EU-Holzhandelsverordnung wird konkret für die Praxis

Die EUTR kann als transparentes und für die praktische Durchführung gut vorbereitetes Instrument angesehen werden

Von Ulrich Bick[1] und Michael Köhl[2], Hamburg

Der illegale Holzeinschlag trägt nach wie vor zur weltweiten Degradation und Zerstörung der Wälder bei und hat schwerwiegende ökonomische, ökologische und soziale Auswirkungen. Nach jüngsten Schätzungen der Weltbank (1) werden jedes Jahr 10 bis 15 Mrd. USD durch illegalen Holzeinschlag erwirtschaftet. Für Deutschland wurde der Anteil illegalen Holzes auf 2 bis 5 % bei den Holzeinfuhren und 1 bis 3 % am inländischen Holzverbrauch geschätzt (2). Nationale und internationale Bemühungen konzentrierten sich in der Vergangenheit vor allem auf vorbeugende Maßnahmen zur Verhinderung krimineller Aktivitäten im Zusammenhang mit Holzeinschlag und Holzhandel, entfalteten aber nur eine geringe bis vernachlässigbare Wirkung zur Verminderung der Waldzerstörung. Daher hat die Europäische Union (EU) als einer der größten Handelsplätze für Holz und Holzprodukte im letzten Jahrzehnt umfangreiche Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags und des Handels von Holzprodukten aus illegaler Herkunft initiiert.

Im Jahr 2003 wurde der EU- Aktionsplan zur „Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor" (Forest Law Enforcement, Governance and Trade, Flegt) beschlossen.

Partnerschaftsabkommen (Voluntary Partnership Agreements VPAs)

Nach diesem Aktionsplan werden zwischen der EU und Holz produzierenden Ländern Partnerschaftsabkommen (Voluntary Partnership Agreements, VPAs) geschlossen. Auf Grundlage der VPAs werden in den Holzerzeugerländern Kontrollsysteme und Genehmigungsverfahren eingerichtet, die sicherstellen, dass aus diesen Ländern nur legal eingeschlagenes Holz und legale Holzerzeugnisse in die EU importiert werden.

Ein Partnerland der EU garantiert mit der Ausstellung einer Flegt-Genehmigung, dass die gelieferten Holzerzeugnisse legalen Ursprungs sind. Bis Juli 2012 wurden VPAs mit den afrikanischen Ländern Ghana, Kamerun, Republik Kongo, Liberia und der Zentralafrikanischen Republik sowie mit Indonesien abgeschlossen und teilweise ratifiziert. Mit acht weiteren Ländern werden derzeit VPAs verhandelt oder Verhandlungen vorbereitet.

Bereits für das Jahr 2009 wurden erste Lieferungen von lizenziertem Holz und Holzprodukten aus den VPA-Partnerländern in die EU angekündigt, jedoch immer wieder verschoben. Ursache sind insbesondere die Probleme der allgemeingültigen Definition von Legalität und der Implementierung geeigneter Kontrollverfahren (Timber Legality Assurance Systems, TLAS) in den Partnerländern, sodass bisher keine Genehmigungsverfahren möglich waren. Gleichwohl wird davon ausgegangen, dass erste Lieferungen in die EU nunmehr im Jahr 2013 erfolgen werden. Voraussichtlich werden diese Lieferungen aus Ghana, Kamerun und der Republik Kongo kommen.

EU-Holzhandelsverordnung – EU-Timber Regulation (EUTR)

Ein weiteres Element des Flegt-Aktionsplans ist die Europäische Holzhandelsverordnung (EUTR) (EU) Nr. 995/2010 (3), die das Inverkehrbringen von illegalem Holz und Holzerzeugnissen verbietet. Marktteilnehmern, die Holz und Holzerzeugnisse erstmals in der EU in Verkehr bringen, sind zur Anwendung von Sorgfaltsregelungen verpflichtet, die das Risiko der Illegalität von Holz und Holzprodukten weitestgehend vermeiden sollen. Die EUTR ist im Oktober 2010 in Kraft getreten und wird ab März 2013 angewendet. Sie ist somit ab März 2013 für alle Marktteilnehmer verbindlich. Im Gegensatz zum Flegt-VPA-Genehmigungsverfahren steht hier ein konkreter Termin für die Durchführung fest.

Die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 607/2012 (4) der Kommission zur EUTR vom Juli 2012 enthält detaillierte Bestimmungen für die Sorgfaltspflichtregelungen und bestimmt die Häufigkeit und Art der Kontrollen der Überwachungsorganisationen gemäß der EUTR.

