamålsenligt, däribland reformen av skogs- och miljöpolitiken, utvecklingen av övervaknings-, spårnings- och licenssystem och kapacitetsuppbyggnad i olika sektorer (se punkt 6).

## Kommissionen utarbetade inte en riktig arbetsplan

## 19

EU:s handlingsplan Flegt saknar vissa centrala delar för en riktig handlingsplan<sup>11</sup>. Den har inga specifika operativa mål med motsvarande indikatorer, ingen tidsplan med konkreta delmål och ingen uttalad övervakningsram. Framsteg och resultat är därför mycket svåra att mäta. I den lägesrapport om handlingsplanen Flegt 2003–2010 som utarbetades av EFI uppgavs att "handlingsplanen är mer än ett politiskt uttalande men inte riktigt en strategi eftersom den saknar delmål och mål"<sup>12</sup>.

## 20

När handlingsplanen lanserades betraktades den som inledningen på en långsiktig process. Men under de första åren behövde man utarbeta de planerade åtgärderna, de specifika målen och en färdplan som skulle följas. Tolv år senare saknar Flegt fortfarande tydligt uttalade mål som ska uppnås med väldefinierade finansieringsinstrument enligt en given tidtabell.

## 21

Handlingsplanen har ingen tydligt fastställd och särskild budget. Utvecklingssamarbetets verksamheter finansieras av olika källor, nämligen EU:s allmänna budget och EUF, via olika instrument som instrumentet för utvecklingssamarbete<sup>13</sup>, med både bilaterala och regionala geografiska program samt tematiska program och det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (EGPI)<sup>14</sup>.

## 22

Det var inte lätt att få tag i en fullständig översikt över Flegtprojekten från kommissionen. Databasen över skogsprojekt som kommissionen fastställt för revisionsändamål gav inte en sammanhängande och fullständig bild av alla Flegtprojekt. Senare under revisionen konstaterade vi att denna var ofullständig och att några projekt felaktigt hade klassificerats som Flegt medan andra Flegtprojekt inte hade tagits med<sup>15</sup>. Kommissionen och medlemsstaterna fastställde ingen tydlig definition av ett "Flegtprojekt" och inte heller hur man skulle redovisa motsvarande medel.

10 SEK(2004) 977, 20.7.2004.

11 En handlingsplan är en rad steg som måste tas eller verksamheter som måste genomföras för att en strategi ska lyckas. En handlingsplan har tre huvuddelar: 1) specifika uppgifter, 2) tidsplan, och 3) fördelning av medel till specifika verksamheter (<http://www.businessdictionary.com/definition/action-plan.html>)

12 *FLEGT Action Plan Progress Report* (lägesrapport om handlingsplanen Flegt), EFI (2011), s. 34. Se <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Action+Plan+Progress+Report+2003-2010/>

13 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 antagen av rådet den 18 december 2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete (EUT L 378, 27.12.2006, s 41). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 233/2014 av den 11 mars 2014 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete för perioden 2014–2020 (EUT L 77, 15.3.2014, s. 44).

14 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1638/2006 av den 24 oktober 2006 om fastställande av allmänna bestämmelser för upprättandet av ett Europeiskt grannskaps- och partnerskaps-instrument (EUT L 310, 9.11.2006, s. 1).

15 Fullständigheten i rapporteringen om Flegtverksamheterna var också en utmaning under de tidigare utvärderingarna av handlingsplanen för Flegt. I den lägesrapport 2003–2010 om Flegt som Europeiska skogsinstitutet utarbetade anger man att de åtgärder och belopp som rapporteras i den bör ses som en ungefärlig indikation på de uppgifter och den finansiering som står till förfogande och inte som en heltäckande och fullständigt jämförbar redovisning.



## lakttagelser

### 23

Möjligheterna att komma till rätta med problemet med olaglig skogsavverkning och olaglig handel med timmer på ett framgångsrikt sätt hängde på en kombination av faktorer, som att partnerländerna var engagerade, att nödvändiga styrelseformer fastställdes och att det fanns ett tydligt och påvisat åtagande från EU och andra större producenter och importörer att agera tillsammans för ett gemensamt syfte. Det var också mycket viktigt att de verksamheter som krävdes för att garantera verkliga framsteg bedrevs parallellt. Uppfyllelsen av Flegtmålen hänger också i stor utsträckning på större producent-, bearbetnings- och/eller handelsländer som Kina, Ryssland, Indien, Sydkorea och Japan och deras åtagande att bekämpa olaglig skogsavverkning och handel med olagliga trävaruprodukter. Dessa länder deltog inte i systemet med Flegtlicenser, och kommissionen har under årens lopp inlett politiska dialoger bilateralt med dem. Diskussionerna har hittills gett varierande men i regel begränsade resultat.

### 24

Det var inte förrän 2007 – fyra år efter det att handlingsplanen lades fram – som man i en undersökning bedömde effekten av potentiella åtgärder på efterfrågesidan<sup>16</sup> för att förhindra att olagligt timmer importerades till eller släpptes ut på EU-marknaden. Undersökningen utmynnade i ett förslag till förordning om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden<sup>17</sup>.

### 25

EU:s timmerförordning (EUTR)<sup>18</sup> antogs till slut 2010 och trädde i kraft 2013. Om förordningen hade antagits tidigare skulle det ha inneburit ett tydligt budskap i det inledande skedet av handlingsplanen att EU tog på sig en ledande roll i kampen mot export av olagligt avverkat timmer. Detta hade också fungerat som ytterligare ett incitament för länder som önskade delta i processen för frivilliga partnersavtal. Mer än tio år efter handlingsplanens start har EU:s timmerförordning fortfarande inte genomförts till fullo i vissa medlemsstater<sup>19</sup>. Det sänder ett negativt budskap till länder som anstränger sig för att se till att deras timmerexport är laglig<sup>20</sup>.

### 26

Genom åren och särskilt sedan sådan lagstiftning började tillämpas som ändringen av *Lacey Act* i USA, Australiens *Illegal Logging Prohibition Act* (lagen om olaglig skogsavverkning) och EU:s timmerförordning har man inom vissa privata certifieringssystem i allt större utsträckning sett över sina standarder för att bättre hantera laglighetskraven. Sådana system bidrar i betydande grad till att timmerförordningens krav på tillbörlig aktsamhet uppfylls<sup>21</sup>. Men endast i tre frivilliga partnersavtal (Kamerun, Kongo och Centralafrikanska republiken) planerar man att erkänna privata system som en del av Flegts licensprocess, med stöd från Flegt för detta ändamål. Med tanke på de svårigheter från start som Flegts handlingsplan har haft att inrätta statligt drivna licenssystem i länder med kapacitetsbegränsningar främjade kommissionen inte synergier mellan Flegt och privata certifieringssystem tillräckligt.

- 16 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – Åtföljande dokument till förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden: Konsekvensanalys – rapport om ytterligare alternativ för att bekämpa olaglig avverkning.
- 17 Utan sådana bestämmelser skulle producenter i de länder som har ingått frivilliga partnersavtal bli fördelade jämfört med dem i länder som inte har ingått frivilliga partnersavtal. Rättsliga krav och tillhörande kostnader för producenter i länder som ingått frivilliga partnersavtal är i allmänhet högre än för producenter i länder som inte har ingått ett frivilligt partnersavtal.
- 18 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (EUT L 295, 12.11.2010, s. 23) bemöter handeln med olagligt avverkat timmer och trävaruprodukter via tre centrala initiativ: 1) det ska vara förbjudet att släppa ut timmer från olaglig avverkning eller trävaror som härrör från sådant timmer på marknaden, 2) verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden ska visa tillbörlig aktsamhet, och 3) verksamhetsutövare måste föra register över sina leverantörer och kunder.
- 19 Fyra medlemsstater (Grekland, Spanien, Ungern och Rumänien) fullgjorde inte sina skyldigheter när det gällde tillämpningen av EU:s timmerförordning. <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>
- 20 Enligt artikel 20.2 i EUTR ska kommissionen 2015 lämna en rapport om tillämpningen av förordningen till Europaparlamentet och rådet.
- 21 Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 607/2012 av den 6 juli 2012 om detaljerade regler för systemet för tillbörlig aktsamhet samt hur

## lakttagelser

### Kommissionen prioriterade inte sitt stöd på ett tydligt sätt

#### 27

Efter det att handlingsplanen hade antagits upprättade medlemsstaterna och kommissionen en förteckning över prioriterade länder som skulle kontaktas för informella samråd om deras möjliga intresse i Flegtsystemet<sup>22</sup>. I förteckningen ingick Kamerun, Gabon, Kongo, Ghana, Ryssland, Brasilien, Papua Nya Guinea, Indonesien och Malaysia. Samtidigt enades medlemsstaterna och kommissionen om att EU borde förbli öppet för handelsförhandlingar med alla länder som uttryckte sitt intresse.

#### 28

Så gott som alla länder som visade intresse för handlingsplanen Flegt har kunnat delta i processen<sup>23</sup>, bland annat ett antal asiatiska och latinamerikanska länder för vilka kommissionens konsekvensbedömning hade visat att den potentiella effekten av ett frivilligt partnerskapsavtal skulle bli begränsat med tanke på deras små handelsvolymer med EU.

#### 29

Kommissionen fördelade inte sina resurser, vare sig personalresurser eller ekonomiska resurser, enligt en uppsättning kriterier som sannolikt skulle ge bäst resultat. Kriterier som den olagliga skogsavverkningens omfattning, betydelsen av handeln med EU, de berörda ländernas åtagande och potential och deras utvecklingsbehov beaktades inte tillsammans så att man kunde prioritera utnyttjandet av resurserna.

#### 30

Det medförde att det begränsade ekonomiska och tekniska stödet spreds ut över många länder<sup>24</sup>, varav några inte var de mest centrala i fråga om bekämpning av olaglig skogsavverkning eller var de som minst troligast skulle utveckla de styrelseformer som krävs för att åstadkomma ett licenssystem på kort till medellång sikt (se **ruta 3**). Det spädde ut stödet stöd och den effekt som kunde ha uppnåtts.

#### 31

Tillsammans med partnerländernas regeringar identifierade kommissionen huvudkraven för fungerande licenssystem i de berörda länderna under förberedelsen inför och under förhandlingarna om de frivilliga partnerskapsavtalen. Bedömningarna innehöll genomgångar av skogspolitiken och de rättsliga ramarna, samråd med berörda ministerier och andra intressenter samt en analys av centrala aspekter i de frivilliga partnerskapsavtalen. Kraven fanns med i form av bilagor till de frivilliga partnerskapsavtalen. Bilagorna innehöll en förteckning över områden där stöd skulle behövas<sup>25</sup> och planerade åtgärder<sup>26</sup>.

#### 32

I de frivilliga partnerskapsavtalen beskrev man inte hur finansieringsansvaret skulle fördelas mellan regeringen, kommissionen och andra givare<sup>27</sup>.

ofta och på vilket sätt kontrollen av de övervakningsorganisationer som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (EUT L 177, 7.7.2012, s. 16) ska ske.

