



Brüssel, den 18.2.2016
SWD(2016) 33 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Bewertung

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

Begleitunterlage zu

{COM(2016) 74 final}
{SWD(2016) 34 final}

ZUSAMMENFASSUNG

In dieser Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen wird die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010¹ (im Folgenden „EU-Holzverordnung“ oder „Verordnung“) in den ersten beiden Jahren ihrer Anwendung bewertet.

Die EU-Holzverordnung wurde im Dezember 2010 angenommen und gilt seit dem 3. März 2013. Der Übergangszeitraum sollte es den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten und der Industrie ermöglichen, sich auf die Anwendung der Verordnung vorzubereiten. Die Kommission erarbeitete während dieser Zeit einen delegierten Rechtsakt und einen Durchführungsrechtsakt², um die Durchführung zu erleichtern.

Gemäß Artikel 20 Absatz 3 der EU-Holzverordnung überprüft die Europäische Kommission spätestens am 3. Dezember 2015 auf der Grundlage der Berichte über die Anwendung der Verordnung und der dabei gesammelten Erfahrungen „die Funktionsweise und die Wirksamkeit dieser Verordnung“. Die vorliegende Bewertung, die erste seit Inkrafttreten der EU-Holzverordnung, erfolgt auf der Grundlage dieser rechtlichen Anforderungen. Die Bewertung wurde gemäß den EU-Leitlinien für eine „bessere Rechtsetzung“³ durchgeführt. Sie liefert Antworten auf fünf Bewertungsfragen: Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und EU-Mehrwert.

Die EU-Holzverordnung ist ein Rechtsinstrument der EU zur Bekämpfung des weltweiten Problems des illegalen Holzeinschlags, das auf der Seite der Nachfrage nach Holz und Holzprodukten ansetzt. Sie ist Teil eines breit angelegten Maßnahmenpakets im Rahmen des Aktionsplans „Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor“ (FLEGT), der Gesamtantwort der Europäischen Union auf das weit verbreitete Problem des illegalen Holzeinschlags und seine verheerenden Folgen für die Wälder.

Der FLEGT-Aktionsplan wurde 2003 verabschiedet. Er enthält Verfahren und Maßnahmen zur Eindämmung des Inverkehrbringens von Holz aus illegalem Einschlag in der EU, zur Verbesserung des Angebots von legal geschlagenem Holz und zur Stimulierung der Nachfrage nach Holz aus verantwortungsvoll bewirtschafteten Wäldern. Ein zentraler Bestandteil des FLEGT-Aktionsplans sind die zwischen der EU und holzerzeugenden Ländern außerhalb der EU unterzeichneten freiwilligen Partnerschaftsabkommen (VPAs)⁴. Da im FLEGT-Aktionsplan die Möglichkeit einkalkuliert wurde, dass neue Rechtsvorschriften erarbeitet werden müssen, um den Begrenzungen eines bilateralen, nur auf die Angebotsseite ausgerichteten Ansatzes zu begegnen, unterbreitete die Kommission im Jahr 2008 einen Legislativvorschlag, der später als die EU-Holzverordnung angenommen wurde.

Die Durchführung der EU-Holzverordnung verlief in den meisten Mitgliedstaaten schleppend. Während einige Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der aus der Verordnung erwachsenden Verpflichtungen Fortschritte erzielt haben, ist die Durchführung insgesamt weiterhin nicht zufriedenstellend, und vier Mitgliedstaaten halten die Vorschriften noch nicht in vollem Umfang ein.

Die gesammelten Informationen lassen darauf schließen, dass die wirksame Durchsetzung der EU-Holzverordnung dadurch erschwert wird, dass den zuständigen Behörden keine

¹ Verordnung (EU) Nr. 995/2010, ABl. L 295 vom 12.11.2010, S. 23.

² Delegierte Verordnung (EU) Nr. 363/2012 der Kommission, ABl. L 115 vom 27.4.2012, S. 12, und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 607/2012 der Kommission, ABl. L 177 vom 7.7.2012, S. 16.

³ Mitteilung der Kommission über das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) - COM(2014) 368.

⁴ Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Ghana, Indonesien, Liberia und Republik Kongo.

ausreichenden Mittel zugewiesen werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Verabschiedung der EU-Holzverordnung zeitlich mit Kürzungen bei den öffentlichen Ausgaben zusammenfiel, was sich möglicherweise auf die Mittelzuweisungen ausgewirkt hat. Die Bewertung hat außerdem gezeigt, dass Art und Höhe der bei Verstößen angewendeten Sanktionen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind und dass die zuständigen Behörden ein unterschiedliches Verständnis der EU-Holzverordnung haben und sie unterschiedlich durchsetzen. Während es Anzeichen dafür gibt, dass die Marktteilnehmer in der EU die Sorgfaltspflichtenanforderungen in zunehmendem Maße beachten haben, verlief die Durchführung und Einhaltung durch den privaten Sektor unterschiedlich.

Da die EU-Holzverordnung erst seit relativ kurzer Zeit in Kraft ist, konnte nicht mit hinreichender Sicherheit bestimmt werden, ob sie sich spürbar auf den Markt ausgewirkt und z. B. zu Verlagerungen der Handelsströme geführt hat.

Die Bewertung zeigt, dass die EU-Holzverordnung auch weiterhin von hoher **Relevanz** für die Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags und des damit verbundenen Handels ist, indem sie Marktverhaltensmuster ändert und schrittweise zur Schaffung von Lieferketten führt, die frei von illegal geschlagenem Holz sind. Bestätigt wird dies auch im Siebten Umweltaktionsprogramm⁵, in dem ausdrücklich auf die EU-Holzverordnung „als rechtliche Basis, um dem weltweiten Problem des illegalen Holzeinschlags im Rahmen ihrer Nachfrage nach Holz und Holzprodukten zu begegnen“ Bezug genommen wird. Die Verordnung ist auch ein wichtiges Instrument im Rahmen der internationalen Bemühungen der EU, der Entwaldung und Schädigung der Wälder Einhalt zu gebieten, die Artenvielfalt zu verbessern und zu erhalten und den globalen Klimawandel zu bekämpfen.

International betrachtet hat die EU-Holzverordnung andere Verbraucherländer (wie z. B. Australien, China und Japan) dazu angeregt, vergleichbare Rechtsakte zu erlassen, und sie hat einen Anreiz für Erzeugerländer geschaffen, Systeme zur Überprüfung und zum Nachweis der Erfüllung der Legalitätsanforderungen zu entwickeln, auch durch das Abschließen von VPAs mit der EU.

Der **EU-Mehrwert** der EU-Holzverordnung ist auch weiterhin gegeben: Das Ziel lässt sich besser erreichen, indem einheitliche Vorschriften eingeführt werden, die es der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten ermöglichen, ihren gemeinsamen Markteinfluss in vollem Umfang zu nutzen, um die Nachfrage nach legal geschlagenem Holz zu sichern und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Die EU-Holzverordnung ist **kohärent** mit anderen einschlägigen Politikinstrumenten, insbesondere mit den VPAs und dem FLEGT-Lizenzsystem, sowie mit den EU-Verordnungen über den Handel mit Tieren und Pflanzen wild lebender Arten⁶. Die Komplementarität dieser beiden politischen Rahmen zeigt sich darin, dass die FLEGT-Lizenzen und die gemäß dem Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) ausgestellten Genehmigungen im Rahmen der EU-Holzverordnung anerkannt werden.

Was die **Effizienz** anbelangt, so haben sich aus der EU-Holzverordnung höchst variable Kosten für die Mitgliedstaaten und für den Privatsektor ergeben, die gegen den erwarteten Nutzen im Hinblick auf die Eindämmung des illegalen Holzeinschlags und die Schaffung

⁵ Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“, ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 171.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, ABl. L 61 vom 3.3.1997, S. 1.

gleicher Wettbewerbsbedingungen, durch die Holz und Holzzeugnisse aus illegalem Einschlag vom Markt ferngehalten werden, abgewogen werden müssen.

Eine quantitative Bewertung der **Wirksamkeit** der EU-Holzverordnung wird dadurch erschwert, dass illegale Tätigkeiten naturgemäß im Geheimen erfolgen und keine genauen Daten über den Umfang dieser Tätigkeiten und der durch sie verursachten Kosten vorliegen. Auf EU-Ebene hat die unzureichende Höhe der den zuständigen Behörden für die wirksame Durchführung der EU-Holzverordnung zugewiesenen personellen und finanziellen Mittel verhindert, dass die Verordnung ihr volles Potenzial entfalten konnte.

Abschließend hat die Bewertung gezeigt, dass die EU-Holzverordnung das Potenzial hat, ihre Ziele zu erreichen. Allerdings bedarf es weiterer konsequenter Anstrengungen seitens der Mitgliedstaaten wie auch des Privatsektors, um eine wirksame und effiziente Durchführung zu erreichen.

Dennoch hat die EU-Holzverordnung zu ersten greifbaren Ergebnissen geführt. So haben die von der Kommission und den Mitgliedstaaten durchgeführten Kommunikationskampagnen die EU-Verbraucher für das Problem des illegalen Holzeinschlags sensibilisiert. Außerdem hat die Verordnung einen Anreiz für Erzeugerländer geschaffen, Systeme zur Überprüfung und zum Nachweis der Erfüllung der Legalitätsanforderungen zu entwickeln.