



Rat der
Europäischen Union

094206/EU XXV. GP
Eingelangt am 23/02/16

Brüssel, den 18. Februar 2016
(OR. en)

6311/16

AGRI 80
FORETS 11
ENV 85
DEVGEN 25
RELEX 130
UD 34

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 74 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT 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)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 74 final.

Anl.: COM(2016) 74 final



Brüssel, den 18.2.2016
COM(2016) 74 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

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

{SWD(2016) 33 final}
{SWD(2016) 34 final}

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat

1. Einführung

Die Europäische Union verabschiedete 2010 im Rahmen der Durchführung des Aktionsplans „Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor“ (FLEGT) die Verordnung (EU) Nr. 995/2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen¹ (im Folgenden „EU-Holzverordnung“). Der FLEGT-Aktionsplan ist das politische Instrument der EU zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags in den Wäldern der Welt, und die EU-Holzverordnung dient als Schlüsselinstrument dazu, das Problem von der Nachfrageseite aus anzugehen. Die Verordnung gilt seit März 2013.

Nach Maßgabe von Artikel 20 Absatz 3 der EU-Holzverordnung überprüft die Kommission auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten über die Anwendung dieser Verordnung und der dabei gesammelten Erfahrungen die „Funktionsweise und die Wirksamkeit dieser Verordnung, auch in Bezug auf die Verhinderung des Inverkehrbringens von Holz und Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag“. Im Einklang mit diesen Bestimmungen stellt der vorliegende Bericht die erste Überprüfung der Verordnung durch die Kommission dar.

Die von der Kommission durchgeführte Überprüfung erfolgt in Form einer Bewertung gemäß den EU-Leitlinien für eine „Bessere Rechtsetzung“². Sie liefert Antworten auf fünf Bewertungsfragen: Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und EU-Mehrwert. Die Bewertung deckt die ersten beiden Jahre der Anwendung der EU-Holzverordnung ab. Die darin gewonnenen Ergebnisse basieren auf den der Kommission übermittelten Berichten der Mitgliedstaaten, einer umfassenden Konsultation, Analysen einschlägiger wissenschaftlicher Artikel, einer Analyse der Handelsströme sowie auf einem von einem externen Berater erstellten Bewertungsbericht.

In diesem Bericht werden die wichtigsten Ergebnisse der Bewertung zusammengefasst, Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen für Folgemaßnahmen abgegeben. Er wird ergänzt durch ein Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, in dem die Ergebnisse der Bewertung ausführlicher dargelegt werden. Es sei angemerkt, dass die Bewertung aufgrund des nur zweijährigen Zeitraums, in dem Erfahrungen mit der Durchführung gesammelt werden konnten, von begrenzter Aussagekraft ist.

2. Hintergrund

Illegaler Holzeinschlag ist ein weit verbreitetes Problem von großer internationaler Bedeutung. Er hat verheerende Auswirkungen auf einige der weltweit wertvollsten noch verbliebenen Wälder und auf die Menschen, die darin leben und auf die Ressourcen angewiesen sind, die Wälder liefern. Er trägt zur Entwaldung und Schädigung der

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32010R0995>

² Mitteilung der Kommission über das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) - [COM\(2014\)368](#).

Tropenwälder bei, die möglicherweise 7 bis 14 %³ der globalen Treibhausgas(THG)-Emissionen aufgrund menschlicher Tätigkeiten verursachen; er bedroht die biologische Vielfalt, untergräbt die nachhaltige Bewirtschaftung und Entwicklung der Wälder und hat negative Auswirkungen auf die Verminderung von Armut, auf nachhaltiges und integratives Wirtschaftswachstum und auf eine nachhaltige Entwicklung, auch durch Gefährdung der wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit der Marktteilnehmer, die im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften handeln.

Der FLEGT-Aktionsplan von 2003 enthält Verfahren und Maßnahmen zur Verhinderung 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. Im FLEGT-Aktionsplan wurde die Möglichkeit einkalkuliert, dass neue Rechtsvorschriften erarbeitet werden müssen, um der Nachfrageseite des illegalen Holzeinschlags Rechnung zu tragen, was die Verabschiedung der EU-Holzverordnung zur Folge hatte.

In der EU-Holzverordnung werden die folgenden drei wesentlichen Verpflichtungen eingeführt:

1. Das Inverkehrbringen von Holz und Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag wird verboten;
2. Marktteilnehmer müssen beim erstmaligen Inverkehrbringen von Holzzeugnissen in der EU alle gebotene Sorgfalt walten lassen;
3. Händler von Holz und Holzzeugnissen müssen nach dem erstmaligen Inverkehrbringen Aufzeichnungen über ihre Lieferanten und Kunden führen.

Welche Erzeugnisse in den Geltungsbereich der Verordnung fallen, also der produktbezogene Anwendungsbereich, wird im zugehörigen Anhang dargelegt.

Die EU-Holzverordnung geht auf die Sorgfaltspflicht ein und verlangt von den Marktteilnehmern, eine Sorgfaltspflichtregelung zu entwickeln und anzuwenden oder die Sorgfaltspflichtregelung einer Überwachungsorganisation anzuwenden.

Die EU-Holzverordnung wurde im Dezember 2010 angenommen, gilt allerdings erst seit dem 3. März 2013. Der Übergangszeitraum sollte es den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten und der Privatwirtschaft ermöglichen, sich auf die Anwendung der Verordnung vorzubereiten. Während dieser Zeit verabschiedete die Kommission einen delegierten Rechtsakt und einen Durchführungsrechtsakt⁴, um die Durchführung zu erleichtern.

3. Methode

³<https://ec.europa.eu/jrc/en/news/reporting-greenhouse-gas-emissions-deforestation-and-forest-degradation-pan-tropical-biomass-maps>.