- 22 Protokoll från ett särskilt möte om Flegts givarsamordning den 26 februari 2004.
- 23 26 länder deltar för närvarande i olika stadier av processen för att ingå ett frivilligt partnerskapsavtal.
- 24 Som konstateras i lägesrapporten 2003–2010 från Europeiska skogsinstitutet (EFI) var ansökningarna om stöd till frivilliga partnerskapsavtal fler än vad man hade kapacitet för, och en del medlemsstater vill dessutom hellre arbeta med sina grannländer (Vitryssland, Ryssland och Ukraina) eller grannregioner (västra Balkan) som står för en större del av deras handel än tropiska utvecklingsländer. Se *FLEGT Action Plan Progress Report 2003–2010*, EFI (2011), s. 36.
- 25 T.ex. innehåller det frivilliga partnerskapsavtalet mellan EU och Kamerun följande: a) kapacitetssupplyggning, b) kommunikation, c) främjande av Flegtprodukter på EU-marknaden, d) övervakning av den inhemska timmermarknaden, e) industrialisering, f) övervakning av avtalets effekt, g) bidrag till övervakningen av införandet av laglighetsförsäkringssystem, h) modernisering av spårbarhetssystemet, i) förstärkning av det nationella kontrollsystemet, j) laglighetsförsäkringssystemet, k) systemet för att utfärda Flegtlicenser, l) införande av en oberoende revision, m) reformer av den rättsliga ramen, och n) ansökan om ytterligare finansiering.
- 26 T.ex. att organisera den inhemska timmermarknaden eller införa ett lämpligt spårbarhetssystem.
- 27 I frivilliga partnerskapsavtal med AVS-länder nämns endast behovet av att ansöka om medel från EUF och andra mekanismer som ska identi-

## 33

Projekt som genomfördes tillsammans med regeringarna i länderna med frivilliga partnerskapsavtal tillgodosåg de behov som angavs i de frivilliga partnerskapsavtalen, t.ex. utveckling av timmerspårningssystem, licenssystem och inrättande av en oberoende revisorsfunktion. Målet att öka de nationella myndigheternas tillämpning av lagen åtgärdades dock inte på ett tydligt sätt eftersom mycket få projekt var inriktade på denna centrala fråga. Svag tillämpning av lagen får stor effekt på omfattningen av den olagliga skogsavverkningen eftersom sannolikheten för att miljöbrott upptäcks och lagförs är liten medan incitamenten att bedriva olaglig verksamhet på motsvarande sätt är stora. Länder med frivilliga partnerskapsavtal har stora behov på det området, vilket t.ex. deras placeringar på Transparency Internationals korruptionsindex visar (se **bilaga IV**). I vissa länder med frivilliga partnerskapsavtal kan man visserligen se en positiv trend, men de flesta av dem tillhör fortfarande de länder som har mest korruption i världen.

## 34

Stödet till processen för frivilliga partnerskapsavtal togs inte med konsekvent i strategierna för utvecklingssamarbete med partnerländerna. Skogsförvaltning ingår som en del av en målsektor i fem<sup>28</sup> av de tolv<sup>29</sup> länder som hade ingått frivilliga partnerskapsavtal i landstrategidokumentet för programperioden 2007–2013. Eftersom olaglig skogsavverkning inbegriper frågor som rör flera sektorer (förvaltning, handel och jordbruk) kunde Flegt hanteras inom olika målsektorer i alla dessa länder, men i strategierna för utvecklingssamarbete utforskade man inte den möjligheten och nämnde inte heller behovet av att integrera Flegtrelaterade frågor i berörda målsektorer.

fieras. I det frivilliga partnerskapsavtalet med Indonesien nämns möjligheten att ansöka om medel i samband med EU:s programplanering.

- 28 Kamerun, Honduras, Indonesien, Malaysia och Kongo.
- 29 Revisorerna granskade tolv länder som har undertecknat eller håller på att förhandla om frivilliga partnerskapsavtal och som får Flegtstöd.

## Ruta 3

## Liberia och Centralafrikanska republiken

Liberia och Centralafrikanska republiken, som båda har ingått ett frivilligt partnerskapsavtal, har fått stora belopp i ekonomiskt stöd för att utarbeta och genomföra de frivilliga partnerskapsavtalen<sup>30</sup>. Länderna exporterar mycket begränsade volymer av trävaror till EU och står inför många utmaningar vad gäller styrelse reformer som förhindrar dem att utveckla ett fungerande licenssystem inom överskådlig tid. Elfenbenskusten har däremot exporterat betydligt större volymer av trävaror till EU än dessa länder<sup>31</sup>, men fick ändå inte något ekonomiskt stöd för att förbereda sig för ett frivilligt partnerskapsavtal.

30 Trävaruimporten till EU från Liberia och Centralafrikanska republiken låg i genomsnitt på cirka 5 respektive 18 miljoner euro per år medan det totala ekonomiska stödet till dessa länder uppgick till 11,9 respektive 6,8 miljoner euro.

31 Ungefär 166 miljoner euro i genomsnitt per år.

## EU:s stöd till timmerproducerande länder var inte tillräckligt ändamålsenligt

### 35

Vi granskade om

- projektens output levererades som planerat,
- de övergripande framstegen mot ett licenssystem var tillfredsställande, och
- kommissionen övervakade och rapporterade ordentligt om genomförandet av handlingsplanen.

## De huvudprojekt som granskades var problematiska

### 36

Projekt som syftade till att stärka de offentliga myndigheternas kapacitet var inte ändamålsenliga. Däremot stärkte Flegt organisationerna i det civila samhället och ökade på så sätt insynen i skogssektorerna. De ekonomiskt mest betydande projekten i Kamerun och Indonesien ledde inte till de förväntade resultaten. Bristen på framgång i Kamerun innebar att de framsteg som gjordes stannade av medan motgångarna med projektet i Indonesien ledde till ett nytt fokus för utnyttjandet av EU-medlen.

### 37

Huvudprojektet i processen för frivilligt partnerskapsavtal i Kamerun, som syftar till att inrätta ett timmerspårssystem<sup>32</sup> har misslyckats eftersom det utvecklade systemet inte är operativt, vilket innebär att projektens befintliga resultat inte kommer att användas. Projektet bedrevs mellan 2010 och 2013 och kostade 2,27 miljoner euro. Att projektet misslyckades berodde på flera olika faktorer, från otillräcklig behovsbedömning till allvarliga brister i genomförandet av projektet. En faktor i den otillräckliga behovsbedömningen var kommissionens ineffektiva samordning med intressenterna, särskilt skogs- och naturlivsministeriet. Dessutom var entreprenörens resultat otillräckligt, och kommissionen vidtog inte korrigerande åtgärder i tid. Att man inte lyckades inrätta ett timmerspårssystem är ett av huvudskälen till att det frivilliga partnerskapsavtalet infördes så sent i Kamerun. I ett separat projekt som finansieras av *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* arbetar man för närvarande med att utveckla ett nytt system.

32 Projektet "inrättande av ett träspårningssystem i Kamerun" (*Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun*).

## lakttagelser

### 38

Den främsta framgången för Flegtprocessen i Kamerun är civilsamhällets deltagande i skogsförvaltningen. Innan det frivilliga partnerskapsavtalet undertecknades erkände inte regeringen organisationerna i det civila samhället som rättmätiga parter med rätt att uttrycka farhågor om frågor som rör förvaltningen av skogsresurser. Trots att förhållandet med de berörda ministerierna fortfarande ofta är spant<sup>33</sup> har lokala och internationella frivilligorganisationer blivit erkända intressenter med möjlighet att påverka skogspolitiken i landet på olika nivåer. Det har haft positiv effekt på hela sektorns öppenhet och ansvarsutkrävande. Men även om projekten i regel stärkte civilsamhällets ställning levererade två av de fyra granskade projekt som genomfördes av frivilligorganisationer inte hela den förväntade outputen, främst på grund av alltför ambitiösa mål.

### 39

Syftet med det ekonomiskt mest betydande av de Flegtrelaterade projekten i Indonesien<sup>34</sup> var att förbättra tillämpningen av skogslagstiftningen och skogsförvaltningen genom starkt ansvarsutkrävande och större öppenhet, att minska handeln med olagligt avverkat timmer genom handels- och industrisektorns medverkan och att stödja samordningen av Flegtverksamheter. Projektet levererade inte merparten av de planerade resultaten på grund av en alltför ambitiös och orealistisk projektutformning, problem under genomförandet och bristfällig övervakning. Projektet producerade inte någon konkret output och avslutades alltför tidigt och en del av projektmedlen måste återvinnas. Efter en tvist med kommissionen om hur projektet skulle hanteras beslutade Indonesiens regering att genomföra det frivilliga partnerskapsavtalet utan ytterligare direktstöd från kommissionen.

### 40

I kommissionens landstrategidokument för Indonesien för perioden 2002–2006 ingick förvaltning av naturresurser, särskilt skogar, som en av målsektorerna för utvecklingsbistånd, men det var inte längre fallet för den påföljande perioden 2007–2013. Förutom Flegtstödprojektet i Indonesien 2004 planerades inte något ytterligare EU-utvecklingsbistånd till Indonesiens regering inom skogssektorn under den perioden.

### 41

EU:s bistånd i Indonesien, som uppgick till 10 miljoner euro för elva projekt, har uteslutande kanaliserats till frivilligorganisationer sedan 2004. Syftet med projekten var i allmänhet att stödja lokalt deltagande (av civilsamhället eller andra icke-statliga aktörer, också i den privata sektorn) i olika delar av det frivilliga partnerskapsavtalet (bland annat politiska reformer), förbättra skogsförvaltningen och införa timmerspårssystem och oberoende övervakningssystem. Denna metod hade visserligen den fördelen att den fick med sig engagerade organisationer, men det krävdes en mer samordnad metod med tanke på hur stora utmaningarna var. En sådan utmaning är att hjälpa de många små och medelstora företagen att förbereda sig för en fullständig Flegtlicens, men det är en uppgift som ligger långt utanför kommissionsprojektens kapacitet.

- 33 T.ex. följer skogs- och naturlivsministeriet inte upp lokalsamhällets rapporter om fall av olaglig utvinning (projektet *Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun*, oberoende och gemensam övervakning av skogar vid genomförandet av det frivilliga partnerskapsavtalet-Flegt i Kamerun).
- 34 EC – Indonesia FLEGT Support Project (kommissionens och Indonesiens Flegtstödprojekt).

## 42

De fyra projekt av frivilligorganisationer som granskades i Indonesien arbetade med att stärka landets oberoende övervakningssystem, ge stöd till små och medelstora företag och förbättra förberedelserna och genomförandet av det frivilliga partnerskapsavtalet. Ett projekt uppnådde sina mål i tid och inom budgeten<sup>35</sup>. Två projekt pågår fortfarande, varav ett sannolikt kommer att leverera den planerade outputen<sup>36</sup>. Det andra projektet<sup>37</sup> drabbades av stora förseningar och omfattningen av det minskade markant på grund av brister i utformningen och på grund av att en medfinansierande partner drog sig ur.

## 43

De huvudfaktorer som vi identifierade som motverkade att projektmålen uppnåddes i dessa två länder lyftes också fram av kommissionens utvärderare i deras ROM-rapporter och utvärderingar av Flegtrelaterade projekt i andra länder som ingått frivilliga partnerskapsavtal. Dessa faktorer var otillräcklig bedömning av risker och begränsningar i projektet, otillfredsställande utformning, bristfällig förvaltning och övervakning av projekt och problem med samordningen mellan projektpartner.

### Framstegen mot licens går långsamt

## 44

För närvarande är 26 länder inblandade i processen för att ingå ett frivilligt partnerskap. Nio av dem håller på att förhandla om avtalet medan sex länder redan har undertecknat det, nämligen Indonesien, Kamerun, Ghana, Kongo, Liberia och Centralafrikanska republiken. Det är stor skillnad på hur långt de undertecknande länderna har kommit när det gäller licenser på grund av en rad olika faktorer, t.ex.

varierande institutionell kapacitet och graden av engagemang i processen.

## 45

Indonesien, där förhandlingarna om ett frivilligt partnerskapsavtal startade i mars 2007 och avtalet trädde i kraft i maj 2014, har gjort stora framsteg när det gäller att hantera utestående frågor och hoppas kunna ha ett Flegtlicenssystem i en nära framtid. Landet har redan ett nationellt laglighetsförsäkringssystem för timmer och ett licenssystem på plats, vilket är obligatoriskt vid all export. Efter den gemensamma bedömning som gjordes 2013 och 2014 åtgärdar det nu de problem som återstår. Två stora utmaningar för Indonesien är att 1) garantera de styrelseformer som krävs i ett land av dess storlek och mångfald, och 2) försäkra sig om att de många små och medelstora företagen i landet uppfyller alla lagstadgade krav till fullo.

## 46

Kamerun uttryckte intresse att ingå ett frivilligt partnerskapsavtal med EU 2004. Trots att skogslagstiftningen i Kamerun anses vara väl utvecklad är den också mycket komplex och fortfarande mycket svår att tillämpa. Förhandlingarna om frivilligt partnerskapsavtal fördes under fyra år, från 2006 till 2010. Efter en lång ratificeringsprocess trädde avtalet till slut i kraft den 1 december 2011. Enligt avtalets tidsplan skulle pilottimerspårssystemet testas under 2013 och Flegtlicenserna utfärdas under 2015. Men det främsta målet i avtalet – utvecklingen av ett timmerlicenssystem – är fortfarande långt ifrån uppnått, främst på grund av att det projekt som skulle utveckla ett timmerspårssystem misslyckades. Det finns därför många utmaningar att ta itu med innan landet har ett fullständigt Flegtlicenssystem.

