

Entwaldungsfreie Lieferketten

EU-Entwurf lässt neue Anforderungen an Wirtschaftsakteure erahnen

Am 17.11.2021 hat die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung über entwaldungsfreie Produkte im Amtsblatt der EU veröffentlicht, welcher weit über die bisher bestehenden europäischen Maßnahmen gegen Entwaldung und Waldschädigung hinausgeht. In diesem Beitrag werden die wesentlichen Regelungsinhalte dieses Vorschlags hinsichtlich entwaldungsfreier Lieferketten beschrieben und die daraus folgenden Konsequenzen für die Wirtschaftsakteure aufgezeigt.

Text — Dr. Arun Kapoor

Überblick über die Hintergründe und Ziele des Verordnungsvorschlags

Um die mittel- und langfristig gesetzten Klimaziele zu erreichen, hat die EU-Kommission am 17.11.2021 drei neue Initiativen angenommen, mit denen der sog. European Green Deal in die Tat umgesetzt werden soll. Da nach Einschätzung des Weltklimarats (IPCC) 23 % aller Treibhausgasemissionen im Zeitraum von 2007 bis 2016 aus der Land- und Forstwirtschaft sowie aus anderen Landnutzungen kommen und davon wiederum ca. 11 % Entwaldung als Ursache auf-

weisen, spielt die weltweit voranschreitende unkontrollierte Entwaldung und Waldbeschädigung eine zentrale Rolle.¹ Landwirtschaftliche Nutzflächen werden für die Gewinnung von Rohstoffen und die Erzeugung bestimmter importstarker Konsumgüter immer weiter ausgedehnt. Die Konsequenzen der damit einhergehenden Waldrodung reichen von Mutterboden-Erosion über den Verlust von Bäumen als CO₂-Speicher bis hin zum Verlust an Biodiversität.

Da die landwirtschaftlichen Nutzflächen durch Entwaldung und Waldbeschädigung immer mehr ausgedehnt werden, hat die EU-Kommission als Teil eines Maßnahmenprogramms zur Bekämpfung von Entwaldung und Waldschädigung am 17.11.2021 einen Verordnungsvorschlag veröffentlicht, der die Bereitstellung bestimmter



Dr. Arun Kapoor
Rechtsanwalt

Dr. Arun Kapoor ist Rechtsanwalt und Partner der internationalen Anwaltssozietät Noerr Partnerschaftsgesellschaft mbB in München. Er ist dort Co-Leiter des Bereichs Produkthaftung und Product Compliance.

¹ EU-Verordnung entwaldungsfreie Lieferketten, QM-aktuell.de, 18.11.2021; Umweltbundesamt, Klima und Treibhauseffekt, 23.04.2021.

ESG² Jetzt gratis testen

Rohstoffe und Erzeugnisse regelt, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen. Durch die Verordnung soll gegen die von der EU mitverursachte Entwaldung und Waldschädigung vorgegangen werden, indem der Verbrauch entsprechender Rohstoffe und Erzeugnisse minimiert wird. Dabei sollen Entwaldung und Waldbeschädigung in globalen Lieferketten strengeren Vorschriften unterworfen werden. Außerdem soll neben der illegalen auch die legale Abholzung strenger geregelt und letztlich auf ein Minimum beschränkt werden. Um das Ziel der Prävention von Entwaldung und Waldschädigung zu erreichen und einen globalen Standard für nachhaltige Lieferketten innerhalb und außerhalb der EU zu etablieren, soll die Nachfrage nach und der Handel mit entwaldungsfreien Rohstoffen und Erzeugnissen innerhalb der EU gefördert werden. Da die EU hinter China zweitstärkster Importeur von Agrarrohstoffen ist und einen Gesamtanteil von 16 % der globalen Tropenwaldabholzung verantwortet, besteht akuter Handlungsbedarf.² Mit der daraus folgenden Konsum- und Produktionsverringerung der betroffenen Erzeugnisse würden die in der EU verursachten CO₂-Emissionen in die Atmosphäre um mindestens 31,9 Mio. Tonnen verringert werden – was wirtschaftlich wiederum eine Einsparung i.H.v. 3,2 Mrd. € jährlich bedeutet.³