⁴ 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.

Die Bewertung der EU-Holzverordnung begann im April 2015 und deckt den Zeitraum von März 2013 bis März 2015 ab.

In Übereinstimmung mit Artikel 20 Absatz 2 der EU-Holzverordnung waren die Hauptinformationsquelle für die Erstellung dieses Berichts die Berichte der Mitgliedstaaten über die Anwendung der Verordnung, die der Kommission bis zum 30. April 2015 übermittelt wurden. Darüber hinaus führte die Kommission vom 15. April bis zum 3. Juli 2015 eine öffentliche Konsultation auf der speziellen Website „Ihre Stimme in Europa“ durch. Außerdem griff sie auf weitere gezielte Umfragen unter Beteiligten und die eingegangenen spontanen Bemerkungen interessierter Parteien zurück.

Die Bewertung stützt sich auf umfangreiches Evidenzmaterial, jedoch erwies sich die Beurteilung der Leistung eines innovativen Rechtsinstruments nur zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten als schwierige Aufgabe. Es stehen nur begrenzt Informationen über die Auswirkungen der Rechtsvorschriften zur Verfügung, und es ist nicht möglich, vorbehaltlos einige der Auswirkungen und Trends, die aus der Analyse hervorgehen, der Anwendung der EU-Holzverordnung zuzuschreiben.

4. Stand der Durchführung

Nach der Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, zuständige Behörden zu bezeichnen, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße zu erlassen, Kontrollpläne zu erstellen und konsequente Kontrollen von Marktteilnehmern und Überwachungsorganisationen durchzuführen⁵. Darüber hinaus sind in der EU-Holzverordnung technische Unterstützung und Anleitung für Marktteilnehmer durch die Mitgliedstaaten, die dabei von der Kommission unterstützt werden, sowie ein Informationsaustausch zwischen betroffenen Interessenträgern vorgesehen.⁶

Die Bewertung hat ergeben, dass der allgemeine Stand der Durchführung in der EU im Zeitraum März 2013 bis März 2015 uneinheitlich war. Einige Mitgliedstaaten haben erst gegen Ende des Berichtszeitraums mit der Durchführung begonnen. Die Kommission führte mit acht Mitgliedstaaten einen bilateralen Dialog, woraufhin für die meisten von ihnen Konformität erreicht wurde. Gleichwohl leitete die Kommission im Laufe des Jahres 2015 rechtliche Schritte gegen vier Mitgliedstaaten⁷ ein, die ihren Verpflichtungen nicht nachkamen.

4.1 Bezeichnung zuständiger Behörden

Mit Ausnahme Spaniens berichteten alle Mitgliedstaaten, dass sie eine zuständige Behörde für die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen der EU-Holzverordnung seitens der Marktteilnehmer bezeichnet hätten.⁸ Die institutionellen Strukturen, die rechtlichen Befugnisse und der Status dieser Organe sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich; dies spiegelt die unterschiedlichen rechtlichen und institutionellen

⁵ Artikel 7 Absatz 1, Artikel 10 Absatz 1 und Artikel 19 der EU-Holzverordnung.

⁶ Artikel 13 der EU-Holzverordnung.

⁷ Ungarn, Griechenland, Spanien und Rumänien.

⁸ <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>.

Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten wider. Die für die Anwendung und Durchsetzung der EU-Holzverordnung zur Verfügung gestellten personellen und finanziellen Mittel, die in den Berichten genannt wurden, wiesen sehr große Unterschiede auf. Die verfügbaren personellen Mittel reichen von 1 Person bis etwa 200 Personen pro Monat.⁹

4.2 Sanktionen für Verstöße gegen die EU-Holzverordnung

24 Mitgliedstaaten berichteten von Sanktionen, die in ihren nationalen Rechtsvorschriften für Verstöße gegen die Verpflichtungen aus dieser Verordnung (Verbot des Inverkehrbringens, Sorgfaltspflicht und Rückverfolgbarkeit) verankert wurden. Griechenland, Ungarn, Rumänien und Spanien sind noch dabei, geeignete Sanktionsbestimmungen auszuarbeiten.

Bei den Sanktionen bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten; sie reichen von der Mitteilung von Abhilfemaßnahmen, Geldstrafen, der Beschlagnahme von Holz, der Aussetzung der Genehmigung zur Ausübung einer Handelstätigkeit bis hin zu Gefängnisstrafen. Einige Mitgliedstaaten haben lediglich verwaltungsrechtliche Sanktionen eingeführt, während andere den Verstoß gegen einige der Verpflichtungen als Straftatbestand behandeln. Sanktionen für Verstöße gegen das Verbot des Inverkehrbringens sind im Allgemeinen höher angesetzt als diejenigen für eine Nichteinhaltung der Sorgfaltspflicht und der Rückverfolgbarkeitsverpflichtungen. Zu den Faktoren, die von den Mitgliedstaaten bei Bestimmung des Sanktionsmaßes berücksichtigt werden, zählen auch die wirtschaftlichen Gegebenheiten des jeweiligen Landes und die Sanktionen, die bei Verstößen gegen andere Verpflichtungen vergleichbarer Art (z. B. in den EU-Verordnungen über den Handel mit Tieren und Pflanzen wild lebender Arten¹⁰) angewendet werden. Wenngleich die Mitgliedstaaten befugt sind, die Sanktionen zu bestimmen, bedeuten zu große Unterschiede beim Sanktionsmaß, dass die Marktteilnehmer in der EU nicht unter gleichen Wettbewerbsbedingungen agieren können.

In 19 Mitgliedstaaten wurden aufgrund der Kontrollen Abhilfemaßnahmen verlangt oder Sanktionen für Verstöße gegen die Verpflichtungen aus der EU-Holzverordnung verhängt. Einige Untersuchungen wurden auf der Grundlage begründeter Bedenken Dritter eingeleitet. Da bisher erst eine begrenzte Zahl von Sanktionen angewendet wurde, kann noch nicht festgestellt werden, ob sie „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sind.

4.3 Kontrollen von Marktteilnehmern und Überwachungsorganisationen

26 Mitgliedstaaten¹¹ berichteten, dass ihre zuständigen Behörden, wie in Artikel 10 Absatz 2 der EU-Holzverordnung vorgeschrieben, über Pläne für die Kontrolle von Marktteilnehmern verfügten. Alle zuständigen Behörden wenden einen risikobasierten Ansatz für die Erstellung und Überprüfung ihrer Pläne an. Risikofaktoren umfassen die Merkmale von Lieferanten und ihren Erzeugnissen, die Art der Marktteilnehmer sowie sämtliche von Dritten erhaltenen Informationen (d. h. „begründete Bedenken“).

⁹ Zweijahresberichte der Mitgliedstaaten.

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates und Verordnung (EG) Nr. 865/2006 der Kommission.

¹¹ Griechenland und Ungarn stellten keine Informationen über die angewandten Risikofaktoren zur Verfügung.

Bislang haben noch nicht alle Mitgliedstaaten gemeldet, dass sie Kontrollen durchgeführt haben. In mehreren Ländern wurde mit den Kontrollen aufgrund von Verzögerungen bei der Verabschiedung der jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften spät begonnen; zudem waren diese zunächst sporadischer Art, wenngleich sie mit der Zeit systematischer und rigoroser wurden.

Die Anerkennung von Überwachungsorganisationen durch die Kommission begann im August 2013, als die ersten zwei solchen Organisationen anerkannt wurden. Zum Zeitpunkt der Bewertung hatte die Kommission neun Überwachungsorganisationen anerkannt.¹² Da die zuständigen Behörden verpflichtet sind¹³, eine Überwachungsorganisation mindestens einmal in zwei Jahren zu kontrollieren, erfolgten Kontrollen der ersten anerkannten Überwachungsorganisation im zweiten Halbjahr 2015, also nach dem vom vorliegenden Bericht erfassten Bewertungszeitraum.

4.4 Kommunikation, Verbreitung, Zusammenarbeit und Informationsaustausch

2012 führte die Kommission eine Kommunikationskampagne zur EU-Holzverordnung¹⁴ durch, und auch die Mitgliedstaaten berichteten über die Durchführung von Sensibilisierungskampagnen auf nationaler Ebene. Zur Förderung einer koordinierten Auslegung zentraler Bestimmungen der Verordnung mit Blick auf eine einheitliche Anwendung innerhalb der EU wurde von der Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein Leitfaden zur EU-Holzverordnung¹⁵ entwickelt. Die von den Mitgliedstaaten mit Unterstützung der Kommission gebotene Anleitung und Hilfe mit dem Schwerpunkt auf kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) erfolgte jedoch nur in begrenztem Maße.

Zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten fand eine umfassende Zusammenarbeit statt. Dazu gehörten Sachverständigentreffen zur Durchführung der Verordnung, Sitzungen mit Schwerpunkt auf der Durchsetzung der Maßnahmen und die Pflege von Kontakten mit einer Reihe von Holz erzeugenden und verbrauchenden Nicht-EU-Ländern. Im Januar 2015 richtete die Kommission eine elektronische Kommunikationsplattform für den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ein.

5. Bewertung

5.1. Relevanz

Die Union ist entschlossen, illegalen Holzeinschlag und den damit verbundenen Handel zu bekämpfen, der weltweit ein anhaltendes Problem darstellt, das äußerst schädliche ökologische, soziale und wirtschaftliche Auswirkungen hat. Als Teil des FLEGT-Aktionsplans wurde die EU-Holzverordnung als übergreifendes Instrument verabschiedet,

¹²Nach dem Bewertungszeitraum wurden drei weitere Überwachungsorganisationen von der Kommission anerkannt: <http://ec.europa.eu/environment/forests/mos.htm>.

¹³ Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 607/2012.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/environment/eutr2013/>.

¹⁵ <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/Final%20Guidance%20document.pdf>.

mit dem sichergestellt werden soll, dass ausschließlich Erzeugnisse aus legal geschlagenem Holz in der EU vermarktet werden. Es hat sich gezeigt, dass die Verordnung, seit sie angewendet wird, verantwortungsbewusstere Strategien für die Beschaffung von Holz gefördert hat und damit nachweislich über ein Potenzial zur Veränderung des Verhaltens von Marktteilnehmern und zur Einrichtung von Lieferketten, die frei von illegal geschlagenem Holz sind, verfügt. Somit leistet sie einen Beitrag zur Erreichung der übergeordneten Ziele des FLEGT-Aktionsplans.

Bestätigt wurde die Relevanz der Verordnung im Siebten Umweltaktionsprogramm (2013-2020)¹⁶, 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 Bewertung hat ergeben, dass die Verordnung in den Augen vieler beteiligter Interessenträger den internationalen Bemühungen zur Eindämmung der Entwaldung und Schädigung der Wälder, zur Erhaltung der Artenvielfalt und zur Bekämpfung des globalen Klimawandels (Reduzierung der Emissionen aus der Entwaldung, Stärkung der Rolle der Wälder für die Naturerhaltung, nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern und Ausbau des Kohlenstoffspeichers Wald in Entwicklungsländern auf der Grundlage des Warschauer Rahmens für REDD+-Maßnahmen)¹⁷ einen beträchtlichen Mehrwert hinzufügt und der EU folglich hilft, ihre internationalen Verpflichtungen zu erfüllen.

5.2. EU-Mehrwert

Der Kampf gegen illegalen Holzeinschlag und den damit verbundenen Handel ist eine globale Herausforderung, die nicht wirksam angegangen werden kann, wenn die Mitgliedstaaten einzeln handeln. Durch die mit der EU-Holzverordnung eingeführten unionsweit einheitlichen Vorschriften können sich die Union und die Mitgliedstaaten ihren gemeinsamen Markteinfluss in vollem Umfang zunutze machen, um die Nachfrage nach legal geschlagenem Holz sicherzustellen und Verzerrungen auf dem EU-Markt zu vermeiden, zu denen es gekommen wäre, wenn unterschiedliche Vorschriften von einzelnen Mitgliedstaaten erlassen worden wären.

Durch die EU-Holzverordnung sollen gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden, indem einheitliche Anforderungen an die Legalität sowohl von Holz aus heimischer Erzeugung als auch von eingeführten Holzzeugnissen festgelegt werden und eine zusätzliche Kontrollebene eingeführt wird, die für alle Marktteilnehmer innerhalb der EU gilt. Ohne die EU-Holzverordnung würde der Prozess der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Marktteilnehmer zum Erliegen kommen, und es würden diejenigen Marktteilnehmer benachteiligt, die bereits die Sorgfaltspflichten anwenden,

¹⁶ 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.

¹⁷ http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd/items/8180.php.

insbesondere da billigeres illegales Holz ungehindert auf den EU-Markt gelangen würde. Ohne die EU-Holzverordnung wären die bei anderen Teilen des FLEGT-Aktionsplans erzielten Fortschritte, wie z. B. die freiwilligen Partnerschaftsabkommen, ernsthaft gefährdet, ebenso die Möglichkeiten der EU, im Rahmen von jüngst abgeschlossenen bilateralen Handelsvereinbarungen Zusicherungen im Hinblick auf die Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags zu erreichen.

5.3. Effizienz

Die EU-Holzverordnung zieht Einhaltungskosten für die Mitgliedstaaten nach sich. Zum einen entstehen diese Kosten bei der Durchführung von Kontrollen von Marktteilnehmern und Überwachungsorganisationen. In vielen Fällen erscheinen die zur Durchführung von Kontrollen der Marktteilnehmer eingesetzten personellen und finanziellen Mittel, verglichen mit der Zahl der Marktteilnehmer in diesen Ländern, unverhältnismäßig gering, mit der Folge, dass die abschreckende Wirkung der Durchsetzungsmaßnahmen eher begrenzt bleibt. Die Bewertung hat ergeben, dass den zuständigen Behörden in den einzelnen Mitgliedstaaten finanzielle Mittel in sehr unterschiedlicher Höhe zugewiesen werden. Dabei sei angemerkt, dass einige Mitgliedstaaten für die Durchführung und Durchsetzung der EU-Holzverordnung keine zusätzlichen finanziellen Mittel bereitgestellt haben.

Auch für den Privatsektor fallen durch die EU-Holzverordnung Einhaltungskosten an. Diese Kosten hängen ab von evtl. bereits vorher bestehenden verantwortungsvollen Beschaffungsstrategien, von der Art und der Komplexität der gehandelten Erzeugnisse, von der Anzahl und den geografischen Standorten der Lieferanten und schließlich von der Komplexität der Lieferketten. Die Kosten für Unternehmen können Investitionen in Informationssysteme, die Entwicklung von unternehmenseigenem Know-how und die Schulung von Mitarbeitern umfassen. Diese Einschätzung stimmt in wesentlichen Teilen mit der Kostenprognose in der Folgenabschätzung¹⁸ überein, die 2008, dem Jahr, in dem die Kommission ihren Verordnungsentwurf vorlegte, durchgeführt wurde. Es wurde erwartet, dass sich die Einhaltungskosten hinsichtlich des Verbots des Inverkehrbringens neutral verhalten würden, während davon ausgegangen wurde, dass die Einhaltungskosten hinsichtlich der Sorgfaltspflicht von bereits vorher bestehenden diesbezüglichen Verpflichtungen und der Qualität der Kontrollsysteme im Rahmen der Beschaffungspolitik der Unternehmen abhängen würden.

Die Einhaltungskosten für den Privatsektor werden im Allgemeinen als überschaubar eingeschätzt in Bezug auf Unternehmen, die bereits verantwortungsvolle

¹⁸ Study for Assessment of the Impact of Potential Further Measures to Prevent the Importation or Placing on the Market of Illegally Harvested Timber or Products Derived from Such Timber (Studie für eine Folgenabschätzung bei möglichen weiteren Maßnahmen zur Verhinderung der Einfuhr oder des Inverkehrbringens von Holz oder Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag). Siehe unter http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/ia_report.pdf. Siehe auch die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen als Begleitpapier zum Vorschlag für eine Verordnung über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, unter: http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/impact_assessment.pdf.

Beschaffungsstrategien verfolgen. Dies kann auch auf Unternehmen zutreffen, die sich für kostengünstige Praktiken entscheiden (siehe unten) oder mit Holzerzeugnissen mit relativ einfachen Lieferketten handeln.

Verwaltungsaufwand für kleine und mittlere Unternehmen

Die Sorgfaltspflichten der EU-Holzverordnung gelten für Unternehmen jeder Größe. Große Firmen waren offensichtlich besser und schneller in der Lage, sich an die neuen Anforderungen anzupassen, als KMU. KMU mögen aufgrund ihrer geringen Skaleneffekte benachteiligt sein, da die Sorgfaltspflichten von einem niedrigeren Umsatz aufgefangen werden müssen, doch gibt es keine klaren Hinweise darauf, dass die Tatsache, ein kleines Unternehmen zu sein, ein Hindernis für die Anwendung einer wirksamen Sorgfaltspflichtregelung darstellt.¹⁹

Die Bewertung basiert auf einer sehr kleinen Stichprobe von Antworten, die im Rahmen der Online-Konsultation eingegangen waren. Dabei wurde festgestellt, dass einige KMU der Einhaltung der EU-Holzverordnung kritisch gegenüberstehen, was auf Verständnisschwierigkeiten im Zusammenhang mit den technischen Anforderungen von Sorgfaltspflichtregelungen, einem Mangel an Personal mit entsprechendem Fachwissen und der notwendigen Erfahrung für die Ausübung von Sorgfaltspflichten und/oder begrenzte finanzielle Ressourcen zur Aktualisierung ihrer bestehenden Kontrollsysteme zurückzuführen ist.

Es hat sich gezeigt, dass die Einhaltungskosten im Rahmen der EU-Holzverordnung für KMU vermindert werden können, wenn Unternehmen kostengünstige Maßnahmen ergreifen (siehe unten), kostspielige IT-Lösungen meiden und externe technische Unterstützung zur Entwicklung und Anwendung geeigneter Sorgfaltspflichtregelungen in Anspruch nehmen.

Kostengünstige Maßnahmen

Im Rahmen der Durchführung der EU-Holzverordnung wurden mehrere kostengünstige Maßnahmen ermittelt: i) Zusammenarbeit zwischen Behörden der Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und entsprechenden Stellen in Drittländern, ii) Zurückgreifen der zuständigen Behörden auf begründete Bedenken, die von Dritten bezüglich der Einhaltung der Verordnung geäußert wurden, iii) Entwicklung von Sorgfaltspflichtregelungen durch die Marktteilnehmer, die nicht nur den Anforderungen der EU-Holzverordnung, sondern auch anderen geltenden Rechtsinstrumente entsprechen (z. B. dem USA Lacey Act und dem australischen Gesetz über das Verbot illegalen Holzeinschlags), iv) Verwendung durch die Marktteilnehmer von freiwilligen, von Dritten überprüften Regelungen (d. h. freiwillige Zertifizierung) bei den Risikobewertungs- und Risikominderungsverfahren, v) Nutzung der Ergebnisse, die bei den Verhandlungen der EU mit den Ländern mit freiwilligen

¹⁹ Siehe eine Umfrage zur Vorgehensweise bei Sorgfaltspflichten unter kleinen und mittleren Unternehmen, die 2015 vom Global Timber Forum (GTF) durchgeführt wurde: <http://www.illegal-logging.info/content/gtf-supplier-and-consumer-due-diligence-analysis>.

Partnerschaftsabkommen über die Bestimmungen zur Legalität erzielt wurden, für die Zwecke der Sorgfaltspflichten und Kontakte zu nationalen Behörden.

Seit Inkrafttreten der EU-Holzverordnung wurden die Standards der wichtigsten Zertifizierungssysteme für Holz entsprechend den in der Verordnung angegebenen Legalitätsbestimmungen angeglichen und haben sich als praktisches Hilfsmittel erwiesen, auf das EU-Marktteilnehmer im Rahmen ihres Risikobewertungs- und Risikominderungsverfahrens zurückgreifen können. Die Rolle der von Dritten überprüften Regelungen bei der Durchführung der Vorschriften könnte im Leitfaden zur EU-Holzverordnung noch präzisiert werden.

5.4. Wirksamkeit

Während des Bewertungsprozesses wurden die folgenden größeren Schwierigkeiten bei der wirksamen Anwendung der EU-Holzverordnung ermittelt: unzureichende personelle und finanzielle Ressourcen der zuständigen Behörden, unterschiedliche Arten von Sanktionen und ein unterschiedliches Sanktionsmaß in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie Unterschiede beim Verständnis und der Anwendung der Verordnung innerhalb der EU. Diese Schwierigkeiten führten zu einer uneinheitlichen Durchsetzung, die wiederum ungleiche Wettbewerbsbedingungen für die Marktteilnehmer zur Folge hat.

Die Bewertung hat jedoch ergeben, dass die Verordnung und die von der Kommission und den Mitgliedstaaten durchgeführten Kommunikationskampagnen die Bürger für das Problem des illegalen Holzeinschlags sensibilisiert haben. Die Verordnung, ein Text mit Bedeutung für den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), wurde in das Abkommen über den EWR aufgenommen und wird derzeit auch von Norwegen, Island und Lichtenstein durchgeführt. Sie hat einen Anreiz für Erzeugerländer geschaffen, Systeme zur Überprüfung und zum Nachweis der Einhaltung der Legalitätsanforderungen zu entwickeln, und einige Drittländer dazu gebracht, im Rahmen von FLEGT freiwillige Partnerschaftsabkommen mit der EU zu schließen²⁰. Darüber hinaus war sie zusammen mit dem US-amerikanischen Lacey Act Anlass dafür, dass andere Verbraucherländer ihre einzelstaatlichen Rechtsvorschriften durch ähnliche Rechtsakte ausgeweitet (Australien, Schweiz) oder begonnen haben, Maßnahmen in Betracht zu ziehen, die eine ähnliche Zielsetzung verfolgen (China, Japan, Korea). Die EU-Holzverordnung hatte auch Einfluss auf Änderungen der EU-Rechtsvorschriften im Bereich des Handels mit frei lebenden Tieren und Pflanzen²¹ und zwar dahingehend, dass die Verordnung der Kommission durch die Schaffung einer Rechtsgrundlage verschärft wurde, nach der die Vollzugsbehörden der Mitgliedstaaten die Ausstellung einer

²⁰ Die Ausfuhren aus Indonesien in die EU sind 2014 und 2015 belegtermaßen gestiegen, was auch auf die erleichterte Einhaltung der Bestimmungen der EU-Holzverordnung für Holz zurückzuführen ist, das Gegenstand einer SVLK-Lizenz ist – der indonesischen Legalitätssicherungslizenz für Holz, eine Vorgängerversion der FLEGT-Genehmigung.

²¹ Verordnung (EU) 2015/870 der Kommission vom 5. Juni 2015 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 865/2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates in Bezug auf den Handel mit Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten, ABl. L 142 vom 6.6.2015, S. 3.

Einfuhrgenehmigung verweigern können, wenn sie ernsthafte Zweifel an der Legalität einer Sendung von CITES-Exemplaren haben.

Wirksamkeit des Verbots des Inverkehrbringens (Artikel 4 Absatz 1)

Die Mitgliedstaaten haben über keine Fälle von abgeschlossenen Untersuchungen wegen Verstößen insbesondere gegen die Verbotsbestimmung berichtet.²² Aufgrund des begrenzten Zeitraums und der unzureichenden Erfahrung mit der Durchsetzung des Verbots konnten keine Schlussfolgerungen hinsichtlich seiner Wirksamkeit gezogen werden.

Eine quantitative Bewertung der Auswirkungen der EU-Holzverordnung auf den Handel mit Holz aus illegalem Einschlag gestaltet sich schwierig, da es sich um illegale und somit im Geheimen stattfindende Tätigkeiten handelt. Aus den analysierten Handelsstatistiken geht keine deutliche Veränderung bei den Einfuhren von Holz und Holzzeugnissen während der letzten beiden Jahre hervor, die eindeutig der Anwendung der EU-Holzverordnung zugeschrieben werden könnte.

Anwendung der Sorgfaltspflichtregelungen (Artikel 6)

Die Marktteilnehmer in der EU haben die Anforderungen im Rahmen der Sorgfaltspflicht während der ersten zwei Jahre der Anwendung der Verordnung nicht konsequent umgesetzt. Auch wenn es Hinweise dafür gibt, dass sich die Situation allmählich verbessert, ist die Einhaltung dieser Anforderungen seitens des Privatsektors weiterhin uneinheitlich und unzureichend.

Von den zuständigen Behörden durchgeführte Kontrollen haben gezeigt, dass viele Marktteilnehmer zwar irgendeine Sorgfaltspflichtregelung eingeführt hatten, diese aber nicht immer die Anforderungen der EU-Holzverordnung erfüllten, was die Einführung von Abhilfemaßnahmen erforderlich machte. Einige Interessenträger führten an, dass die Sorgfaltspflicht aufgrund ihrer Neuheit und der unzureichenden Anleitung erhebliche umsetzungstechnische Herausforderungen mit sich bringe.

Die Haupthindernisse bei der Einrichtung einer vollständig funktionierenden Sorgfaltspflichtregelung sind unter anderem Schwierigkeiten, all die einzelnen Bestandteile zu verstehen, die für die Einrichtung einer soliden Sorgfaltspflichtregelung benötigt werden, Schwierigkeiten, Informationen über geltende Gesetze in Herstellerländern zusammenzutragen, eine mangelnde Zusammenarbeit mit Lieferanten und fehlende geeignete Maßnahmen zur Bewertung und Minderung von Risiken.

Die anerkannten Überwachungsorganisationen stellen den Marktteilnehmern eine Sorgfaltspflichtregelung zur Verfügung, wenn diese nicht über unternehmensinterne Kapazitäten verfügen, um ihre eigene zu entwickeln. Bislang war das Interesse von Marktteilnehmern am Dienstleistungsangebot der Überwachungsorganisationen sehr gering, und nur ein kleiner Teil von ihnen verwendet aktuell Sorgfaltspflichtregelungen von Überwachungsorganisationen und nimmt deren Überprüfungsdienstleistungen in Anspruch.

²² In einigen wenigen Einzelfällen wurden Untersuchungen im Zusammenhang mit der Legalität eingeführter Holzzeugnisse auf der Grundlage begründeter Bedenken durchgeführt.

Ein niedriges Niveau der Rechtsdurchsetzung durch die zuständigen Behörden fördert nicht die Einführung einer Sorgfaltspflichtregelung, und die Marktteilnehmer sind zögerlich, einen Vertrag mit einer Überwachungsorganisation abzuschließen, da diese Organisationen gemäß der EU-Holzverordnung verpflichtet sind, größere Versäumnisse den zuständigen Behörden zu melden.

Obwohl die Umsetzung der Sorgfaltspflicht schleppend verläuft, lässt sich festhalten, dass die Marktteilnehmer allmählich Sorgfaltspflichtregelungen einführen und mehr und mehr Informationen und Legalitätszusicherungen von ihren Lieferanten einholen. Daraus ist ersichtlich, dass die Sorgfaltspflicht Potenzial zur Veränderung des Marktverhaltens von Marktteilnehmern birgt und auf diese Weise zur Errichtung von Lieferketten führt, die frei von illegal geschlagenem Holz sind. Allerdings wird noch mehr Zeit benötigt, um eine endgültige Bewertung abgeben zu können.

5.5. Kohärenz

Die EU-Holzverordnung ist kohärent mit anderen einschlägigen Rechtsakten im Forstsektor und in anderen Sektoren, insbesondere mit den FLEGT-VPA-Lizenzsystemen und den EU-Verordnungen über den Handel mit Tieren und Pflanzen wild lebender Arten.

Fortschritte hinsichtlich der freiwilligen Partnerschaftsabkommen im Rahmen des FLEGT

Ein wesentliches Element des FLEGT-Aktionsplans bilden die freiwilligen Partnerschaftsabkommen (VPAs). Dabei handelt es sich um bilaterale Abkommen zwischen der EU und Holz erzeugenden und ausführenden Drittländern, die auf Antrag dieser Länder ausgehandelt werden können. VPAs sehen die Einführung eines FLEGT-Lizenzsystems vor, mit dem die Legalität von Einfuhren von Holz erzeugnissen aus diesen Ländern in die EU sichergestellt werden soll. In der EU-Holzverordnung ist eine Legalitätsvermutung für Holz erzeugnisse vorgesehen, für die eine FLEGT-Lizenz ausgestellt wurde²³.

Bislang wurden sechs VPAs²⁴ unterzeichnet, über neun weitere²⁵ wird derzeit verhandelt. Die beiden fortschrittlichsten Länder sind Indonesien und Ghana, und die ersten Einfuhren von Holz erzeugnissen mit FLEGT-Lizenz aus einem (oder beiden) dieser Länder werden derzeit für 2016 erwartet.

Ungeachtet der in einer Reihe von FLEGT-VPA-Ländern erzielten Fortschritte gibt es mangels Holz mit FLEGT-Lizenz auf dem EU-Markt keinen eindeutigen Nachweis dafür, dass VPAs einen Beitrag dazu geleistet haben, das Vorkommen von Holz und Holz erzeugnissen aus illegalem Einschlag auf dem Binnenmarkt zu reduzieren.

6. Produktbezogener Anwendungsbereich

²³ Artikel 3 Absatz 1 der EU-Holzverordnung.

²⁴ Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Ghana, Indonesien, Liberia, Republik Kongo.

²⁵ Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Gabun, Guyana, Honduras, Laos, Malaysia, Thailand, Vietnam.

Der produktbezogene Anwendungsbereich der EU-Holzverordnung wird in deren Anhang bestimmt, und zwar unter Verwendung einer Kombination aus einem Verweis auf Codes der Kombinierten Nomenklatur (KN-Codes) der EU und einer Produktbeschreibung. Die EU-Holzverordnung deckt eine beträchtliche Anzahl von Holzserzeugnissen ab, trotzdem sind nicht alle Holzserzeugnisse im Anwendungsbereich enthalten. Ausnahmen vom Anwendungsbereich werden im Text der Verordnung²⁶ und im zugehörigen Anhang genannt. Einige Holzserzeugnisse wie z. B. Musikinstrumente (KN 92), Särge aus Holz (KN 4421) und Sitze aus Holz (KN 94) fallen nicht unter die Verordnung.

Beratungen mit beteiligten Interessenträgern haben ergeben, dass viele den derzeitigen produktbezogenen Anwendungsbereich der EU-Holzverordnung nicht optimal finden und der Ansicht sind, er sollte mehr Holzserzeugnisse erfassen, beispielsweise die obengenannten sowie bedrucktes Papier (siehe unten). Andere hingegen sind der Meinung, dass der produktbezogene Anwendungsbereich nicht ausgeweitet werden sollte, solange die EU-Holzverordnung noch nicht vollständig umgesetzt ist und effektiv angewandt wird.

Was den Marktanteil anbelangt, so ist derzeit eine wichtige Gruppe von Erzeugnissen ausgenommen, nämlich „Bücher, Zeitungen, Bilddrucke und andere Erzeugnisse des grafischen Gewerbes; hand- oder maschinengeschriebene Schriftstücke und Pläne“. Anders als in der EU gedruckte Medien, bei denen eingeführter Zellstoff und eingeführtes Papiermaterial auf seine Legalität hin kontrolliert wird, durchlaufen eingeführte gedruckte Medien keine Sorgfaltsprüfung und unterliegen keinen Legalitätskontrollen hinsichtlich der Holzfasern, die in ihnen verarbeitet sind. Das Risiko, aus illegal geschlagenem Holz erzeugt zu sein, ist bei diesen Erzeugnissen daher möglicherweise höher. Die unterschiedliche Behandlung von heimisch erzeugten und eingeführten Druckerzeugnissen würde entfallen, wenn bedrucktes Papier in den Anwendungsbereich aufgenommen würde. Bei einer etwaigen Ausweitung des produktbezogenen Anwendungsbereichs müssten die Vielfalt und Komplexität von Druckerzeugnissen berücksichtigt werden.

7. Schlussfolgerungen

Die Bewertung der EU-Holzverordnung erfolgt bereits zwei Jahre, nachdem mit ihrer Anwendung begonnen wurde – ein Zeitraum, der insbesondere angesichts der Neuheit der obligatorischen Sorgfaltspflicht nicht lang genug ist, um beurteilen zu können, inwiefern die Verordnung die gesteckten Ziele erreicht.

Die Durchführung und Durchsetzung der EU-Holzverordnung verlief in den ersten beiden Jahren langsam und uneinheitlich und ist nach wie vor noch nicht abgeschlossen. In der letzten Zeit wurden beachtliche Fortschritte erzielt, auch wenn zum Zeitpunkt der Bewertung noch nicht alle Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen im Rahmen der Verordnung nachgekommen sind. Es ist aber festzustellen, dass die Marktteilnehmer allmählich die Sorgfaltspflicht aufgreifen. Die uneinheitliche Durchführung und der Mangel an konsequenter

²⁶ Artikel 2 Buchstaben a und b und Artikel 3 der EU-Holzverordnung.

Durchsetzung in den ersten beiden Jahren ihrer Anwendung hat die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen nicht erleichtert, die Marktteilnehmer vor unlauterem Wettbewerb durch Erzeugnisse aus illegalem Holzeinschlag schützen würden.

Aufgrund der kurzen Zeit, in der die Verordnung angewandt wurde, konnte in diesem Rahmen keine quantitative Bewertung ihrer Auswirkungen auf den Handel mit illegalem Holz und illegalen Holzzeugnissen auf dem Binnenmarkt vorgenommen werden, weshalb es schwierig war festzustellen, ob die Verordnung ihr Ziel, das Inverkehrbringen von Holz und Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag zu verhindern, erreicht hat.

Die EU-Holzverordnung wird weltweit als wichtiges Gesetzgebungsinstrument zur Bekämpfung und Eindämmung des illegalen Holzeinschlags und des Handels mit Holz und Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag wahrgenommen. Die Verordnung hat andere Verbraucherländer angeregt, vergleichbare Rechtsakte zu erarbeiten. Durch ihre Abdeckung der Nachfrageseite bildet sie außerdem das notwendige Gegenstück zum wichtigsten auf die Angebotsseite bezogenen Instrument, den FLEGT-VPAs. Ohne die EU-Holzverordnung bestünden weitaus weniger Anreize, VPAs einzuführen, da in der EU dann keine Legalitätssicherung erforderlich wäre.

Durch die Verordnung wurde das Bewusstsein für das Problem des illegalen Holzeinschlags und seine Folgen für die Umwelt und das Klima innerhalb der Industrie und unter Verbrauchern gesteigert. Auch Änderungen hin zu einer Verschärfung der EU-Verordnungen über den Handel mit Tieren und Pflanzen wild lebender Arten wurden durch sie beeinflusst.

Hinsichtlich der unter Artikel 20 der EU-Holzverordnung aufgeführten speziell zu überprüfenden Punkte hat die Bewertung Folgendes ergeben:

- I. **Der Verwaltungsaufwand für KMU** hängt sehr stark von der Komplexität des Geschäftsumfelds und von bereits vorher bestehenden verantwortungsvollen Beschaffungsstrategien ab. KMU mögen aufgrund ihrer geringen Skaleneffekte bei der Anwendung einer wirksamen Sorgfaltspflichtregelung benachteiligt sein, doch gibt es keine klaren Hinweise darauf, dass die Tatsache, ein kleines Unternehmen zu sein, ein Hindernis für die Anwendung einer wirksamen solchen Regelung darstellt.
- II. Einige Interessenträger halten den **produktbezogenen Anwendungsbereich** für unvollständig und schlagen vor, diesen auf Musikinstrumente, Säрге, Sitze und/oder bedrucktes Papier auszuweiten. Einige Interessenträger haben sogar vorgeschlagen, beim produktbezogenen Anwendungsbereich umgekehrt vorzugehen und alle Holz enthaltenden Erzeugnisse einzubeziehen (mit möglichen Ausnahmen), während andere der Ansicht sind, der produktbezogene Anwendungsbereich sollte erst dann ausgeweitet werden, wenn die EU-Holzverordnung in der gesamten EU einheitlich angewendet wird. Die Kommission wird möglicherweise - vorbehaltlich einer Folgenabschätzung zu den Optionen - eine Ausweitung des produktbezogenen Anwendungsbereichs in Betracht ziehen.

III. Hinsichtlich der **Wirksamkeit des Verbots** des Inverkehrbringens konnten angesichts der unzureichenden Erfahrungen mit der Durchsetzung des Verbots keine Schlussfolgerungen gezogen werden. Was die Wirksamkeit der **Sorgfaltspflichtregelung** anbelangt, so hat diese Pflicht – wenngleich schwer zu verstehen und nicht so leicht anzuwenden – offenbar einigen Einfluss auf die Praktiken der Marktteilnehmer.

8. Empfehlungen und nächste Schritte

Um den festgestellten Mängeln zu begegnen, sollten die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen im Rahmen der Durchführung und Durchsetzung erheblich verstärken. Der gegenwärtige Umfang der den zuständigen Behörden zugewiesenen technischen Kapazitäten und (personellen und finanziellen) Ressourcen wird den Erfordernissen nicht gerecht und muss in den meisten Mitgliedstaaten aufgestockt werden mit dem Ziel, die Anzahl und Qualität der Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen zu erhöhen. Dies wird wiederum die Industrie veranlassen, eine verlässliche und funktionierende Sorgfaltspflichtregelung anzuwenden. Die zuständigen Behörden sollten zudem weitere Anstrengungen unternehmen, um die Marktteilnehmer und insbesondere KMU über die Anforderungen der EU-Holzverordnung zu informieren. Insbesondere sollten die ermittelten kostengünstigen Maßnahmen zur Umsetzung der Sorgfaltspflicht weiter gefördert werden.

Die Kommission wird den Mitgliedstaaten und Marktteilnehmern weiterhin Anleitungen zur Verfügung stellen, indem der Leitfaden zur EU-Holzverordnung erforderlichenfalls ergänzt wird, um eine einheitliche Anwendung der Verordnung in der EU zu erreichen. Die Kommission wird weiterhin die Kommunikation erleichtern und bei Treffen der Sachverständigengruppe eine Annäherung zwischen den unterschiedlichen Durchsetzungskonzepten der zuständigen Behörden unterstützen.

Im Lichte der obigen Ausführungen hält es die Kommission nicht für erforderlich, Änderungen der wesentlichen Bestimmungen der EU-Holzverordnung vorzuschlagen, da die Bewertung keine Notwendigkeit von Änderungen der Schlüsselemente der Rechtsvorschriften ergeben hat. Sie wird jedoch - vorbehaltlich einer Folgenabschätzung zu den Optionen - möglicherweise in Erwägung ziehen, den im Anhang der EU-Holzverordnung festgelegten produktbezogenen Anwendungsbereich im Wege eines delegierten Rechtsakts auszuweiten.