- 35 Projektet: Stärka organisationer i det civila samhället och små och medelstora timmerindustrier vid förberedelserna av frivilliga partnerskapsavtal och införandet av SVLK (*Sistem Verifikasi Legalitas Kayu*).
- 36 Projektet: Främja införandet av laglighetsförsäkringssystemet för timmer (Flegtlicens) som ett centralt steg för hållbar produktion och konsumtion i Indonesiens skogsindustri.
- 37 Projektet: Stärka statliga och icke-statliga aktörer vid förberedelserna, förhandlingarna och/eller genomförandet av Flegts frivilliga partnerskapsavtal.



## lakttagelser

### 47

Ghana, som var det första landet att ingå ett frivilligt partnerskapsavtal 2009, planerade från början att de första produkterna med Flegtlicens skulle börja exporteras senast i slutet av 2011. Virkesspårssystemet är redan i gång men licensförfarandena behöver fortfarande testas. För närvarande har landet som ambition att ha licenssystemen klara senast i slutet av 2015.

### 48

I Kongo, som ratificerade sitt frivilliga partnerskapsavtal i maj 2010, håller skogsstrategin och den nya skogslagstiftningen på att utformas. Det har dock långsamt framåt på grund av flera faktorer som främst har att göra med styrelseformerna.

### 49

Liberia och EU påbörjade förhandlingarna om ett frivilligt partnerskapsavtal i mars 2009 och avtalet undertecknades i juli 2011. Men olaglig avverkning är fortfarande ett stort problem, liksom missbruket av privata avverkningstillstånd<sup>38</sup>. Den största utmaningen är den bristande kapaciteten vid skogsförvaltningsavdelningarna.

### 50

Det frivilliga partnerskapsavtalet med Centralafrikanska republiken ingicks i november 2011, men inbördeskriget har stoppat alla statliga åtgärder. Många områden i landet ligger utanför skogsförvaltningsavdelningarnas kontroll, vilket hindrar genomförandet av det frivilliga partnerskapsavtalet.

### 51

Ytterligare nio länder håller för närvarande på att förhandla om frivilliga partnerskapsavtal. Ett av dem, Malaysia, som är en viktig producent av tropiskt timmer, var det första landet att inleda förhandlingar 2006. Men de intensiva förhandlingarna under årens lopp har inte lett till att man har överbryggat svårigheterna med att tillämpa ett frivilligt partnerskapsavtal över hela landet och i Sarawak i synnerhet. Så länge det inte finns ett frivilligt partnerskapsavtal använder sig Malaysia i stor omfattning av offentliga och privata certifieringssystem.

### 52

Kommissionen har visserligen lyckats lyfta fram problemet med olaglig avverkning och upprätthålla ett stort intresse för frågan, men framstegen mot ett licenssystem har varit långsamma. Det finns risk för att en "Flegttrötthet" uppstår eftersom länderna blir frustrerade över bristen på framsteg och kan hitta andra mindre strikta marknader för sina produkter. I de flesta länderna är de största problemen med genomförandet bristen på institutionell kapacitet, utbredd korruption och bristfällig tillämpning av lagen.

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

## Övervaknings- och rapporteringsförfarandena var otillfredsställande

### 53

Kommissionen rapporterade inte regelbundet om framstegen med handlingsplanen Flegt. Trots att den enligt artikel 9 i Flegtförordningen var skyldig att överlämna en rapport till rådet två år efter det första partnerskapsavtalets ikraftträdande utarbetades aldrig någon sådan rapport. Det fanns rapporter om enskilda partnerländer med uppgifter om genomförda verksamheter på olika områden av det frivilliga partnerskapsavtalet men de mätte inte framstegen i genomförandet av avtalet mot fastställda delmål och beskrev inte heller vad som hade åstadkommit eller vilka svårigheter man hade mött och hur man hade hanterat dem.

### 54

Att det saknades en ram med en tillförlitlig databas (se punkt 22), som skulle förenkla ansvarsutkrävandet, var ett problem. Eftersom det inte fanns några mål och delmål var det svårt att mäta framstegen. Såsom påpekas i EFI:s lägesrapport om handlingsplanen Flegt 2003–2010 blir detta ännu svårare på grund av att handlingsplanen är mer en politisk process än ett traditionellt stödprogram<sup>39</sup>.

### 55

Först i slutet av 2014 införde kommissionen en standardiserad ram för övervakning av framsteg för att mäta hur långt länderna hade kommit med de centrala stegen i genomförandet av avtalet. Hittills har det varit för interna förvaltningsändamål vid kommissionen. Eftersom systemet infördes först helt nyligen är det för tidigt att säga något om hur det fungerar i praktiken.

### 56

I slutet av 2014 inledde kommissionen en extern utvärdering av handlingsplanen Flegt med en rapport som beräknas vara klar i oktober 2015. Det är verkligen hög tid att denna utvärdering görs tolv år efter det att handlingsplanen lämnades in, med tanke på de svårigheter som uppkommit och den genomgripande utvecklingen under denna period som borde ha identifierats och analyserats för att möjliggöra en bedömning av vilken effekt denna utveckling har haft på den befintliga handlingsplanen, t.ex. följande:

- a) Stora asiatiska ekonomiers växande betydelse i handeln med timmer.
- b) Den ökande effekten av den olagliga omställningen av skogar för andra syften, som jordbruk.
- c) Möjligheterna till större synergier med mildrande åtgärder avseende klimatförändringarna Redd+.
- d) De nya trenderna i timmerexporten till EU.
- e) Möjligheten att i större utsträckning använda privata certifieringssystem.

39 Lägesrapport om handlingsplanen Flegt 2003–2010, EFI (2011), s. 34.



## 57

Vi drar slutsatsen att kommissionen inte förvaltade stödet inom EU:s handlingsplan Flegt tillräckligt väl.

## 58

Flegtstödet var inte tillräckligt väl utformat och målinriktat:

- a) EU:s stöd till Flegtprocessen byggde på en tillförlitlig bedömning av problemet med olaglig avverkning, drivkrafterna bakom detta och möjliga åtgärder, och kommissionen utformade handlingsplanen Flegt på ett nyskapande sätt.
- b) Kommissionen tog dock inte fram en lämplig arbetsplan med tydliga mål, delmål och en särskild budget. Det skulle visserligen ha varit svårt att göra precis vid handlingsplanens start, men det borde ha gjorts under de första åren.
- c) Att EU:s timmerförordning antogs så sent och att genomförandet av den går långsamt hade avskräckande effekt på länder som under-tecknat ett frivilligt partnerskapsavtal i sin förberedelse inför att senare utfärda Flegtlicenser.
- d) Det tomrum som uppstår när det saknas Flegtlicenser har i stor utsträckning fyllts ut av privata certifieringsorgan som i hög grad bidrar till att uppfylla kraven på tillbörlig aktsamhet i EUTR. Men kommissionen utforskade inte möjliga synergier mellan Flegt och dessa privata system tillräckligt.
- e) Kommissionen fastställde inte tydliga finansieringsprioriteringar för sitt stöd till timmerproducerande länder.

## Rekommendation 1 Arbetsplan

---

Kommissionen bör upprätta en arbetsplan för de olika komponenterna i handlingsplanen Flegt för perioden 2016–2020 med tydliga och specifika mål, prioriteringar, tidsfrister och en budget för EU-stöd i timmerproducerande länder. I målen bör hänsyn tas till ländernas kapacitet och särskilda begränsningar.

## Rekommendation 2 Genomförande av EUTR

---

Det är hög tid för kommissionen att se till att timmerförordningen tillämpas strikt i alla medlemsstater.

## Rekommendation 3 Privata certifieringssystem

---

Kommissionen bör ta reda på i vilken omfattning den i större utsträckning kan använda det arbete som görs av erkända privata certifieringsorgan.

## Rekommendation 4 Resursfördelning

---

Resurserna bör fördelas dit där de sannolikt får störst effekt när det handlar om att komma till rätta med olaglig avverkning och tillhörande handel. I de fall då det framstår som mindre genomförbart att genomföra kraven för frivilligt partnerskapsavtal bör kommissionen föreslå åtgärder som stöder skogsförvaltningen utan att det nödvändigtvis innebär att ett frivilligt partnerskapsavtal ingås.

## Slutsatser och rekommendationer

### 59

EU:s stöd till timmerproducerande länder var inte tillräckligt ändamålsenligt.

- a) Det stärkte civilsamhället och ökade medvetenheten om problemet med olaglig avverkning i partnerländerna, men de projekt som syftade till att stärka de offentliga myndigheternas kapacitet åstadkom inte de förväntade resultaten.
- b) Flegts licenssystem, som var hörnstenen i handlingsplanen, är ännu inte operativt i något av partnerländerna. Nu har det gått tolv år sedan handlingsplanen lades fram, och trots att det funnits ett stort intresse för frivilliga partnerskapsavtal finns ännu inget licenssystem i drift och de olika datum som satts upp som tidsfrist för när de ska träda i kraft har inte respekterats.
- c) Kommissionen övervakade inte och rapporterade inte ordentligt om framstegen i processen för handlingsplanen Flegt. Den utvärdering som inleddes i slutet av 2014 borde ha gjorts långt tidigare.

### Rekommendation 5 Rapportering

Kommissionen bör vartannat år utarbeta en rapport om vilka framsteg som gjorts i handlingsplanen Flegt. I den bör det ingå en bedömning av genomförandet av frivilliga partnerskapsavtal, fastställda tidsfrister, svårigheter som påträffats och vidtagna eller planerade åtgärder.

### Rekommendation 6 Utvärderingar

Kommissionen bör använda den pågående utvärderingen som ett tillfälle att bedöma hur den nuvarande metoden skulle kunna användas så att konkreta resultat kan uppnås.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel Pinxten som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 8 september 2015.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
ordförande

## Genomförande av Flegt, skogsförvaltning och handelsrelaterade program 2003–2013

(miljoner euro)

Region/land	Frivilliga partnerskapsavtal			Förvaltningsmetoder			Totalt
	Under- tecknat (år)	Intresse <sup>1</sup>	Pågående förhand- lingar <sup>3</sup>	Genom- förande av medlemsstater	Gemensam förvaltning med internationella organisationer	Annat (genomförande av partner- länder, frivillig- organisationer, offentliga och privata företag)	
<b>Afrika söder om Sahara</b>							<b>74,89</b>
Flera länder <sup>2</sup>						14,92	14,92
Kamerun	2010					13,66	13,66
Liberia	2011			8,00		3,90	11,90
Ghana	2009					3,00	3,00
Burkina Faso					7,80	0,20	8,00
Kongo	2010					7,56	7,56
Centralafrikanska republiken	2011					6,80	6,80
Demokratiska republiken 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
Malawi						0,05	0,05
<b>Latinamerika</b>							<b>90,21</b>
Flera länder <sup>2</sup>						3,93	3,93
Honduras			X	20,40		21,73	42,13
Brasilien					10,79	12,74	23,53
Nicaragua				2,00		6,06	8,06
Colombia		X				8,05	8,05
Peru		X				4,03	4,03
Guyana			X			0,45	0,45
Chile						0,04	0,04

(miljoner euro)

Region/land	Frivilliga partnerskapsavtal			Förvaltningsmetoder			Totalt
	Under-tecknat (år)	Intresse <sup>1</sup>	Pågående förhandlingar <sup>3</sup>	Genom-förande av medlemsstater	Gemensam förvaltning med internationella organisationer	Annat (genomförande av partner-länder, frivillig-organisationer, offentliga och privata företag)	
<b>Asien och Stilla havsområdet</b>							<b>43,37</b>
Flera länder <sup>2</sup>					10,60	1,91	12,51
Indonesien	2011					21,95	21,95
Kina						3,84	3,84
Filippinerna		X				1,92	1,92
Afghanistan						1,88	1,88
Thailand						0,61	0,61
Myanmar		X				0,45	0,45
Salomonöarna		X				0,18	0,18
Malaysia			X				
Vietnam			X			0,03	0,03
<b>Grannskapsländer</b>							<b>25,04</b>
Flera länder <sup>2</sup>					15,00		15,00
Marocko						5,63	5,63
Kosovo				2,70		0,41	3,11
Montenegro						0,75	0,75
Libanon						0,33	0,33
Albanien						0,10	0,10
Georgien						0,09	0,09
Vitryssland						0,03	0,03
<b>Två regioner eller mer</b>							<b>63,65</b>
Flera länder <sup>2</sup>					39,60	24,05	63,65
<b>TOTALT</b>				<b>33,10</b>	<b>86,79</b>	<b>177,28</b>	<b>297,17</b>

1 Sex andra länder uttryckte intresse (Bolivia, Kambodja, Ecuador, Guatemala, Papua Nya Guinea och Sierra Leone), men det har ännu inte gjorts något finansiellt åtagande.