Regelungsinhalte der Verordnung

Die Verordnung gilt zunächst für das Inverkehrbringen und Bereitstellen von besonders wald- und klimaschädlichen Rohstoffproduktionen wie Rinder, Kakao, Kaffee, Ölpalmen, Soja und Holz (sog. relevante Rohstoffe). Darüber hinaus findet die Verordnung aber auch auf bestimmte Erzeugnisse Anwendung, für die relevante Rohstoffe häufig verwendet werden. Diese Erzeugnisse werden gem. Art. 1 des Verordnungsentwurfs in Anhang 1 aufgelistet.

Um den Beitrag der EU zur Entwaldung und Waldschädigung in globalen Lieferketten zu reduzieren, sollen relevante Rohstoffe und Erzeugnisse nur noch auf dem Unionsmarkt in Verkehr gebracht bzw. bereitgestellt oder aus dem Unionsmarkt ausgeführt werden dürfen, wenn die Produkte die Vorgaben aus Art. 3 des Ver-



Da die EU hinter China zweitstärkster Importeur von Agrarrohstoffen ist und einen Gesamtanteil von 16 % der globalen Tropenwaldabholzung verantwortet, besteht akuter Handlungsbedarf

ordnungsentwurfs erfüllen. Demnach müssen Rohstoffe und Erzeugnisse als entwaldungsfrei (vgl. Art. 2 Nr. 1) eingestuft werden und in Übereinstimmung mit den Gesetzen des Produktionslandes hergestellt worden sein (Art. 3). Weiterhin bedarf es einer sog. Sorgfaltserklärung gem. Art. 4 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs.

Der Begriff „entwaldungsfrei“ wird in Art. 2 Nr. 1 definiert und stellt eine der zentralen Regelungen des Verordnungsvorschlags dar. Danach sind relevante Rohstoffe und Erzeugnisse i.S.v. Art. 1 als „entwaldungsfrei“ zu bewerten, wenn sie nicht von Flächen stammen, die nach dem 31.12.2020 entwaldet wurden bzw. nach diesem Stichtag Schauplatz für Waldschädigungen waren. Nach dem Verordnungsvorschlag ist hierunter die Umwandlung von Wald in landwirtschaftliche Nutzfläche zu verstehen.

Wirtschaftsakteure, die relevante Rohstoffe und Erzeugnisse erstmalig in Verkehr bringen oder ausführen, müssen in Bezug auf jeden einzelnen Lieferanten durch eine Sorgfaltserklärung dafür einstehen, dass sie bestimmte Sorgfaltspflichten, wie beispielsweise die Sammlung von Informationen hinsichtlich der Menge der relevanten Rohstoffe und Erzeugnisse oder die Angabe des Datums bzw. der Zeitspanne der Erzeugnisse, erfüllen (vgl. Art. 4 Abs. 1, Art. 3 lit. a) und b), Art. 8).

² Stätsche, Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimapolitik 2021-2022, EnWZ 2022.

³ Fragen und Antworten zur neuen Verordnung über entwaldungsfreie Produkte (QANDA/21/5919).

ESG² Jetzt gratis testen

Um die Erfüllung dieser Sorgfaltspflichten auch gewährleisten zu können, müssen die in Art. 8 Abs. 2 aufgeführten Regelungen zwingend eingehalten werden. Im ersten Schritt (Art. 8 Abs. 2 lit. a) muss ein Informationszugang hinsichtlich der Sammlung von Unterlagen geschaffen werden, um die notwendigen Informationsanforderungen aus Art. 9 Abs. 1 lit. a) bis h) zu erfüllen. Eine der Hauptanforderungen ist dabei, dass die Menge der relevanten Rohstoffe und Erzeugnisse angegeben wird sowie die Geolokalisierungskoordinaten der Flächen erfasst werden, auf denen die relevanten Rohstoffe und Erzeugnisse produziert werden. Im zweiten Schritt (Art. 9 Abs. 2 lit. b) müssen Unternehmen anhand der zuvor ermittelten Informationen eine Risikobewertung gem. Art. 10 Abs. 1 vornehmen. Dadurch soll das Risiko, dass die relevanten Rohstoffe und Erzeugnisse die Anforderungen der Verordnung nicht erfüllen, anhand einer regelmäßigen und dokumentierten Analyse eingestuft werden. Optional ist für bestimmte Fälle auch ein dritter Schritt durchzuführen, in welchem unter Umständen angemessene und verhältnismäßige Risikominimierungsmaßnahmen ergriffen werden müssen (vgl. Art. 8 Abs. 2 lit. c), Art. 10 Abs. 3 bis 8).

Mit Abgabe der Sorgfaltserklärung stehen die Wirtschaftsakteure dafür ein, dass die Sorgfaltspflichten eingehalten werden bzw. lediglich ein vernachlässigbares Risiko besteht, dass die relevanten Rohstoffe und Erzeugnisse nicht

entwaldungsfrei sind oder nicht in Übereinstimmung mit den Gesetzen des Ursprungslandes hergestellt wurden. Die Übermittlung der Sorgfaltserklärung an die zuständigen Behörden soll über ein spezielles Informationssystem bzw. Register erfolgen (vgl. Art. 26 Abs. 2 lit. b), Art. 31). Um die Einhaltung der Sorgfaltspflichten zu überprüfen, müssen die Wirtschaftsakteure ihre Aufzeichnungen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten mindestens fünf Jahre lang aufbewahren und den Behörden auf Anfrage vorlegen sowie jährlich einen umfassenden Bericht hinsichtlich der von ihnen getroffenen Maßnahmen zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten veröffentlichen (vgl. Art. 6 Abs. 3, Art. 11 Abs. 1). Weiterhin sieht der Verordnungsvorschlag eine behördliche Meldepflicht für Wirtschaftsakteure vor, sofern diese Grund zur Annahme haben, dass relevante Rohstoffe, die sie bereits in Verkehr gebracht bzw. auf dem Markt bereitgestellt oder exportiert haben, nicht mit den Anforderungen der Verordnung übereinstimmen (Art. 25 Abs. 4).

Zu beachten ist jedoch, dass die Verordnung unterschiedlich strenge Anforderungen an die Sorgfaltspflichten hat. Die Sorgfaltspflichten richten sich danach, wie hoch das Risiko des Ursprungslandes bzw. der Ursprungsregion einzuschätzen ist, nicht mit den nationalen Gesetzen im Einklang stehende relevante Rohstoffe oder Erzeugnisse herzustellen (vgl. Art. 12 Abs. 1, Art. 27). Damit soll sichergestellt werden,

“**Was unter Nachhaltigkeitsaspekten verständlich und erstrebenswert ist, stellt die Wirtschaftsakteure betroffener Erzeugnisse vor erhebliche neue und ressourcenträchtige Herausforderungen.**“

ESG² Jetzt gratis testen

dass nur entwaldungsfreie und mit den Gesetzen des Ursprungslandes im Einklang stehende Produkte auf den EU-Markt gebracht werden dürfen (Art. 3). Um einen besseren Überblick über die unterschiedlichen Anforderungen an die Sorgfaltspflichten für die jeweiligen Länder zu bekommen, wird die Verordnung ein von der Kommission betriebenes Benchmarking-System einführen, welches die Länder in niedrige, normale oder hohe Risiken einstuft (vgl. Art. 27 Abs. 1). Die Risikoermittlung beruht auf den in Art. 27 Abs. 2 lit. a) bis f) aufgeführten Bewertungskriterien, wozu unter anderem die Entwaldungs- und Waldschädigungsrate eines Landes gehören.

