



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.11.2021
SWD(2021) 329 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EIGNUNGSPRÜFUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen (EU-Holzverordnung)

und der

Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 des Rates vom 20. Dezember 2005 zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die Europäische Gemeinschaft (FLEGT-Verordnung)

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) 327 final} -
{SWD(2021) 328 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER EIGNUNGSPRÜFUNG

der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzserzeugnisse in Verkehr bringen (EU-Holzverordnung)

und der

Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 des Rates vom 20. Dezember 2005 zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die Europäische Gemeinschaft (FLEGT-Verordnung)

In der **Eignungsprüfung** der EU-Holzverordnung und der Verordnung über Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (Forest Law Enforcement, Governance and Trade – FLEGT) (FLEGT-Verordnung) werden die Umsetzung und das Funktionieren dieser Verordnungen evaluiert. Dabei wird bewertet, ob diese Instrumente geeignet sind, den in beiden Verordnungen festgelegten Zweck zu erfüllen, den illegalen Holzeinschlag und den damit verbundenen Handel zu stoppen. Mit der Holzverordnung soll in erster Linie das Inverkehrbringen von Holz und Holzserzeugnissen aus illegalem Einschlag auf dem EU-Markt verhindert werden, während der Schwerpunkt der FLEGT-Verordnung darauf liegt, die Ausfuhr von Holz aus illegalem Einschlag aus den Erzeugerländern in die EU zu unterbinden. Die Evaluierung hat ergeben, dass die Ziele der beiden Verordnungen noch nicht vollständig erfüllt wurden. Die Holzverordnung, die auf einer Sorgfaltspflichtregelung basiert, könnte ihren Zweck besser erfüllen, wenn sie verbessert und an den neuen politischen Kontext angepasst würde. Das wichtigste Instrument für die Operationalisierung der FLEGT-Verordnung, die freiwilligen Partnerschaftsabkommen (Voluntary Partnership Agreements – VPA), war nicht erfolgreich.

Hinsichtlich der **Wirksamkeit** wird die **Holzverordnung** als ein wichtiges Werkzeug angesehen, um den illegalen Holzeinschlag und den damit verbundenen Handel zu bekämpfen. Die Fortschritte in Richtung dieses Ziels wurden jedoch durch einige Herausforderungen in Bezug auf die Funktionsweise der Sorgfaltspflichtregelung und die Umsetzung der Holzverordnung beeinträchtigt. Die Sorgfaltspflichtregelung dient dazu, das Risiko, dass Holz und Holzserzeugnisse aus illegalem Einschlag auf dem EU-Markt in Verkehr gebracht werden, weitestgehend zu begrenzen. Zwar konnten mit der Holzverordnung einige Erfolge verbucht werden, bei ihrer Anwendung in der EU gibt es jedoch Unterschiede, und es sind keine wesentlichen Auswirkungen auf das Volumen der Holzeinfuhren aus Quellen mit einem bekannten hohen Risiko festzustellen. Insbesondere kleinere Marktteilnehmer sehen sich mit verschiedenen Herausforderungen bei der Einführung einer Sorgfaltspflichtregelung konfrontiert, was zum Teil auf ein mangelndes Bewusstsein und Verständnis der Verpflichtungen zurückzuführen ist. Das größte Problem für die Marktteilnehmer besteht darin, aus ihren Lieferketten und von den Behörden in den ausführenden Ländern erhaltene Informationen zu validieren. Dies kann die Zuverlässigkeit von Dokumenten, mit denen die Rechtmäßigkeit von Erzeugnissen bestätigt werden soll, und letztendlich auch die Belastbarkeit der Systeme beeinträchtigen. Das Konzept des „vernachlässigbaren Risikos“ ist subjektiv. Dies erschwert die Umsetzung und Durchsetzung der Holzverordnung, da die Erhebung und Auslegung von Informationen behindert werden, die zum Nachweis darüber erforderlich sind, dass ein Risiko für die Marktteilnehmer, die zuständige Behörden und die

Gerichte „vernachlässigbar“ ist. Da es schwierig ist, unzureichende Sorgfaltspflichtregelungen vor Gericht anzufechten, zögern viele zuständige Behörden damit, Klagen einzureichen. Außerdem haben zwar alle Mitgliedstaaten Rechtsrahmen für die Durchführung der Holzverordnung geschaffen, es bestehen jedoch Unterschiede im Hinblick auf den Umfang, in dem die nationalen Rechtsvorschriften eine wirksame Durchsetzung erlauben. Die Marktteilnehmer stellen Unterschiede bei der Strenge der Durchsetzung fest (z. B. bei der Anzahl der Kontrollen oder der Höhe der Strafen) und versuchen, risikobehaftete Erzeugnisse über bestimmte EU-Mitgliedstaaten einzuführen und in Verkehr zu bringen. Auch bei den Handelsdaten zeigt sich ein uneinheitliches Bild: Der Handel innerhalb der EU und mit Ländern, bei denen das Risiko als gering eingeschätzt wird, wies während des Durchführungszeitraums ein geringeres Wachstum im Vergleich zu den Gesamteinfuhren auf. Eine Differenz-von-Differenzen-Analyse der Handelsdaten (bei der zwei verschiedene Kontrollgruppen verwendet wurden) zeigt jedoch, dass die Holzverordnung zu einem Rückgang der Einfuhren von Holz aus illegalem Einschlag in die EU um 12–29 % geführt haben könnte. Die Holzverordnung scheint im Hinblick auf das Unterbinden des weltweiten illegalen Holzeinschlags weniger erfolgreich zu sein als dabei, Holz und Holzzeugnisse aus illegalem Einschlag vom EU-Markt fernzuhalten. Es kam weiterhin zu Ausfuhren aus Ländern, in denen der illegale Holzeinschlag ein bekanntes Problem ist (z. B. Ukraine, Myanmar und Belarus), die sogar zunahmen, obwohl die Holzverordnung zu erheblichen Verbesserungen bei der Sensibilisierung und der Transparenz der Informationen in den Lieferketten geführt hat.

Bei der **FLEGT-Verordnung** wurden einige kritische Schwierigkeiten festgestellt, die insbesondere mit den Freiwilligen Partnerschaftsabkommen (VPA) zusammenhängen. Zwar haben die VPA zu einer verstärkten Einbindung der Interessenträger und zu positiven Ergebnissen in Bezug auf die Politikgestaltung im Forstsektor in einigen Ländern geführt, die Verhandlungen erwiesen sich jedoch als langwierig, es wurden nur langsam Fortschritte bei der Umsetzung erzielt, und es liegen keine klaren Erkenntnisse über die Wirkung der VPA im Hinblick auf das Unterbinden des Inverkehrbringens von Holz aus illegalem Einschlag auf dem EU-Markt und/oder auf die Eindämmung des weltweiten illegalen Holzeinschlags vor. Während das von Indonesien und der EU eingeführte FLEGT-Genehmigungssystem weitgehend wie beabsichtigt zu funktionieren scheint, ist es in Anbetracht der begrenzten Anzahl der an den VPA-Prozessen teilnehmenden Länder und des begrenzten abgedeckten Handelsvolumens schwierig, die Ziele der FLEGT-Verordnung zu erfüllen. Nach mehr als 15 Jahren gibt es nur in einem von 15 Ländern (Indonesien) ein funktionierendes Genehmigungssystem. 2018 betrug der Anteil der durch FLEGT-Genehmigungen abgedeckten Holzzeugnisse an den Holzeinfuhren in die EU nur 3 % und aus allen 15 VPA-Ländern zusammen nur 9 %. Viele wichtige Länder, die in die EU ausführen und für die das Risiko nicht als gering eingeschätzt wird, haben nie ein Interesse daran gezeigt, sich am VPA-Prozess zu beteiligen.

Bei der Evaluierung der **Effizienz** werden die Beiträge zur Umsetzung und Einhaltung der Verordnungen mit den Ergebnissen verglichen. Allerdings liegen nur begrenzte quantitative Informationen zur Unterfütterung einer Wirksamkeitsbewertung vor.

In der Holzverordnung sind Befolgungskosten für eine Reihe von Akteuren festgelegt. Die höchsten Kosten sind mit der Einführung einer Sorgfaltspflichtregelung durch die EU-Marktteilnehmer verbunden. Bezüglich der FLEGT-Verordnung waren die Kosten, die durch die VPA-Prozesse verursacht wurden, sowohl für die EU als auch für die VPA-Länder angesichts der Tatsache, dass nur ein Bruchteil des Handels tatsächlich durch FLEGT-Genehmigungen abgedeckt ist, verhältnismäßig hoch. Gleichzeitig könnten zusätzliche Kosten in Form von erhöhten Preisen für Holzzeugnisse mit FLEGT-Genehmigung indirekt auf EU-Marktteilnehmer übertragen werden. Darüber hinaus gaben zuständige Behörden an,

dass es manchmal schwieriger sei, die zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht erforderlichen Informationen von den VPA-Ländern ohne FLEGT-Genehmigungssystem zu erhalten als von Nicht-VPA-Ländern. Die mit der Einhaltung verbundene Belastung im Rahmen der Holzverordnung wird für KMU aus der EU aufgrund ihrer geringen Größenvorteile voraussichtlich verhältnismäßig höher sein. Die Befolgungskosten unterscheiden sich erheblich zwischen den Marktteilnehmern und hängen von mehreren Faktoren ab (z. B. der Anzahl der Anbieter, der Komplexität der Lieferkette, dem Verarbeitungsgrad der Erzeugnisse (stark oder weniger stark), dem Standort der Anbieter und auch dem Handelsvolumen). Aufgrund der geringen Anzahl der Marktteilnehmer, die Holz mit FLEGT-Genehmigung einführen, wenden die zuständigen Behörden mehr Ressourcen für die Durchführung der Holzverordnung als für die der FLEGT-Verordnung auf. Im Verhältnis sind die in die FLEGT-Verordnung investierten Ressourcen deshalb viel höher. Die von den zuständigen Behörden in die Durchführung der Holzverordnung investierten Ressourcen scheinen sich je nach Mitgliedstaat stark zu unterscheiden. Dies kann zum Teil mit den unterschiedlichen Größen der jeweiligen Holzsektoren, der Handelsstruktur und der Anzahl der Marktteilnehmer im Mitgliedstaat erklärt werden.