2 Projekt i flera länder innefattar: (**för Asien och Stilla havsområdet**) avtal med Europeiska skogsinstitutet för totalt 10,6 miljoner euro (Flegt Asien) och (**för grannskapsregionen**) avtal med Världsbanken för totalt 15 miljoner euro (Flegt). För projekt i flera länder som omfattar mer än två regioner innefattar huvudprogrammen avtal för 12 miljoner euro med EFI och avtal för 20 miljoner euro med FAO (Flegt AVS: 10 miljoner euro och EU FAO Flegt: 10 miljoner euro).

3 Förhandlingar pågår när det gäller ytterligare tre länder för vilka inga finansiella åtaganden har gjorts än – Elfenbenskusten, Laos och Thailand.

Källa: Europeiska revisionsrätten utifrån information från generaldirektoratet för internationellt samarbete och utveckling.

## Förteckning över granskade projekt

Land	Projektnamn	EU-bidrag (euro)	Genomförandeperiod
Kamerun	<i>Mise en place d'un Observateur Indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun</i>	2 480 070	31.12.2009–30.12.2013
	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i>	2 496 763	15.2.2010–14.12.2012
	<i>Mise en place d'un Audit Indépendant du Système FLEGT au Cameroun</i>	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>	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>	113 836	19.1.2012–18.7.2013
Indonesien	EC-Indonesia FLEGT Support Project	11 276 872	1.3.2006–28.11.2011
	Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia	1 796 619	1.3.2010–28.2.2014
	Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA	1 189 228	10.1.2011–31.12.2015
	Strengthening Indonesia's Independent Forestry Monitoring Network to ensure a credible timber legality verification system and effective VPA implementation	188 946	1.5.2011–30.4.2013
	Promoting the implementation of timber legality assurance (FLEGT licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry	1 091 463	30.1.2013–28.2.2014

## Förteckning över projektutvärderingar och resultatorienterad övervakning (ROM) som granskats

### Utvärderingar

	Projektnamn	EU-bidrag (euro)	Land	Utvärderingsdatum och utvärderingstyp	Viktigaste iakttagelserna i rapporten
1	Regional Support Programme for the EU FLEGT Action Plan in Asia	5 800 000	Huvudkontor	december 2010 halvtid	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bristfällig projektutformning: mål, projektverksamheter, förväntade resultat och delmål specificeras inte tillräckligt.</li> <li>Inget tydligt resultatövervakningssystem, vilket medför ineffektivitet och begränsad redovisning.</li> </ul>
2	VERIFOR – Institutional Options for Verifying Legality in the Forest Sector	1 902 171		november 2009 slutlig	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projektet är inte så flexibelt att det kan anpassa eller avpassa sin logiska ram (LFA) efter dynamiken i vissa regioner i Asien och Afrika, vilket gör det mindre effektivt.</li> </ul>
3	Timber Trade Action Plan (TTAP) – a TFT (Tropical Forest Fund) project	3 389 796		maj 2012 slutlig för den första etappen och halvtid för den andra etappen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mycket positiva projektresultat på ett övergripande plan.</li> </ul>
4	Ensuring a seat at the table: supporting NGO coalitions to participate in FLEGT VPA processes with the aim of improving forest governance and strengthening local and indigenous peoples' rights	960 000		juni 2012 slutlig	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mycket positiva projektresultat på ett övergripande plan.</li> </ul>
5	Forest Governance Learning Group (FGLG) – enabling practical, just and sustainable forest use	1 866 365		januari 2014 slutlig	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det saknas systematiska behovsbedömningar. Projektets logiska ram är inte tillräckligt specifik, utan saknar väldefinierade indikatorer på landnivå.</li> <li>Projektstödda åtgärder räcker inte för att uppnå den förbättring av förvaltningen som var avsikten.</li> </ul>
6	<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Kamerun</i>	2 496 763	Kamerun	maj 2013 slutlig	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bristfällig projektutformning: risker och begränsningar i landet har inte beaktats ordentligt.</li> <li>Otillräcklig samordning bland berörda parter.</li> <li>Icke ändamålsenlig övervakning och projektförvaltning.</li> <li>Förväntad output levererades inte.</li> </ul>
7	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i>	987 139		december 2012 halvtid	<ul style="list-style-type: none"> <li>Begränsningar bedömdes inte och förutsågs inte tillräckligt.</li> <li>Projektutformningen var inte realistisk.</li> </ul>
8	Strengthening African Forest Governance – through high-level national "illegal logging" meetings and mid-level awareness raising and training	1 890 608		maj 2013 halvtid	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ingen ordentlig logisk ram med objektivt verifierbara indikatorer.</li> <li>Bristar i projektövervakningen: brist på regelbundna möten i styrkommittén.</li> <li>Samordningsproblem som ledde till att det saknades kopplingar mellan de olika projektens output.</li> </ul>

## Bilaga III

	Projektnamn	EU-bidrag (euro)	Land	Utvärderingsdatum och utvärderingstyp	Viktigaste iakttagelserna i rapporten
9	EC-Indonesia FLEGT Support Project	11 276 872	Indonesien	september 2010 slutlig	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Olämplig och orealistisk projektutformning.</li> <li>○ Icke ändamålsenlig övervakning och tillsyn av projekt.</li> <li>○ Den mesta outputen levererades inte som planerat.</li> </ul>
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>	1 598 497	Kongo	mars 2012 halvtid	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Vissa brister i den logiska ramen, främst definitionen av objektiva verifierbara indikatorer.</li> <li>○ Brister i projektövervakningen: brist på regelbundna möten i styrkommittén.</li> </ul>

## ROM-rapporter

	Projektnamn	EU-bidrag till programmet (euro)	Land	ROM-datum	Viktigaste iakttagelser i rapporten
11	Forest Peoples Programme: A Strong Seat at the Table: Effective Participation of Forest-Dependent Communities and Civil Society Organisations in FLEGT	778 271	Kamerun	mars 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Den logiska ramen är inte ordentligt utarbetad, vilket gör det svårt att bedöma den levererade outputen.</li> <li>Partnerna är inte tillräckligt inblandade i projektutformningen.</li> <li>Begränsad samordning med andra Flegt-projekt och nationella aktörer.</li> <li>Begränsade övervakningsinsatser.</li> </ul>
12	<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i>	987 139		mars 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bristfällig logisk ram utan tillräckligt specifika mål och indikatorer.</li> <li>Ingen tillräcklig riskanalys.</li> <li>Bristfällig övervakning av verksamheter.</li> <li>Förseningar i genomförandet.</li> <li>Ingen flexibel/gångbar exitstrategi.</li> </ul>
13	Strengthening African Forest Governance – through high-level national "illegal logging" meetings and mid-level awareness raising and training	1 890 608		juni 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bristfällig logisk ram, och mål, output och indikatorer som är dåligt utformade.</li> <li>Bristfällig samordning mellan intressenter.</li> <li>Låg kvalitet på output samt ovisshållbarhet.</li> </ul>
14	Capacity building in the Congo Basin and implementation of Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (IM-FLEG) in the Republic of Congo	1 636 366	Kongo	april 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indikatorerna är inte alltid kvantifierbara.</li> <li>Projekten är beroende av extern finansiering och genererar inte egna inkomster.</li> <li>Osannolikt att den institutionella strukturen kommer att bestå utan insatser utifrån.</li> </ul>
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>	1 438 647		december 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indikatorerna är inte specifika och är svåra att mäta.</li> <li>Inga möten i styrkommittén har hållits, trots att det var planerat.</li> <li>Hållbarheten hänger på fortsatt finansiering från givare.</li> </ul>
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>	180 000		december 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bristfällig logisk ram, vissa indikatorer är inte mätbara.</li> <li>Intressenterna är inte tillräckligt inblandade i projektutformningen.</li> <li>Inga möten i styrkommittén har hållits, trots att det var planerat.</li> <li>Hållbarhetsproblem: processen för frivilligt partnerskapsavtal pågår fortfarande, nivån på partnernas och andra intressenters tekniska utbildning är för låg.</li> </ul>



## Bilaga III

	Projektnamn	EU-bidrag till programmet (euro)	Land	ROM-datum	Viktigaste iakttagelser i rapporten
17	Governance Initiative for Rights & Accountability in Forest Management (GIRAF)	865 767	Ghana	juli 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bristfällig logisk ram.</li> <li>○ Oklara risker och antaganden.</li> <li>○ Bristfällig samordning mellan partner.</li> <li>○ Ingen stödjande politisk miljö.</li> <li>○ Ineffektivt genomförande av vissa verksamheter.</li> <li>○ Hållbarhet inte integrerad i projektutformningen.</li> </ul>
18	Supporting the integration of legal and legitimate domestic timber markets into Voluntary Partnership Agreements	1 999 265		juni 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Indikatorerna är inte alltid mätbara, övervaknings- och mättningsresultaten är svåra.</li> </ul>
19	Pioneering a new way to conserve rainforest: from illegal logging to good governance	2 560 516	Indonesien	november 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Indikatorerna är inte alltid välutvecklade.</li> <li>○ Komplexiteten och antalet deltagande aktörer underskattades av dem som genomförde projekten.</li> <li>○ Dåligt förankrat i lokala institutionella strukturer.</li> </ul>
20	Improving governance of forest resources and reducing illegal logging and associated trade with full civil society participation in SE Asia	1 645 901		september 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Indikatorerna bör vara mer realistiska.</li> </ul>
21	Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia	1 796 619		november 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Indikatorerna är inte tillräckligt detaljerade. Brister i lägesrapporteringen.</li> <li>○ Ingen lämplig exitstrategi.</li> </ul>
22	Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA	1 189 228		december 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Otillräckliga indikatorer.</li> <li>○ Otillräcklig samordning: brist på möten i styrkommittén, begränsat samarbete mellan partner.</li> <li>○ Förseningar i genomförandet.</li> </ul>

## Bilaga III

	Projektnamn	EU-bidrag till programmet (euro)	Land	ROM-datum	Viktigaste iakttagelser i rapporten
23	Strengthening Forest Management in Post-Conflict Liberia	1 616 448	Liberia	juni 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Den logiska ramen är otydlig och orealistisk.</li> <li>○ Avsaknad av övervaknings- och utvärderingsverktyg i utformningen.</li> <li>○ Många stödmottagare deltar inte i utformningsprocessen.</li> <li>○ Kommunikationsproblem mellan unionens delegation och genomförandepartner.</li> <li>○ Ingen hållbarhetsstrategi.</li> </ul>
24	Civil Society Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (CSIMFLEG) in Liberia	150 000		maj 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Brister i den logiska ramen: indikatorerna är inte väldefinierade och tidsramen är orealistisk.</li> <li>○ Fattiga stödmottagare och den privata sektorn deltar inte i utformningsarbetet.</li> <li>○ Bristfällig övervakning, ingen projektstyrkommitté som inbegriper alla intressenter.</li> <li>○ Ingen utfasningsstrategi i arbetsplanen.</li> <li>○ Bristfällig politisk ram.</li> </ul>
25	Improving forest governance through civil society monitoring	129 852		maj 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Den logiska ramen är otydlig, indikatorerna är inte SMART.</li> <li>○ Den fattiga befolkningen på landsbygden och den privata sektorn deltar inte i utformningsprocessen.</li> <li>○ Många output är mycket försenade, en del har inte levererats.</li> <li>○ Kommunikationsproblem mellan unionens delegation och genomförandepartner.</li> <li>○ Ingen exitstrategi.</li> </ul>