Konkrete Auswirkungen und Sanktionen für europäische und nichteuropäische Wirtschaftsakteure

Die Verordnung ist auf alle Wirtschaftsakteure (vgl. § 2 Nr. 28 ProdSG = Hersteller, Bevollmächtigte, Einführer und Händler) gleichermaßen anwendbar, unabhängig davon, ob es sich dabei um Unternehmen aus der EU oder Drittländer handelt, die ihre vom Anwendungsbereich erfassten Produkte auf den EU-Markt bringen (vgl. Art. 7). Art. 36 sieht für bestimmte dort aufgeführte Vorschriften eine Übergangsfrist von 12 Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung vor, in welcher die Pflichten der Wirtschaftsakteure sowie die Überwachungs- und Kontrollpflichten der Behörden nicht gelten bzw. erst stark verzögert zur Anwendung kommen. Kleinunternehmen soll eine noch längere Übergangsfrist von 24 Monaten eingeräumt werden, damit diese sich entsprechend an die neue Rechtslage anpassen können.

Dadurch, dass der Verordnungsvorschlag unterschiedlich strenge Anforderungen an die Sorgfaltspflichten der Wirtschaftsakteure stellt, ist die Risikobestimmung nicht ganz unproblematisch. Durch die Einführung eines Benchmarking-Systems als zentrale Regelung der neuen Verordnung (vgl. Art. 27) soll die Ermittlung der Risikokategorien anhand der dort aufgeführten Bewertungskriterien erfolgen und darüber hinaus neue Anreize für einen stärkeren Schutz und eine bessere Politikgestaltung im Forstsektor geschaffen werden. Weiterhin soll das Benchmarking-System eine Erleichterung des Handels bezwecken und die Behörden zugleich dabei unterstützen, einen besseren Überblick über die Einhaltung und Durchsetzungsbemühungen der Länder zu bekommen, um ihre Ressourcen

so effektiv wie möglich einzusetzen und die Einhaltung der Sorgfaltspflichten zu gewährleisten.

Zu beachten ist weiterhin, dass die Verordnung gleichermaßen für Hersteller außerhalb der EU gilt (Art. 7). Hierdurch wird gewährleistet, dass die importierten Erzeugnisse dem EU-Standard entsprechen. Diese Regelung ist Ausdruck des von der EU verfolgten Ziels, eine langfristige Steigerung der Nachfrage nach nachhaltigen Produkten zu erreichen, indem ein Wettbewerbsvorteil für nachhaltige Unternehmen und Geschäftsmodelle entsteht.

Fazit und Ausblick

Der Verordnungsvorschlag zur Gewährleistung entwaldungsfreier Lieferketten liegt voll im Trend, gesetzliche Verkehrsfähigkeitsanforderungen für Produkte nicht mehr nur an deren technischem Design anzuknüpfen, sondern darüber hinaus den gesamten Produktionsprozess und die involvierten Lieferketten einzubinden. Das Lieferketten-sorgfaltspflichtengesetz hat den Wirtschaftsakteuren bereits einen ersten Vorgeschmack davon vermittelt, was künftig auf sie zukommen wird. Mit der Verpflichtung zur Gewährleistung entwaldungsfreier Lieferketten geht der europäische Gesetzgeber diesen Weg weiter. Was unter Nachhaltigkeitsaspekten verständlich und erstrebenswert ist, stellt die Wirtschaftsakteure betroffener Erzeugnisse gleichwohl vor erhebliche neue und ressourcenträchtige Herausforderungen. Schon heute ist außerdem absehbar, dass der behördliche Kontrolldruck am Ende kaum ausreichen wird, um einen fairen Wettbewerb sicherzustellen. Der europäische Markt wird bereits heute von Konsumentenprodukten außereuropäischer Anbieter überschwemmt, die nicht den europäischen Anforderungen an die Product Compliance entsprechen. Die zuständigen Behörden werden kapazitätsbedingt kaum Möglichkeiten haben, in ausreichendem Maße gegen die „schwarzen Schafe“ vorzugehen. Regelmäßig sind es daher die hierzulande ansässigen Wirtschaftsakteure, die unter behördlichen Beanstandungen zu leiden haben, während sie von ihren außereuropäischen Wettbewerbern, deren Non-Compliance oft folgenlos bleibt, wirtschaftlich „rechts überholt“ werden. Ob die mit der geplanten Verordnung verfolgten Ziele erreicht werden, wird daher auch davon abhängen, ob neben der Schaffung neuer Anforderungen an die Lieferketten Compliance auch die erforderlichen Kapazitäten für behördlichen Vollzug geschaffen werden. ■