In sich ist die Holzverordnung kohärent. Die Umsetzung der Anforderungen zur Sorgfaltspflichtregelung in einzelstaatliches Recht stellte für einige Mitgliedstaaten eine Herausforderung dar, wodurch es zu Schwierigkeiten für die zuständigen Behörden kam, wenn es darum ging, Fälle vor Gericht zu bringen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Holzverordnung keinen Mechanismus zum Verbot des Handels in Bezug auf bestimmte Quellen, Arten oder Lieferketten mit hohem Risiko umfasst. Die derzeitigen Werkzeuge, die brauchbare Informationen liefern (z. B. die EUTR-Länderübersichten) könnten vor Gericht möglicherweise nicht standhalten, da es sich nur um Leitlinien handelt, auf die in der Verordnung nicht verwiesen wird. Die FLEGT-Verordnung umfasst ein engeres Spektrum an Erzeugnissen als die Holzverordnung, und ihre Anwendung unterscheidet sich je nach ausgehandeltem VPA. Sollten weitere Länder ein funktionierendes Genehmigungssystem einführen, könnte dadurch eine zusätzliche Komplexität entstehen, und es könnten neue Herausforderungen für die zuständigen Behörden, die EU-Zollstellen und die Einführer im Zusammenhang mit den Anforderungen für verschiedene Erzeugnisse aus unterschiedlichen Quellenländern hinzukommen. Beide Verordnungen scheinen weitgehend im Einklang mit der allgemeinen EU-Politik zu stehen. Allerdings würden es die ehrgeizigeren Zielsetzungen im Rahmen des europäischen Grünen Deals und der neue Fokus auf Nachhaltigkeit erfordern, sich nicht mehr auf die reine Legalität zu beschränken. Beide Verordnungen scheinen ferner weitgehend mit dem internationalen Vorgehen im Einklang zu stehen. Die Holzverordnung unterstützt die Ziele des CITES-Übereinkommens, unterscheidet sich aber in Bezug auf den Anwendungsbereich und die Methodik zur Feststellung der Legalität von Holz.

Was die Relevanz betrifft, so bleibt das Problem des illegalen Holzeinschlags und des damit verbundenen Handels eine bedeutende Herausforderung, auch wenn es sich nicht mehr um die Hauptursache für Entwaldung und Waldschädigung handelt. Der politische Mechanismus, der der Holzverordnung zugrunde liegt, ermöglicht Flexibilität bei der Reaktion auf neue und sich abzeichnende Herausforderungen in Verbindung mit Veränderungen im Handelsgefüge und Änderungen der Länderrisikoprofile. Das Spektrum der in der Holzverordnung enthaltenen Erzeugnisse kann bei Bedarf durch einen delegierten Rechtsakt geändert werden, während das Erzeugnispektrum (oder jede andere Änderung) der VPA mit jedem einzelnen Partnerland verhandelt werden muss. Der Schwerpunkt beider Verordnungen liegt auf der Legalität: Vor allem in Ländern mit hoher Korruption kann das dazu führen, dass die geltenden Vorschriften und ihre Umsetzung Gegenstand politischer Veränderungen sind. Dies erschwert es den Marktteilnehmern zu verstehen und nachzuweisen, was legal eingeschlagen/erzeugt wurde. Darüber hinaus haben sich die politischen Ziele der EU mittlerweile in Richtung der

Vermeidung von Entwaldung und Waldschädigung verschoben, was nicht zwingend durch die nationalen Rechtsrahmen sichergestellt wird.

Beide Verordnungen bieten im Vergleich zu Maßnahmen der Mitgliedstaaten allein einen **EU-Mehrwert**. Mit der Holzverordnung wurden gleiche Wettbewerbsbedingungen für Marktteilnehmer geschaffen, auch wenn Abweichungen bei den in den einzelnen Mitgliedstaaten für Kontrollen und Durchsetzung bereitgestellten Ressourcen die Fähigkeit der Holzverordnung gefährden, ihr Potenzial zur Verhinderung des Inverkehrbringens von Holz und Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag auf dem EU-Markt voll auszuschöpfen. Der Mehrwert der FLEGT-Verordnung wird durch die begrenzte Anzahl der an den VPA-Prozessen teilnehmenden Länder, die das Stadium der Erteilung von FLEGT-Genehmigungen erreicht haben, beeinträchtigt. Außerdem sind die Vorbereitungs-, Verhandlungs- und Umsetzungsverfahren komplex und ressourcenintensiv. Häufig ist die Umsetzung durch einen fehlenden politischen Willen der Partnerländer, in die Umsetzung zu investieren, und durch instabile Verwaltungsstrukturen gekennzeichnet. Die Korruption in vielen Ländern bleibt ein Problem.