

045651/EU XXIII.GP
Eingelangt am 17/10/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 17.10.2008
KOM(2008) 645 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bekämpfung der Entwaldung und der Waldschädigung zur Eindämmung des
Klimawandels und des Verlusts der biologischen Vielfalt**

{SEC(2008) 2618}

{SEC(2008) 2619}

{SEC(2008) 2620}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bekämpfung der Entwaldung und der Waldschädigung zur Eindämmung des
Klimawandels und des Verlusts der biologischen Vielfalt**

(Text von Bedeutung für den EWR)

INHALTSVERZEICHNIS

1.	ZUSAMMENFASSUNG.....	3
2.	ENTWALDUNG UND WALDSCHÄDIGUNG	4
2.1.	Geschwindigkeit und Ausmaß von Entwaldung und Waldschädigung	4
2.2.	Die Gründe für die Entwaldung	5
2.3.	Die Folgen der Entwaldung	5
3.	MASSNAHMEN GEGEN DIE ENTWALDUNG.....	6
3.1.	Vorschlag für ein globales Ziel der EU.....	6
3.2.	Aktionsbereiche.....	6
4.	DER BEITRAG DER EU-POLITIK	8
4.1.	Stärkung der bestehenden Politik.....	8
4.2.	Größenordnung und Quellen der Finanzierung sowie Mechanismen zur Bewältigung der Entwaldungsproblematik	10
5.	ENTWALDUNG IM KONTEXT DES KLIMARAHMENÜBEREINKOMMENS	12
5.1.	Die kurzfristige Lösung: Einrichtung eines globalen Waldkohlenstoffmechanismus	13
5.2.	Die längerfristige Perspektive: Prüfung der Aufnahme der Entwaldung in die Kohlenstoffmärkte.....	14
6.	VORBEREITENDE MASSNAHMEN	15

1. ZUSAMMENFASSUNG

Etwa 30 % der Landmasse der Erde sind von Wäldern bedeckt, die in vielerlei Hinsicht wirtschaftlich genutzt werden und soziale Funktionen erfüllen. Sie spielen auch eine wichtige Rolle für den Artenschutz und die Bekämpfung des Klimawandels. Die Tropenwälder gehören zu den wichtigsten Lebensräumen für die biologische Vielfalt und erfüllen wichtige ökologische Funktionen, indem sie Wasser filtern und Erosion verhindern. Für etwa 1,6 Milliarden Menschen bilden forstwirtschaftliche Ressourcen in einem gewissen Maße die Existenzgrundlage und für etwa 60 Millionen Angehörige indigener Bevölkerungsgruppen sind sie die unmittelbare Lebensgrundlage. Wälder speichern auch erhebliche Mengen CO₂ und verhindern somit einen weiteren Anstieg der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre.

Die Wälder sind von Entwaldung und Waldschädigung bedroht. Nach FAO-Schätzungen gehen jedes Jahr etwa 13 Millionen Hektar Wald verloren. Die Entwaldung ist für etwa 20 % der weltweiten Emissionen von Kohlendioxid (CO₂) verantwortlich (IPPC, 2007) - das ist mehr als die gesamten Treibhausgasemissionen der EU. Die Verringerung der durch die Entwaldung hervorgerufenen Emissionen ist unabdingbare Voraussetzung für die Verwirklichung unseres Ziels, die globale Erwärmung auf 2 °C zu begrenzen, und eine kostengünstiger Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels. Der Schutz der Wälder wird sich auch positiv auf die biologische Vielfalt und auf die Existenzgrundlage armer lokaler Bevölkerungsgruppen auswirken.

Entschlossenes Handeln ist also jetzt geboten. Kernpunkt der vorgeschlagenen Reaktion der EU ist das Ziel, den weltweiten Verlust an Waldflächen bis spätestens 2030 aufzuhalten und die Abholzung der Tropenwälder (Bruttowert) bis 2020 um mindestens 50 % gegenüber den derzeitigen Werten zu verringern.

Die Entwaldung stand im Mittelpunkt der UN-Klimaverhandlungen (Aktionsplan von Bali¹). Die Vorbereitungen für ein Klimaschutzübereinkommen, das in Kopenhagen geschlossen werden soll, bieten eine hervorragende Gelegenheit, das Problem der Entwaldung in Angriff zu nehmen. Die EU sollte diesem Aufruf zum Handeln folgen. Die Vorschläge in der vorliegenden Mitteilung sollten die Grundlage für die Position der EU auf der bevorstehenden Klimakonferenz in Posen bilden.

Anfang 2009 wird die Kommission eine Mitteilung über das Mandat der EU für die Verhandlungen in Kopenhagen vorlegen, das im Einklang mit den Schlussfolgerungen des EU-Gipfels vom Juni 2008 eine umfassende Strategie für die Aufstockung der Finanzmittel zur Bekämpfung des Klimawandels, einschließlich der Entwaldung, enthalten wird. Um in Kopenhagen erfolgreich zu sein, muss die EU ihre Bemühungen und Ressourcen bündeln und geschlossen auftreten, um die Unterstützung der Partnerländer zu mobilisieren.

Zur Bekämpfung der Entwaldung müssen mehrere Politikbereiche der EU verstärkt werden. Darüber hinaus werden im Zusammenhang mit den derzeitigen Klimaschutzverhandlungen zwei konkrete und ehrgeizige Vorschläge vorgelegt:

¹ http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf

i) Einrichtung eines neuen Instruments – des globalen Waldkohlenstoffmechanismus – zur Beschaffung beträchtlicher Finanzmittel für Maßnahmen gegen Entwaldung und Waldschädigung; ii) Prüfung der Aufnahme der Entwaldung in die Kohlenstoffmärkte.

