



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.11.2021
SWD(2021) 327 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

**Minimierung des Risikos der Entwaldung und Waldschädigung im Zusammenhang mit
Erzeugnissen, die in der EU in Verkehr gebracht werden**

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die in Verbindung mit
Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt sowie
ihre Ausfuhr aus der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010**

{COM(2021) 706 final} - {SEC(2021) 395 final} - {SEC(2021) 396 final} -
{SWD(2021) 325 final} - {SWD(2021) 326 final} - {SWD(2021) 328 final} -
{SWD(2021) 329 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung: „Minimierung des Risikos der Entwaldung und Waldschädigung im Zusammenhang mit Erzeugnissen, die in der EU in Verkehr gebracht werden“
A. Handlungsbedarf
Worin besteht das Problem und warum ist ein Tätigwerden auf EU-Ebene erforderlich?
Das Ausmaß der Entwaldung und Waldschädigung ist besorgniserregend und führt zu einer Verschlimmerung des Klimawandels und des Verlusts an biologischer Vielfalt. Hauptursache für Entwaldung und Waldschädigung ist die Ausdehnung landwirtschaftlicher Flächen für die Erzeugung von Rohstoffen wie Rindern, Holz, Palmöl, Soja, Kakao oder Kaffee. Aufgrund der wachsenden Weltbevölkerung ist zu erwarten, dass der Bedarf an landwirtschaftlichen Flächen steigen wird und dass die Wälder zusätzlichem Druck ausgesetzt werden, während sich verändernde Klimamuster Auswirkungen auf die Nahrungsmittelerzeugung haben werden. Die EU gehört zu den maßgeblichen Verbrauchern von Rohstoffen, die in Verbindung mit Entwaldung und Waldschädigung stehen, und sie verfügt nicht über spezifische, wirksame Vorschriften, um ihren Beitrag zu diesen Phänomenen zu verringern. Mit dem derzeitigen rechtlichen Rahmen auf der Grundlage des EU-Aktionsplans für Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT) wird der illegale Holzeinschlag bekämpft und ein Beitrag dazu geleistet, die Politikgestaltung im Forstsektor zu verbessern. Die Entwaldung aufgrund der Ausdehnung der Landwirtschaft wird jedoch nicht angegangen. Diese Folgenabschätzung stützt sich auf die wichtigsten Ergebnisse der Eignungsprüfung der EU-Holzverordnung und der FLEGT-Verordnung.
Was soll erreicht werden?
Ziel dieser Initiative ist es, die durch den Verbrauch und die Erzeugung in der EU verursachte Entwaldung und Waldschädigung einzudämmen. Dadurch wird wiederum eine Verringerung der von der EU verursachten Treibhausgasemissionen und des Verlusts an biologischer Vielfalt erwartet. Mit der Initiative soll der Verbrauch von Erzeugnissen minimiert werden, die aus Lieferketten stammen, die in Verbindung mit Entwaldung und Waldschädigung stehen. Außerdem soll die Nachfrage nach und der Handel mit „entwaldungsfreien“ Rohstoffen und Erzeugnissen in der EU gefördert werden.
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?
Die Hauptursachen von Entwaldung und Waldschädigung hängen sowohl mit dem EU-Handel als auch mit dem internationalen Handel zusammen. Das Tätigwerden auf EU-Ebene ist unabdingbar, um dafür zu sorgen, dass Fragen des internationalen Handels auf eine koordinierte und harmonisierte Weise angegangen werden und dass gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen geschaffen werden, sowohl im Hinblick auf die vor dem Inverkehrbringen von Erzeugnissen auf dem EU-Markt zu erfüllenden Anforderungen als auch in Bezug auf die Informationen, die den Kunden zur Verfügung gestellt werden müssen. Maßnahmen auf EU-Ebene würden auch von früheren Erfahrungen der EU beim Umgang mit komplexen Lieferketten (beispielsweise im Zusammenhang mit den Rechtsvorschriften zum illegalen Holzeinschlag) profitieren.
B. Lösungen
Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine Option bevorzugt? Falls nicht, warum?

Die folgenden fünf politischen Optionen wurden in Betracht gezogen: 1) Eine verbesserte verbindliche Sorgfaltspflichtregelung; 2) ein Benchmarking-System und eine Liste der zuwiderhandelnden Marktteilnehmer in Kombination mit einer verbesserten verbindlichen Sorgfaltspflichtregelung mit mehreren Stufen; 3) eine verbindliche öffentliche Zertifizierung in Kombination mit verbesserten Anforderungen zur Sorgfaltspflicht; 4) eine verbindliche Kennzeichnung in Kombination mit verbesserten Anforderungen zur Sorgfaltspflicht; 5) eine Anforderung, dass Erzeugnisse, die auf dem EU-Markt in Verkehr gebracht werden, entwaldungsfrei sein müssen, unterstützt durch Benchmarking-Systeme und Systeme von Länderformularen.

Die bevorzugte Option ist Option 2. Sie umfasst ein Länder-Benchmarking-System, mit dem Länder nach Entwaldungsmustern in Verbindung mit der Erzeugung der unter die Verordnung fallenden relevanten Rohstoffe eingestuft werden. Die Länder werden in drei Kategorien eingeteilt: geringes Risiko, normales Risiko und hohes Risiko. Die Verpflichtungen der Marktteilnehmer und Mitgliedstaaten werden je nach der Risikokategorie des Erzeugerlandes variieren, wobei für Länder mit geringem Risiko die Sorgfaltspflichtregelungen vereinfacht und für Länder mit hohem Risiko die Kontrollen verstärkt werden.

Alle in Betracht gezogenen politischen Optionen stützen sich auf gemeinsame Elemente: 1) Eine Definition des Begriffs „entwaldungsfrei“ auf der Grundlage der FAO-Definition, mit der alle Erzeugnisse übereinstimmen müssen; und die zusätzliche Anforderung, dass Erzeugnisse legal im Sinne der im Erzeugerland geltenden Gesetze sein müssen; 2) eine kontinuierliche Anpassung des Anwendungsbereichs, der regelmäßig überprüft und aktualisiert wird, mit Schwerpunkt auf denjenigen Rohstoffen, für die der höchste Anteil der von der EU zu verantwortenden Entwaldung zu verzeichnen ist (Rindfleisch, Palmöl, Soja, Holz, Kakao und Kaffee), sowie auf deren Folgeprodukten.

Welchen Standpunkt vertreten die einzelnen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Auf die von der Kommission im Jahr 2020 durchgeführte offene öffentliche Konsultation gingen fast 1,2 Millionen Antworten ein, die zeigten, dass die Mehrheit der Interessenträger damit übereinstimmte, dass es Maßnahmen auf EU-Ebene bedarf, um den Anteil der EU an der weltweiten Entwaldung und Waldschädigung zu verringern. Die meisten Interessenträger stimmten auch der Festlegung einer EU-Definition für den Begriff „entwaldungsfrei“ im Rahmen der politischen Maßnahmen zu.

Hinsichtlich der politischen Maßnahmen ergab die offene öffentliche Konsultation, dass rechtsverbindliche Optionen (verbindliche Anforderungen, die ein Erzeugnis erfüllen muss, um als entwaldungsfrei zu gelten, verbindliche Sorgfaltspflichtregelung, obligatorisches staatliches Zertifizierungssystem usw.) stärker unterstützt wurden als weniger strenge freiwillige Maßnahmen wie freiwillige Sorgfaltspflichtregelungen, freiwillige Kennzeichnung oder freiwillige private Zertifizierung. Die überwältigende Mehrheit der qualifizierten Interessenträger – Wirtschaftsverbände und NRO – unterstützen eine verbindliche Sorgfaltspflichtregelung, wobei sich die Einzelheiten dieses Systems je nach Organisation unterscheiden.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Es ist zu erwarten, dass mit der bevorzugten Option die durch den EU-Verbrauch und die Erzeugung der sechs unter den Anwendungsbereich fallenden Rohstoffe bedingte Entwaldung verhindert werden kann. Eine Projektion zeigt, dass bis 2030 weit über 71 920 Hektar Waldfläche pro Jahr weniger durch von der EU verursachte Entwaldung und Waldschädigung betroffen sein werden. Das würde auch bedeuten, dass

jährlich mindestens 31,9 Millionen Tonnen CO₂-Emissionen weniger in die Atmosphäre freigesetzt würden, die durch den EU-Verbrauch und die Erzeugung der relevanten Rohstoffe verursacht werden. Dies würde finanzielle Einsparungen in Höhe von 3,2 Milliarden EUR im Jahr bedeuten. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass mit dieser Option entscheidend zum Schutz der biologischen Vielfalt beigetragen wird.

Außerdem sollte diese Option dazu beitragen, die spezifischen Ziele der EU-Maßnahmen zu erreichen, nämlich gleiche Wettbewerbsbedingungen für die auf dem EU-Markt tätigen Unternehmen zu schaffen; den Verbrauch von Erzeugnissen aus Lieferketten, die mit Entwaldung und Waldschädigung verbunden sind, zu minimieren; und die Nachfrage nach und den Handel mit „entwaldungsfreien“ Rohstoffen und Erzeugnissen in der EU zu fördern.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Einmalige Kosten zwischen 5000 und 90 000 EUR pro Marktteilnehmer für die Schaffung einer Sorgfaltspflichtregelung, je nach der Komplexität und dem Entwaldungsrisiko der Lieferketten des Unternehmens. Wiederkehrende Kosten: zwischen 158 Mio. und 2,354 Mrd. EUR im Jahr.

Behörden der Mitgliedstaaten: etwa 18 Mio. EUR im Jahr für alle Mitgliedstaaten zusammen.

Europäische Kommission: Für die Einrichtung und die Nutzung des Benchmarking-Systems werden einmalige Kosten in Höhe von 337 000 EUR und danach 168 000 EUR pro Jahr anfallen.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Es ist zu erwarten, dass mit dieser Option gleiche Wettbewerbsbedingungen für die auf dem EU-Markt tätigen Unternehmen geschaffen werden. Es ist zu erwarten, dass Erzeuger, die nachhaltigere Herstellungsverfahren anwenden, Anteile am EU-Markt gewinnen und ihre Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu Marktteilnehmern, die aus „Hochrisikoländern“ beziehen, steigern können.

Die Hauptursache für Kosten aufgrund der Sorgfaltspflichtregelungen liegt in der Komplexität der Lieferketten und den mit dem Herkunftsland verbundenen Risiken. Durch die Sorgfaltspflichtregelungen in Verbindung mit dem Benchmarking-System würden die auf dem Markt tätigen KMU und Händler von den geringeren Kosten profitieren, die für die vereinfachte Sorgfaltspflichtregelung bei Erzeugnissen aus Lieferketten mit niedrigem Risiko anfallen.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Nein. Die Kosten werden oben beschrieben.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Es könnte dazu kommen, dass sich der EU-Handel von Erzeugerländern mit hohem Risiko hin zu Ländern mit niedrigem Risiko orientiert. Auf Kleinerzeuger, die die relevanten Rohstoffe erzeugen, könnten Anpassungsschwierigkeiten zukommen. Es ist zu erwarten, dass all diese Faktoren durch den vorgeschlagenen Stichtag 2020 abgeschwächt werden, da die meisten derzeit gehandelten Erzeugnisse von Flächen stammen, die bereits vor 2020 bewirtschaftet wurden.

Verhältnismäßigkeit

Mit der bevorzugten Option würde sichergestellt, dass die EU einen rechtlichen Rahmen schafft, der sehr

ehrgeizig, aber umsetzbar ist. Es werden Anreize für den Übergang zur Nachhaltigkeit in allen Erzeugerländern innerhalb und außerhalb der EU geschaffen, wodurch die EU zu einem glaubwürdigen globalen Vorreiter wird. Die Kosten werden deutlich durch den bezifferbaren Mindestnutzen ausgeglichen. Die Initiative ist auch im Hinblick auf den Ernst des Problems, das mit ihr gelöst werden soll, angemessen und steht im Einklang mit den Prioritäten des europäischen Grünen Deals.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Das System sollte fünf Jahre nach seiner vollständigen Einführung überprüft werden, um Probleme und mögliche Verbesserungen zu ermitteln.