## Transparency International – korruptionsindex (CPI) 2007–2013

Land	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	CPI													
	poäng	rank-ning	poäng	rank-ning	poäng	rank-ning	poäng	rank-ning	poäng	rank-ning	poäng	rank-ning	poäng	rank-ning
Kamerun	2,4	138	2,3	141	2,2	146	2,2	146	2,5	134	2,6	144	2,5	144
Liberia	2,1	150	2,4	138	3,1	97	3,3	87	3,2	91	4,1	75	3,8	83
Ghana	3,7	69	3,9	67	3,9	69	4,1	62	3,9	69	4,5	64	4,6	63
Kongo	2,1	150	1,9	158	1,9	162	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,2	154
Centralafrikanska republiken	2,0	162	2,0	151	2,0	158	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,5	144
Demokratiska republiken Kongo	1,9	168	1,7	171	1,9	162	2,0	164	2	168	2,1	160	2,2	154
Gabon	3,3	84	3,1	96	2,9	106	2,8	110	3	100	3,5	102	3,4	106
Honduras	2,5	131	2,6	126	2,5	130	2,4	134	2,6	129	2,8	133	2,6	140
Guyana	2,6	123	2,6	126	2,6	126	2,7	116	2,5	134	2,8	133	2,7	136
Indonesien	2,3	143	2,6	126	2,8	111	2,8	110	3	100	3,2	118	3,2	114
Malaysia	5,1	43	5,1	47	4,5	56	4,4	56	4,3	60	4,9	54	5,0	50
Vietnam	2,6	123	2,7	121	2,7	120	2,7	116	2,9	112	3,1	123	3,1	116

Korruptionsindex (CPI) mäter den upplevda korruptionen i den offentliga sektorn på en skala från 0 (mycket korrupt) till 10 (frihet från korruption). Rangordningen 2013 bygger på en bedömning av 177 länder.

## Sammanfattning

I EU:s ledarskap i de globala insatserna för att bekämpa olaglig avverkning är allmänt erkänd. EU och 28 medlemsstater har arbetat med över 40 producentländer och flera konsumentländer i världen för att genomföra Flegtrelaterade åtgärder.

II Det bör understrykas att Flegtmeddelandet svarade på en kraftfull uppmaning till gemensamma åtgärder från kommissionen, medlemsstaterna och producentländer. Handlingsplanen Flegt är en politisk ram där EU, medlemsstaterna och ett antal partnerländer har uppåddat politisk uppmärksamhet i frågan om olaglig avverkning, politiska åtgärder, lagstiftningsåtgärder och stöd för samhällsstyrning. Det är viktigt att beakta att Flegt inte är ett finansierat samarbetsprogram med en därför avsedd finansieringsmekanism.

I Flegts partnerskapsavtal anges "en process och ett åtgärds paket" mellan olika delar och det grundar sig främst på politiska åtgärder och lagstiftningsåtgärder, kompletterat av ett traditionellt utvecklingsamarbetsstöd för att uppnå sina mål.

III Kommissionen instämmer inte i revisionsrättens slutsats att det stöd som ges inom ramen för EU:s handlingsplan Flegt för timmerproducerande länder inte har förvaltats tillräckligt väl. Kommissionen har strävat efter att förvalta Flegtstödet till producentländer så väl som möjligt, med beaktande av utmaningarna med att globalt ta itu med olaglig avverkning, svårigheterna med att främja god skogsförvaltning och brottsbekämpning i en mångfald olika utvecklingsländer, samt den innovativa karaktären hos Flegt. Kommissionen kommer att fortsätta sina insatser för att förbättra effektivitet, ändamålsenlighet och sparsamhet. Den kommer att utgå från revisionsrättens särskilda rapport samt den pågående utvärderingen av handlingsplanen Flegt, genom vilken en rad olika program,

projekt och åtgärder har granskats. Kommissionen framhåller också att Flegt är ett gemensamt åtagande mellan kommissionen, medlemsstaterna och partnerländerna. Detta bör beaktas, bland annat vid bedömningen av resursfördelningen. Enbart kommissionen resurser bör inte förväntas åtgärda alla skogsförvaltnings- och brottsbekämpningsproblem.

IV Kommissionen instämmer inte i delar av revisionsrättens iakttagelser.

Det är svårt att i en enda arbetsplan med tydliga riktmärken, tidsfrister och därför avsedd budget införa handlingsplanen Flegts innovativa karaktär, mångfald av politik, lagstiftningsåtgärder, utvecklingsamarbetsåtgärder och stora mängd aktörer och parter. Många av åtgärderna i Flegt, som de frivilliga partnerskapsavtalen eller projekten, har sina egna detaljerade genomförandeplaner.

Stödet beviljades i enlighet med tydliga kriterier, men att använda en unik uppsättning kriterier för alla åtgärder var omöjligt på grund av avsaknaden av en budget och ett finansieringsinstrument.

Kommissionen instämmer inte i revisionsrättens åsikt att EU:s timmerförordning antogs i ett sent skede. EU:s timmerförordning nämndes inte i handlingsplanen, som endast avser att undersöka "möjligheten till lagstiftning för att kontrollera import av olagligt avverkat timmer till EU". Förordningen föreslogs först efter ett omfattande arbete under vilket man undersökte sätt att ta itu med olaglig avverkning genom att använda befintlig lagstiftning. Lagstiftningen antogs och trädde i kraft den 20 oktober 2010 och blev tillämplig i mars 2013. Efter det att EU:s timmerförordning blev tillämplig vidtog kommissionen åtgärder för att garantera fullständigt genomförande av lagstiftningen.

## V

Kommissionen vill belysa följande frågor. I första hand kräver utvecklandet av ett operativt system för Flegtlicens och laglighetsförsäkring mycket mer än effektiva projekt. I andra hand varierar, trots att tolv år har gått sedan antagandet av handlingsplanen Flegt, den tid som har förflutit sedan ingåendet av de sex frivilliga partnerskapsavtal som genomförs till mellan 1,5 och 4,5 år – detta är en relativt kort tid för att genomföra de ambitiösa system och styrformer som avtalet medför, särskilt om man beaktar de utmanande styrmiljöerna i många av våra partnerländer. I punkt 45 i revisionsrättens rapport anges att licenssystem har införts i Indonesien och Ghana och att dessa utvecklats till att omfatta hela landet. De har båda varit föremål för utvärdering och förbättras på grundval av iakttagelserna och rekommendationerna i dessa utvärderingar. I de frivilliga partnerskapsavtalen fastställs höga standarder för systemen med laglighetsförsäkring, som måste vara uppfyllda innan systemet med Flegtlicenser kan inledas.

## Inledning

### 02

I många fall reglerar komplexa och olikartade lagar och andra författningar, som ofta innehåller motsägelser och kryphål, skogssektorn och bidrar till rättsosäkerhet för skogsindustrin och den befolkning som är beroende av skogen. Det krävs en djupgående översyn av den befintliga lagstiftningen för en definition av vad som är lagligt eller olagligt.

### 04

Utformningen och utvecklingen av två förordningar (Flegtförordningen och EU:s timmerförordning) och handelsavtal (frivilligt partnerskapsavtal) är viktiga framsteg som förtjänar att uppmärksammas. De tog en stor andel av kommissionens tid och resurser i anspråk under perioden 2004–2010.

## Ruta 1

I handlingsplanen ingick inte EU:s timmerförordning, utan endast ett åtagande att analysera alternativ och möjligheten till lagstiftning för att kontrollera importen av olagligt timmer till EU.

## Ruta 2

Ruta 2 speglar EU:s och medlemsstaternas ursprungliga tankegångar om de frivilliga partnerskapsavtalen, som kommissionen och medlemsstaterna förde djupgående diskussioner om mellan 2004–2005 och som sedan har utvecklats i betydande grad. Detta ledde till rådets direktiv om förhandlingar om frivilliga partnerskapsavtal i slutet av 2005.

Varje frivilligt partnerskapsavtal har utvecklats ytterligare genom förhandlingar med partnerländerna, som återspeglar landets speciella bakgrund och ambitioner.

Medan det frivilliga partnerskapsavtalet med Indonesien rent allmänt är likvärdigt med det som beskrivs i handlingsplanen har de andra frivilliga länderna valt en modell som huvudsakligen bygger på offentliga förvaltningar för kontroll av lagligheten snarare än på oberoende organ som ackrediterats av staten.

### 06

Eftersom Flegt är ett gemensamt åtagande mellan kommissionen och medlemsstaterna, bör inte kommissionens stöd bedömas isolerat från EU-medlemsstaternas stöd. Samordning av kommissionens och medlemsstaternas stöd har säkerställts genom den tillfälliga Flegtarbetsgruppen och, på nationell nivå, av gemensamma genomförandekommittéer och EU:s delegationer.

### 08

Det är viktigt att återspegla den mångfald av aktörer som deltar i genomförandet av Flegt. Verksamhet med anknytning till Flegt genomförs av kommissionen, medlemsstaterna och partnerländerna.

Medlemsstaterna spelar en central roll i genomförandet av EU:s timmerförordning och Flegt-förordningen genom sina behöriga myndigheter, i politiken för offentlig upphandling, i politiken för finansiering och investeringar, samt när det gäller stöd till producentländerna.

Det bör påpekas att verksamheter med anknytning till Flegt också genomförs av producentländerna, den privata sektorn och det civila samhället.

### Iakttagelser

#### 17

Kommissionen fullföljde det bilaterala alternativet men också "förbudsalternativet", vilket ledde till antagandet av EU:s timmerförordning. Kommissionen har också kontinuerligt arbetat tillsammans med internationella parter för att främja multilaterala lösningar på problemet med olaglig avverkning.

#### 19

Kommissionen medger att handlingsplanen Flegt är en politisk ram som fastställer en allmän strategi, allmänna mål och skisserar en uppsättning möjliga politiska åtgärder, lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder från EU, medlemsstaterna och olika berörda parter. Den utarbetades som EU:s svar på "handlingsprogrammet" om skogar och olaglig avverkning som antogs av G8-gruppen under 1998.

#### 20

Kommissionen medger behovet av att utveckla specifika målsättningar, milstolpar och en gemensam färdplan, liksom behovet av att mer systematiskt övervaka genomförandet av handlingsplanen Flegt. Rekommendationerna i den pågående utvärderingen kommer säkerligen att hjälpa i denna strävan. Avsaknaden av en specifikare plan visar svårigheten att fastställa specifika mål och en tidsplan för en politik som kombinerar en bred uppsättning politiska, lagstiftande och finansiella/tekniska stödåtgärder från ett stort antal länder och aktörer. Kommissionen skulle vilja framhålla att detaljerade genomförandeplaner har utarbetats för olika delar av handlingsplanen – det är t.ex. fallet för alla de frivilliga partnerskapsavtalen och för alla projekt och instrument för att stödja producentländerna.

#### 21

Kommissionens handlingsplaner har ofta ingen tydligt fastställd och särskild budget (se olika EU-handlingsplaner, t.ex. EU:s handlingsplan för e-förvaltning eller EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati).

Vad gäller utvecklingssamarbete har kommissionen genomfört vad som förväntades i avsnitt 4.1 i handlingsplanen: en konsoliderad budget planerades inte och kommissionen strävade efter att integrera Flegt i olika geografiska och tematiska instrument. Kommissionen håller på att utveckla ett "flaggskeppsinitiativ för Flegt" inom globala allmänna nyttigheter och utmaningar inom ramen för finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete med syftet att öka enhetligheten, komplementariteten och samordningen av flera EU-projekt till stöd för producentländerna.

#### 22

Att identifiera alla skogs- eller Flegtprojekt var en utmaning eftersom EU:s Flegtåtgärder finansieras genom flera instrument och ibland integreras i program som omfattar andra sektorer än skogar (t.ex. handel, hållbar produktion och konsumtion osv.). Detta innebär att det inte finns någon unik "Flegt-märkning" som möjliggör enkel sökning i kommissionens informationssystem. Kommissionen gjorde dock ett försök att utveckla en databas för att sammanställa skogsrelaterade projekt som finansierades av EU under perioden 2000–2012. Databasen delades med revisionsrätten och kommissionen uppmärksammade revisionsrätten på att detta arbete pågick och skulle förfinas. Kommissionen har uppdaterat databasen för att införa avtal som undertecknats efter 2012. Inom ramen för den pågående utvärderingen av partnerskapsavtalen i Flegt har man inlett en ny omgång för att sammanställa alla Flegtprojekt som finansieras av kommissionen och medlemsstaterna.

**23**

Ryssland och Kina exporterar betydande kvantiteter trävaruprodukter till EU och beslutade att inte ingå ett frivilligt partnerskapsavtal med EU. Tillsammans med dessa länder valde EU därför att inleda bilaterala dialoger om olaglig skogsavverkning.

Indien, Sydkorea och Japan är viktiga konsumentmarknader och med dem för kommissionen en bilateral dialog som omfattar handel med timmer.

Kommissionen delar inte uppfattningen att de bilaterala diskussionerna med viktiga producent-, bearbetnings- och/eller handelsländer hittills har givit begränsade resultat. Det är allmänt erkänt att EU:s handlingsplan Flegt har inspirerat andra viktiga länder att anta åtgärder på efterfrågesidan (Australian Illegal Logging Prohibition Act, ändring av den amerikanska Lacey Act, schweizisk lagstiftning, Japan).

**24**

I handlingsplanen ingår ett åtagande om att analysera möjligheterna att ingå ytterligare åtgärder samt dessa åtgärders effekter och, om inga framsteg görs på multilateral nivå, möjligheten till lagstiftning för att kontrollera import av olagligt timmer. Kommissionen bedömde mervärdet och de potentiella effekterna av dessa alternativ och säkerställde att all ytterligare reglering gavs tillräckligt stöd från berörda parter. När handlingsplanen inleddes var det bara icke-statliga organisationer som begärde ytterligare lagstiftning. Den privata sektorn fokuserade på frivilliga åtgärder såsom certifiering, uppförandekoder etc. Det var först när dessa åtgärder hade visat sig vara otillräckliga som den privata sektorn började ge stöd och slutligen uppmanade till ytterligare lagstiftning (se 2006 års framställning från den privata sektorn till kommissionen). Det var således först under 2007, såsom anges i punkt 24, som kommissionen ansåg att det fanns tillräckligt med stöd för att inleda undersökningen.

**25**

Antagandet av EU:s timmerförordning sände en tydlig signal om EU:s starka engagemang för att komplettera den uppsättning åtgärder som redan införts och att bekämpa olaglig avverkning "på hemmaplan". Kommissionen inledde förberedelserna för ett lagstiftningsförslag redan under 2007 och lade fram ett lagstiftningsförslag under 2008. Det krävs en ansevärd mängd förberedande arbete från kommissionens sida för att införa nya skyldigheter för flera ekonomiska sektorer. Antalet länder som deltar i den frivilliga partnerskapsavtalsprocessen har visat att det inte fanns något bristande incitament i de tidiga skedena av Flegt att inleda ett frivilligt partnerskapsavtal.

Beträffande läget i genomförandet av EU:s timmerförordning bör det noteras att förordningen bara varit i kraft sedan mars 2013, så den är fortfarande relativt ny. Majoriteten av medlemsstaterna (24 av 28) har infört åtgärder för att genomföra EU:s timmerförordning och utför kontroller av verksamhetsutövare enligt kraven i förordningen. Kommissionen utarbetade lämpliga åtgärder när EU:s timmerförordning började tillämpas. Möjliga åtgärder identifierades och förtecknades i strategin om en försäkran om överensstämmelse med tydlig tidsplan och resursfördelning. Till följd av de åtgärder som vidtagits påskyndade ett antal medlemsstater genomförandet och rapporterade full överensstämmelse.

Kommissionen medger den avgörande betydelse som ett effektivt genomförande av EU:s timmerförordning i alla medlemsstater innebär och kommer att fortsätta att spela sin roll för att uppnå detta mål.

**26**

Kommissionen har utforskat sätt att skapa synergier mellan befintliga offentliga eller privata certifieringssystem, som planerades i Flegts partnerskapsavtal, och den fortsätter att engagera sig i partnerländer som man ingått partnerskapsavtal med och certifieringssystem i detta avseende (i EU:s vägledande dokument för frivilliga partnerskapsavtalsförhandlingar tar man exempelvis sin utgångspunkt i dessa system och inkluderar avsiktligt möjligheten till verksamhetsbaserade system, som i det frivilliga partnerskapsavtalet med Indonesien). Ett antal studier har gjorts, ett särskilt vägledande meddelande har utarbetats och en session ägnades åt ämnet under Flegtveckan 2015. Ett flertal projekt



finansierade av EU, och medlemsstaterna har främjat privat certifiering i utvecklingsländer. I Indonesien resulterade handlingsplanen för handel med timmer, som var en större EU-finansierad åtgärd, tillsammans med frivilliga certifieringssystem (framför allt Forest Stewardship Council och Indonesia Ecolabel Institute – FSC- och Lei-certifiering) i SVLK-systemet och SVLK-standarden (indonesiska laglighetsförsäkringssystemet för timmer).

Fyra av de sex länder som ingått frivilliga partnerskapsavtal förväntas erkänna privata certifieringssystem som en del av sina licenssystem (Kamerun, Republiken Kongo, Liberia och Centralafrikanska republiken) och kommissionen stödjer arbetet med att genomföra detta erkännande. Dessutom är det indonesiska systemet ett "verksamhetsbaserat system" som ger stort utrymme för erkännande av ett antal befintliga system som används av verksamhetsutövarna. Det är partnerländernas, inte kommissionens, sak att besluta om införande av privata system i avtalet. Ghana är det enda land som har ingått ett frivilligt partnerskapsavtal men som av olika orsaker inte har valt detta tillvägagångssätt.

Det vore också rimligt att medge de begränsningar i de privata certifieringssystemen som omfattar enskilda verksamhetsutövare och små delar av territoriet medan Flegtlicenssystemen täcker hela det nationella territoriet.

## 28

I handlingsplanen Flegt identifieras fyra centrala regioner och länder som de mest utsatta för olaglig avverkning och skogsskövling: Centralafrika, Ryssland, det tropiska Sydamerika och Sydostasien. I början prioriterade kommissionen och medlemsstaterna länder i dessa regioner med en stor skogsindustri, betydande timmerexport och handelsförbindelser med EU, betydande problem med olaglig skogsavverkning som medgavs av myndigheterna och stort intresse för Flegt-licenssystemet. Förhandlingar om frivilliga partnerskapsavtal inleddes först när grundlig information från landet och samråd med berörda parter bekräftade landets intresse och efter regeringens officiella ansökan till kommissionen. För närvarande deltar 15 länder i förhandlingar om eller genomförandet av frivilliga partnerskapsavtal. En rad andra länder har uttryckt intresse och deltagit i viss begränsad verksamhet. I Flegts *Independent Market Monitoring Baseline Report* framgår att den frivilliga partnerskapsavtalsprocessen

har uppnått mycket hög täckningsgrad av leveranser av tropiskt timmer både till den globala marknaden och till EU. De 15 frivilliga länderna står för 80 % av EU:s import av tropiskt timmer (2,45 miljarder euro per år) och 75 % av den globala exporten av tropiskt timmer. Kina, som huvudsakligen är ett beredningsland, omfattas av en specifik bilateral samarbetsmekanism som avser Flegt med EU.

## 29

Kommissionen inser behovet av att fördela resurserna till de områden där de kan ge bäst resultat och kommer att fortsätta sina insatser för att nå detta mål.

Personalresurser tilldelades prioriterade åtgärder i Flegt, nämligen de frivilliga partnerskapsavtalen, stöd till utvecklingssamarbete och EU:s timmerförordning. Den största andelen personalresurser har anslagits till frivilliga länder samt till Kina. Kommissionen medger att de frivilliga partnerskapsavtalen eventuellt upptog en alltför stor andel av de personalresurser som avsattes för Flegt – eventuellt på bekostnad av andra Flegtåtgärder.

Vad gäller finansiella resurser förhindrar avsaknaden av en central Flegtfond – och därmed behovet av att finna finansieringsmöjligheter i befintliga geografiska och tematiska instrument – användningen av en unik uppsättning kriterier för fördelning av resurser. Fördelningen av geografiska fonder är resultatet av en dialog mellan kommissionen och partnerlandet. Slutligen bör riktat EU-stöd inte bedömas isolerat från medlemsstaternas stöd.

De flesta av EU:s Flegtrelaterade stöd har gått till länder med 1) hög förekomst av olaglig avverkning, 2) starkt engagemang för att bekämpa problemet, med hög prioritet för länder som deltar i den frivilliga partnerskapsavtalsprocessen, 3) ett starkt utvecklings- och kapacitetsbehov, 4) hög skogsarealtäckning och/eller hög avskogningstakt, samt/eller 5) en skogssektor som i hög grad bidrar till BNP och exporten.

Den största delen av EU:s stöd har varit riktad till frivilliga länder, och vissa strategiska länder som Colombia, Filippinerna och Peru har uttryckt intresse för Flegt. Detta gäller även för globala projekt eller instrument som omfattas av flera länder. Förutom frivilliga länder har länder som är strategiska i insatsen mot olaglig avverkning, som Brasilien, Kina och länder i det östra grannskapsområdet



tagit emot en betydande andel av de finansiella resurserna, som stöds av en politisk dialog med dessa länder. De stora belopp som anslagits till Marocko och Honduras är resultatet av att dessa länder valt skog som målsektor.

Bland dessa länder får medelinkomstländer som gradvis tagit sig ur utvecklingssamarbetet relativt lägre belopp (t.ex. Gabon, Thailand och Vietnam).

Där det är möjligt har kommissionen mobiliserat andra fonder för att stödja andra länder som är strategiska i insatsen mot olaglig avverkning, såsom granskapsinstrumentet.

### 30

Kommissionen har anslagit medel till ett relativt stort antal länder. Detta beror delvis på det stora antalet länder där olaglig skogsavverkning fortsätter att bedrivas och som har uttryckt intresse för Flegt/frivilliga partnerskapsavtal och är därför ett mått på det allmänna intresset för Flegtinitiativet. Kommissionen undersöker olika sätt att lösa detta problem i framtiden och hitta rätt balans mellan de – ibland motstridiga – målen att uppnå bred täckning, svara på ländernas intresse och effektivt hushålla med begränsade resurser.

### Ruta 3

Merparten av den primärskog som återstår i västra Afrika finns i Liberia, som är starkt hotad av olaglig skogsavverkning. Olaglig skogsavverkning har underblåst inbördeskriget, vilket är en orsak till att reformer av skogsförvaltningen står högt upp på dagordningen för Liberias regering. Den liberianska regeringen har, trots mycket begränsade resurser, visat starkt engagemang för att hantera dessa frågor. Liberia är ett av de sex länderna med frivilligt partnerskapsavtal under genomförande som har beslutat prioritera Flegt i sitt fleråriga vägledande landsprogram. Dessutom har Liberia beslutat att inkludera alla exportmarknader i sitt system med Flegtlicenser. Det frivilliga partnerskapsavtalet kan således få betydande inverkan, trots de begränsade volymer som exporteras till EU. Liberia har upprättat ett fungerande spårssystem för virke (LiberFor) och gör stadiga framsteg med utvecklingen av sitt licenssystem. De ovanstående och allvarliga kapacitetsbegränsningar som landet står inför motiverar EU:s betydande finansiella resurser för att stödja processen.

Centralafrikanska republiken har också stora skogsområden som allvarligt hotas av olaglig skogsavverkning. Skogssektorn i Centralafrikanska republiken är den näst största källan till sysselsättning samt har näst störst betydelse vad gäller att bidra till nationell BNP och är därför av avgörande betydelse för landets utveckling. Sektorn har kraftigt förstärkts till följd av den politiska och humanitära kris som drabbade landet i början av 2013. Den frivilliga partnerskapsavtalsprocessen och systemen erbjuder en ram för att inleda reformer och hjälpa sektorn att bli trovärdig för export. Om landet stabiliseras skulle utvecklingen av ett fungerande licenssystem kunna gå relativt snabbt, med tanke på att exportindustrin är koncentrerad till ett fåtal stora aktörer som alla har ett system för spårning av trävaruprodukter. Kommissionen anser att de allvarliga kapacitets- och resursbegränsningar landet står inför motiverar stödet på 6,7 miljoner euro till Centralafrikanska republiken.

