

**Zur welthandelsrechtlichen Zulässigkeit
einer Befreiung der Rohstoffe
und Erzeugnisse aus einzelnen Staaten
von den Pflichten der EUDR**

Rechtsgutachten

der Dombert Rechtsanwälte Part mbB

vorgelegt von

Tobias Roß

Rechtsanwalt,
Partner

im Auftrag

der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände (AGDW) und
ihrer Untergliederungen Betriebsleiterkonferenz (BLK) sowie
Initiativkreis Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse (IK)

A.) Gutachtenanlass

Dem Gutachtenauftrag liegt im wesentlichen folgender **Sachverhalt** zu Grunde:

1. Das Europäische Parlament und der Rat haben sich am 31.05.2023 auf eine Neuregelung zu den Sorgfaltspflichten von Unternehmen bezüglich ihrer Lieferketten im Hinblick auf Entwaldung und Waldschädigung verständigt. Die sogenannte EU Deforestation Regulation („Entwaldungs-Verordnung“, EU-Verordnung 2023/1115) enthält umfassende Anforderungen an Marktteilnehmer im Hinblick auf die Gewährleistung von entwaldungsfreien Lieferketten.
2. Mit Blick auf die damit verbundenen umfangreichen neuen Anforderungen an die Informationsbereitstellung, Risikobewertung und ggf. das Ergreifen von Risikominierungsmaßnahmen in Bezug auf die Sicherstellung der Entwaldungsfreiheit wird gegenwärtig darüber diskutiert, ob eine Gleichbehandlung aller Staaten und insbesondere die Einbeziehung aller Staaten als Herkunftsländer für relevante Rohstoffe und Erzeugnisse in den Pflichtenkatalog nach der EUDR tatsächlich eine sachangemessene Lösung darstellt.

Dies gilt insbesondere deshalb, weil in tatsächlicher Hinsicht erhebliche Unterschiede hinsichtlich relevanter Entwaldungsrisiken im Hinblick auf unterschiedliche Herkunftsländer und dort verwirklichte legislative und administrative Vorgaben sowie die entsprechende Forstpraxis existieren.

3. In diesem Zusammenhang wird gegenwärtig insbesondere über eine Weiterentwicklung des schon in der EUDR angelegten Länder-Benchmarking-Systems (Art. 13, 29 EUDR) diskutiert, die darauf zielt, bestimmte Staaten von dem Pflichtenkatalog der EUDR auszunehmen (zu befreien), wenn in diesen Ländern Strukturen

etabliert sind, die sowohl für die Zukunft als auch für das vergangene Jahrzehnt sicherstellen, dass weder eine Entwaldung noch eine Waldschädigung im Sinne der EUDR stattgefunden hat bzw. für die Zukunft zu befürchten ist.

4. Gegen eine solche Weiterentwicklung der EUDR und eine damit einhergehende länderspezifische Befreiung von Marktteilnehmern von den Pflichten der EUDR im Hinblick auf relevante Rohstoffe und Erzeugnisse aus diesen Ländern wurden allerdings bis dato völker- und welthandelsrechtliche Zweifel angemeldet.

So wird teilweise die Auffassung vertreten, eine solche pauschale Befreiung von Rohstoffen und Erzeugnisse aus einzelnen Herkunftsländern verstoße gegen WTO-Recht, hier insbesondere gegen den Grundsatz der Inländergleichbehandlung.

5. Vor diesem Hintergrund haben die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände (AGDW) und ihre Untergliederungen Betriebsleiterkonferenz (BLK) sowie Initiativkreis Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse (IK) **DOMBERT Rechtsanwälte** mit der Erstellung eines entsprechenden völker- und welthandelsrechtlichen Gutachtens zu der Frage beauftragt, ob eine unionsrechtliche Regelung, wonach relevante Rohstoffe und Erzeugnisse aus bestimmten Staaten unter qualifizierten Bedingungen von den Pflichten nach der „EUDR“ (European Deforestation Regulation, VERORDNUNG (EU) 2023/1115, im Folgenden nur: EUDR) ausgenommen werden, mit Welthandelsrecht, insbesondere mit WTO-Recht, vereinbar ist.

B.) Wesentliche Ergebnisse

- **Eine unionsrechtliche Regelung, wonach relevante Rohstoffe und Erzeugnisse im Sinne der EUDR aus bestimmten Staaten unter qualifizierten Bedingungen von den Pflichten nach der EUDR (VERORDNUNG (EU) 2023/1115) pauschal ausgenommen werden, ist mit Welthandelsrecht, insbesondere mit WTO-Recht, vereinbar. Diesbezügliche Bedenken sind rechtlich unbegründet.**
- **Insbesondere wäre eine solche Regelung mit dem Prinzip der Inländergleichbehandlung aus Art. III GATT vereinbar.**
- **Ein Verstoß gegen das Prinzip der Inländergleichbehandlung aus Art. III Abs. 4 GATT scheidet schon deshalb aus, weil der relevante Rohstoff Holz aus den Ländern, für die aufgrund von qualifizierten sachlichen und rechtlichen Bedingungen eine Befreiung von Verpflichtungen nach EUDR ausgesprochen würde, nicht mit Holz aus weiteren Staaten vergleichbar ist. Es handelt sich sodann nicht um „gleichartige Produkte“ im Sinne des Welthandelsrechts.**
- **Darüber hinaus fehlt es auch an der protektionistischen Zielsetzung und Wirkung der diskutierten Regelung, die eine Voraussetzung für einen Verstoß gegen das Prinzip der Inländergleichbehandlung ist.**
- **Selbst, wenn man gleichwohl von der Gleichartigkeit der Produkte sowie mithin von einem Konflikt mit Art. III Abs. 4 GATT (Inländergleichbehandlung) ausgehen wollte, wäre eine (unterstellte) Ungleichbehandlung gemäß Art. XX GATT jedenfalls gerechtfertigt.**

C.) Rechtliche Würdigung

Unsere unter B.) dargestellten wesentlichen Ergebnisse beruhen im Einzelnen auf den folgenden rechtlichen Erwägungen:

1. Eine Regelung in Gestalt der Anpassung der EUDR, wonach relevante Rohstoffe und Erzeugnisse im Sinne der EUDR aus bestimmten Staaten unter qualifizierten Bedingungen von den Pflichten nach der EUDR (VERORDNUNG (EU) 2023/1115) ausgenommen werden, **wäre mit Welthandelsrecht, insbesondere mit den WTO-rechtlichen Vorgaben, vereinbar.**

Insbesondere verletzte eine solche Befreiung nicht das Prinzip der Inländergleichbehandlung aus Art. III Abs. 4 GATT.

- 1.1 Grundlegend ist zum Verständnis des WTO-Rechts und dessen Stellung bzw. Interaktion mit dem Recht der Europäischen Union Folgendes zu beachten:
 - a) Gemäß Art. 216 Abs. 2 AEUV sind die im Rahmen der WTO geschlossenen und diese konstituierenden Abkommen sowohl für die Unionsorgane als auch für die Mitgliedstaaten **verbindlich**. Diese unionsrechtliche Bindung tritt dabei neben die externe, völkerrechtliche Bindung von Union und Mitgliedstaaten (Schulze/Janssen/Kadelbach, Europarecht, § 33 Außenwirtschaftsrecht Rn. 32, beck-online).
 - b) Das WTO-Recht ist deshalb integraler Bestandteil des Unionsrechts und nimmt insoweit am **Anwendungsvorrang des supranationalen Unionsrechts** vor nationalem Recht teil (so zu Recht: Schulze/Janssen/Kadelbach, Europarecht, § 33 Außenwirtschaftsrecht Rn. 32, beck-online unter Bezugnahme auf: EuGH, Rs. C-61/94 (Kommission/Deutschland), Slg 1996, I-3989, Rn. 52).

- c) Wie sich aus der Zusammenschau von Art. 216 Abs. 2 und Art. 218 Abs. 11 AEUV ergibt, stehen von der Union geschlossene internationale Übereinkünfte und damit auch das in den Kompetenzbereich der Union fallende Welthandelsrecht in der Normenhierarchie zwischen Primär- und Sekundärrecht. Die EU muss damit bei der Ausgestaltung der gemeinsamen Handelspolitik die Vorgaben des Welthandelsrechts beachten (Schulze/Janssen/Kadelbach, Europarecht, § 33 Außenwirtschaftsrecht Rn. 32, beck-online).

1.2 Maßgeblich sind demnach die Vorgaben des WTO-Rechts, hier insbesondere des **GATT**, als zentraler rechtlicher Prüfmaßstab.

- a) Das Prinzip der **Inländergleichbehandlung** ist in Art. 3 GATT, konkret in Art. III Abs. 4 GATT, niedergelegt:

Der vorliegend einschlägige Art. III GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) besagt in seinem Absatz 4, der eine spezielle Ausprägung des Grundsatzes der Inländergleichbehandlung ist (Diskriminierungsverbot), Folgendes:

„Waren, die aus dem Gebiet einer Vertragspartei in das Gebiet einer anderen Vertragspartei eingeführt werden, dürfen hinsichtlich aller Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften über den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Beförderung, Verteilung oder Verwendung im Inland keine weniger günstige Behandlung erfahren als gleichartige Waren inländischen Ursprungs. 2Dieser Absatz schließt die Anwendung unterschiedlicher inländischer Beförderungstarife nicht aus, sofern diese ausschließlich durch die Wirtschaftlichkeit der Beförderungsmittel, nicht aber durch den Ursprung der Waren bedingt sind.“

- b) Das Inländergleichbehandlungsgebot enthält mithin ein **Diskriminierungsverbot**, mit anderen Worten ein **Gleichbehandlungsgebot gleichartiger Produkte**, sog. **„like products“** (so: Bäumlner/Dorwig, Klimaschutzmaßnahmen im Lichte des Welthandelsrechts, KlimR, 2022, 38, 39).

- 1.3 Wann Produkte im Sinne des Art. III Abs. 4 GATT „gleichartig“ sind und mithin überhaupt dem Inländergleichbehandlungsgebot unterliegen, ist im Einzelfall zu ermitteln (so: Appellate Body, Rechtssache Japan-Alcoholic Beverages, BISD 34S/83, 115, Rn. 5.6; Rechtssache US-Gasoline, WT/DS2/R, Rn. 6.8.).

Es haben sich hierzu sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Literatur Ansatzpunkte einer Bewertung der Gleichartigkeit herausgebildet:

- a) In der vorgenannten Entscheidung des *WTO Appellate Body* heißt es zum Kriterium der Gleichartigkeit:

„The interpretation of the term should be examined on a case-by-case basis.

This would allow a fair assessment in each case of the different elements that constitute a "similar" product.

Some criteria were suggested for determining, on a case-by-case basis, whether a product is "similar": the product's end-uses in a given market; consumers' tastes and habits, which change from country to country; the product's properties, nature and quality.“

- b) In der Entscheidung *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos Containing Products* aus dem Jahr 2001 hat sich der *Appellate Body* erneut ausführlich mit dem Kriterium der Gleichartigkeit befasst und die oben schon genannten generellen Kriterien für die Gleichartigkeit weiter ausdifferenziert:

„Rather, an assessment utilizing "an unavoidable element of individual, discretionary judgement" has to be made on a case-by-case basis. The Report of the Working Party on Border Tax Adjustments outlined an approach for analyzing "likeness" that has been followed and developed since by several panels and the Appellate Body.

This approach has, in the main, consisted of employing four general criteria in analyzing "likeness": (i) the properties, nature and quality of the products; (ii) the end-uses of the products; (iii) consumers' tastes and habits – more comprehensively termed consumers' perceptions and behaviour – in respect of the products; and (iv) the tariff classification of the products.

These general criteria, or groupings of potentially shared characteristics, provide a framework for analyzing the "likeness" of particular products on a case-by-case basis. These criteria are, it is well to bear in mind, simply tools to assist in the task of sorting and examining the relevant evidence. They are neither a treaty-mandated nor a closed list of criteria that will determine the legal characterization of products. More important, the adoption of a particular framework to aid in the examination of evidence does not dissolve the duty or the need to examine, in each case, all of the pertinent evidence."

