

STELLUNGNAHME

ZUR UMSETZUNG DER VERORDNUNG ZU ENTWALDUNGSFREIEN LIEFERKETTEN

zur 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

HERAUSGEBER UND COPYRIGHT

IHK Nord | Arbeitsgemeinschaft Norddeutscher Industrie- und Handelskammern e.V.
Adolphsplatz 1 | 20457 Hamburg | **T** 040 36138 459 | **F** 040 36138 553 | www.ihk-nord.de

Alle Rechte liegen beim Herausgeber. Ein Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung des Herausgebers gestattet.

Hamburg, 20. August 2024

HINTERGRÜNDE ZUR EUDR VERORDNUNG

Die Verordnung zu Entwaldungsfreien Lieferketten VO (EU) 2023/1115 (engl. Abk. EUDR) ist am 29. Juni 2023 in Kraft getreten. Das Ziel der Verordnung ist der Schutz und die Wiederherstellung des weltweiten Waldbestands. Die EUDR enthält Sorgfaltspflichten für Unternehmen, die denen des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) ähneln, aber nicht deckungsgleich mit diesen sind. Die Verordnung gilt – und zwar unabhängig von der Arbeitnehmerzahl und dem Jahresumsatz - für das Inverkehrbringen, Bereitstellen und Exportieren von Rohstoffen und daraus hergestellten und in Anhang I der EUDR gelisteten Erzeugnissen: Rinder, Kakao, Kaffee, Ölpalme, Kautschuk, Soja und Holz.

Es gilt ein Verbot der genannten Handlungen, wenn Unternehmen nicht in einer Sorgfaltserklärung darlegen, dass die betroffenen Waren/Rohstoffe von Flächen stammen, auf denen seit Ende 2020 keine Waldschädigung stattfand und die nach den einschlägigen Rechtsvorschriften des Erzeugerlandes erzeugt wurden. Hierzu ist eine Risikoanalyse durchzuführen und es sind Geolokalisierungsdaten des Grundstückes anzugeben, auf dem der entsprechende Rohstoff abgebaut wurde. Die Verordnung ist ab dem 30. Dezember 2024 auf EU-Unternehmen anwendbar. Kleine Unternehmen sind von der Verordnung ab dem 30. Juni 2025 betroffen.

Die IHK Nord erkennt das grundsätzliche Problem an, dass im Zeitraum zwischen 1990 bis 2020 weltweit ca. 420 Millionen Hektar Wald verloren gegangen sind und dies nicht nur die Biodiversität der betroffenen Regionen negativ beeinflusst, sondern auch das Weltklima. Sie erkennt überdies an, dass die Entwaldung zum großen Teil durch die Ausdehnung landwirtschaftlicher Flächen hervorgerufen wird, die auch die Produktion von Gütern für den europäischen Markt zum Gegenstand haben. Es ist daher legitim, wenn die EU durch eigene Regeln versucht, waldschädigenden Produkten den Zugang zu ihren Märkten zu erschweren oder die Kosten für Schädigung der Biodiversität einzupreisen. Im Interesse einer internationalen regelbasierten Handelsordnung sollte die EU aber davon absehen, ihre normativen Vorstellungen extraterritorial anzuwenden. Eine wirksame Regelung zu Schutze der Wälder kann nur gelingen, wenn auch die wirtschaftlichen Realitäten anerkannt werden.

Die derzeitige inhaltliche Ausgestaltung der EUDR sowie der derzeitige Zeitplan stellen die Europäische Wirtschaft vor unlösbare Aufgaben. Die aktuelle Rechtsunsicherheit bedroht die Versorgungssicherheit der EU und wird eine Verknappung und Verteuerung von Waren des täglichen Bedarfs zur Folge haben. Insbesondere die norddeutsche Wirtschaft ist massiv von der EUDR betroffen, da sie klassischerweise außenhandelsorientiert und ein wichtiger Standort der Ernährungsindustrie ist. So stellen z.B. Kaffee, Kakao, Palmöl und Holz wichtige Importgüter dar, die von der Verordnung erfasst werden. Daher fordern wir die Umsetzung folgender Eckpunkte

- 1. Verschiebung des Anwendungszeitraums der EUDR um mindestens zwei Jahre**
- 2. Sicherstellung, dass Mehrfachüberprüfung eines und desselben Produkts vermieden wird**
- 3. Einführung eines Konzernprivilegs**
- 4. Sicherstellung, dass bestehende Kreislaufwirtschaftsmodelle nicht beeinträchtigt werden**
- 5. Schnellstmögliche Bereitstellung eines Länder-Benchmarkings**
- 6. Synchronisierung der Berichtsanforderungen zwischen EUDR, CSRD und CSDDD**
- 7. Beschränkung auf Entwaldung, um Überschneidungen mit CSDDD und anderen bestehenden Sorgfaltspflichten zu vermeiden**

BEGRÜNDUNG

1. Auf Seiten sämtlicher Beteiligter wird mehr Zeit für die Vorbereitung auf die Anwendung der EUDR benötigt. Dies trifft einerseits auf die Farmer in den Ursprungsländern zu. Diese müssen nach dem Willen der EUDR die Geolokalisierungsdaten ihrer jeweiligen Anbaugrundstücke an die verpflichteten Unternehmen herausgeben. Unter den einschlägigen Farmern ergibt sich jedoch ein äußerst heterogenes Bild, was die Größe der bebauten Grundstücke, die Organisationsstruktur, den Grad der Digitalisierung, die Bereitschaft der Kooperation, die technischen Fähigkeiten, das regulatorische Verständnis etc. betrifft. Ein Großteil der Farmer, die derzeit (auch) für den europäischen Markt produzieren, ist noch nicht in der Lage, die Geolokalisierungsdaten zu liefern. Dies trifft insbesondere auf Kleinbauern zu, die sich nicht zu großen Kooperativen zusammengeschlossen haben. Um zu vermeiden, dass diese vollständig vom Unionsmarkt abgeschnitten werden und damit unter Umständen ihre Lebensgrundlage verlieren, ist ihnen mehr Zeit und mehr Unterstützung seitens der EU zu gewähren. Bezüglich der Geolokalisierung ist noch nicht klar, auf welcher Datengrundlage diese durchgeführt werden soll. Es existiert zwar das von der EU initiierte "Observatory on deforestation and forest degradation", jedoch existieren auch andere Systeme, die dem EU-Observatory streckenweise widersprechen.

Andererseits trifft das Erfordernis von mehr Vorbereitungszeit auch auf die gesetzgebenden Behörden zu, die noch kein Länder-Benchmarking und noch keine Leitlinien veröffentlicht haben, sowie auf die gesetzesausführenden Behörden, die weder organisatorisch (verschiedene Zuständigkeiten für gleiche Sachverhalte), noch personell (die Kontrolldichte aus Hochrisikoregionen beträgt 9% der Einfuhren), noch inhaltlich auf die neu geschaffenen Aufgaben vorbereitet sind. So soll beispielsweise das Informationssystem, über das die Sorgfaltserklärungen den zuständigen Behörden übermittelt werden sollen, erst unmittelbar vor Anwendungsbeginn online gehen. Zudem ist es nach derzeitigem Stand nur möglich, einen Dateiupload von maximal 25 MB pro Sorgfaltserklärung vorzunehmen, was für die Masse an (Geolokalisations-) Daten keinesfalls ausreichend ist. Es steht daher zu befürchten, dass Zustände wie Anfang des Jahres 2024 beim Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) entstehen. Dort war es ebenfalls bis kurz vor Abgabefrist der ersten Quartalsberichte unklar, wie die Prozesse sind, bzw. es war sogar technisch unmöglich, die Berichte abzugeben. Dies führte zu chaotischen Zuständen und massenhaften verspäteten bzw. aufgrund technischer Unmöglichkeit komplett unterlassenen Berichtsabgaben.

Letztlich sind noch diverse Rechts- und Rechtsauslegungsfragen ungeklärt, die vor einer Anwendung der EUDR adressiert werden müssen. Dazu zählen nicht nur, aber insbesondere die unten ausgeführten Punkte zur Vermeidung von Doppelprüfungen, zum Konzernprivileg, zur Vermeidung der Beeinträchtigung der Kreislaufwirtschaft, zur Synchronisation der Berichtsanforderungen sowie zur Legalitätsprüfung und der Behandlung von Vermischung von Agrarprodukten aus verschiedenen Farmen und der daraus folgenden "declaration in excess".