Diese Mitteilung erhebt nicht den Anspruch, endgültige Antworten auf die zahlreichen Fragen in Zusammenhang mit der Entwaldungsproblematik zu geben. Sie soll vielmehr die Grundzüge der Reaktion der EU aufzeigen, alle Interessenträger zu wichtigen Beiträgen motivieren und Impulse für eine Reihe erster Maßnahmen geben, die die Grundlage für eine tragbare globale Reaktion auf die Entwaldungsproblematik bilden können.

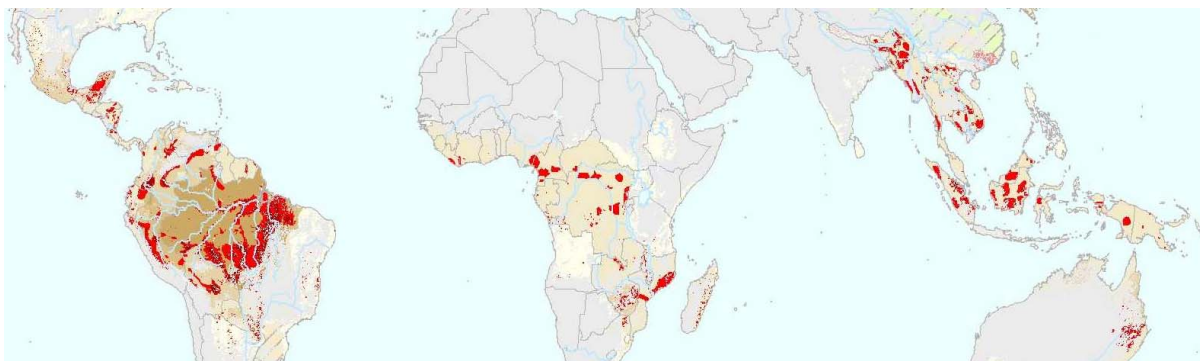
2. ENTWALDUNG UND WALDSCHÄDIGUNG

2.1. Geschwindigkeit und Ausmaß von Entwaldung und Waldschädigung

Von 1990 bis 2005 sind rund 3 % der weltweiten Waldfläche verloren gegangen. Der jährliche Verlust beträgt 13 Millionen Hektar (FAO, 2005), das entspricht etwa der Fläche Griechenlands. Rund 96 % der jüngsten Entwaldung fanden in tropischen Regionen statt (Abbildung 1), und der größte Nettoverlust an Waldfläche von 2000 bis 2005 wurde in zehn Ländern² festgestellt (FAO, 2007). In anderen Regionen, darunter die EU, Japan und China, hat die Waldfläche in demselben Zeitraum zugenommen, während sie sich in Indien praktisch nicht verändert hat. Wegen ihrer globalen Auswirkungen auf das Klima und ihrer enormen biologischen Vielfalt³ müssen die Tropenwälder im Mittelpunkt der Maßnahmen stehen.

Ein weiteres damit zusammenhängendes Problem ist die Schädigung der Tropenwälder, die ebenfalls große Auswirkungen auf Klima und biologische Vielfalt hat. Es gibt unterschiedliche Formen der Waldschädigung, die schwer zu definieren⁴ und nicht immer genau messbar sind. Auch wenn gegen die Waldschädigung nicht die gleichen Maßnahmen greifen wie gegen die Entwaldung, sind auch hier Schritte erforderlich, um eine kohärente und umfassende Strategie für die Wälder zu gewährleisten.

Abbildung 1: Weltkarte der Entwaldung. Rote Flächen sind Regionen mit besonders massiver Abholzung (Quelle: MEA, 2005)



² Brasilien, Indonesien, Sudan, Myanmar, Sambia, Vereinigte Republik Tansania, Nigeria, Demokratische Republik Kongo, Simbabwe, Venezuela.

³ Etwa die Hälfte aller Tier- und Pflanzenarten der Welt sind in den Tropenwäldern zu finden, und viele von ihnen sind vom Aussterben bedroht.

⁴ Die FAO definiert Waldschädigung als „langfristige Verringerung des Gesamtangebots an Nutzen, den der Wald in Form von Kohlenstoff, biologischer Vielfalt und anderen Gütern und Dienstleistungen bietet“.

2.2. Die Gründe für die Entwaldung

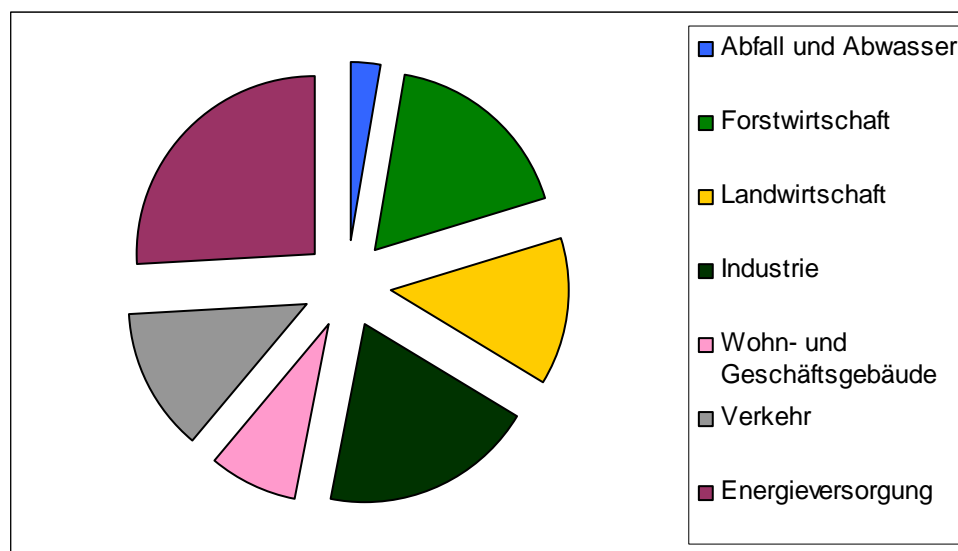
Die treibenden Kräfte der Entwaldung sind vielfältig und komplex, und sie wirken in den verschiedenen geografischen Regionen in unterschiedlichen Kombinationen zusammen⁵. Die wichtigste direkte Ursache für die Vernichtung von Wäldern ist normalerweise die Veränderung der Landnutzung. Profitable alternative Landnutzungen mit hohem Marktwert, wie die Gewinnung von Rohstoffen, sind wichtige Anreize. In vielen Fällen trägt auch die Infrastrukturentwicklung zur Entwaldung bei. Die wichtigsten Gründe sind ineffektive Staatsführung in Verbindung mit einer schlecht durchgesetzten Bodennutzungspolitik und unsicheren Grundbesitzregelungen. Eine globale Strategie zur Bekämpfung der Entwaldung kann nur wirksam sein, wenn sie bei diesen treibenden Kräften ansetzt.

2.3. Die Folgen der Entwaldung

Die Entwaldung hat nachteilige ökologische, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen, insbesondere auf das Klima, die biologische Vielfalt und die Armut⁶.

Die Entwaldung ist für etwa 20 % der Gesamtemissionen von CO₂ verantwortlich (etwa 5,8 Gt - siehe Abbildung 2)⁷. Außer der CO₂-Freisetzung durch die Zersetzung von Biomasse und durch die Verbrennung von Bäumen erzeugt sie auch Emissionen aus dem Boden, z. B. durch die Verbrennung von Torfböden in abgeholzten Gebieten. Weitere klimawirksame Aspekte sind Änderungen der Menge an Energie, die von der Erdoberfläche reflektiert wird, und die komplexen Wechselwirkungen der Wälder mit der Chemie und der Hydrologie der Atmosphäre.

Abbildung 2: Treibhausgasemissionen nach Sektoren im Jahr 2004. Die Daten für den Forstsektor umfassen auf die Entwaldung zurückzuführende CO₂-Emissionen, Zersetzung von oberirdischer Biomasse, die nach Holzeinschlag und Entwaldung zurückbleibt, Torffeuer und Zerfall von entwässerten Torfböden (IPCC 2007).



⁵ Weitere Informationen in der Folgenabschätzung.

⁶ Vgl. Fußnote 4.

⁷ IPCC-Schätzungen für die 90er Jahre des 20. Jahrhunderts.

Die Entwaldung ist auch ein wichtiger *Grund für den Verlust an biologischer Vielfalt*. Insbesondere in den Tropenwäldern lebt etwa die Hälfte aller terrestrischen Spezies; damit spielen sie eine zentrale Rolle für das Funktionieren der Biosphäre. Eine anhaltende Entwaldung würde zum Verlust eines bedeutenden Teils der biologischen Vielfalt mit dem Aussterben von Arten und dem damit verbundenen Verlust an Gütern und Dienstleistungen führen (Sukhdev et al. 2008). „Business as usual“ würde Prognosen zufolge bis 2050 einen Wertverlust bei forstwirtschaftlichen Gütern und Dienstleistungen in Höhe von 5 % des globalen BIP bedeuten (COPI, 2008).

Die Entwaldung zerstört nicht zuletzt auch den Schutz, den Naturwälder vor Stürmen, Überflutungen und extremen lokalen Witterungsbedingungen bieten. Sie kann auch nachteilige soziale Auswirkungen auf die Armut haben, nicht nur, weil die Wälder für viele in Armut lebende Menschen die einzige Existenzgrundlage sind, sondern auch wegen der Ökosystemleistungen der Wälder. Schwerwiegende nachteilige Auswirkungen ergeben sich auch für die menschliche Gesundheit, da Luftschadstoffe und durch Insekten übertragene Krankheiten wie Malaria zunehmen werden.

3. MASSNAHMEN GEGEN DIE ENTWALDUNG

3.1. Vorschlag für ein globales Ziel der EU

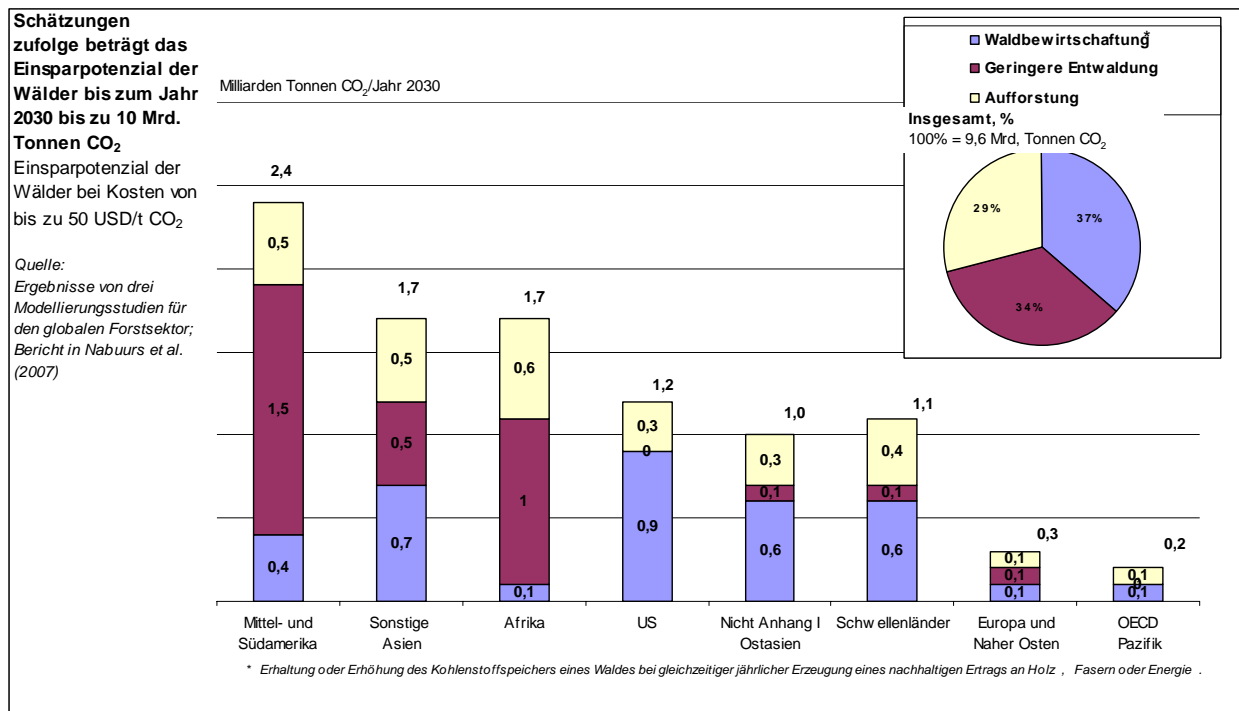
Um das EU-Ziel der Begrenzung der Erderwärmung auf 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu verwirklichen, müssen die weltweiten Emissionen bis 2050 um mindestens 50 % gegenüber den Werten von 1990 gesenkt werden. Diese Verringerung lässt sich nur mit umfassenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Entwaldung erreichen.