- c) Dies zugrunde gelegt wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur gerade in der Asbestos-Entscheidung des Appellate Body bezüglich der Gleichartigkeit von Produkten eine **Hinwendung zur welthandelsrechtlichen Berücksichtigung von Produktionsbedingungen** gesehen.

So heißt es bei Altrock/Oschmann/Theobald, Erneuerbare-Energien-Gesetz, Einführung Rn. 119, beck-online:

„Weil in zunehmendem Maße auch die Produktionsmethoden die Konkurrenzsituation von im Übrigen gleichartigen Produkten auf dem Markt beeinflussen, hat sich der Appellate Body mit dieser Sichtweise ein großes Stück hin zur Berücksichtigung von Produktionsmethoden bei der Beurteilung der „likeness“ bewegt.“

Mit anderen Worten:

Selbst Produkte, die hinsichtlich ihrer physikalischen Eigenschaften und des Gebrauchs gleichartig sind, können sich – gerade mit Blick auf das Kriterium *„Consumers Tastes and Habits – Consumers Behaviour“* – im Hinblick auf die unterschiedlichen Produktionsprozesse und Bedingungen derart unterscheiden, dass von einer Gleichartigkeit im Sinne von Art. III Abs. 4 GATT nicht mehr gesprochen werden kann.

Altrock/Oschmann/Theobald haben die Gleichartigkeit im Hinblick auf das Produkt „Strom“ und die beiden Arten „Ökostrom“ aus Erneuerbaren Energien einerseits sowie „Normalstrom“ aus konventionellen Energieträgern andererseits untersucht. Sie kommen zu dem – überzeugenden – Ergebnis, dass trotz der physikalischen Ununterscheidbarkeit des Endprodukts „Strom“ und auch des gleichen Gebrauchswertes/Einsatzes beim Endkunden es sich doch wegen der unterschiedlichen Produktionsverhältnisse nicht um gleichartige Produkte im Sinne des Art. III Abs. 4 GATT handelt (*Altrock/Oschmann/Theobald*, Erneuerbare-Energien-Gesetz, Einführung Rn. 119, beck-online).

Ist jedoch der Begriff der Gleichartigkeit für Unterschiede im Produktionsprozess offen – wie soeben gezeigt – so kann dies nicht ohne Auswirkungen auf die hier zu prüfende Fallgestaltung bleiben.

- 1.4 Gemessen an dem soeben dargestellten rechtlichen Rahmen ist im Hinblick auf die notwendigen, qualifizierten Bedingungen an Länder hinsichtlich der Produktionsbedingungen, aus denen relevante Rohstoffe und Erzeugnisse stammen, um sie von den Pflichten der EUDR auszunehmen, schon nicht von einer Gleichartigkeit der relevanten Rohstoffe und Erzeugnisse mit weiteren Staaten auszugehen, in denen diese qualifizierten Bedingungen an Entwaldungsfreiheit nicht vorliegen.

Die qualifizierten Bedingungen an eine Befreiung von den Vorgaben der EUDR spiegeln insoweit den unterschiedlichen Produktionsprozess in Gestalt des Entwaldungs- und Waldschädigungsrisikos und führen zu einer Ungleichartigkeit der Rohstoffe im Sinne von Art. III Abs. 4 GATT.

Dies ist das Ergebnis einer – gemäß der Rechtsprechung des *Appellate Body* vorzunehmenden – case-by-case-study („Einzelfallprüfung“).

- a) Zwar gibt es Gründe, die auf den ersten Blick für eine Gleichartigkeit („Likeliness“) zu sprechen scheinen:

So gleichen sich Möglichkeiten der Endnutzung – Baustoff, Möbelstücke, Papierherstellung – und die physischen Eigenschaften, die jedenfalls bei vergleichbaren Gehölzarten gegeben ist, unabhängig davon, ob der Rohstoff Holz „entwaldungsfrei“ im Sinne des Art. 2 Nr. 4 EUDR ist, oder nicht.

- b) Wie soeben gezeigt, kann jedoch gerade der **Produktionsprozess** als ein zentrales Argument gegen die Gleichartigkeit im Sinne von Art. III Abs. 4 GATT sprechen. Insofern gilt für den ökologischen, entwaldungsfreien Produktionsprozess von Holz nichts anderes als für den Prozess der Stromerzeugung (dazu siehe oben).

Gegen die Annahme von „like products“ spricht deshalb hier mit Blick auf die Verbraucherbewertung/Verbrauchergewohnheiten auch das Kriterium der **Umwelt-/Klimaschädlichkeit** und der damit im Zusammenhang stehende Punkt der Verbraucherpräferenz im Hinblick auf Entwaldungsfreiheit.

So zeigen aktuelle Studiendaten, dass das Verbraucherbewusstsein dafür, Produkte zu kaufen, die umweltfreundlich hergestellt sind, deutlich gestiegen ist (vgl. nur: Konsumethik-Studie 2020, Otto Group).

Es macht mithin für das Produkt Holz einen erheblichen Unterschied im Hinblick auf den Aspekt „Konsumentengeschmack“ und „Konsumentengewohnheit“, ob es aus einem entwaldungsfreien Produktionsprozess mit hohen forstwirtschaftlichen, forstökologischen und forstrechtlichen Standards (wie etwa jenem in der Bundesrepublik Deutschland oder anderen Staaten mit vergleichbaren Standards) stammt – oder nicht.

- c) Ungeachtet des Vorstehenden ist freilich noch zu berücksichtigen, dass es auch im Hinblick auf die **Baumart** und den Ursprung des jeweiligen Rohstoffes Holz Unterschiede gibt, die zu einer Ungleichartigkeit im Sinne von Art. III Abs. 4 GATT führen können und schon deshalb einen Verstoß gegen den Inländergleichbehandlungsgrundsatz ausschließen:

So unterscheiden sich die unterschiedlichen Holzarten – gerade im Hinblick auch auf die hier mit Blick auf Entwaldungsfreiheit besonders im Fokus stehenden *Tropenhölzer* – schon in ihren physikalischen Eigenschaften und damit ihren Verwendungsmöglichkeiten in relevanter Weise von Holzarten, die in Europa oder Nordamerika verbreitet sind:

- aa) Zu den „Tropenhölzern“ werden Hölzer gezählt, die aus den tropischen und subtropischen Wäldern in Mittel- und Südamerika, Asien und Afrika stammen, wie z.B.: Mahagoni (*Swietenia macrophylla*), Teak (*Tectona grandis*), Bangkirai (*Shorea laevis*) und Meranti (Gattung *Shorea*).
- bb) So sind Tropenhölzer aufgrund ihrer natürlichen Dauerhaftigkeit und ihrer andersartigen physikalischen Eigenschaften im Vergleich zu anderen Holzarten nicht mit Nicht-Tropenhölzern vergleichbar und damit auch von vornherein nicht gleichartig.
- cc) Auch die Produktionsbedingungen unterscheiden sich – in Deutschland etwa wird seit langem eine nachhaltige Forstwirtschaft betrieben, d.h. es wird maximal der Holzzuwachs einer bestimmten Zeitperiode genutzt. Ziel ist die Bewahrung der wesentlichen Eigenschaften, der Stabilität und natürlichen Regenerationsfähigkeit des Ökosystems Wald. Dies wird auf großer Fläche inzwischen über dauerwaldartige Strukturen in gemischten, strukturreichen und ungleichaltrigen Wäldern ohne Kahlschlag, d.h. mit einer dauerhaften Bestockung der Fläche, umgesetzt.

2. Doch selbst, wenn man von einer Gleichartigkeit von „entwaldungsfreiem“ und „nicht entwaldungsfreiem“ Rohstoff Holz ausgehen wollte, verböte der Grundsatz der Inländergleichbehandlung in Art. III Abs. 4 GATT die Befreiung einzelner Staaten von den Vorgaben der EUDR aufgrund von qualifizierten Kriterien an die dauerhafte Entwaldungsfreiheit nicht.

Denn nach der einschlägigen Rechtsprechung des *Appellate Body* zielt Art. III Abs. 4 GATT auf das überwölbende Ziel, **protektionistische Maßnahmen zu verhindern**. Vor diesem Hintergrund ist der Grundsatz der Inländergleichbehandlung auszulegen.

Daraus folgt, dass selbst bei Gleichartigkeit dann kein Verstoß gegen den Grundsatz der Inländergleichbehandlung vorliegt, wenn es sich **nicht um eine protektionistische Maßnahme einzelner Staaten zu Lasten anderer Staaten handelt**.

- 2.1 In der Entscheidung *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos Containing Products* aus dem Jahr 2001 hat sich der Appellate Body mit diesem Aspekt befasst und zu den Hintergründen sowie zum Sinn und Zweck des Art. III Abs. 4 GATT ausgeführt, dass Unterscheidungen auch zwischen gleichartigen Produkten **zulässig** sein können, solange es sich nicht um **protektionistische Maßnahmen** handelt.

Wörtlich hat der Appellate Body ausgeführt:

„We have previously described the "general principle" articulated in Article III:1 as follows:

The broad and fundamental purpose of Article III is to avoid protectionism in the application of internal tax and regulatory measures.

More specifically, the purpose of Article III "is to ensure that internal measures 'not be applied to imported and domestic products so as to afford protection to domestic production'. As we have said, although this "general princi-

ple" is not explicitly invoked in Article III:4, nevertheless, it "informs" that provision.

Therefore, the term "like product" in Article III:4 must be interpreted to give proper scope and meaning to this principle.

In short, there must be consonance between the objective pursued by Article III, as enunciated in the "general principle" articulated in Article III:1, and the interpretation of the specific expression of this principle in the text of Article III:4. This interpretation must, therefore, reflect that, in endeavouring to ensure "equality of competitive conditions", the "general principle" in Article III seeks to prevent Members from applying internal taxes and regulations in a manner which affects the competitive relationship, in the marketplace, between the domestic and imported products involved, "so as to afford protection to domestic production."

Für die Beurteilung der hier in Frage stehenden Befreiung von Pflichten nach EUDR für bestimmte Staaten aufgrund von qualifizierten Kriterien kommt es mithin darauf an, ob diese Befreiungen das Wettbewerbsverhältnis in einer Art und Weise betreffen, die darauf zielt, einheimische Produktion zu **protektionieren**.

Entscheidende Kriterien zur Beurteilung dieser Frage sind in Anknüpfung an den Wortlaut des Art. III Abs. 1 GATT („so as to“) **Ziel und Wirkung** der maßgeblichen Bestimmungen der EUDR einerseits sowie der entsprechend diskutierten Befreiungstatbestände für bestimmte Staaten, die qualifizierte Bedingungen zum Nachweis von Entwaldungsfreiheit vorsehen, andererseits.

- 2.2 Gemessen an den vorstehenden Vorgaben sind Ziel und Wirkung weder der EUDR und ihres Pflichtenkataloges noch der diskutierten Befreiungstatbeständen von diesen Pflichten protektionistischer Natur.

Es werden weder mit der EUDR noch mit den diskutierten Befreiungstatbeständen bei Nachweis der Entwaldungsfreiheit protektionistische Ziele verfolgt, noch wirken sich diese Maßnahmen in relevanter Weise protektionistisch auf den Handel aus.

- a) Die EUDR verfolgt das Ziel, Entwaldung und Waldschädigung einzudämmen. So heißt es in den Erwägungsgründen zur Verordnung unter Ziffer 3:

„Entwaldung und Waldschädigung tragen auf vielfältige Weise zur globalen Klimakrise bei. Vor allem die Treibhausgasemissionen erhöhen sich durch mit ihnen verbundene Waldbrände, die dauerhafte Beseitigung der Kapazitäten für CO₂-Senken, die Verringerung der Widerstandsfähigkeit des betroffenen Gebiets gegen den Klimawandel und die erhebliche Verringerung seiner biologischen Vielfalt und seiner Widerstandsfähigkeit gegenüber Krankheiten und Schädlingen. Die Entwaldung allein verursacht 11 % der Treibhausgasemissionen, wie im Sonderbericht des zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen zum Klimawandel und Landbewirtschaftung von 2019 dargelegt. Die Klimakrise führt weltweit zum Verlust an biologischer Vielfalt und dieser Verlust verstärkt wiederum den Klimawandel; sie sind also untrennbar miteinander verbunden, wie jüngste Studien bestätigt haben.“

Und im Erwägungsgrund Nr. 8 heißt es:

„Der Verbrauch in der Union ist eine wichtige Ursache für Entwaldung und Waldschädigung auf der ganzen Welt. In der Folgenabschätzung dieser Verordnung wurde geschätzt, dass die Entwaldung aufgrund des Unions-Verbrauchs und der Erzeugung von sechs Rohstoffen allein bis 2030 jährlich auf eine Fläche von 248.000 ha ansteigen wird, wenn keine angemessenen regulatorischen Maßnahmen ergriffen werden.“

Ziel der Verordnung ist es also nicht, protektionistische Maßnahmen und Handelsbeschränkungen zu fördern, sondern vielmehr, Entwaldungsfreiheit im Sinne der Verordnung zu garantieren.

- b) Nichts anderes gilt für die hier diskutierten **Befreiungstatbestände** von den Pflichten der EUDR für einzelne Staaten, bei denen aufgrund eines Vorliegens qualifizierter Erkenntnisse und Bedingungen von einer Entwaldungsfreiheit der relevanten Rohstoffe und Erzeugnisse per se ausgegangen werden kann.

Auch die diesbezüglichen Befreiungsvorschriften hinsichtlich der mit der EUDR verbundenen Pflichten verfolgen **keinen protektionistischen, handelshemmenden, Ansatz**.

Sie verfolgen nämlich gerade nicht das Ziel, einheimische relevante Rohstoffe und Erzeugnisse vor Wettbewerb und nicht einheimischen Konkurrenzprodukten zu schützen, sondern zielen vor allem darauf, unter Wahrung des übergeordneten Zieles der Entwaldungsfreiheit und der Vermeidung von Waldschädigung gemäß der EUDR verhältnismäßige Regelungen für jene Länder zu schaffen, in denen von vornherein aufgrund qualifizierter Erkenntnisse kein relevantes Risiko für Entwaldung und Waldschädigung im Sinne der Definitionen der EUDR besteht.

Die hier diskutierten Regelungen sind mithin **handelsneutral** und damit gerade nicht protektionistisch.

- 2.3 Der hier diskutierte Regelungsvorschlag, eine unionsrechtliche Regelung, wonach relevante Rohstoffe und Erzeugnisse im Sinne der EUDR aus bestimmten Staaten unter qualifizierten Bedingungen von den Pflichten nach der EUDR ausgenommen werden, stellt schließlich auch lediglich eine konsequente und in der EUDR-Verordnung selbst schon in Art. 13 und 29 der Verordnung angelegte Weiterentwicklung der unterschiedlichen Pflichten-Standards dar („Länder-Benchmarking“).

Wenn ein solches Länder-Benchmarking, wie es in der EUDR schon vorgesehen ist, welthandelsrechtlich zu Recht als unbedenklich eingestuft wurde, so ist nicht ersichtlich, warum eine weiterführende vollständige Befreiung einzelner Staaten unter qualifizierten Bedingungen an den Nachweis der Entwaldungsfreiheit so dann gegen Welthandelsrecht verstoßen sollte.

- a) Art. 13 EUDR regelt in seinem Absatz 1 eine vereinfachte Sorgfaltspflicht für das Inverkehrbringen relevanter Erzeugnisse, wenn sich die Marktteilnehmer verge-

wissert haben, dass alle relevanten Rohstoffe und relevanten Erzeugnisse in Ländern oder Landesteilen erzeugt wurden, für die gemäß Art. 29 EUDR ein geringes Entwaldungsrisiko festgestellt wurde.

Art. 29 regelt das sogenannte „Länder-Benchmarking“, das gemäß Art. 29 Abs. 1 EUDR als dreistufiges System zur Bewertung von Ländern oder Landesteilen ausgestaltet ist. Zu diesem Zweck werden die Länder bzw. Landesteile in eine von drei Risikokategorien eingestuft:

- Länder oder Landesteile mit hohem Risiko, für die im Rahmen der Bewertung ein außergewöhnlich hohes Risiko dahingehend festgestellt wird, dass dort relevante Rohstoffe erzeugt werden, für die die relevanten Erzeugnisse gegen Art. 3a EUDR verstoßen.
- Länder oder Landesteile mit geringem Risiko, für die im Rahmen der Bewertung festgestellt wird, dass eine ausreichende Gewähr dafür besteht, dass Fälle der Erzeugung von relevanten Rohstoffen, für die die relevanten Erzeugnisse gegen Art. 3a EUDR verstoßen, in diesen Ländern oder Landesteilen die Ausnahme sind.
- Länder oder Landesteile mit normalem Risiko, für die weder in die Kategorie hohes Risiko noch in die Kategorie geringes Risiko fallen.

Die Länderliste mit der Risikobewertung soll bis spätestens 30.12.2024 vorliegen.

- b) Damit ist ein entsprechendes Länder-Benchmarkingsystem und damit korrespondierende unterschiedliche Pflichten nach der EUDR schon in dieser selbst angelegt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die hier diskutierte Lösung einer vollständigen Befreiung von den Pflichten für relevante Rohstoffe und Erzeugnisse aus bestimmten Ländern oder Landesteilen, die qualifizierte Anforderungen an die Entwaldungsfreiheit erfüllen, als logische Fortentwicklung des Benchmarkingsystems in Art. 13 und 29 der EUDR dar.

- c) Sofern – wovon auszugehen ist – schon bisher gegen das Benchmarking-System, das ebenso mit unterschiedlichen Anforderungen nach EUDR entsprechend dem jeweiligen Entwaldungs- und Waldschädigungsrisiko verbunden ist, keine welthandelsrechtlichen Bedenken bestehen, so ist nicht ersichtlich, warum gegen eine umfassende Befreiung von den Pflichten nach EUDR bei Vorliegen entsprechend qualifizierter Voraussetzungen für einzelne Länder oder Landesteile so dann solche welthandelsrechtlichen Bedenken bestehen sollten.
3. Selbst, wenn man aber entgegen dem hiesigen Ergebnis davon ausginge, dass mit der hier diskutierten Lösung einer Befreiung von Vorgaben nach der EUDR bei Einhaltung von qualifizierten Bedingungen an Entwaldungsfreiheit ein Verstoß gegen den Grundsatz der Inländergleichbehandlung verbunden wäre, so wäre die damit einhergehende Ungleichbehandlung jedenfalls aber nach dem maßgeblichen WTO-Recht **gerechtfertigt**.

- 3.1 Eine Rechtfertigung besteht insbesondere gemäß Art. 20 b) und g) GATT.

Art. XX GATT lautet:

„Unter dem Vorbehalt, dass die folgenden Maßnahmen nicht so angewendet werden, dass sie zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen, darf keine Bestimmung dieses Abkommens so ausgelegt werden, dass sie eine Vertragspartei daran hindert, folgende Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen:

b) Maßnahmen zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen

g) Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze, sofern solche Maßnahmen im Zusammenhang mit Beschränkungen der inländischen Produktion oder des inländischen Verbrauchs angewendet werden.“

3.2 Die Prüfung der Ausnahmetatbestände des Art. XX GATT erfolgt im Wesentlichen zweistufig (vgl. Appellate Body, United States versus Gasoline, WT/DS2/AB/R).

Zunächst ist in der Sache zu prüfen, ob einer der Ausnahmetatbestände in Art. XX lit. a) bis j) GATT einschlägig ist; ist dies der Fall, muss sodann noch geprüft werden, ob ein Verstoß gegen die allgemeine Anforderung der Präambel des Art. XX GATT (das sogenannte „Chapeau“) besteht. Die Präambel hat insofern eine eigenständige rechtliche Bedeutung (so auch: *Merkel/ZUR 2020*, 658, 665).

3.3 In der rechtswissenschaftlichen Literatur ist zurecht darauf hingewiesen worden, dass die Entwicklungen in der Rechtsprechung des WTO-Streitschlichtungsmechanismus auf eine **sukzessive Ausweitung der Anwendung der Rechtfertigungsgründe** hindeuten (so: *Bäumler/Dorwig*, Klimaschutzmaßnahmen im Lichte des Welthandelsrechts, *Klima und Recht*, 2022, 38, 41).

a) Ursprünglich hatte das WTO-Streitschlichtungsgericht in der Tunar-Dolphin-I-Entscheidung ein Importverbot der USA für Fisch aus bestimmten Fangmethoden, bei denen Meeressäugetiere zu Schaden kommen, als einen nicht zu rechtfertigenden Verstoß gegen das WTO-Recht angesehen (Tunar-Dolphin-I, DS 29/R). Begründet hat der Appellate Body dies vorrangig damit, dass diese Handelsbeschränkungen darauf gerichtet seien, Politikänderungen in anderen WTO-Mitgliedstaaten zu erzwingen (Tunar-Dolphin-I, a.a.O.).

- b) Von dieser sehr zurückhaltenden und „handelszentrierten“ Auslegung der Ausnahmetatbestände rückte der Appellate Body sodann allerdings in weiteren Entscheidungen spürbar ab.
- c) In der Entscheidung US-Shrimp (Appellate Body, WT/DS 58/AB/R) wurde entschieden, dass ein Verkaufsverbot für Garnelen sich aus Gründen des Artenschutzes grundsätzlich auf die Ausnahmebestimmung in Art. XX g) GATT berufen kann und dass dies auch dann gilt, wenn das Verkaufsverbot **Anpassungen im Produktionsland** erfordert.

Hieraus wurde in der Literatur gefolgert, dass Staaten Umweltschutzmaßnahmen ergreifen dürfen, auch wenn diese an die Produktionsbedingungen in anderen WTO-Mitgliedstaaten anknüpfen (*Bäumler/Dorwig, Klima und Recht, 2022, 38, 41*).

3.4 Das Vorstehende zugrunde gelegt, liegen hier insbesondere auf der ersten Stufe die Ausnahmegründe des Art. XX g) und b) GATT vor und sind eine ausreichende Rechtfertigung für die in dieser Stellungnahme diskutierten Maßnahmen und Änderungen der EUDR.

- a) Zunächst kann die Maßnahme durch Art. XX g) GATT gerechtfertigt werden. Art. XX g) GATT rechtfertigt Maßnahmen zur Erhaltung **erschöpflicher Naturschätze**, sofern solche Maßnahmen im Zusammenhang mit Beschränkungen der inländischen Produktion oder des inländischen Verbrauchs angewendet werden (Kriterium der „even-handedness“).
- aa) In der Entscheidung US-Shrimp (WT/DS 58/AB/R) hat der Appellate Body eine **weite Auslegung** des Begriffes „erschöpfliche Naturschätze“ vertreten.

Er hat insbesondere darauf hingewiesen, dass der Terminus erschöpfliche Naturschätze nicht auf mineralische und nicht lebende Naturressourcen beschränkt ist. Vielmehr hat der Appellate Body in Rn. 129 seiner Entscheidung darauf hingewiesen, dass der Begriff der „erschöpflichen Naturschätze“ **entwicklungs offen** und im Lichte der jeweiligen auch politischen Anstrengungen und Bemühungen zu sehen ist.

Wörtlich hat der Appellate Body festgestellt:

„Die Worte in Art. XX g) erschöpflicher Naturschätze wurden vor mehr als 50 Jahren formuliert. Sie müssen von einem Vertragsinterpreten im Lichte der zeitgenössischen Besorgnis der Staatengemeinschaft über den Schutz und die Erhaltung der Umwelt gelesen werden.

Die dem WTO-Übereinkommen beigefügte Präambel [zeigt], dass sich die Unterzeichner dieses Übereinkommens 1994 der Bedeutung und Legitimität des Umweltschutzes als Ziel der nationalen und internationalen Politik voll bewusst waren. In der Präambel des WTO-Übereinkommens, die nicht nur dem GATT 1994, sondern auch den anderen darin enthaltenen Übereinkommen zugrunde liegt, wird ausdrücklich das Ziel der nachhaltigen Entwicklung anerkannt.

Aus der Perspektive der Präambel des WTO-Übereinkommens stellen wir fest, dass der Oberbegriff natürlicher Ressourcen in Art. XX g) in seinem Inhalt oder seiner Bezugnahme nicht statisch ist, sondern sich per Definitionem weiterentwickelt. Daher ist es angebracht, darauf hinzuweisen, dass in modernen internationalen Übereinkommen und Erklärungen häufig auf natürliche Ressourcen verwiesen wird, die sowohl lebende als auch nicht lebende Ressourcen umfassen.“

Der Begriff der natürlichen Ressourcen umfasst damit sämtliche für den Menschen bedeutenden Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen (Appellate Body, US-Shrimp, a.a.O.). Ressourcen sind erschöpflich, wenn sie von Menschenhand nicht wiederhergestellt werden können, ungeachtet der Tatsache, ob eine Ressource der natürlichen Regeneration unterliegt (Appellate Body, US-Shrimp, a.a.O.).

- bb) In der Entscheidung *US-gasoline* (Appellate Body, WT/DS2/R) kommt der Appellate Body zudem zu dem Ergebnis, dass auch **saubere Luft** (Clean Air) als

erschöpflicher Naturschatz im Sinne des Art. XX g) GATT anzusehen ist. Wörtlich heißt es in der Entscheidung:

„Der Panel-Bericht vertritt die Ansicht, dass saubere Luft eine natürliche Ressource ist, die erschöpft werden kann. Dementsprechend kam das Panel, wie bereits erwähnt, zu dem Schluss, dass eine Politik zur Verringerung der Erschöpfung von sauberer Luft eine Politik zur Erhaltung einer erschöpfbaren natürlichen Ressource im Sinne von Art. XX g) ist.“

- b) Darüber hinaus kommt nach Art. XX Absatz b) GATT zugleich eine Ausnahme für Maßnahmen zum **Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen**, Tieren und Pflanzen in Betracht.

Hier kommt Art. XX b) GATT insofern zum Tragen, als der Ausnahmegrund des Schutzes der menschlichen Gesundheit einschlägig ist.

In seiner Rechtsprechung hat der Appellate Body festgestellt, dass der Schutz der Gesundheit im Rahmen von Maßnahmen zur Reduktion von Kohlenstoffdioxid anerkannt ist; damit hat der Appellate Body die enge Verbindung zwischen Umweltbelastungen und dem Gesundheitsschutz betont und damit zugleich Bemühungen zur effektiven Kohlenstoffdioxid-Reduktion als prinzipiell ausnahmefähig anerkannt (vgl. dazu: *Bäumler/Dorwig*, a.a.O., *Klima und Recht* 2022, 38, 41).

- 3.5 Die hier diskutierten Maßnahmen einer Befreiung der relevanten Produkte oder Erzeugnisse aus bestimmten Staaten von den Anforderungen der EUDR bei gleichzeitiger Sicherstellung der dauerhaften Entwaldungsfreiheit dieser Staaten durch qualifizierte Anforderungen erfüllt – ebenso wie das in der EUDR vorgesehene Länder-Benchmarkingsystem – jedenfalls die Ausnahmetatbestände des Artikels XX GATT g) und b).

- a) Es wurde oben schon darauf hingewiesen, dass im Hinblick auf Klimaschutzmaßnahmen insbesondere Art. XX g) GATT zum Tragen kommt. Dieser umfasst mit seiner Bezugnahme auf „erschöpfliche natürliche Ressourcen“ sämtliche für den Menschen bedeutenden Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen, wobei Ressourcen erschöpflich sind, wenn sie von Menschenhand nicht wiederhergestellt werden können.

Gemäß der einschlägigen Kommentarliteratur gehört auch das **Klima** in seinem derzeitigen Zustand zu diesen erschöpflichen natürlichen Ressourcen (so ausdrücklich: *Merkel, ZUR, 2020, 658*).

Diese Einstufung des Klimas als erschöpfliche natürliche Ressource wird auch der in der Rechtsprechung des Appellate Body der WTO anerkannten Entwicklungsoffenheit des Begriffs der erschöpflichen natürlichen Ressourcen gerecht.

Der Appellate Body hat insofern zu Recht darauf hingewiesen, dass der Begriff der erschöpflichen natürlichen Ressourcen mehrere Jahrzehnte alt ist, und einer stetigen Aktualisierung und Fortentwicklung entlang der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnislage sowie der (Klima-)politischen Diskussionen und den entsprechend getroffenen völkerrechtlichen Vereinbarungen bedarf.

Genau auf diese Entwicklungsoffenheit des Begriffes nimmt die Einstufung des Klimas als erschöpfliche natürliche Ressource Bezug.

- b) Darüber hinaus hat der Appellate Body in seiner *US-gasoline-Entscheidung* auch die saubere Luft (Clean air) als erschöpfliche natürliche Ressource eingestuft und damit einhergehend eine direkte Verbindung zwischen Umweltschutz und Verminderung des Kohlendioxid-Ausstoßes auf der einen Seite und Schutz der menschlichen Gesundheit auf der anderen Seite in Bezug auf Art. XX b) GATT begründet.

- c) Gemessen daran unterfallen sowohl die maßgeblichen Regelungen der EUDR, soweit sie eine Handelsbeschränkung darstellen, als auch die hier diskutierte Befreiung von den Vorschriften der EUDR für Rohstoffe und Erzeugnisse aus jenen Ländern, die durch Erfüllung qualifizierter Anforderungen eine dauerhafte Entwaldungsfreiheit garantieren, und zwar die Ausnahmeregelungen des Art. XX b) und g) GATT.

Die vorgenannten Regelungen – auch die hier betrachtungsgegenständliche Befreiungsregelung von Vorgaben der EUDR – zielen darauf und haben zur Grundlage, dass die jeweiligen Länder oder Landesteile, um von diesen Befreiungen profitieren zu können, eine dauerhafte (mindestens zehn Jahre zurückreichende) Entwaldungsfreiheit im Sinne der EUDR sowohl in nationalrechtlicher Hinsicht als auch in tatsächlicher Hinsicht garantieren können.

- d) Mit diesem Fokus auf die Entwaldungsfreiheit dient sowohl die EUDR selbst als auch die entsprechenden Befreiungsregelungen Zielen, die ausnahmefähig nach Art. XX g) und b) GATT sind.
- e) Schließlich muss jedenfalls in Bezug auf Art. XX g) GATT die Anforderung der sogenannten „Even-Handedness“ vorliegen. Die Norm fordert, dass eine Maßnahme im Zusammenhang mit Beschränkungen der inländischen Produktion und des inländischen Verbrauches angewendet werden muss.
- aa) Dies bedeutet nicht zwingend, dass Importe und inländische Produkte stets identisch zu behandeln sind, wohl aber, dass sich die Behandlung von Importen **widerspruchsfrei** in die **Klimapolitik** eines Staates bzw. der Europäischen Union einfügen muss und dass ebenfalls Maßnahmen in Bezug auf inländische Produkte getroffen werden und eine **„unparteiische Behandlung von Importen“** erfolgt (vgl. Appellate Body, *US-gasoline*, a.a.O.; *Merkel*, ZUR 2020, 658).

Sowohl die Europäische Union als auch ihre Mitgliedstaaten haben in den vergangenen Jahren umfassende Anstrengungen sowohl auf legislativer als auch auf politischer Ebene zur Erreichung von Klimaschutzziele unternommen.

Die politischen und administrativen Bemühungen sind in der Verordnung EU 2023/1115 ab Erwägungsgrund Ziff. 10 im Einzelnen für die europäische Ebene dargestellt; sie wurden durch umfangreiche nationalstaatliche Bemühungen ergänzt.

- bb) Konkret fügen sich auch die hier betrachtungsgegenständlichen Maßnahmen einer Befreiung von relevanten Rohstoffen und Erzeugnissen aus bestimmten Staaten von den Vorgaben der EUDR, sofern diese Staaten aufgrund der Erfüllung qualifizierter Bedingungen als dauerhaft entwaldungsfrei gelten in den legislativ-politischen Rahmen des europäischen Sekundärrechts ein. So enthält die EUDR-Verordnung schon jetzt in ihren Artikeln 13 und 29 ein Länder-Benchmarkingssystem, das diesem Ansatz (Zuordnung von Entwaldungsrisiko zu entsprechenden Sorgfaltspflichtenanforderungen) entspricht.

- cc) Auch ist dieser Ansatz nicht darauf gerichtet, Importe parteiisch zu behandeln, da die entsprechenden Maßnahmen einen sachgebotenen und gerade keinen länderspezifischen Anknüpfungspunkt haben:

Die Befreiung von den Verboten und Verpflichtungen nach der EUDR richtet sich insbesondere nicht gegen einzelne Länder als solche, sondern die Vorgaben der EUDR gelten nach ihrem Wirkmechanismus grundsätzlich für alle Staaten – egal, ob es sich um EU-Staaten oder Drittstaaten handelt.

Die hier betrachtungsgegenständliche Befreiung von den Vorgaben der EUDR ist dementsprechend prinzipiell auch nicht auf bestimmte Länder beschränkt, sondern die Befreiungsmöglichkeit knüpft alleine an einen **Sachgrund** an:

Nämlich das (fehlende) Entwaldungs- und Waldschädigungsrisiko in einzelnen Ländern oder Landesteilen. Für alle Länder, die die qualifizierten Anforderungen an die Entwaldungsfreiheit erfüllen, soll eine Befreiung von den Vorgaben und Verboten der EUDR hinsichtlich der aus diesen Ländern stammenden Rohstoffen und Erzeugnissen vorgesehen werden. Damit kommt es nicht zu einer parteilichen Behandlung einzelner Länder oder Importwege, sondern es findet gerade eine Gleichbehandlung aller Länder im Hinblick auf die Prüfung konkreter Sachgründe statt.

3.6 Schließlich ist auch davon auszugehen, dass die hier untersuchungsgegenständlichen Maßnahmen auf der zweiten Prüfstufe der Ausnahme die Vorgaben der Präambel erfüllen.

a) Den insofern verschiedenen Tatbestandsmerkmalen des Art. XX GATT schreibt der Appellate Body einen gemeinsamen Sinngehalt zu (vgl. Appellate Body, US-gasoline, WT/DS 2/AB/R).

Hiernach soll vor allem verhindert werden, dass eine Erteilung einer Ausnahme für protektionistische Bestrebungen missbraucht wird.

Der Appellate Body führt in diesem Zusammenhang regelmäßig eine Prüfung durch, die an die deutsche Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der Einschränkung von Grundrechten erinnert; beschränkt auf die Prüfung, ob die gewählte Maßnahme angemessen ist (so: *Merkel*, ZUR 2020, 658, 665).

b) Hier ist erneut zu berücksichtigen, dass die untersuchungsgegenständlichen Maßnahmen keine protektionistischen Ziele verfolgen und dass es sich dabei auch nicht um eine „verschleierte Handelsbeschränkung“ handelt.

Ziel ist nicht die Beschränkung des Handels oder gar die Einführung protektionistischer Maßnahmen, sondern die Sicherstellung der Entwaldungsfreiheit. Eine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Ländern, in denen die gleichen Verhältnisse bestehen, ist nach alledem nicht festzustellen.

Düsseldorf, den 20.03.2024



Tobias Roß
Rechtsanwalt