2. Die Mehrfachüberprüfung von Produkten ist durch Anpassung der EUDR dringend zu vermeiden. Nach dem Wortlaut des derzeitigen Rechtstexts der EUDR wird es zu einer erheblichen Mehrfachüberprüfung von Produkten im Binnenmarktumlauf kommen. Der Rechtstext kennt keinen „Vertrauenschutz“ auf eine bereits auf vorgelagerter Lieferkettenebene durchgeführte Entwaldungsfreiheits- und Legalitätsprüfung. Nach dem erstmaligen Inverkehrbringen eines relevanten Produkts wird auf jeder weiteren Verkaufsstufe eine erneute Entwaldungsfreiheits- und Legalitätsprüfung sowie Sorgfaltserklärung gefordert. Es sind lediglich für KMU bei der Verarbeitung von Produkten Erleichterungen vorgesehen. Art. 4 Abs. 8 gibt KMU-Marktteilnehmern und -Händlern erweiterte Sonderrechte für den Fall, dass für ein bestimmtes Produkt bereits die Sorgfaltspflicht erfüllt wurde und dieses dann in ein anderes Produkt verbaut wurde, welches seinerseits eine Sorgfaltspflicht auslösen würde. In diesem Fall sind sie lediglich verpflichtet, die Referenznummer der jeweiligen Sorgfaltserklärung anzugeben. In allen anderen Fällen sind eine erneute Risikoanalyse und Sorgfaltserklärung notwendig. Dies führt zu einem massiven Aufbau von Verwaltungsaufwand für die verpflichteten Unternehmen sowie ebenso massiven Aufbau von Überprüfungsaufwand für die

ausführenden Behörden, ohne dass der Schutzzweck der Verordnung gefördert wird. Deswegen soll die Sorgfaltserklärung einmalig bei der Einfuhr in den EU-Binnenmarkt anfallen und dann nur die Referenznummer verlangt werden.

3. Gleiches wie bei Punkt 2 gilt für die Erfassung von konzerninternen Sendungen sowie Produktmustern. Auch hier könnte ohne Einbußen beim Schutzzweck ein erheblicher Verwaltungsaufwand vermieden werden, wenn konzerninterne Sendungen sowie Produktmuster vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen würden. Es ist nicht ersichtlich, weshalb konzerninterne Verschiebungen auf jeder Stufe eine erneute Sorgfaltspflicht auslösen sollte, wenn doch sogar von demselben Konzern die Sorgfaltspflicht bereits erfüllt wurde. Insofern ist die Aufnahme eines Konzernprivilegs zwingend notwendig.

4. Kreislaufwirtschaftsmodelle sind zu privilegieren. Durch den derzeitigen Rechtstext werden Kreislaufwirtschaftsmodelle beeinträchtigt. Die Privilegierung von Verpackungsmaterial erstreckt sich nur auf diejenigen Verpackungsmaterialien, die zum Zeitpunkt der relevanten Handlung eine Ware schützen/transportieren. Bei einem Palettentausch (eines der wenigen wirklich funktionierenden Kreislaufwirtschaftssysteme), bei dem Holzpaletten unbeladen rückgeführt werden, entfällt das Privileg. Für sie muss eine vollständige Entwaldungsfreiheits- und Legalitätsanalyse durchgeführt und eine Sorgfaltserklärung abgegeben werden. Dies ist ein Missstand, der so vom Verordnungsgeber nicht intendiert sein kann und aufgehoben werden muss.

5. Ein Länder-Benchmarking schafft Entlastung bei den ausführenden Behörden. Gemäß Art. 29 Abs. 2 EUDR ist das Länder-Benchmarkingsystem durch den Erlass von entsprechenden Durchführungsrechtsakten spätestens am 30. Dezember 2024 zu errichten. Das Länder-Benchmarking ist essenziell, da ohne dieses der Stand vom 29. Juni 2023 für den Anwendungsbereich der EUDR zugrunde gelegt werden müsste, nach dem allen Ländern ein normales Risiko zugeordnet wurde. Dies hätte zur Folge, dass 3 % der relevanten Handlungen in Bezug auf Produkte mit Ursprung aller Länder der Welt, einschließlich Deutschland und dem Rest der EU kontrolliert werden müssten. Dies wäre ein erheblicher Mehraufwand auf Seiten der Behörden, auf den diese weder organisatorisch noch personell noch inhaltlich vorbereitet sind (s.o.). Gleichzeitig blieben Vorgänge mit Bezug zu Waren aus Hochrisikoländern unterbelichtet.

6. Eine Synchronisierung von Berichtspflichten schafft Entlastung für die Unternehmen. Sowohl die EUDR als auch die CSRD und die CSDDD fordern Berichtspflichten von den jeweils verpflichteten Unternehmen. Diese Berichtspflichten haben dabei teilweise dieselben Sachverhalte zur Grundlage, stellen dabei aber sehr unterschiedliche Anforderungen an die Berichterstattung. Dadurch kommt es auf Seiten derjenigen Unternehmen, die durch mehrere der Berichtspflichten erfasst werden, zu einem erhöhten und unnötigen Verwaltungsaufwand. Dieser ließe sich leicht vermeiden, wenn die Berichtsanforderungen aneinander angeglichen würden, sodass Berichte teilweise oder gar vollständig in einem Gesamtbericht aufgehen könnten.

7. Letztlich ist insbesondere die Legalitätsprüfung von massiven Unsicherheiten geprägt. Aus der Verordnung ist für das anwendende Unternehmen nicht ersichtlich, welche Gesetzesvorgaben es überhaupt überprüfen muss. Es wird lediglich Bezug genommen auf einschlägige Rechtsvorschriften des Erzeugerlandes. Darunter sollen fallen: Landnutzungsrechte, Umweltschutz, forstbezogene Vorschriften, einschließlich Regelungen der Forstwirtschaft und zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, wenn sie in direktem Bezug zur Holzgewinnung stehen, Rechte Dritter, Arbeitnehmerrechte, völkerrechtlich geschützte Menschenrechte, den Grundsatz der freiwilligen und in Kenntnis der Sachlage erteilten vorherigen Zustimmung ("the principle of free, prior and informed consent" — FPIC), auch entsprechend der Verankerung in der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker, Steuer-, Korruptionsbekämpfungs-, Handels- und Zollvorschriften. Diese ausufernde Auflistung kann den Erfordernissen der Normenklarheit nicht genügen. Aus der Auflistung kann der Rechtsanwender keinen Mehrwert für die Ermittlung der einzuhaltenden Rechtsnormen seines Zulieferers ziehen. Ein Großteil der angedeuteten Rechtsvorschriften bezieht sich auf nationale oder

gar regionale Gesetze, die dem deutschen Unternehmen in aller Regel völlig unbekannt sind. Ein Großteil dieser Gesetze wird auch in Sprachen verfasst sein, die dem verpflichteten Unternehmen unbekannt sind, insofern ist eine eigene Überprüfung der Legalität praktisch unmöglich. Ein angekündigtes Guidance-Dokument, aus dem unter anderem Klarheit bezüglich der Ermittlung der Legalität hervorgehen sollte, ist derzeit nicht in Sicht, auch ist fraglich, inwieweit dieses überhaupt die genannten Probleme lösen könnte. Zudem sind gerade die explizit menschenrechtsbezogenen Legalitätsanforderungen bereits in der erwähnten CSDDD sowie der noch zu verabschiedenden Zwangsarbeitsverordnung erfasst. Hier ist eine Entschlackung der Legalitätsprüfung sowie die Herstellung einer Kohärenz mit den genannten anderen EU-Regularien dringend erforderlich. Die EUDR bietet einen potenziell großen Mehrwert für die Begrenzung der weltweiten Entwaldung. Hierauf sollte der starke Fokus liegen.

Grundsätzlich sieht sich die europäische Wirtschaft und insbesondere die kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) derzeit einer Vielzahl von neuen regulatorischen Herausforderungen gegenüber. Regulierungen, die europäische Wirtschaftsstandorte im internationalen Wettbewerb potenziell benachteiligen, sollten nur den unbedingt notwendigen Umfang haben und müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Der derzeitige Rechtstext der EUDR hält diesen Anforderungen aus Sicht der norddeutschen Wirtschaft nicht Stand. Dies kann nicht im Sinne des Verordnungsgebers sein und ist zu korrigieren.

WER WIR SIND

Die IHK Nord ist der Zusammenschluss 13 norddeutscher Industrie- und Handelskammern aus Niedersachsen, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. Sie vertreten knapp 900.000 Unternehmen in Norddeutschland und stützen sich auf rund 20.000 ehrenamtlich engagierte Unternehmer. Arbeitsschwerpunkte sind die Maritime Wirtschaft mit dem Schwerpunkt Infrastruktur und Seeverkehr, die Energie- und Industriepolitik, der Tourismus, die Ernährungswirtschaft und die Außenwirtschaft. www.ihk-nord.de.

IHK Nord
Adolphsplatz 1
20457 Hamburg