Es existieren bereits mit der EUTR vergleichbare internationale Initiativen zur Vermeidung des illegalen Holzeinschlags, Handels und Besitzes von Holz und Holzerzeugnissen. In den USA wurde im Jahr 2008 der sogenannte „Lacey Act" (5) – ein bereits im Jahr 1900 verabschiedetes Naturschutzgesetz – dahingehend geändert und präzisiert, dass die Einfuhr von Holz und Holzprodukten aus illegalem Holzeinschlag gesetzlich verboten ist. Der erweiterte „Lacey Act" schafft eine rechtliche Grundlage, um Maßnahmen gegen Produkte zu ergreifen, die in die USA eingeführt werden und aus illegaler Abholzung stammen. Ein Verstoß gegen das Gesetz durch den US-Gitarrenhersteller Gibson, der geschützte und nach dem Washingtoner Artenschutzübereinkommen (Convention on International Trade in Endangered Species, Cites) gelistete Edelhölzer illegal aus Madagaskar eingeführt hatte, führte Anfang August 2012 zu einer Strafzahlung in Höhe von 300 000 USD.

Die Australische Regierung führte im November 2011 (6) den „Illegal Logging Prohibition Bill 2011" (7) ein, dessen Verabschiedung für November 2012 terminiert ist. Das Gesetz verbietet ebenfalls die Einfuhr und den Handel mit Erzeugnissen aus illegalem Holzeinschlag.

Inhalte der EUTR

Neben Begriffsbestimmungen und der Beschreibung von Institutionen (zuständige Behörde, Überwachungsorganisationen) und ihrer Aufgaben und Kompetenzen ist das Kernelement der Verordnung die Sorgfaltspflichtregelung (Due Diligence System, DDS). Diese ist von allen Marktteilnehmern anzuwenden, die Holz und Holzerzeugnisse in den Holzmarkt der EU in Verkehr bringen wollen.

Jeder Marktteilnehmer muss entweder eine eigene Sorgfaltspflichtregelung erstellen und anwenden oder die Regelung einer Überwachungsorganisation übernehmen.

Zu den Prinzipien der Sorgfaltspflichtregelung gehört zunächst die Verpflichtung zur Transparenz der Rückverfolgbarkeit entlang der Lieferkette des Holzes und der Holzerzeugnisse (Art. 5). Die eigentliche Sorgfaltspflichtregelung (Art. 6) ist ein dreistufiges Verfahren des Risikomanagements und besteht aus:

1. Zugang zu Informationen:
- Beschreibung, Handelsname der Produktart und ggf. wissenschaftliche Name der Baumart,
- Land und ggf. Region des Holzeinschlags.
2. Risikobewertung:
- Zusicherung der Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften in dem Erzeugerland durch Zertifizierung oder andere Legalitätsnachweise,
- Häufigkeit von illegalem Einschlag bei spezifischen Baumarten,
- Häufigkeit von illegalem Einschlag hinsichtlich der Erntepraxis.
3. Minderung des festgestellten Risikos:
- durch zusätzliche Informationen
- oder Überprüfung durch unabhängige Dritte.

Lassen die Informationen zu Schritt 1. bezüglich Baumart und Herkunft kein Risiko erkennen, wird von einem „vernachlässigbaren Risiko" ausgegangen und die Schritte 2. und 3. des Ablaufs entfallen.

Die Markteilnehmer sind verpflichtet, alle Unterlagen des Risikomanagements für einen Zeitraum von fünf Jahren aufzubewahren und für Kontrollen zur Verfügung zu stellen. Personen, die Holz und Holzprodukte erstmals in den EU-Markt einführen, können strafrechtlich belangt werden, falls es Erkenntnisse für eine vorsätzlich illegale Einfuhr gibt.

Zuständige Behörde

Jeder EU-Mitgliedstaat hat der Kommission bis zum Juni 2011 eine oder mehrere Behörden für die Anwendung der Verordnung (zuständige Behörde) benannt. Für Deutschland übernimmt diese Aufgabe die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE).

Überwachungsorganisation

Eine Überwachungsorganisation hat die Aufgabe die Qualität und die richtige Anwendung der Sorgfaltspflichtregelung durch die Marktteilnehmer zu überwachen. Sie unterstützt dabei die Marktteilnehmer und trifft geeignete Maßnahmen in dem Fall, dass ein Marktteilnehmer die Regelung nicht ordnungsgemäß anwendet. Die Überwachungsorganisation untersteht der Kontrolle der jeweils zuständigen Behörde. Für Deutschland wurde bislang noch keine Überwachungsorganisation benannt

Der Anhang der Verordnung enthält ein Verzeichnis aller Holzerzeugnisse, für die die Verordnung anzuwenden ist. Nach Art. 14 der EUTR ist es möglich, das Verzeichnis bei Bedarf nachträglich zu ändern oder zu ergänzen.

Die Durchführungsverordnung EU 607/2012 (8) zur EUTR vom 6. Juli 2012 formuliert detaillierte Bestimmungen zur Sorgfaltspflichtregelung und der Kontrolle durch die Überwachungsorganisationen.

Nationale Umsetzung der EUTR – das Holzhandels-Sicherungs-Gesetz

Der erste Schritt zur nationalen Umsetzung der EUTR in Deutschland ist das Gesetz gegen den Handel mit illegal eingeschlagenem Holz (Holzhandels-Sicherungs-Gesetz – HolzSiG) (9), das im Juli 2011 in Kraft getreten ist. Dieses Gesetz dient zunächst der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 (10) zur Einrichtung eines Flegt-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die EU und setzt die für die Gemeinschaft getroffenen Regelungen in nationales Recht um. Mit dem Gesetz werden der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) als zuständige Behörde alle erforderlichen Eingriffsbefugnisse im Sinne der Verordnung übertragen. Zusätzlich werden die Mitwirkung der Zollbehörden bei Kontrollmaßnahmen an den Außengrenzen sowie Straf- und Bußgeldvorschriften bei ungültigen oder zweifelhaften Genehmigungen oder bei berechtigten Zweifeln am legalen Ursprung des Holzes geregelt.

Für die Kontrolle von Marktteilnehmern, die Holzerzeugnisse aus Deutschland in Verkehr bringen (z. B. Waldbesitzer), sind die nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Behörden verantwortlich. Den Marktteilnehmern werden in diesem Zusammenhang Auskunfts- und Duldungspflichten auferlegt (§6 HolzSiG), die voraussichtlich mit einer Meldepflicht gegenüber der BLE ergänzt werden.

Für die Anwendung des Gesetzes nach Inkrafttreten des EUTR im März 2013 ist vorgesehen, das HolzSiG entsprechend zu überarbeiten und anzupassen. Hierzu ist ein Entwurf erarbeitet worden, der sich zurzeit in der Abstimmung befindet. Nach Durchlaufen des Gesetzgebungsverfahrens kann das Gesetz noch vor März 2013 in Kraft treten.

Für Deutschland wurde noch keine Überwachungsorganisation benannt. Weiterhin ist die Frage offen, wie viele und welche Sorgfaltspflichtsysteme zukünftig in Deutschland angewendet werden. Der Gesamtverband Deutscher Holzhandel (GD Holz) strebt eine Bewerbung als Überwachungsorganisation bei der EU an und arbeitet zurzeit innerhalb des Netzwerkes der European Timber Trade Federation (ETTF) an einer europaweit harmonisierten Lösung zur Umsetzung der EUTR. (11). Ein Sorgfaltspflichtsystem, das in der Regel Teil einer Bewerbung ist, ist bis jetzt nicht veröffentlicht. Bis zum Jahresende will die EU-Kommission über die Bewerbungen für die Überwachungsorganisationen entscheiden.

EUTR und forstliche Zertifizierung

Die EUTR fordert den Nachweis der Legalität der Holzerzeugnisse. Er bezieht sich ausschließlich auf den Nachweis der Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften im Herkunftsland und der Übereinstimmung mit internationalen Abkommen, die für das Herkunftsland verbindlich sind. Danach gilt alles Holz in den Holzerzeugnissen, die im Anhang der Verordnung (EG) 2173/2005 aufgeführt sind, als legal geschlagen, wenn hierzu eine Flegt- oder Cites-Genehmigung vorliegt (Art. 3 EUTR).

Zertifikate der Zertifizierungssysteme FSC und PEFC werden gegenwärtig noch nicht automatisch als Nachweis der Legalität im Sinne der EUTR akzeptiert. Dies erscheint zunächst unverständlich, da beide Zertifizierungssysteme sehr viel höhere Anforderungen durch die Erfüllung von Nachhaltigkeitskriterien stellen und dass ein Marktteilnehmer, der zertifizierte Holzerzeugnisse in den Verkehr bringt, zusätzlich einen Nachweis der Legalität erbringen muss.

Ursache hierfür ist unter anderem, dass die relevanten Standards der Systeme wie Produktketten-Standard, COC des PEFC (12) oder COC und „Controlled Wood"-Standard des FSC (13) in ihrer aktuellen Fassung die konkreten Forderung der EUTR Art 6. (1) a) nach Information über Baumart und Herkunft nicht berücksichtigen. Gleichwohl kann die Wald- und insbesondere die Produktkettenzertifizierung wesentliche Hilfe bei der Anwendung der Sorgfaltspflichtregelungen leisten, z. B. im Rahmen der Risikobewertung (Rückverfolgbarkeit) und Risikominderung (Überprüfung durch unabhängige Zertifizierungsunternehmen), die in der Durchführungsverordnung (EU) 607/2012 im Artikel 4 aufgeführt sind.

Sowohl FSC als auch PEFC überarbeiten zurzeit ihre Standards und entwickeln Regelungen, die sicherstellen sollen, dass die Systeme in naher Zukunft vollständig mit den EUTR-Anforderungen übereinstimmen (14). Es ist davon auszugehen, dass die Anpassung der Zertifizierungsstandards an die Anforderungen der EUTR sowohl für die Inhaber von Waldbewirtschaftungszertifikaten (FM) als auch für die Inhaber von Produktkettenzertifikaten (COC) mit einem marginalen zusätzlichen Aufwand verbunden ist.

Vorbereitungen der Markteilnehmer

Für alle Betroffenen (Wirtschaftsbeteiligten) stellt sich zunächst die Frage, ob sie Marktteilnehmer („operator") oder Händler („trader") im Sinne der Verordnung sind. Händler, die bereits in der EU in den Verkehr gebrachte Holzerzeugnisse kaufen und auf dem Binnenmarkt weiterverkaufen, sind lediglich dazu verpflichtet, die Rückverfolgbarkeit zu gewährleisten und zu dokumentieren von wem die Produkte gekauft und an wen sie weiterverkauft wurden.

Marktteilnehmer müssen hingegen ein Sorgfaltspflichtsystem anwenden. Sie müssen anhand ihrer Sortimente und aufgrund ihrer meist langjährigen Geschäftsbeziehungen beurteilen, ob bei ihren Lieferanten ein Risiko im Sinne der Verordnung besteht und auf welcher Ebene der Risikobeurteilung das Risiko einzuordnen ist.

Zur Information und zur Erleichterung der Anwendung der EUTR beabsichtigt die EU-Kommission noch in diesem Jahr Leitlinien zu erlassen, die wichtige Erläuterungen zu bestimmten Fragestellungen enthalten. Eine vorläufige Auflistung hierzu ist bereits veröffentlicht (15). Die BLE als zuständige Behörde in Deutschland hat ebenfalls einen Fragen-und-Antwort-Katalog zur Anwendung der EUTR veröffentlicht (16).

Darüber hinaus stehen zu Themen wie EUTR, Sorgfaltspflicht oder Länder- und Risikobewertung im Internet Informationsdienste verschiedener Organisationen zur Verfügung, u. a. von:
- European Forest Institute (EFI) (17),
- The Forest Trust (tft) (18) und
- Chatham House, GB (19).

Trotz noch offener Detailfragen wird die EUTR als transparentes und für die praktische Durchführung gut vorbereitetes Instrument angesehen. Sicherlich werden sich aber die Verfahrensabläufe nach der Einführung im März 2013 erst einspielen müssen.

Eine nationale Plattform zum Erfahrungsaustausch der Betroffenen würde gerade in der Einführungsphase dazu beitragen, Unsicherheiten abzubauen und die Effizienz der Umsetzung der EUTR fördern.

[1] Ulrich Bick ist Mitarbeiter des Instituts für Weltforstwirtschaft des Bundesforschungsinstitutes für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (Johann-Heinrich-von-Thünen-Institut, VTI).

[2] Prof. Dr. Michael Köhl ist Leiter des Instituts für Weltforstwirtschaft des VTI und Professor für Weltforstwirtschaft im Zentrum Holzwirtschaft der Universität Hamburg.

Ouellen:

1. World Bank: Justice for Forests – Improving Criminal Justice Efforts to Combat Illegal Logging, World Bank Study, Washington, 2012
2. Dieter, M. et. al.: Holz aus illegalem Einschlag in Deutschland und der EU, Holz-Zentralblatt 2012 (Nr. 10 vom 9. März 2012), S. 257
3. http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:177:0016:0018:DE:-PDF
4. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUrServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0023:0034:DE:-PDF
5. http://www.eia-global.org/lacey/P6.EIA.LaceyReport.pdf
6. http://www.daff.gov.au/forestry/international/illegal-logging
7. http://www.illegal-logging.info/uploads/McNamara050712.pdf
8. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:177:0016:0018:DE:-PDF
9. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/holzsig/gesamt.pdf
10. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:347:0001:0006:DE:-PDF
11. http://www.holzhandel.de/eu_holzhandelsverordnung_gesetzgebung_nimmt_kontur.html
12. http://www.pefc.org/standards/technical-documentation/pefc-international-standards-2010/item/673
13. www.fsc.org/download.fsc-std-30-010.195.htm
14. Questions & Answers about FSC and the EU Timber Regulation, revised 24.08.2012 http://www.fsc.org/newsroom.9.144.htm
15. http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/Issue%20list%20for%20the%20EUTR%20Guidelines.pdf
16. http://www.ble.de/DE/02_Kontrolle/06_HandelMitHolz/Fragenkatalog.html
17. http://www.euflegt.efi.int/portal/
18. http://www.tft-forests.org/ttap/pages/?p=6218
19. http://www.illegal-logging.info/