Elfenbenskusten fattade beslut om att ansluta sig till förhandlingen om frivilligt partnerskapsavtal i december 2012. Det inbördeskrig som drabbade landet under tidigare år hindrade i stor utsträckning Flegtrelaterat stöd, med undantag av tekniskt och finansiellt bistånd som tillhandahölls genom FN:s livsmedels- och jordbruksorganisations Flegt-program och ett system med medlare (EU FLEGT Facility) för att förbereda förhandlingarna. Förhandlingar pågår och får tillräckliga ekonomiska medel och personalresurser via FN:s livsmedels- och jordbruksorganisations Flegt-program, EU:s Flegtinstrument, tekniskt bistånd från tyska byrån för internationellt samarbete (GIZ) till skogsbruksministeriet, ett system med medlare som finansieras av DFID och bredare stöd till skogsbrukssektorn från AFD.

### 32

Det frivilliga partnerskapsavtalet är ett handelsavtal, inte en finansieringsöverenskommelse. Utvecklingsbistånd styrs av olika rättsliga instrument så kommissionen undvek avsiktligt att specificera finansiella belopp och åtaganden i det frivilliga partnerskapsavtalet, som tydligt hänvisar till befintliga stödinstrument och de standardiserade programmeringsförfaranden som styr dem för att ingå åtaganden för utvecklingsbistånd.

## 33

De frivilliga partnerskapsavtalen och stödprojekten stödjer skogslagstiftningens efterlevnad genom att förtydliga och främja samstämmighet i skogslagstiftning, öka intressegruppernas kunskaper om tillämplig lagstiftning (och därigenom förhindra överträdelser), stärka systemen och kapaciteten för att säkerställa spårning av trävaruprodukter och kontroller av aktörer längs distributionskedjan (och därmed upptäcka lagöverträdelser), främja aktörernas deltagande och ge politiskt utrymme för att diskutera styr- och brottsbekämpningsfrågor, minska risken för korruption, inrätta ett oberoende revisionsorgan, möjliggöra extern kontroll av brottsbekämpande myndigheter, främja offentliggörande av information och oberoende skogsövervakning för att upptäcka överträdelser och uppnå bättre insyn i sektorn osv.

I många partnerländer har skogsbruksministeriet eller motsvarande myndighet mandat att säkerställa efterlevnaden av skogslagstiftningen. Många Flegtstödprojekt syftar till att stärka och utrusta dessa institutioner. I flera länder, som Indonesien och Kamerun, har det sedan länge funnits sektorsstöd för skogbruk som finansierats av medlemsstaterna.

Bredare stöd till brottsbekämpande organ, t.ex. polisen, sträcker sig sannolikt utöver vad som kan uppnås inom ramen för Flegt. I flera länder omfattas det av det bredare stödet till styrformer inom ramen för fleråriga vägledande landsprogram eller genom medlemsstaternas stöd.

Även om det förväntas att Flegtstöd bidrar till bättre efterlevnad av skogslagstiftningen kan man inte rimligen förvänta sig att Flegtstödet ska täcka alla behov på detta område och påverka korruptionsindex efter bara några års genomförande.

## 34

Kommissionen har strävat efter att integrera Flegtstödet i de landsspecifika programmen när så är möjligt. Det finns dock inneboende utmaningar i denna strävan:

- Merparten av de nationella programmen 2007–2013 var godkända innan förhandlingen om det frivilliga partnerskapsavtalet och, i synnerhet avtalets ingående. Trots detta inbegriper de nationella programmen 2007–2013 för merparten av länderna med ett frivilligt partnerskapsavtal Flegtstöd: det är med säkerhet fallet för Indonesien, Kamerun, Liberia och Kongo.
- Skogssektorn och Flegt måste konkurrera med andra prioriterade sektorer och trängande behov.
- Det är inte lätt att bedöma de framtida behoven vid den tidpunkt när förhandlingarna om frivilliga partnerskapsavtal inleds. Stödbehoven under förhandlingsfasen omfattas i allmänhet väl av de globala instrumenten (Europeiska skogsinstitutet, FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation).

I flera länder har medlemsstaterna planerat Flegt-/skogsstöd som liknar Förenade kungarikets stöd genom DFID (Ghana, Indonesien, Liberia, Guyana) eller Tysklands stöd genom GIZ (Kamerun, Laos, Elfenbenskusten).

I de flesta fleråriga vägledande landsprogram för 2014–2020 inkluderas Flegt i en av målsektorerna.

Kommissionen medger dock att Flegtstödet skulle kunna vara mer systematiskt planerat i frivilliga länders fleråriga vägledande landsprogram.

### 36

Kommissionen instämmer dock inte i att alla projekt som syftar till att stärka kapaciteten hos offentliga myndigheter inte har varit ändamålsenliga. I de frivilliga partnerskapsavtalen strävar man efter att hantera mer omfattande utmaningar. Dess genomförande är beroende av insatser från många olika aktörer vid sidan av skogsministeriet. Det är också inkonsekvent att koppla framsteg i det frivilliga partnerskapsavtalet till ett specifikt projekt när de flesta biståndsmedel till det frivilliga partnerskapsavtalet kommer från en fond som finansieras av flera givare som har gett viktiga resultat.

Kommissionen har noterat problemen i Kameruns projekt men vill framhålla att förseningarna i genomförandet av avtalet också beror på andra faktorer.

I Indonesien har fokuseringen på EU-samarbete gradvis flyttats till det civila samhället och den privata sektorn, medan skogsministeriet från början var huvudsaklig mottagare. Denna process inleddes långt innan Flegtstödprojektet som genomfördes av skogsministeriet på grund av behovet att genomföra det frivilliga partnerskapsavtalet och strävan efter att säkerställa komplementaritet med stödet från Förenade kungariket.

### 37

Projektet har varit föremål för två resultatorienterade övervakningar och tre externa utvärderingar, som visar den uppmärksamhet som kommissionen ägnat det. Alla projektens årsrapporter har varit föremål för diskussioner mellan kommissionen och stödmottagarna, och två tillägg till avtalet – ändring av projektets tidsram och räckvidd – avslutades, vilket visar insatserna för att avhjälpa projektets brister. Det bör också noteras att projektet genomfördes enligt en decentraliserad bestämmelse, vilket innebär att avtalets mottagare har utsetts och övervakas av regeringen i Kamerun, vilket ytterligare ifrågasätter antagandet att kommissionens samordning har varit ineffektiv.

I den slutliga projektutvärderingen anges att projektet, trots sina brister, gav underlag till ett system för spårning av träprodukter och viktiga lärdomar.

### 39

Detta projekt har varit föremål för vanlig resultat-inriktad övervakning, utvärderingar efter halva tiden och mycket noggrann övervakning av EU-delegationen genom regelbundna fältbesök till olika områden som ingår i projektet och mycket täta möten med alla berörda aktörer. Kommissionen noterar också att man i projektets slutliga utvärdering drog slutsatsen att projektet faktiskt har uppnått vissa resultat.

### 40

Kommissionen vill klargöra att systemet med Flegtstödprojektet genomfördes mellan 2006 och 2009 och att resurser hade anslagits till Indonesiens regering för skogsbrukssektorn under 2012 (projektet "Support to Indonesia's response to climate change", som genomfördes av skogsministeriet). Indonesien fortsätter också att gynnas av betydande bistånd genom EU:s och FN:s livsmedels- och jordbruksorganisations Flegtprogram. Det är också rimligt att medge att Förenade kungariket har fortsatt att tillhandahålla betydande Flegtrelaterade investeringar under hela perioden.

### 41

Stöd har också lämnats till Indonesiens regering för skogssektorn genom ett flertal projekt efter 2004 (t.ex. South Sumatra Forest Fire Management Project, FLEGT Support Project, Support to Indonesia's response to climate change), och återigen måste hänsyn tas till stödet från Europeiska skogsinstitutet och, i mindre utsträckning, till FN:s livsmedels- och jordbruksorganisations Flegtstöd.

Det är viktigt att komma ihåg att Flegtstödet till Indonesien tillhandahålls av kommissionen och medlemsstaterna. Kommissionen anser att detta gemensamma stöd har överensstämmt med behoven och på ett kompletterande sätt har inriktats på de olika grupperna av berörda parter.

Under de senaste åren har stöd i allt högre grad levererats till den privata sektorn och små och medelstora företag genom partnerskap mellan icke-statliga organisationer och branschorganisationer för skogsindustrin som finansieras genom EU-programmen Active och Switch. EU har också finansierat handlingsplanen för handel med timmer, ett globalt initiativ med betydande verksamhet i Indonesien, som uteslutande var inriktad på den privata sektorns kapacitet, inbegripet vissa små skogsbruksföretag. Stöd till små och medelstora företag gavs genom MFP2- och MFP3-program som stöds av Förenade kungariket, och nationella lösningar på deras problem håller nu på att hittas genom SVLK (indonesiska laglighetsförsäkringssystemet för timmer) inklusive lagstiftningsförbättringar och betydande budgetstöd från nationella och lokala myndigheter.

Ytterligare stöd till små och medelstora företag planeras enligt vissa pågående initiativ (den nya fasen i FN:s Flegtprogram och den regionala Asiendelen i EU:s Flegtprogram).

### 43

De faktorer som påverkar projektens resultat som revisionsrätten nämner är mycket breda och omfattar de flesta typiska problem som drabbar projekt för utvecklingsarbete.

Flegtprojekten är särskilt utsatta för sådana svårigheter på grund av komplexiteten i att hantera känsliga frågor i samband med naturresurser, den problematiska miljö som gäller för dessa projekt och den tekniska och politiska komplexiteten i den frivilliga partnerskapsavtalsprocessen. Flegtprocessen kräver betydande mobilisering av personalresurser i EU-delegationerna.

### 46

Det frivilliga partnerskapsavtalets genomförande i Kamerun har visat sig vara svårare än väntat och lever inte upp till EU:s förväntningar.

En referensram har utarbetats för ett nytt system (SIGIF) och dess utveckling finansieras nu av tyska medel, men EU har också anslagit medel för att stödja lanseringen av det nya systemet genom aktiviteter såsom utbildning.

### 49

I Liberia stoppades missbruket av privata användartillstånd tack vare rapporter från det civila samhällets organisationer som var verksamma under avtalsprocessen. Avtalet utgjorde ett forum för att diskutera frågan. EU spelade en aktiv roll för att följa upp frågan och tillhandahöll stöd till Liberias regering för undersökningen. Tillstånd har sedan dess varit föremål för ett moratorium, och en ny förordning om tillstånd för privat avverkning har utarbetats med stöd från EU. Liberia gör kontinuerliga framsteg med inrättandet av laglighetsförsäkringssystemet för timmer, och ett landsomfattande system för spårning av trävaruprodukter har redan tagits i drift.

### 51

Kommissionen vill klargöra att Malaysia är en federal stat och att ansvaret för skogsförvaltningen är decentraliserad till statlig nivå. Medan Malackahalvön och Sabah har deltagit under avtalsprocessens gång genom att utveckla laglighetsnät och det indonesiska laglighetsförsäkringssystemet för timmer, har Sarawak avvisat allt deltagande i det frivilliga partnerskapsavtalet. Detta är en intern politisk fråga i Malaysia.

### 52

Genomförandet av dessa ambitiösa och komplexa avtal i vissa partnerländer – särskilt om produktionskapaciteten och förvaltningen är svag – har visat sig vara mer krävande än väntat.

### 53

Det är lämpligt att särskilja rapportering om genomförandet av Flegtförordningen från den mer omfattande rapporteringen om handlingsplanen Flegt.