Es wird vorgeschlagen, dass die EU in den UNFCCC-Verhandlungen über die künftige Klimaschutzstrategie fordert, den weltweiten Verlust an Waldflächen bis spätestens 2030 aufzuhalten und die Abholzung der Tropenwälder bis 2020 um mindestens 50 % gegenüber den derzeitigen Werten zu verringern. Dieses Ziel wird im Rahmen der UNFCCC-Verhandlungen verfolgt und dürfte bis 2020 einen wichtigen Beitrag zum Klima- und Artenschutz leisten.

3.2. Aktionsbereiche

Abbildung 3 zeigt das bedeutende Potenzial für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen bis 2030 in verschiedenen Regionen der Welt bis zu einem Marktpreis von 40 EUR je Tonne CO₂.

Abbildung 3: Treibhausgaseinsparpotenzial der Wälder in verschiedenen Regionen der Welt



Die EU muss eine führende Rolle übernehmen, um die globale politische Antwort auf die Entwaldung zu gestalten. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten müssen zusammenarbeiten, um Ressourcen zu bündeln und sicherzustellen, dass ihre Maßnahmen einander ergänzen. Die Entwaldung muss an mehreren Fronten bekämpft werden:

Erstens: Die Stärkung der Politikgestaltung im Forstsektor und der Institutionen auf lokaler und nationaler Ebene ist eine Voraussetzung für jede wirksame politische Maßnahme.

Zweitens: Es sollte ausdrücklich anerkannt werden, dass wirtschaftliche Interessen zu den Hauptursachen der Entwaldung gehören. Wälder werden zerstört, weil die Nutzung des Bodens für andere Zwecke auf kurze Sicht profitabler ist als ihre Erhaltung. Eine wirksame Politik muss dafür sorgen, dass die durch die Wälder erbrachten Leistungen angemessen entlohnt werden.

Drittens: Bei einer umfassenden Strategie gegen die Entwaldung dürfen die *Nachfrageseite* und die Verantwortung der Verbraucher nicht außer Acht gelassen werden. Mehrere interne und externe Politikbereiche der EU können zu diesem Gesamtziel beitragen.

Viertens: Da die Entwaldung ein *globales Problem ist, das global gelöst werden muss*, und es darum geht, die CO₂-Emissionen auf einem vertretbaren Niveau zu stabilisieren und den Verlust an biologischer Vielfalt aufzuhalten, bieten die internationalen Klimaschutzverhandlungen eine einzigartige Gelegenheit, die Entwaldung in den Griff zu bekommen. Durch das UN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt sollten Biodiversitätserwägungen in die Verhandlungen einfließen⁸.

⁸ Auf der UNCBD COP 9 wurde eine Ad-hoc-Gruppe technischer Sachverständiger (AHTEG) für biologische Vielfalt und Klimawandel eingesetzt, die dem UNFCCC-Prozess einschlägige Informationen über die biologische Vielfalt liefern soll.

Fünftens: Politik kann nur dann richtig gestaltet und umgesetzt werden, wenn sie sich auf *hochwertige Informationen* stützt. Die derzeitigen Waldüberwachungs- und -bewertungsprogramme sind aber unvollständig und nicht integriert. Für die politische Entscheidungsfindung und die Überwachung der Umsetzung ist eine umfassendere und wissenschaftsbasierte Strategie erforderlich.

4. DER BEITRAG DER EU-POLITIK

4.1. Stärkung der bestehenden Politik

Für den Forstsektor sind viele Politikbereiche von Bedeutung. Viele Bereiche der Innen- und Außenpolitik der EU haben indirekte Auswirkungen, indem sie die Ausbeutung der Wälder oder Veränderungen der Landnutzung fördern, die direkt zur Entwaldung beitragen. Verschiedene Sektoren und Politikbereiche – wie *Handel, Energie, Landwirtschaft, Ernährungssicherheit und Entwicklungszusammenarbeit* – können aber auch einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Wälder auf der Welt leisten.

4.1.1. EU-Maßnahmen zur Förderung der Verwendung von Holz und Holzzeugnissen aus nachhaltiger Erzeugung

Die EU ist einer der größten Verbraucher von Holz und Holzzeugnissen aus der ganzen Welt. Im Jahr 2005 wurden 83 Millionen m³ Holz und Holzzeugnisse in die EU eingeführt⁹. Die Einfuhren von illegal eingeschlagenem Holz und daraus hergestellten Holzzeugnissen¹⁰ werden auf 16 Millionen m³ geschätzt – das entspricht mehr als 19 % der Einfuhren aus allen Ländern¹¹.

