



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.10.2024
COM(2024) 446 final

2024/0245 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über die Kündigung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens zwischen der
Europäischen Union und der Republik Kamerun über Rechtsdurchsetzung,
Politikgestaltung und Handel im Forstsektor sowie über die Einfuhr von Holzprodukten
in die Europäische Union**

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Der EU-Aktionsplan für Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT)¹ wurde 2003 angenommen. Mit dem Aktionsplan sollen die weltweiten Bemühungen zur Lösung des Problems des illegalen Holzeinschlags und des damit verbundenen Handels unterstützt werden. Ein wichtiger Aspekt des FLEGT-Aktionsplans war der Abschluss eines Freiwilligen Partnerschaftsabkommens zwischen der Europäischen Union und Holzerzeugerländern zur Schaffung eines Rechtsrahmens, mit dem gewährleistet werden soll, dass das gesamte in die EU ausgeführte Holz legal erzeugt oder rechtmäßig erworben wurde. Zentrales Element des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens ist das FLEGT-Genehmigungssystem, das dazu dient, den legalen Ursprung von Holz zu überprüfen, sicherzustellen und zu zertifizieren.

Das Freiwillige Partnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Kamerun trat am 1. Dezember 2011 in Kraft. Die Vertragsparteien verpflichteten sich, alle notwendigen Schritte zur Umsetzung des FLEGT-Genehmigungssystems zu unternehmen, und vereinbarten einen Umsetzungsplan, der Bestandteil des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens ist (Anhang IX). Gemäß diesem Umsetzungsplan sollte das Genehmigungssystem innerhalb von fünf Jahren nach der Reform des Rechtsrahmens, der Verbesserung der nationalen Kontrollsysteme und der Einrichtung der Systeme zur Überprüfung der Legalität und zur Rückverfolgung, deren Abschluss innerhalb von drei bis vier Jahren erwartet wurde, einsatzbereit sein. Durch die Festlegung eines so ehrgeizigen Zeitrahmens wollte die Republik Kamerun ihre politische Entschlossenheit zeigen, die Dynamik aller einschlägigen Akteure konsolidieren und die notwendigen Ressourcen zur Umsetzung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens mobilisieren.

Seit dem Inkrafttreten des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens sind 13 Jahre vergangen, das FLEGT-Genehmigungssystem wurde bisher aber noch nicht eingeführt², was bedeutet, dass die Umsetzung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens noch nicht aufgenommen wurde. Kameruns politische Entschlossenheit hat nachgelassen, was die Umsetzung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens und das Engagement der Republik Kamerun für die Erfüllung der Ziele des Abkommens beeinträchtigt hat, insbesondere die Ausstellung von FLEGT-Genehmigungen. Die Reform des Rechtsrahmens wurde nicht abgeschlossen, und der Holzeinschlag wird teilweise weiterhin auf der Grundlage von Einschlagskonzessionen von geringem Umfang (*ventes de coupe*) durchgeführt, für die keine Forsteinrichtungspläne erforderlich sind. Die nationalen Kontrollsysteme sind nicht einsatzbereit³, weshalb Durchsetzung und Governance weiterhin schwach sind und illegaler und nicht nachhaltiger Holzeinschlag weiterhin möglich ist. Die Entwicklung des Moduls zur Überprüfung der

¹ KOM(2003) 251.

² 2024 Joint Review of the VPA.

³ 2024 Joint Review of the VPA.

Legalität steht noch aus, und die bisher geringen Fortschritte wurden von keiner unabhängigen Stelle geprüft, die die Glaubwürdigkeit dieser Fortschritte mit Sicherheit feststellen könnte.

Waldnutzung und Holzeinschlag sind für die Republik Kamerun weiterhin wichtige Wirtschaftszweige, und die Sicherstellung der Legalität und Nachhaltigkeit der dabei angewandten Verfahren stellt eine Herausforderung dar. Zahlreiche Untersuchungen⁴ haben den katastrophalen Zustand des Forstsektors aufgezeigt, wobei sowohl ausländische als auch kamerunische Privatunternehmen und öffentliche Akteure in den mehrere Millionen USD umsetzenden illegalen Holzhandel verwickelt sind. Zwischen 2011 und 2022 ging eine Waldfläche von 900 000 Hektar verloren, was einem Verlust an 5 % der Waldfläche des Landes in diesem Zeitraum entspricht.

Die Republik Kamerun war in den vergangenen zehn Jahren nicht in der Lage, ihren Verpflichtungen aus dem Freiwilligen Partnerschaftsabkommen vollständig nachzukommen, und die Governance des Forstsektors hat sich trotz des Bestehens des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens verschlechtert.

Die Holzausfuhren der Republik Kamerun haben sich auch auf asiatische Märkte verlagert, was zur Verringerung des wirtschaftlichen Anreizes des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens und somit auch des Stellenwerts einer FLEGT-Genehmigung führte.

In der Zwischenzeit hat die EU zwanzig Jahre nach der Annahme des FLEGT-Aktionsplans ihre Maßnahmen für den Schutz und die Wiederherstellung der Wälder auf der ganzen Welt⁵ verstärkt und die Verordnung über Entwaldung⁶ angenommen, um den Anteil der EU an Entwaldung und Waldschädigung sowie an Treibhausgasemissionen und am Verlust an biologischer Vielfalt so gering wie möglich zu halten. In diesem neuen Kontext der EU-Politik wird der ergänzende Charakter der Freiwilligen Partnerschaftsabkommen im Hinblick auf den illegalen Holzeinschlag anerkannt und wird bei Holz, für das eine FLEGT-Genehmigung vorliegt, davon ausgegangen, dass es den Legalitätsanforderungen von Erwägungsgrund 81 und Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2023/1115 entspricht. Gleichzeitig werden auf der Grundlage der Ergebnisse der Eignungsprüfung der FLEGT-Verordnung der EU⁷ und konkretisiert durch die Umsetzung der Freiwilligen Partnerschaftsabkommen, einschließlich des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens mit der Republik Kamerun, in Erwägungsgrund 81 der EU-Verordnung über Entwaldung die derzeitigen bilateralen Verpflichtungen anerkannt und die EU aufgefordert, „[...] – sofern zweckmäßig und entsprechend vereinbart – mit den aktuellen Partnern im Rahmen der

⁴ [CIFOR ICRAF VPA synthesis report](https://cifor.org/cifor-icraf-vpa-synthesis-report/) und [Tainted Timber, Tarnished Temples – EIA Global \(eia-global.org\)](https://eia-global.org/reports/tainted-timber-tarnished-temples)

⁵ COM(2019) 352 final.

⁶ Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union (ABl. L 150 vom 9.6.2023, S. 206).

⁷ Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 des Rates vom 20. Dezember 2005 zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die Europäische Gemeinschaft (ABl. L 347 vom 30.12.2005, S. 1).

Freiwilligen Partnerschaftsabkommen darauf hinzuarbeiten, dass sie dieses [FLEGT-Genehmigungs-]Stadium erreichen,[...]“. Die EU-Verordnung über Entwaldung rückt das Ziel der Freiwilligen Partnerschaftsabkommen, d. h. das FLEGT-Genehmigungssystem, ganz klar wieder in den Mittelpunkt, indem sie klarstellt, dass die Zusammenarbeit mit den Partnern der Freiwilligen Partnerschaftsabkommen fortgesetzt werden kann, sofern zweckmäßig⁸, also wenn bei der Erreichung der Ziele des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens Fortschritte zu verzeichnen sind und wenn diese Ziele weiterhin den gegenwärtigen und zukünftigen Bedürfnissen und Prioritäten entsprechen.

Der Stand der Umsetzung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens mit Kamerun im Laufe der letzten zehn Jahre deutet darauf hin, dass die Ziele des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens und insbesondere des FLEGT-Genehmigungssystems nicht den politischen Ansatz der Republik Kamerun für den Sektor widerspiegeln. Die Fortsetzung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens trotz dieser Herausforderungen könnte die Glaubwürdigkeit der EU als weltweiter Vorreiter auf dem Gebiet des Schutzes der Wälder und der biologischen Vielfalt wie auch die Integrität der Freiwilligen Partnerschaftsabkommen als Handelsinstrumente der EU beeinträchtigen.

Vor diesem Hintergrund scheint die Kündigung des mit der Republik Kamerun geschlossenen Freiwilligen Partnerschaftsabkommens die am besten geeignete Vorgehensweise zu sein. Gemäß Artikel 27 des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens wird das Freiwillige Partnerschaftsabkommen stillschweigend alle sieben Jahre verlängert, es sei denn, dass eine Vertragspartei das Freiwillige Partnerschaftsabkommen beendet, indem sie dies der anderen Vertragspartei mindestens zwölf Monate vor Ablauf der Geltungsdauer notifiziert. Der aktuelle Siebenjahreszeitraum läuft im 30. November 2025 ab. Ungeachtet des Artikels 27 kann jede Partei das Freiwillige Partnerschaftsabkommen durch Notifizierung der anderen Partei in Übereinstimmung mit Artikel 28 des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens kündigen. Das Freiwillige Partnerschaftsabkommen wird zwölf Monate nach dieser Notifizierung beendet.

- Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

Der Vorschlag steht mit Verordnung (EU) 2023/1115 im Einklang, in der die derzeitigen bilateralen Verpflichtungen anerkannt werden und die EU aufgefordert wird (Erwägungsgrund 81), „[...] – sofern zweckmäßig und entsprechend vereinbart – mit den aktuellen Partnern im Rahmen der Freiwilligen Partnerschaftsabkommen darauf hinzuarbeiten, dass sie dieses [FLEGT-Genehmigungs-]Stadium erreichen,[...]“. Da kaum tatsächliche Aussichten bestehen, dass ein FLEGT-Genehmigungssystem eingeführt wird, erfüllt das Freiwillige Partnerschaftsabkommen nicht die Anforderung der „Zweckmäßigkeit“ gemäß Erwägungsgrund 81 der Verordnung (EU) 2023/1115. Die Kündigung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens scheint daher die am besten geeignete Vorgehensweise zu sein, um besser zur Umsetzung der EU-Verordnung über Entwaldung beizutragen und die Glaubwürdigkeit und Integrität der Freiwilligen Partnerschaftsabkommen als Handelsinstrument der EU zu wahren.

⁸

Erwägungsgrund 81 der Verordnung (EU) 2023/1115.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

entfällt

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Der Beschluss der EU zur Kündigung eines internationalen Handelsabkommens muss auf der gleichen Rechtsgrundlage und nach demselben Verfahren erfolgen wie der Beschluss über den Abschluss dieses Abkommens im Namen der EU. Das Freiwillige Partnerschaftsabkommen wurde auf der Grundlage von Artikel 207 Absatz 3 und Artikel 207 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a Ziffer v und Artikel 218 Absatz 7 AEUV geschlossen. Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 stellt daher in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a Ziffer v die geeignete Rechtsgrundlage für diesen Vorschlag dar.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Das Freiwillige Partnerschaftsabkommen ist ein internationales Handelsabkommen und fällt somit in die ausschließliche Zuständigkeit der EU und insbesondere in den Anwendungsbereich von Artikel 207 AEUV. Der Beschluss der EU zur Kündigung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens muss auf der gleichen Rechtsgrundlage erfolgen. Somit deckt dieser Vorschlag keine Bereiche ab, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen.

- **Verhältnismäßigkeit**

Da kaum tatsächliche Aussichten bestehen, dass ein FLEGT-Genehmigungssystem eingeführt wird, ist die Kündigung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens die am besten geeignete Vorgehensweise. Dieser Vorschlag geht nicht über das für die Verwirklichung der verfolgten Ziele erforderliche Maß hinaus, d. h. besser zur Umsetzung der EU-Verordnung über Entwaldung beizutragen und die Glaubwürdigkeit und Integrität der Freiwilligen Partnerschaftsabkommen als EU-Handelsinstrument wiederherzustellen.

- **Wahl des Instruments**

Der Beschluss der EU zur Kündigung eines internationalen Handelsabkommens muss auf der gleichen Rechtsgrundlage und unter Verwendung des gleichen Rechtsinstruments erfolgen wie der Beschluss über den Abschluss dieses Abkommens im Namen der EU. Das Freiwillige Partnerschaftsabkommen wurde auf der Grundlage eines Beschlusses des Rates mit Zustimmung des Europäischen Parlaments geschlossen. Daher ist ein Beschluss des Rates ein geeignetes Instrument für diesen Vorschlag.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

entfällt

- **Konsultation der Interessenträger**

entfällt

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**
entfällt
- **Folgenabschätzung**
entfällt
- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**
entfällt
- **Grundrechte**
entfällt

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die Kündigung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens mit der Republik Kamerun hat keine Auswirkungen auf den Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**
entfällt
- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**
entfällt
- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**
entfällt

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Kündigung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Kamerun über Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor sowie über die Einfuhr von Holzprodukten in die Europäische Union

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a Ziffer v,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 21. Mai 2003 nahm die Kommission eine Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament mit dem Titel „Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT) – Vorschlag für einen EU-Aktionsplan“ an, mit dem Ziel, einen Beitrag zu den weltweiten Bemühungen zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags und des damit verbundenen Handels zu leisten⁹. Am 13. Oktober 2003 nahm der Rat seine Schlussfolgerungen zu dem FLEGT-Aktionsplan an¹⁰ und am 11. Juli 2005 verabschiedete das Europäische Parlament seine diesbezügliche Entschließung¹¹.
- (2) Zentrales Element dieses Aktionsplans war der Abschluss Freiwilliger Partnerschaftsabkommen mit Holzerzeugerländern, um zu gewährleisten, dass das gesamte in die Europäische Union ausgeführte Holz legal erzeugt und rechtmäßig erworben wurde.
- (3) Am 27. September 2010 wurde das Freiwillige Partnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Kamerun über Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT) sowie über die Einfuhr von Holzprodukten in die Europäische Union gemäß dem Beschluss des Rates 2011/200/EU¹² unterzeichnet.
- (4) Das Freiwillige Partnerschaftsabkommen wurde im Namen der Europäischen Union gemäß dem Beschluss des Rates 2011/201/EU¹³ geschlossen und trat nach der Annahme durch die Republik Kamerun am 1. Dezember 2011 in Kraft.

⁹ KOM(2003) 251 endg.

¹⁰ ABl. C 268 vom 7.11.2003, S. 1.

¹¹ ABl. C 157 E vom 6.7.2006, S. 482.

¹² ABl. L 92 vom 6.4.2011, S. 1.

¹³ ABl. L 92/3, 6.4.2011.

- (5) Gemäß Artikel 27 des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens bleibt das Abkommen sieben Jahre in Kraft und wird anschließend stillschweigend um jeweils den gleichen Zeitraum verlängert, es sei denn, dass eine Vertragspartei auf die Verlängerung verzichtet, indem sie dies der anderen Vertragspartei mindestens zwölf Monate vor Ablauf der Geltungsdauer notifiziert. Das Freiwillige Partnerschaftsabkommen wurde am 1. Dezember 2018 stillschweigend verlängert, und der aktuelle Zeitraum läuft am 30. November 2025 ab.
- (6) Trotz der Bemühungen der EU war die Republik Kamerun nicht in der Lage, ihre Verpflichtungen gemäß dem Freiwilligen Partnerschaftsabkommen zu erfüllen, insbesondere im Hinblick auf die Errichtung des FLEGT-Genehmigungssystems, das dazu dienen soll, mithilfe einer FLEGT-Genehmigung zu prüfen und nachzuweisen, dass in die Europäische Union ausgeführtes Holz und in die Europäische Union ausgeführte Holzprodukte legal erzeugt oder rechtmäßig erworben wurden. Da die Republik Kamerun ihren Verpflichtungen aus dem Freiwilligen Partnerschaftsabkommen nicht nachgekommen ist, vertritt die Kommission die Auffassung, dass das Freiwillige Partnerschaftsabkommen nicht mehr die Anforderung der „Zweckmäßigkeit“ gemäß Erwägungsgrund 81 der EU-Verordnung über Entwaldung erfüllt.
- (7) Es ist daher angezeigt, das Freiwillige Partnerschaftsabkommen mit der Republik Kamerun zu kündigen. Zu diesem Zweck sollte die Europäische Union der Republik Kamerun gemäß Artikel 27 des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens spätestens bis zum 30. November 2024 ihren Beschluss zur Kündigung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens notifizieren, damit das Freiwillige Partnerschaftsabkommen nicht stillschweigend verlängert wird.
- (8) Die Kündigung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens sollte im Namen der Europäischen Union genehmigt werden.
- (9) Im Einklang mit den Verträgen obliegt es der Kommission, im Namen der Union die in Artikel 27 des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens vorgesehene Notifikation über den Beschluss der Europäischen Union zur Kündigung des Abkommens vorzunehmen.

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kündigung des am 1. Dezember 2011 in Kraft getretenen Freiwilligen Partnerschaftsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Kamerun über Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor sowie über die Einfuhr von Holzprodukten in die Europäische Union wird im Namen der Union genehmigt.

Artikel 2

Dieser Beschluss tritt am Tag nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin*