

Stellungnahme

Anfrage zum Erfüllungsaufwand der EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte (EUDR) entlang der Lieferkette des BMLEH vom 30. Juli 2025

6. August 2025

1. Informationspflichten für Produkte aus Ländern mit vernachlässigbarem Entwaldungsrisiko:

Wie hoch ist nach Ihrer Einschätzung der Aufwand für Unternehmen zur Erfüllung der Informationsanforderungen gemäß Artikel 9 Absatz 1

Der Aufwand wird als hoch bis sehr hoch eingeschätzt. Die im Rahmen von Artikel 9 EUDR enthaltenen Informationsanforderungen zur Erreichung der Ziele der Verordnung kommen faktisch einem „Unschuldsnachweis“ gleich. Ein solcher Nachweis ist bekanntermaßen mit erheblichem Aufwand verbunden – zumal die Beweislast vollständig bei den Unternehmen liegt. Anders als im Rechtssystem, wo die Unschuldsvermutung gilt, verlangt die EUDR eine lückenlose Dokumentation der Entwaldungsfreiheit und Rechtskonformität, also der „Unschuld“. Die Beweisführung wird insbesondere dann als unverhältnismäßig empfunden, wenn Herkunftsregionen in keiner Weise mit Entwaldung in Verbindung stehen.

Hinzu kommt, dass die Vorgaben in Artikel 9 EUDR hinsichtlich der konkreten Form und des Umfangs der Nachweise unklar und offen formuliert sind. Die fehlende rechtliche Präzisierung erschwert eine verlässliche Vorbereitung und führt zu erheblichen Unsicherheiten in der Praxis. Gerade kleinere und mittelständische Unternehmen ohne spezialisierte Compliance-Abteilungen sind damit überfordert und sehen sich einem erheblichen bürokratischen Aufwand gegenüber, ohne zu wissen, ob ihre Maßnahmen den Anforderungen genügen.

Es wird eingeräumt, dass eine realistische Einschätzung des tatsächlichen Aufwands derzeit nicht abschließend möglich ist – gerade weil unklar bleibt, wann die Nachweispflicht als erfüllt gilt. Ohne klare und rechtssichere Vorgaben besteht das Risiko, dass der Aufwand ins Unermessliche wächst bzw. gerade kleine Unternehmen von der immensen Hürde kapitulieren und ihren Betrieb aufgeben.

Dies gerade vor dem Hintergrund, dass (i) der Aufwand auch bei Produkten aus Ländern mit einem vernachlässigbarem Entwaldungsrisiko betrieben werden muss und (ii) klare, rechtssichere und praktikable Vorschriften und auch Vorgaben, z.B. in Bezug auf den Nachweis der Legalität und Entwaldungsfreiheit fehlen. Die derzeitige Unbestimmtheit der Anforderungen führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit und hemmt die effektive und vollständige Umsetzung, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen, die wie oben beschrieben nicht über spezialisierte Ressourcen verfügen.

Außerdem ist eine Einschätzung des Aufwands ebenfalls nicht abschließend möglich, da viele Lieferanten – insbesondere in Drittländern – die relevanten Daten, wie beispielsweise die Geodaten, noch immer nicht gepflegt haben. Wenn Lieferanten aus Drittländern mit vernachlässigbarem Entwaldungsrisiko die Daten nicht haben, können diese Produkte auch nicht eingeführt werden.

Den Aufwand reduzieren würde daher nach weitgehender Ansicht die Einführung der „Null-Risiko-Variante“, da die Anzahl an einschlägigen Produkten, für die die Informationsanforderungen greifen, deutlich gemindert wird. Zudem würde einer Knappheit an Produkten mit vernachlässigbarem Entwaldungsrisiko entgegengewirkt werden, sofern die Produzenten und Lieferanten keine Geodaten zur Verfügung stellen oder stellen können.

2. Erfüllungsaufwand in der nationalen Primärproduktion:

Wie hoch ist der durch die EUDR verursachte Aufwand in der nationalen Primärproduktion von Holz, Rindern und Soja? Welche konkreten Informationsanforderungen stellt die nachgelagerte Wertschöpfungskette an die Primärproduktion zur Sicherstellung der EUDR-Konformität?

Bitte beachten Sie die Rückmeldungen unserer Mitglieder gestaffelt nach den einzelnen Sektoren, die über eine Primärproduktion verfügen:

Fleischwirtschaft:

Der durch die EUDR verursachte Aufwand für die deutschen Rinderhalter ist derzeit schwer konkret zu beziffern. Klar ist jedoch: Die Anforderungen aus der nachgelagerten Wertschöpfungskette stellen die oft familiengeführten landwirtschaftlichen Erzeugerbetriebe vor erhebliche Herausforderungen, sowohl inhaltlich als auch organisatorisch.

Erstens: In der landwirtschaftlichen Praxis ist das Bewusstsein über die Reichweite und Anforderungen der EUDR bislang gering. Es besteht ein erheblicher Informations- und Schulungsbedarf, damit Primärerzeuger die geforderten Sorgfaltspflichten überhaupt erfüllen können. Besonders kritisch ist dabei, dass die EUDR bislang keine eindeutigen Vorgaben macht, welche konkreten Nachweise in der Primärproduktion zu erbringen sind. Diese Unklarheit verhindert eine sachgerechte Vorbereitung der Erzeuger und erschwert den Aufbau tragfähiger Dokumentationssysteme.

Zweitens: Die in der EUDR implizit verlangten "Unschuldsnachweise" werden von vielen landwirtschaftlichen Betrieben angesichts der bestehenden nationalen Regelungen als unverhältnismäßig empfunden. Deutschland verfügt über funktionierende Institutionen und bewährte Kontrollmechanismen zum Schutz der Wälder. Verstöße gegen geltendes Recht können durch Behörden zeitnah und wirksam verfolgt werden, da ein unmittelbarer Zugriff auf die Unternehmen und Flächen gegeben ist.

Drittens: Auch in Drittstaaten mit vergleichbaren rechtsstaatlichen und ökologischen Standards – wie etwa Neuseeland oder Uruguay – bestehen robuste Strukturen zur Sicherstellung nachhaltiger Produktionspraktiken. Die Anforderungen der EUDR sollten diesen Gegebenheiten Rechnung tragen. Prüf- und Sammelpflichten für alle Herkunftsländer, unabhängig von ihrem Risiko- oder Rechtsstatus, führen zu ineffizientem Ressourceneinsatz und konterkariert die risikobasierte Ausrichtung der Verordnung.

Viertens: Vorhandene Systeme – wie die HIT-Datenbank in Deutschland zur Rückverfolgbarkeit von Rindern oder die EU-Importkontrollen sowie nationale Kontrollmechanismen in Drittstaaten – sollten als gleichwertige Nachweise im Sinne der EUDR anerkannt werden. Die Einfuhr von Rindfleisch in die EU ist bereits heute stark reglementiert und unterliegt Zulassungspflichten seitens der EU.

Die Informationsanforderungen an die Primärproduktion national und international könnten somit reduziert werden. Gleichzeitig kann ein positiver Anreiz für Drittstaaten geschaffen werden, ihre Kontrollsysteme weiter zu stärken und institutionelle Kapazitäten aufzubauen.

3. Erfüllungsaufwand in der nachgelagerten Lieferkette innerhalb der EU:

Wie schätzen Sie den EUDR-bedingten Aufwand in der weiteren Lieferkette nach erstmaligem Inverkehrbringen eines relevanten Produkts innerhalb der EU ein? Bitte differenzieren Sie dabei nach (i) Sektor (Verarbeitung, Handel und Export) sowie (ii) Unternehmensgröße (Großunternehmen vs. kleinen bzw. mittlere Unternehmen – KMU).

Der durch die EUDR verursachte Erfüllungsaufwand in der nachgelagerten Lieferkette ist derzeit nur überschlägig schätzen, vor allem aufgrund unklarer Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung von Nachweis- und Dokumentationspflichten. Der Aufwand variiert stark je nach Sektor (Verarbeitung, Handel, Import und Export), Unternehmensgröße sowie der Verfügbarkeit unterstützender nationaler Systeme (z. B. HIT-Datenbank).

(i) Nach Sektor differenziert:

– **Verarbeitung (z. B. Schlachtung, Zerlegung, Verarbeitung):**

Eine der zentralen Herausforderungen liegt in der unzureichenden Informationslage der vorgelagerten Primärproduktion. Ohne strukturierte und automatisierte Bereitstellung und Verarbeitung von Herkunftsdaten wird die Erstellung von Sorgfaltserklärungen für jede Charge extrem aufwendig, insbesondere bei häufig wechselnden Lieferanten. Zusätzlich erfordert die Implementierung der EUDR umfassende IT-Anpassungen sowie den Aufbau eines lückenlosen Nachweis- und Dokumentationsmanagements zur Entwaldungsfreiheit. Diese Prozesse sind komplex, aufwendig und in der Praxis kaum standardisiert.

Besonders kritisch wird dabei gesehen, dass dieser erhebliche Aufwand auch für Lieferketten aus Ländern mit garantiertem Waldschutz (z. B. innerhalb der EU oder aus Drittländern mit geringen Entwaldungsrisiken) gefordert wird, ohne erkennbaren ökologischen oder ökonomischen Mehrwert.

– **Handel:**

Handelsunternehmen sehen sich mit neuen Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit und die Weitergabe sensibler Lieferantendaten konfrontiert. Die heterogenen Warenströme im Handel erschweren die klare Zuordnung zu Einzellieferungen, was die rechtssichere Dokumentation zusätzlich verkompliziert.

Der Aufwand für den vollversorgenden **Pharmazeutischen Großhandel** als nachgelagerter Marktteilnehmer und Nicht-KMU i.S.d. EUDR erweist sich als unüberschaubar hoch. Die Umsetzung der Sorgfaltspflichten im Rahmen der EUDR ist mit großen Herausforderungen verbunden, die mit der Komplexität globaler Lieferketten (bspw. Datenverfügbarkeit, Transparenz, Datenqualität, Zusammenarbeit mit Lieferanten) sowie mit unternehmensinterner Ressourcenverfügbarkeit (zeitliche und finanzielle Mittel sowie Fachexpertise) zusammenhängen.

Der Aufwand hängt des Weiteren maßgeblich von der Anzahl der im eigenen Portfolio identifizierten relevanten Produkte ab. Dabei erweist sich bereits auf erster Stufe die Identifizierung dieser Produkte bei einem Sortiment von deutlich über 30.000 verschiedenen Artikeln (ohne Arzneimittel!) als äußerst herausfordernd. Es werden Möglichkeiten der Automatisierung des Abgleichsprozesses mit den maßgeblichen Tarifnummern des Anhangs I der Verordnung geprüft. Auf andere Weise ist eine Kontrolle

des gesamten Warenbestandes nach den Kriterien der EUDR weder wirtschaftlich noch personell leistbar.

- **Export:**

Im Export ist der Aufwand insbesondere im Umgang mit Nebenprodukten (z. B. Häute aus der Schlachtung) spürbar. Durch steigende administrative Anforderungen und die Unsicherheit bezüglich der Anerkennung bestehender Kontrollsysteme droht die Vermarktung dieser Produkte wirtschaftlich unattraktiv zu werden, mit der Folge, dass sie möglicherweise entsorgt statt verwertet werden.

(ii) Nach Unternehmensgröße differenziert:

- **Großunternehmen:**

Der Aufwand für Großunternehmen wird als sehr hoch angesehen. Als Großunternehmen ist man dem Marktteilnehmer, also dem Unternehmen, was erstmalig in Verkehr bringt, gleichgestellt und muss die weitgreifenden Informationsanforderungen ebenfalls erfüllen. Großbetriebe können den geforderten Zusatzaufwand organisatorisch und finanziell zwar eher auffangen. Allerdings entstehen auch hier substanzielle Zusatzkosten – etwa durch den Aufbau zusätzlicher Personalressourcen, IT-Infrastruktur und interner Kontrollsysteme. Hinzu kommt unter Umständen eine größere Bandbreite an verschiedenen Produkten und ein größerer Lieferumfang, die den Aufwand potenzieren lassen. Ein Beispiel ist, dass man pro Lieferant chargenweise Informationsanforderungen erfüllen und diese beim späteren Bereitstellen auf dem Markt rückverfolgen muss. Dies ist nicht nur logistisch eine Herausforderung.

- **Kleine und mittlere Unternehmen (KMU):**

Für KMU wird der Aufwand ebenfalls als sehr hoch und belastend angesehen. Der Aufbau von Know-how, IT-Lösungen und Dokumentationssystemen ist mit erheblichem Aufwand verbunden – sowohl personell als auch finanziell. Viele Unternehmen berichten, dass sie im Durchschnitt zwei zusätzliche Vollzeitäquivalente einplanen müssen, was angesichts des angespannten Arbeitsmarktes eine ernsthafte Herausforderung darstellt. Zudem können Familien- oder kleine Betriebe einen solchen Personalaufwand kaum leisten, da die Personenanzahl von Vorneherein begrenzt ist. Hinzu kommt, dass die Komplexität mancher Lieferketten bei der Ausnahmeregelung für KMU nicht ausreichend beachtet wurde. Beispielsweise hat ein KMU, was in Bezug auf die EUDR unter die Definition eines Händlers fällt, vereinfachte Sorgfaltspflichten und benötigt im Gegensatz zu Großunternehmen die ausführlichen Informationen nicht. Problematisch wird es, wenn dieser KMU-Händler ein Großunternehmen beliefert, welches wiederum mehr Informationen benötigt. Dies stellt das KMU, das eigentlich entlastet behandelt werden soll, vor große Herausforderungen.

Konkretisierung des Aufwands (branchenbezogene Schätzwerte):

- Für eine Verarbeitungskette (bestehend aus einem Schlacht-, Zerlege- und Verarbeitungsbetrieb) werden die jährlichen Zusatzkosten auf insgesamt ca. 570.000 € geschätzt. Davon entfallen rund 40 % auf die Schlachtung sowie jeweils 30 % auf Zerlegung und Verarbeitung.

- Im Bereich Import der Fleischwirtschaft belaufen sich die durchschnittlichen Zusatzkosten pro Betrieb auf rund 134.000 € jährlich.

Zusätzlicher Punkt: Binnenmarktherausforderung

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der derzeit uneinheitlichen Umsetzung der EUDR innerhalb der EU-Mitgliedstaaten. Nationale Einzellösungen führen zu Fragmentierung und behindern die Warenströme im Binnenmarkt. Ein einheitliches, praxistaugliches Konzept für den EU-weiten Handel fehlt bislang. Dies gefährdet nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen, sondern konterkariert auch das Ziel eines gemeinsamen europäischen Rechtsrahmens.

4. Vorbereitungsstand der Wirtschaftssektoren:

Wie bewerten Sie den Vorbereitungsstand Ihres Sektors mit Blick auf den Anwendungsbeginn der EUDR zum Jahresende

Der Vorbereitungsstand wird mit Blick auf den nahenden Anwendungsbeginn der EUDR zum Jahresende als äußerst kritisch bzw. unzureichend für einen ordnungsgemäßen Start eingeschätzt. In einigen Sektoren gilt die EUDR in ihrer derzeitigen Ausgestaltung als praktisch nicht umsetzbar.

Dennoch laufen die Vorbereitungen, so denn möglich. Dabei sehen sich die Unternehmen mit massiven rechtlichen, administrativen und technischen Unsicherheiten konfrontiert. Wesentliche Voraussetzungen für eine regelkonforme Umsetzung, insbesondere ein einheitliches, praxisgerechtes und rechtssicheres Nachweis- und Kontrollkonzept, fehlen bislang vollständig.

Eine Herausforderung ist, dass es an Klarheit in Bezug auf die Rechtslage fehlt. Diese wird durch nicht rechtsverbindliche FAQs an verschiedenen Stellen unklarer, da diese teilweise der Verordnung widersprechen oder in der Beantwortung schwammig sind. Hier bedarf es einer offiziellen Klarstellung, ob die Unternehmen sich - vor allem in Bezug auf erleichternde Antworten, die aber im Widerspruch zu der Verordnung stehen - auf die Auslegungen aus den FAQ (gerade in Bezug auf Informationsanforderungen oder Scope) verlassen können. Alternativ braucht es eine rechtsverbindliche Maßnahme, beispielsweise in Form einer offiziellen Anpassung des Verordnungstexts.

Zusätzlich werden bei den Vorbereitungen teilweise die lückenlose Identifikation relevanter Produkte gemäß Anhang I der Verordnung im Portfolio als sehr schwierig empfunden. In diesem Zuge drängt beispielsweise der Pharmagroßhandel darauf, dass die Identifikation der relevanten Produkte gemeinschaftlich für die gesamte Lieferkette „Großhandel – Apotheke“ organisiert wird. Dazu ist auf die „Informationsstelle für Arzneispezialitäten – IFA GmbH“ hinzuweisen, die als einzige umfassend tätige Organisation gegen Entgelt von den Anbietern der in Apotheken verfügbaren Waren sämtliche Produkt beschreibende Daten gemeldet bekommt und diese den Marktteilnehmern der Lieferkette übermittelt.

Die zur Umsetzung der EUDR erforderlichen Zolltarifnummern werden dort aktuell nicht geführt, so dass für die Maßnahme folgender, mindester Zeitplan berücksichtigt werden muss:

- Herbeiführung der erforderlichen Beschlüsse 6 Wochen

- | | |
|--|----------------|
| - Datenbankerweiterung | 13 – 26 Wochen |
| - Meldefrist der Anbieter | 13 Wochen |
| - Nachfristen bei fehlerhaften Meldungen | 13 Wochen |

Insgesamt wird die Identifikation relevanten Produkte also etwa ein Jahr in Anspruch nehmen. Hinzu kommt – siehe auch den letzten Absatz unten - die Befragung der auf diesem Weg identifizierten und zur Auskunft verpflichteten Anbieter der fraglichen Produkte, so dass die Umsetzung der EUDR insgesamt vermutlich 1 ½ Jahre in Anspruch nehmen wird. Alternativ ist mit exorbitanten Kosten und weiteren Verzögerungen zu rechnen. Merke: „Geld kann man nicht essen und auch von der EU gesetzte Fristen können keine Berge versetzen.“

Davon losgelöst befinden sich viele Unternehmen derzeit in der Schaffung Operativer Prozesse und Ablaufstrukturen zur Erfüllung der aus der Verordnung fließenden spezifischen Pflichten. Im Zuge dessen wird auch geprüft, ob ggf. durch Beauftragung eines Dienstleisters eine gemeinschaftliche Unterstützung bei Einholung und Prüfung von lieferantenseitigen Konformitätserklärungen zur Einhaltung der EUDR geleistet werden kann.

Sollten zentrale Umsetzungselemente – wie IT-Systeme, Schnittstellen oder nationale Umsetzungsleitlinien – nicht rechtzeitig vor dem Anwendungsbeginn verfügbar sein, muss die Frist entsprechend angepasst werden. Unternehmen können nur dann rechtssicher handeln, wenn die technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen klar und voll funktionsfähig sind.