Die EU kann auf vielerlei Weise dazu beitragen, eine nachhaltige Waldbewirtschaftung zu fördern:

- a) durch den Aktionsplan für *Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT)*, in dessen Mittelpunkt die Ausarbeitung von freiwilligen Partnerschaftsabkommen (VPA) mit Holz erzeugenden Ländern steht. Mit diesen Abkommen soll sichergestellt werden, dass für Holz Ausfuhren aus den teilnehmenden Ländern eine Genehmigung erforderlich ist, mit der die legale Herkunft des Holzes bestätigt wird. Im Rahmen der VPAs können auch Fragen der Politikgestaltung und Rechtsdurchsetzung in Angriff genommen werden, auf die die Probleme der Entwaldung und Waldschädigung oft zurückzuführen sind. Insoweit besteht eine starke Synergie zwischen FLEGT und dem Kampf gegen die Entwaldung;
- b) durch eine weitere Maßnahme (im Rahmen des FLEGT-Aktionsplans) in Form einer Verordnung, die die Marktteilnehmer in der EU verpflichtet, das Risiko, dass illegal eingeschlagenes Holz und daraus hergestellte Holzzeugnisse in ihre Lieferkette gelangen, zu minimieren. Die Kommission hat hierzu eine Verordnung vorgeschlagen;

⁹ Ohne Zellstoff und Papier.

¹⁰ Alle Holzzeugnisse außer Zellstoff und Papier.

¹¹ Einschließlich Einfuhren aus anderen als tropischen Ländern. COMTRADE, 2007; Turner et al., 2007.

- c) die Reduzierung der Emissionen aus der Entwaldung ist auch eine der Prioritäten der von der EU auf den Weg gebrachten Globalen Allianz für den Klimaschutz (GCCA), die sich hauptsächlich mit der Situation in den armen Entwicklungsländern befasst. Sie bietet eine Plattform für den politischen Dialog und den Austausch guter Praktiken für die Bewältigung der doppelten Herausforderung der Bekämpfung der Armut und des Klimawandels. Damit unterstützt sie die internationalen Verhandlungen über ein Klimaschutzübereinkommen für die Zeit nach 2012;
- d) indem die EU weiterhin Beiträge zu *bestehenden internationalen Foren* wie der Internationalen Tropenholzorganisation, dem Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) und dem Waldforum der Vereinten Nationen (UNFF) leistet und die bis 2015 vorzunehmende Überarbeitung der nicht rechtsverbindlichen Übereinkunft des UNFF über die Wälder näher prüft;
- e) durch ein *umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen (GPP)*, mit dem die Behörden in der EU eine Nachfrage nach legal und nachhaltig eingeschlagenem Holz erzeugen können;
- f) indem Instrumente wie das *Umweltzeichen* gefördert und *Waldzertifizierungssysteme* sowie ein auf nachhaltig erzeugtes Holz ausgerichtetes Beschaffungswesen des privaten Sektors unterstützt werden;
- g) indem die EU Nachhaltigkeitskriterien für Holz und andere Formen von Biomassen erarbeitet, die als erneuerbare Energiequellen genutzt werden;
- h) durch europäische Initiativen wie die „Globale Überwachung für Umwelt und Sicherheit“ (GMES)¹² und die „Beobachtung tropischer Ökosysteme mit Hilfe von Satelliten“ (TREES), die einen wichtigen Beitrag zur Überwachung von Änderungen der Landnutzung und von Entwaldungstrends leisten können.

4.1.2. *EU-Politikbereiche, die mit nicht aus Holz gefertigten Erzeugnissen zusammenhängen*

Es gibt einen Zusammenhang zwischen der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen und dem Druck auf die Landnutzung. Außerdem besteht ein Konflikt zwischen der Notwendigkeit, mehr Nahrungsmittel zu erzeugen, und der Notwendigkeit, die Entwaldung aufzuhalten. Die landwirtschaftliche Erzeugung sollte ohne weitere Entwaldung gesteigert werden. Dies erfordert erhebliche Investitionen, um auf der derzeitigen landwirtschaftlichen Fläche höhere Erträge zu erzielen. Eine weitere Möglichkeit ist die Intensivierung der landwirtschaftlichen Forschung zur nachhaltigen Steigerung des Produktivitätswachstums in Entwicklungsländern.

Die Entwicklung von Biokraftstoffen sollte nachhaltig sein. Deshalb muss sorgfältig darauf geachtet werden, dass der Ausbau der heimischen Erzeugung und von Einfuhren die Bemühungen um den Schutz der Wälder oder weiter reichende Prioritäten auf dem Gebiet der

¹² Heißt jetzt Kopernikus, http://ec.europa.eu/kopernikus/index_en.htm.

biologischen Vielfalt nicht gefährden. Auf EU-Ebene werden hierzu zurzeit geeignete Kriterien erarbeitet¹³.

Im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt wird im Anschluss an die jüngste Konferenz der Vertragsparteien in Bonn (COP 9) ein Leitfaden über die damit zusammenhängenden Aspekte der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen erarbeitet, der dazu beitragen dürfte, einen internationalen Konsens zu erzielen. Die Kommission wird sich aktiv am Follow-up-Prozess beteiligen, um dieser Initiative zum Erfolg zu verhelfen.

Was die Kohärenz der Politik im Allgemeinen betrifft, so richtet sich das Engagement der Kommission auf Folgendes:

- Bewertung der Auswirkungen künftiger politischer Initiativen auf EU- und internationaler Ebene auf die Entwaldung, auch solcher, die nicht unmittelbar mit Wäldern und Holz/Holzerzeugnissen zusammenhängen;
- im Rahmen künftiger Untersuchungen und Folgenabschätzungen zu handels- und agrarpolitischen Übereinkünften weiterhin Durchführung einer spezifischen Analyse der wahrscheinlichen Auswirkungen auf die Entwaldung;
- Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen im Zusammenhang mit Länderstrategiepapieren, die als Leitfaden für Entwicklungshilfepolitik erarbeitet werden;
- Untersuchung der Auswirkungen des EU-Verbrauchs von eingeführten Nahrungsmitteln und nicht zur Nahrungsmittelproduktion dienenden Rohstoffen (z. B. Fleisch, Sojabohnen, Palmöl, Metallerze), die wahrscheinlich zur Entwaldung beitragen. Dies könnte dazu führen, politische Optionen zur Verringerung dieser Auswirkungen in Betracht zu ziehen;
- Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktivität insbesondere durch Intensivierung der Forschung, um Produktivität und Nachhaltigkeit der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern zu verbessern. Die Kommission hat beschlossen, ihre Unterstützung für die internationale Agrarforschung ab 2008 für drei Jahre auf durchschnittlich je 63 Millionen EUR jährlich zu verdoppeln;
- Fortsetzung des Überarbeitungsprozesses, der mit der Annahme des ersten Berichts über die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung¹⁴ eingeleitet wurde. Er spielt eine wichtige Rolle für die Unterstützung, die die EU den Entwicklungsländern bei ihren Bemühungen um die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele leistet.

4.2. Größenordnung und Quellen der Finanzierung sowie Mechanismen zur Bewältigung der Entwaldungsproblematik

Für erfolgreiche Maßnahmen gegen die Entwaldung werden zusätzliche Finanzmittel in beträchtlicher Höhe benötigt, damit den Entwicklungsländern die erforderliche Unterstützung für den Aufbau von Kapazitäten gewährt werden kann und Anreize geschaffen werden, den treibenden Kräften der Entwaldung entgegenzuwirken.

¹³ KOM(2008) 19.

¹⁴ Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, SEC(2008) 434.

Die Folgenabschätzung, die der vorliegenden Mitteilung beigelegt ist, enthält eine Analyse der Kosten des Waldschutzes, wonach jährlich schätzungsweise 15 bis 25 Milliarden EUR benötigt werden, um die Entwaldung bis 2020 auf die Hälfte zu reduzieren¹⁵.

Der genaue Finanzbedarf muss noch weiter analysiert werden, doch steht schon heute fest, dass die Industrieländer erhebliche Ressourcen bereitstellen müssen, um im Rahmen der künftigen internationalen Klimaregelung zur Bekämpfung der Entwaldung in den Entwicklungsländern beizutragen. Diese Finanzmittel ergänzen die von den Entwicklungsländern aufbrachten Mittel und sonstigen Bemühungen und müssen sowohl aus öffentlichen wie aus privaten Quellen stammen. Die Finanzierungsmechanismen können nur wirksam sein, wenn

- den Entwicklungsländern zuerst die für den Aufbau von Kapazitäten und zur Stärkung von Institutionen erforderliche finanzielle und technische Hilfe zur Verfügung gestellt wird;
- versucht wird, die noch bestehenden technischen Probleme zu lösen (z. B. Überwachung und Überprüfung);
- die gegenüber festgelegten Ausgangswerten tatsächlich erzielten Verbesserungen bewertet und belohnt werden können und
- die bestehenden und bewährten Verfahren der Beihilfegewährung genutzt und die Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung eingehalten werden.

Auf EU-Ebene wären von 2013 bis 2020 für die Bekämpfung der Entwaldung hauptsächlich für die Unterstützung der Entwicklungsländer bei ihren Bemühungen um Verlangsamung, Stabilisierung und Umkehr der Entwaldung und Waldschädigung Finanzmittel in angemessener Höhe erforderlich.

Der Gesamtbetrag dieser Finanzmittel hängt vom Umfang der entsprechenden Reduzierungsmaßnahmen der Entwicklungsländer ab.

- Die Anerkennung forstwirtschaftlicher Gutschriften im EU-Emissionshandelssystem wäre zurzeit nicht realistisch. Die durch die Entwaldung verursachten Emissionen sind etwa dreimal höher als die unter das EU-Emissionshandelssystem fallenden Emissionen. Da das EU-Emissionshandelssystem zurzeit weltweit das einzige größere operationelle Handelssystem ist, würde das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage in der Regelung schwer gestört, wenn Unternehmen Gutschriften für vermiedene Entwaldung¹⁶ kaufen dürften. Außerdem gibt es ungeklärte Fragen in den Bereichen Überwachung, Berichterstattung, Überprüfung und Haftung. Forstwirtschaftliche Gutschriften sind befristet und müssen nach einer bestimmten Zeit ersetzt werden. Wenn ein Unternehmen seine Tätigkeit aufgibt, müsste somit jemand die entsprechenden Verpflichtungen übernehmen, damit die Umwelteffizienz des Systems gewahrt bleibt.

Aus diesen Gründen sollte die EU die Anerkennung von forstwirtschaftlichen Gutschriften für das EU-Emissionshandelssystem nur als ergänzendes Instrument und auf längere Sicht – d. h. für die Zeit nach 2020 – unter der Voraussetzung in Betracht ziehen, dass bestimmte

¹⁵ Ziffer 5.2.2. der Folgenabschätzung.

¹⁶ „Gutschriften für vermiedene Entwaldung“ werden im Folgenden als „Entwaldungsgutschriften“ bezeichnet.

Bedingungen erfüllt sind (insbesondere Angebot/Nachfrage-Gleichgewicht und Haftung). Sobald weitere Emissionshandelssysteme eingerichtet und miteinander verbunden sind, die mehr Nachfrage nach Emissionsreduzierungen erzeugen, könnte die Verwendung forstwirtschaftlicher Gutschriften zur Finanzierung des Waldschutzes möglich werden.

- Ein Großteil der EU-Finanzierung könnte jedoch aus den Einkünften der Versteigerung von Emissionszertifikaten im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems kommen. Dem Vorschlag zur Änderung der Emissionshandelsrichtlinie vom Januar 2008¹⁷ zufolge sollten mindestens 20 % der Einkünfte aus Versteigerungen zur Förderung von Klimazielen, einschließlich der Bekämpfung der Entwaldung, verwendet werden. Vor kurzem billigten das Europäische Parlament und der Rat die Verwendung von Einkünften aus der Versteigerung von Emissionsrechten im Luftfahrtsektor für die Emissionsreduzierung unter anderem durch Maßnahmen zur Vermeidung von Entwaldung.

Die Versteigerung von Emissionsrechten könnte Schätzungen zufolge den EU-Mitgliedstaaten bis 2020 jährliche Einkünfte in Höhe von 30-50 Milliarden EUR bescheren. Würden 5 % der Einkünfte aus den Versteigerungen für weltweite Maßnahmen zur Bekämpfung der Entwaldung vorgesehen, so könnten 2020 rund 1,5 bis 2,5 Milliarden EUR aufgebracht werden.

- Eine Antwort auf die Entwaldung muss über Anreizregelungen hinausgehen. Benötigt werden Finanzmittel zur Verbesserung der Staatsführung und zur Lösung technischer Probleme (Überwachung mithilfe von Satelliten oder anderer Technologie). Die Europäische Gemeinschaft und die EU-Mitgliedstaaten können im Rahmen ihrer Entwicklungshilfe zur Bewältigung dieser Probleme beitragen. Diese Unterstützung kann im Rahmen bestehender Übereinkünfte auf nationaler Ebene oder im Rahmen eigens zu diesem Zweck geschaffener internationaler und multilateraler Übereinkünfte geleistet werden.
- Diese Quellen öffentlicher Finanzierung sollten durch private Finanzierungen ergänzt werden.

5. ENTWALDUNG IM KONTEXT DES KLIMARAHMENÜBEREINKOMMENS

Die EU sollte das Ziel verfolgen, im Rahmen des künftigen globalen UNFCCC-Übereinkommens für den Zeitraum 2013-2020 eine Anreizregelung mit internationaler Unterstützung einzurichten, um die Entwaldung und Waldschädigung in Entwicklungsländern einzudämmen.

Die Regelung sollte allen Entwicklungsländern offenstehen, die das künftige Abkommen ratifizieren und in der Lage sind, zum global vereinbarten Emissionsziel des künftigen internationalen Klimaübereinkommens beizutragen, indem sie sich verpflichten, nationale Maßnahmen zur Reduzierung der durch Entwaldung und Waldschädigung verursachten Emissionen zu treffen.

Es wird eine zweigleisige Strategie vorgeschlagen:

¹⁷ KOM(2008) 16.

- (1) Einrichtung eines globalen Waldkohlenstoffmechanismus;
- (2) Prüfung der Aufnahme der Entwaldung in die Kohlenstoffmärkte.

5.1. Die kurzfristige Lösung: Einrichtung eines globalen Waldkohlenstoffmechanismus

Das Ziel der EU bestände darin, die Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, mit Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen aufgrund von Entwaldung und Waldschädigung zum global vereinbarten Emissionssenkungsziel beizutragen.

Es sollte ein globaler Waldkohlenstoffmechanismus eingerichtet werden. Die institutionellen und operationellen Details müssen noch ausgearbeitet werden, wobei bestehende Verfahrensweisen zu beachten sind. Damit der Mechanismus wirksam ist, kommt es auf folgende Punkte an:

- Entwicklungsländer, die das künftige Klimaschutzübereinkommen ratifizieren und sich verpflichten, im Rahmen dieser Regelung Maßnahmen gegen die Entwaldung zu treffen, können an dem Mechanismus teilnehmen.
- Der Mechanismus sollte vorrangig auf die Reduzierung der Emissionen aufgrund von Entwaldung und Waldschädigung ausgerichtet sein. Es müssen noch weitere Möglichkeiten gefunden werden, um die Entwicklungsländer beim Schutz ihrer Wälder zu unterstützen und das Risiko von Verlagerungen in andere Länder zu reduzieren.
- Er sollte Aktivitäten zum Aufbau von Kapazitäten in Entwicklungsländern unterstützen.
- Damit die Mittel des Mechanismus dem gesamten Forstsektor zugute kommen, müsste er landesweit umgesetzt werden. Auf diese Weise kann das Risiko einer Verlagerung innerhalb des Landes minimiert werden (in großen Ländern könnte es bei regionaler Umsetzung zu regionalen Unterschieden kommen).
- Die Notwendigkeit, Nebeneffekte wie den Schutz der biologischen Vielfalt und die Linderung der Armut zu erzielen, sollte so weit wie möglich berücksichtigt werden. Wenn Nebeneffekte bewertet werden können, könnten finanzielle Anreize möglicherweise direkt auf die Aktionen mit den größten Nebeneffekten ausgerichtet werden. Die Ergebnisse, die im Rahmen der Arbeiten des Übereinkommens über die biologische Vielfalt zu den Themen Klimawandel und Biodiversität erzielt werden, sollten unmittelbar in die UNFCCC-Verhandlungen einfließen;
- Die Ergebnisse der Emissionssenkungsmaßnahmen müssen auf nationaler Ebene bewertet, überwacht, verbucht und unabhängig überprüft werden.
- Die finanzielle Unterstützung für Maßnahmen eines Landes gegen Entwaldung und Waldschädigung sollte **erfolgsabhängig** sein und auf der Grundlage überprüfter Ergebnisse gewährt werden.
- Es müssen wirksame forstwirtschaftliche Verwaltungsstrukturen vorhanden sein, und die Rechte der vom Wald abhängigen Bevölkerungsgruppen müssen respektiert werden.

- Bei der Gestaltung der Instrumente zur finanziellen Förderung im Rahmen des Mechanismus sollte der Grundsatz der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung zugrunde gelegt werden.

5.2. Die längerfristige Perspektive: Prüfung der Aufnahme der Entwaldung in die Kohlenstoffmärkte

Die öffentliche Finanzierung ist der am besten geeignete Weg, um eine Reihe wichtiger Aktivitäten voranzutreiben – insbesondere den Aufbau von Kapazitäten, technische Hilfe für die Politikgestaltung im Forstsektor und die Ausarbeitung des notwendigen technischen Know-hows für die Überwachung und Durchsetzung der Verpflichtungen. Finanzierung aus öffentlichen Mitteln ist auch das realistischste Instrument, um Anreize für die Bekämpfung der Entwaldung im Zeitraum 2013 bis 2020 zu geben. Sie ist jedoch nicht der einzige Mechanismus, der für derartige Anreize in Betracht kommt. Die EU sollte auch den möglichen Beitrag gut durchdachter marktorientierter Strategien sondieren.

Von 2008 bis 2012 werden die Aufforstungs- und Wiederaufforstungsaktivitäten mit strengen Mengenbegrenzungen für die Verpflichtungserfüllung der einzelnen Länder anerkannt und können zu Gutschriften im Rahmen des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM) führen. Diese Anerkennung sollte mit den derzeitigen Grenzen über 2012 hinaus weiter gelten. Darüber hinaus wird die Kommission die Anerkennung der Entwaldungsgutschriften für die **Verpflichtungserfüllung der einzelnen Länder** erproben. Die Aufnahme von Wäldern in die Kohlenstoffmärkte wäre nur dann eine realistische Option, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Es müsste ein internationales Übereinkommen mit ehrgeizigen mittelfristigen Emissionssenkungsverpflichtungen geben. Dies wäre notwendig, um eine ausreichend hohe Nachfrage nach Emissionssenkungen zu erzeugen, damit die Industrieländer ihre Emissionen tatsächlich senken, statt sie lediglich mit Kohlenstoffgutschriften auszugleichen.
2. Wie auch bei Aufforstungs- und Wiederaufforstungsprojekten im Rahmen des CDM müssten die zusätzlichen Auswirkungen der reduzierten Entwaldung auf die Kohlenstoffemissionen ordnungsgemäß überwacht und unabhängig überprüft werden.
3. Die Dauerhaftigkeit der forstwirtschaftlichen Gutschriften und die Haftung sind Probleme, die gelöst werden müssten. Aus diesen Gründen ist ein neuer sektoraler Marktmechanismus erforderlich, um eine Verlagerung zu vermeiden und eine Nettoaufforstung zu gewährleisten.

Die Aufnahme forstwirtschaftlicher Gutschriften in das EU-Emissionshandelssystem sollte nur nach gründlicher Prüfung der Erfahrungen mit der Verwendung von Entwaldungsgutschriften für die **Verpflichtungserfüllung der einzelnen Länder** und für die Zeit nach 2020 in Betracht gezogen werden.

Bei vollständiger Abhängigkeit vom Kohlenstoffwert würde der Schwerpunkt allein auf der Nutzung der Wälder als Kohlenstoffspeicher liegen, während andere wichtige Dienstleistungen, die Waldökosysteme erbringen und die einen viel höheren Wert haben können, unberücksichtigt blieben. Dieses Problem muss ebenfalls gelöst werden.

6. VORBEREITENDE MASSNAHMEN

Damit ein globaler Waldkohlenstoffmechanismus 2013 operationell sein kann und um die Durchführbarkeit der Aufnahme der Wälder in die Kohlenstoffmärkte zu prüfen, sind intensive Vorbereitungsarbeiten erforderlich. Mehrere Donor-Länder sind auf diesem Gebiet bereits aktiv. Wenn die EU die Bekämpfung der Entwaldung aktiv anführen will, sollte sie darauf vorbereitet sein, auf verschiedenen Gebieten die Initiative zu ergreifen. Dazu gehört die Unterstützung von Entwicklungsländern beim Aufbau von Kapazitäten, bei der Stärkung der Politikgestaltung im Forstsektor und bei der Schließung von Wissenslücken. Die EU könnte auch vor kurzem eingeleitete Initiativen, wie das UN-REDD-Programm¹⁸, unterstützen. Die Globale Allianz für den Klimaschutz bietet auch einen geeigneten Rahmen für die Intensivierung des Dialogs mit den Entwicklungsländern über die Entwaldung und für die Begleitung von Follow-up-Maßnahmen zur Förderung gemeinsamer Anstrengungen in diesem Bereich.

Eine wirksame Politik hängt von hochwertigen Informationen und Überwachungssystemen ab. Insbesondere die Überwachung der Waldschädigung erfordert gezielte Anstrengungen und gemeinsame Definitionen und Kriterien. Damit Unsicherheiten nicht zu einer Überschätzung der Emissionsreduzierungen führen, sollte bei der Überwachung ein konservativer Ansatz gewählt werden.

Dank des technischen Fortschritts auf den Gebieten der Datenverarbeitung sowie der Satelliten- und Kommunikationstechnik sind die Instrumente für die Waldüberwachung billiger und leichter zugänglich geworden. Die noch bestehenden Lücken müssen jedoch vorrangig geschlossen werden. Die inländischen Kapazitäten müssen ausgebaut werden, um hochwertige nationale Überwachungs- und Überprüfungs-systeme aufzubauen, die Fortschritte zu messen und die Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten. Für die Bewältigung dieser Herausforderungen könnten bereits von der Gemeinsamen Forschungsstelle umgesetzte EU-Initiativen und Methoden oder andere Programme – wie Kopernikus, das globale Überwachungssystem für Erdbeobachtungssysteme und GOF-C-GOLD (Global Observations of Forest and Land Cover Dynamics) – herangezogen werden. Regionale Initiativen wie die Beobachtungsstelle für die zentralafrikanischen Wälder (*Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale*) sollten ebenfalls gefördert und auf andere tropische Regionen übertragen werden.

Um den Prozess weiter voranzutreiben, plant die Kommission, im Vorfeld von Kopenhagen eine Konferenz als Forum für die Erörterung der Kommissionsvorschläge auszurichten, die wichtigsten Interessenträger einzubinden und geeignete Folgemaßnahmen auszuarbeiten.

¹⁸ Eine gemeinsame Initiative von FAO, UNEP und UNDP zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei ihren Vorbereitungen für den künftigen REDD-Mechanismus.