



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.9.2025
COM(2025) 467 final

2025/0259 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

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

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 EU und der Republik Liberia wurde am 27. Juli 2011 unterzeichnet und trat am 1. Dezember 2013 in Kraft. Die Vertragsparteien einigten sich auf die Einführung und Inbetriebnahme eines Genehmigungssystems für Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT-Genehmigungssystem) und auf einen Umsetzungsplan, der Bestandteil des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens ist (Anhang VII). Dieser Plan sah eine dreijährige Vorbereitungsphase vor Beginn der Betriebsphase vor. Daher wurde erwartet, dass das FLEGT-Genehmigungssystem für Ausfuhren in die EU und andere Märkte nach Einrichtung des Legalitätssicherungssystems ab 2014 funktionsfähig sein würde, während der heimische Markt und der informelle Sektor bis 2015 in das Legalitätssicherungssystem integriert werden sollten.

Seit dem Inkrafttreten des Abkommens hat der Gemeinsame Ausschuss für die Umsetzung des Abkommens die Fortschritte bei seiner Umsetzung überwacht. Mehrere Vermerke, die von den Vertragsparteien am Ende jeder Sitzung des Gemeinsamen Ausschusses unterzeichnet wurden, enthielten Änderungen des Zieldatums für die Inbetriebnahme des FLEGT-Genehmigungssystems. Der Vermerk für die zweite Sitzung des Gemeinsamen Ausschusses (10.-12. Juni 2015) enthielt Aktualisierungen von Anhang VII des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens und sah die Inbetriebnahme des FLEGT-Genehmigungssystems für 2017 vor. Auf der vierten Sitzung des Gemeinsamen Ausschusses stimmten die Vertragsparteien zu, dass Fortschritte erzielt worden sind, räumten jedoch auch ein, dass die Arbeit in vielen Bereichen nicht planmäßig verlaufen ist. In der fünften Sitzung des Gemeinsamen Ausschusses stellten sie ebenfalls fest, dass die Umsetzung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens langsamer verläuft als erwartet, und nannten 2020 als Zieldatum für ein funktionierendes FLEGT-Genehmigungssystem. Auf der jüngsten elften Sitzung des Gemeinsamen Ausschusses erinnerte die EU daran, dass noch viel mehr getan werden muss, um die bisher festgelegten Ziele zu erreichen. Die Vertragsparteien einigten sich darauf, den Zeitplan für die Umsetzung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens auf technischer Ebene zu überprüfen, um zu bewerten, ob und wie Dezember 2026 als Zieldatum für die Erteilung von FLEGT-Genehmigungen aufgenommen werden könnte. Angesichts des Tempos der Fortschritte bei der Umsetzung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens in den letzten zehn Jahren ist ein funktionierendes FLEGT-Genehmigungssystem bis Ende 2026 jedoch nicht realistisch.

¹ KOM(2003) 251.

In der Zwischenzeit hat die EU 20 Jahre nach der Annahme des FLEGT-Aktionsplans ihre Maßnahmen für den Schutz und die Wiederherstellung der Wälder auf der ganzen Welt verstärkt² und die Verordnung über Entwaldung³ angenommen, um die Beteiligung der EU an illegalem Holzeinschlag, Entwaldung und Waldschädigung sowie ihren Anteil an Treibhausgasemissionen und am Verlust an biologischer Vielfalt so gering wie möglich zu halten. Obwohl in Artikel 10 Absatz 3 der EU-Entwaldungsverordnung anerkannt wurde, dass Holz, das über eine FLEGT-Genehmigung verfügt, den Legalitätsanforderungen entspricht, wird die EU in Erwägungsgrund 81 der EU-Entwaldungsverordnung aufgefordert, „— sofern zweckmäßig und entsprechend vereinbart — mit den aktuellen Partnern im Rahmen der 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 zweckmäßig⁴, 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.

Seit dem Inkrafttreten des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens ist mehr als ein Jahrzehnt vergangen, und trotz der mehrfach vorgeschlagenen Verlängerungen der Fristen für die Umsetzung zeigen der Stand und die Fortschritte bei der Umsetzung des Abkommens mit Liberia, dass das Hauptziel des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens, nämlich die Einrichtung eines funktionierenden FLEGT-Genehmigungssystems, nach wie vor nicht in Reichweite ist.

Insbesondere trägt das Freiwillige Partnerschaftsabkommen nicht dazu bei, die Ziele und die Vision Liberias im Forstsektor zu erreichen, und ist nicht geeignet, neue Strategien, Instrumente oder politische Maßnahmen der EU wie Global Gateway und die EU-Entwaldungsverordnung zu unterstützen.

Vor diesem Hintergrund scheint die Kündigung des mit der Republik Liberia geschlossenen Freiwilligen Partnerschaftsabkommens die am besten geeignete Vorgehensweise zu sein. In Anerkennung der Bereiche, in denen bei der Umsetzung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens Fortschritte (z. B. Beteiligung der Interessenträger und einige rechtliche Reformen) und einschlägige Ergebnisse erzielt werden konnten, stimmt die EU jedoch zu, die Gespräche mit der Republik Liberia über Kooperationsansätze und mögliche Partnerschaften, die dem derzeitigen Kontext und den aktuellen Herausforderungen besser entsprechen und besser zur Verwirklichung der in der EU-Entwaldungsverordnung festgelegten Ziele des vollständigen Stopps der Entwaldung beitragen werden, fortzusetzen und zu vertiefen. Die Präsentation und Erörterung von Waldpartnerschaften im Juni und Dezember 2024 im Rahmen des Gemeinsamen Ausschusses für die Umsetzung des Abkommens könnten in dieser Hinsicht als Ausgangspunkt dienen.

Gemäß Artikel 29 des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens kann jede Vertragspartei dieses Abkommen durch schriftliche Notifikation an die andere Vertragspartei kündigen. Das Abkommen tritt zwölf Monate nach dieser Notifikation außer Kraft.

² COM(2019) 352 final.

³ 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).

⁴ Erwägungsgrund 81 der Verordnung (EU) 2023/1115.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Entfällt

- **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 eine reale Aussicht besteht, dass das FLEGT-Genehmigungssystem innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens funktionsfähig sein 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 zu wahren.

- **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 Liberia hat keine Auswirkungen auf den Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

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 Liberia 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 Unterabsatz 2 Buchstabe a Ziffer v,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zustimmung 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-Aktionsplan¹“ an, mit dem Ziel, einen Beitrag zu den weltweiten Bemühungen zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags und des damit verbundenen Handels zu leisten. Am 13. Oktober 2003 nahm der Rat seine Schlussfolgerungen zu dem FLEGT-Aktionsplan² an und am 11. Juli 2005 verabschiedete das Europäische Parlament seine diesbezügliche Entschließung³.
- (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. Juli 2011 wurde das Freiwillige Partnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Liberia über Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor sowie über die Einfuhr von Holzprodukten in die Europäische Union gemäß dem Beschluss des Rates 2011/475/EU⁴ unterzeichnet.
- (4) Das Freiwillige Partnerschaftsabkommen wurde im Namen der Europäischen Union gemäß dem Beschluss des Rates 2012/373/EU⁵ geschlossen und trat nach der Annahme durch die Republik Liberia am 1. Dezember 2013 in Kraft.

¹ KOM(2003) 251.

² ABl. C 268 vom 7.11.2003, S. 1.

³ ABl. C 157 E vom 6.7.2006, S. 482.

⁴ ABl. L 196 vom 28.7.2011, S. 2.

⁵ ABl. L 191 vom 19.7.2012, S. 1.

- (5) Gemäß Artikel 28 des Freiwilligen Partnerschaftsabkommen gilt es auf unbestimmte Zeit. Gemäß Artikel 29 kann jedoch ungeachtet des Artikels 28 jede Vertragspartei das Abkommen durch schriftliche Notifikation an die andere Vertragspartei kündigen. Das Abkommen tritt zwölf Monate nach dieser Notifikation außer Kraft.
- (6) Trotz mehrfach vorgeschlagener Verlängerungen der Umsetzungsfristen wurde das Hauptziel des Abkommens, nämlich die Einrichtung und Inbetriebnahme eines FLEGT-Genehmigungssystems, mit dem mittels einer FLEGT-Genehmigung überprüft und bescheinigt werden soll, dass in die Europäische Union ausgeführte Holzprodukte legal erzeugt oder rechtmäßig erworben wurden, nicht erreicht. Angesichts des Stands und der Fortschritte bei der Umsetzung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens seit seinem Inkrafttreten am 1. Dezember 2013 besteht kaum eine reale Aussicht, dass das FLEGT-Genehmigungssystem innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens vollständig eingerichtet ist und funktioniert. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass Holz und Holzserzeugnisse aus Liberia im Rahmen des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens nicht unter die Bestimmungen des Artikels 3 der Verordnung (EU) Nr. 995/2010⁶ und ab dem 30. Dezember 2025 von Artikel 10 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 3 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2023/1115⁷ fallen können.
- (7) Es ist daher angezeigt, das Freiwillige Partnerschaftsabkommen mit der Republik Liberia zu kündigen. Zu diesem Zweck sollte die Europäische Union der Republik Liberia gemäß Artikel 29 des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens ihren Beschluss zur Kündigung des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens schriftlich notifizieren.
- (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 29 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 2013 in Kraft getretenen Freiwilligen Partnerschaftsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Liberia über Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor sowie über die Einfuhr von Holzprodukten in die Europäische Union wird im Namen der Union genehmigt.

⁶ Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzserzeugnisse in Verkehr bringen.

⁷ 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 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 (ABl. L 150 vom 9.6.2023, S. 206).

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

[...]