Kommissionen medger att mer systematisk rapportering om genomförandet av handlingsplanen Flegt vore önskvärd. Kommissionen rapporterade dock regelbundet genom olika mekanismer, medan medlemsstaterna periodvis rapporterade om sina åtgärder i rådets skogsarbetsgrupp (åtminstone flera gånger per år), på regelbundna ad hoc-Flegtmöten, i Flegt-kommittén och mer nyligen i Flegts och EU:s timmerförordnings expertgrupp. Flegt diskuterades också i arbetsgruppen för utvecklingsarbete vid det 133:e kommittéförfarandet i arbetsgruppen

för tullsamarbete. Dessutom rapporterade senare kommissionsledamöter vid rådets (jordbruk) möten under denna period. Kommissionsledamöterna för utvecklingsarbete rapporterade också periodvis om framstegen och utmaningarna i Europaparlamentet med flera möten och diskussionerna och rapporteringen var mycket långa.

Möten med berörda parter och återkoppling hölls för alla länder i den frivilliga avtalsprocessen och frivilliga länder offentliggör årsrapporter.

När det gäller skyldigheterna enligt artikel 9 i Flegt-förordningen att lägga fram en rapport om genomförandet av systemet med Flegtlicenser beslutade kommissionen att inte utarbeta en rapport innan Flegtlicenserna utfärdats, eftersom rapporterings-skyldigheterna efter Flegt-förordningen uttryckligen avser en förteckning över mottagandet av Flegtlicenser och de problem som uppstått inom ramen för dessa system.

En lägesrapport om genomförandet av handlingsplanen Flegt utarbetades under 2011 på grundval av uppgifter från medlemsstaterna. Den delades och diskuterades med medlemsstaterna. Den pågående utvärderingen kommer att ge möjlighet att överlämna en rapport till rådet och parlamentet.

### 54

Det är viktigt att skilja mellan begreppen projekt-databas, övervakningsramen för frivilliga partnerskapsavtal och bredare övervakning inom ramen för handlingsplanen Flegt.

(Se också svaret på punkt 22.)

Kommissionen vill också förtydliga att lägesrapporten 2003–2010 inte är en EFI-rapport, utan en lägesrapport rörande handlingsplanen Flegt som begärts av kommissionen.

### 56

Innan kommissionen lanserade utvärderingen av anslutningsavtalet till Flegt har kommissionen regelbundet bedömt utvecklingen av olika delar och de svårigheter som uppstått, inte minst i lägesrapporten från 2011. Utvärderingen av anslutningsavtalet till Flegt kommer att bidra till att hantera nya frågor kopplade till utvecklingen av det globala sammanhanget, såsom anges i avsnitt 56 och vid utformningen av EU:s insatser på detta område. Kommissionen har strävat efter att aktivt anpassa genomförandet av handlingsplanen för att ta hänsyn till nya händelser. Vissa av de åtgärder som redan införts förtecknas nedan. Kommissionen medger dock att mer omfattande åtgärder måste utarbetas på grundval av utvärderingen.

#### 56 a)

Följande åtgärder har hittills vidtagits för att ta itu med Asiens växande betydelse vid handel med timmer:

- Samförståndsavtal med Kina om att upprätta en bilateral samarbetsmekanism om Flegt.
- Inledande av förhandlingar om frivilliga partnerskapsavtal med större bearbetningsländer som Vietnam och Thailand.
- Utökade förberedelser av frivilliga partnerskapsavtal med relevanta producentländer i regionen (Laos och mer nyligen Myanmar).

#### 56 b)

Följande åtgärder har hittills vidtagits för att ta itu med den växande inverkan av olaglig omvandling:

- Ökad uppmärksamhet på den olagliga skogsomvandlingen och hur man ska ta itu med denna fråga på ett effektivt sätt inom ramen för det frivilliga partnerskapsavtalet.
- Meddelande som utarbetats för EU:s delegationer.
- Ökad uppmärksamhet på skogsmarksförvaltning inom programmen i GD Internationellt samarbete och utveckling.

### 56 c)

Dessa åtgärder har vidtagits för att skapa synergieffekter med Redd+:

- Kommissionen främjar synergier mellan Flegt och Redd, särskilt genom EU:s Redd-instrument och arbetsgruppen Flegt–Redd+.
- Dagordningarna för Flegt och Redd+ är nära kopplade och stödjer varandra i flera länder, bland annat Guyana eller Liberia.

### 56 d)

Följande åtgärder har hittills vidtagits för att beakta förändrade mönster i timmerexporten till EU:

- Regelbunden övervakning genom studier av timmerhandel och oberoende system för marknadsövervakning.
- EU:s timmerförordning och bilaterala samordningsmekanismer med Kina.

### 56 e)

Följande åtgärder har vidtagits:

Åtgärder för att främja synergieffekterna med privata certifieringssystem.

(Se också svaret på punkt 26.)

## Slutsatser och rekommendationer

### 57

Kommissionen instämmer inte i revisionsrättens slutsats att det stöd som ges inom ramen för EU:s handlingsplan Flegt för timmerproducerande länder inte har förvaltats tillräckligt väl. Kommissionen har strävat efter att förvalta Flegstödet till producentländer så väl som möjligt, med beaktande av utmaningarna med att globalt ta itu med olaglig avverkning, svårigheterna med att främja god skogsförvaltning och brottsbekämpning i olika utvecklingsländer samt den innovativa karaktären hos Flegt. Kommissionen kommer att fortsätta sina insatser för att förbättra effektivitet, ändamålsenlighet och sparsamhet. Den kommer att utgå från revisionsrättens särskilda rapport samt den pågående utvärderingen av handlingsplanen Flegt,

genom vilken man har kunnat granska en rad olika program, projekt och åtgärder.

### 58

Kommissionen instämmer inte i delar av revisionsrättens iakttagelser.

### 58 b)

Det är svårt att i en enda arbetsplan med tydliga riktmärken, tidsfrister och därför avsedd budget införa handlingsplanen Flegts innovativa karaktär, mångfald av politik, lagstiftningsåtgärder och utvecklingspartnersamarbetsåtgärder och den stora mängden aktörer och parter. Många av åtgärderna i Flegt, som de frivilliga partnerskapsavtalen eller projekten, har sina egna detaljerade genomförandeplaner.

### 58 c)

Kommissionen instämmer inte i revisionsrättens åsikt att EU:s timmerförordning antogs i ett sent skede. EU:s timmerförordning nämndes inte i handlingsplanen, som endast avser att undersöka "möjligheten till lagstiftning för att kontrollera import av olagligt avverkat timmer till EU". Förordningen föreslogs först efter ett omfattande arbete under vilket man undersökte sätt för att ta itu med olaglig avverkning genom att använda befintlig lagstiftning. Lagstiftningen antogs och trädde i kraft den 20 oktober 2010 och blev tillämplig i mars 2013. Efter det att EU:s timmerförordning blev tillämplig vidtog kommissionen åtgärder för att garantera fullständigt genomförande av lagstiftningen.

### 58 d)

I enlighet med partnerskapsavtalen i Flegt har kommissionen undersökt sätt att skapa synergieffekter med befintliga offentliga eller privata certifieringssystem och intensifierar sina insatser på detta område.

### 58 e)

Stödet beviljades i enlighet med tydliga kriterier, men att använda en unik uppsättning kriterier för alla åtgärder var omöjligt mot bakgrund av finansieringsinstrumentens olika rättsliga grunder. Kommissionen prioriterar tydligt frivilliga länder för sitt stöd till timmerproducerande länder.



## Rekommendation 1

Kommissionen godtar delvis denna rekommendation.

Vad gäller budgeten, är detta bara möjligt för tematiska program.

## Rekommendation 2

Kommissionen kan inte godta denna rekommendation så som den är formulerad.

Även om kommissionen helt och hållet instämmer i att alla medlemsstater strikt bör genomföra EU:s timmerförordning vill den understryka att, såsom beskrivs i svaret på punkt 25, den redan har vidtagit lämpliga åtgärder för att främja dess faktiska genomförande och kommer att fortsätta att göra detta i enlighet med sin strategi för försäkringen om överensstämmelse. Till följd av de åtgärder som vidtagits påskyndade ett antal medlemsstater genomförandet och rapporterade full överensstämmelse. Majoriteten av medlemsstaterna (24 av 28) har infört åtgärder för att genomföra EU:s timmerförordning och utför kontroller av verksamhetsutövare enligt kraven i förordningen. Kommissionen har inlett överträdelseförfaranden mot tre av de medlemsstater som inte lever upp till kraven och håller på att undersöka den fjärde.

Kommissionen erinrar vidare om att genomförandet av EU:s timmerförordning först och främst är medlemsstaternas ansvar och att rapporterna från medlemsstaterna om de två första genomförandeåren fastställdes till den 30 april 2015. I enlighet med artikel 20 i EU:s timmerförordning ska kommissionen senast den 3 december 2015 lägga fram en rapport till rådet och parlamentet om en översyn av förordningen.

## Rekommendation 3

Kommissionen godtar rekommendationen.

Som förklaras i kommissionens svar på punkt 26 har man gjort mycket för att främja dessa synergier.

## Rekommendation 4

Kommissionen godtar rekommendationen.

Anslagen till enskilda länder kommer också att bero på tillgången till finansiering.

Kommissionen godkände 2014 ett finansieringsbeslut för ett nytt initiativ med FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation som kommer att ge landsstödpaket för att stärka skogsförvaltningen i utvalda länder som är strategiskt viktiga för bekämpning av olaglig skogsavverkning, men som inte har valt att ingå ett frivilligt partnerskapsavtal.

## 59 b)

De sex frivilliga partnerskapsavtal som har ingåtts trädde i kraft i slutet av 2009, 2011, 2012, 2013 och 2014. Med tanke på de ambitiösa reformer som avtalen medför, komplexiteten i genomförandet och utmaningarna vad gäller styrformerna i partnerländerna är det förstaeligt att det fullständiga genomförandet av dessa avtal kräver tid och varaktigt engagemang. Kommissionen medger att utmaningarna vid genomförandet underskattades.

## 59 c)

Se kommissionens svar på punkt 53.

Kommissionen rapporterar regelbundet till medlemsstaterna och andra berörda parter om utvecklingen av handlingsplanen Flegt. Årsrapporter har lagts fram om genomförandet av det frivilliga partnerskapsavtalet. En första lägesrapport lades fram 2010. Utvärderingen inleddes i början av 2014, på grundval av de samråd som inleddes 2013.

## Rekommendation 5

Kommissionen godtar rekommendationen.

## Rekommendation 6

Kommissionen godtar rekommendationen. Den pågående utvärderingen av Flegts partnerskapsavtal visar att kommissionen var medveten om behovet av att bedöma det nuvarande tillvägagångssättet och planerade utvärderingen redan under 2013. Kommissionen kommer att utarbeta ett arbetsdokument på grundval av resultaten av utvärderingen.





## HUR HITTAR MAN EU:S PUBLIKATIONER?

### Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer ([http://ec.europa.eu/represent\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/represent_sv.htm)), hos delegationer i länder utanför EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_sv.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm)), genom att kontakta nätverket Europe Direct ([http://europa.eu/eurodirect/index\\_sv.htm](http://europa.eu/eurodirect/index_sv.htm)) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (\*).

(\* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

### Avgiftsbelagda publikationer

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

Olaglig skogsavverkning och handel med olagligt avverkat timmer berör de flesta timmerproducerande länderna. De orsakar miljöskador och förlust av den biologiska mångfalden och har negativa ekonomiska och sociala effekter. Syftet med EU:s handlingsplan för skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog (Flegt) är att minska den olagliga skogsavverkningen globalt genom att stödja skogsförvaltningen i timmerproducerande länder och minska importen av olagligt avverkat timmer till EU. I rapporten konstaterar vi att kommissionens stöd till timmerproducerande länder inom ramen för handlingsplanen Flegt inte förvaltades tillräckligt väl. Flegt utformades på ett innovativt sätt, men kommissionen tog inte fram en lämplig arbetsplan med tydliga mål, delmål och en särskild budget. Den fastställde inga tydliga prioriteringar för stödet, och övervaknings- och rapporteringsförfarandena var otillfredsställande. De huvudsakliga projekt som granskades hade ingen framgång och det planerade licenssystemet för timmer är ännu inte helt operativt i något av partnerländerna.



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån