

## EUDR – was verbirgt sich dahinter? – Ziele, Inhalte, offene Fragen –

INUR-blog | 16.05.2024 | Dr. Axel Heider

Am 31. Mai 2023 hat die Europäische Union die *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 ... (EU) Nr. 995/2010 (ABl. L 150, 206)* beschlossen. Sie ist am 30. Juni 2023 in Kraft getreten und - mit ihren wesentlichen Inhalten - ab dem 30. Dezember 2024, also nach einer Übergangszeit von 18 Monaten, anzuwenden. Für **kleine Unternehmen** gilt eine Übergangszeit von 24 Monaten. Statt des eher sperrigen Titels der Verordnung hat sich die Kurzbezeichnung **EU-regulation on deforestation-free products (EUDR)** herausgebildet.

Die Verordnung bestimmt in allen EU-Mitgliedstaaten, dass die betreffenden Rohstoffe und Erzeugnisse nur dann in die EU ein- oder ausgeführt oder innerhalb der EU bereitgestellt werden dürfen, wenn sie nicht mit Entwaldung oder Waldschädigung verbunden sind. Was sind die Gründe für diese Verordnung und was heißt entwaldungs- bzw. waldschädigungsfrei?

### Hintergrund und Ziele der Verordnung:

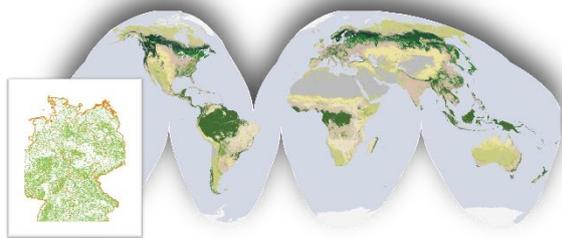


Abbildung 1: Wälder weltweit bzw. in DEU (Quelle: BMEL)

Entwaldung und Waldschädigung sind auf verschiedene Weise Treiber der **globalen Klimaerwärmung** und des **Verlustes an Biodiversität**. Beide – Klimawandel und Rückgang der Biodiversität – stellen die Weltgemeinschaft vor zentrale ökologische, ökonomische und soziale Herausforderungen. Die Geschwindigkeit,

mit der Entwaldung und Waldschädigung voranschreiten, ist nur schwer vorstellbar und löst berechtigte Sorgen insb. mit Blick auf künftige Generationen aus. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) schätzt, dass zwischen 1990 und 2020 weltweit **420 Millionen Hektar Wald** – das entspricht einer Fläche, die größer ist als die Europäische Union – bereits verloren gegangen sind. Jahr für Jahr kommen global derzeit weitere 10 Millionen Hektar Waldzerstörung hinzu. 90 Prozent dieser Entwaldung hat laut FAO ihre Ursache in nicht-nachhaltiger Landwirtschaft.<sup>1</sup>

Eine Reihe von internationalen Studien belegen schon seit längerem, dass für den Konsum landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Europa anderenorts auf der Welt Wälder zerstört oder geschädigt werden. Entwaldung und Waldschädigung sind hierbei auf viele unterschiedliche Faktoren zurückzuführen. Die steigende Nachfrage einer wachsenden Weltbevölkerung nach Lebens- und Futtermitteln, Bioenergie, Holz und anderen Rohstoffen sowie zu geringe Produktivität und Ressourceneffizienz verschärfen die Bedingungen der Landnutzung und gefährden die Erhaltung der Wälder weltweit. Städtewachstum, Infrastrukturentwicklung und Bergbau sind ebenfalls Treiber dieser Entwicklung.<sup>2</sup>

Die EU-Kommission geht laut einer Projektion von 2019 davon aus, dass Regenwälder (sog. **Primärnebelwälder**), die für das Weltklima essentiell sind, je nach Region in 20 (z.B. in Indien) bis ca. 100 Jahren (z.B. in Brasilien) verschwunden sein könnten, wenn es nicht gelingt, dieser Entwaldung wirksame Instrumente entgegenzusetzen.<sup>3</sup>

Weitere Ursachen der Entwaldung sind fehlende tragfähige Politiken (z. B. integrierte Flächennutzungsplanung sowie klare Grundbesitzverhältnisse und Bodenrechte), eine oftmals schwache Regierungsführung bzw. mangelnde Durchsetzung des Regierungshandelns, zu hohe Illegalität sowie ein Mangel an

<sup>1</sup> BMEL, EU-weit einheitliche Regelung für entwaldungsfreie Lieferketten, <https://www.bmel.de/DE/themen/wald/waelder-weltweit/entwaldungsfreie-Lieferketten-eu-vo.html>.

<sup>2</sup> FAO. 2016: The State of the World's Forests 2016 - Forest pathways to sustainable development, Rom <http://www.fao.org/3/a-i5588e.pdf>.

<sup>3</sup> Mitteilung der EU-KOM vom 23.07.2019 „Intensivierung der EU-Maßnahmen zum Schutz und zur Wiederherstellung der Wälder in der Welt“, COM/2019/352 (auf Basis einer Studie des Joint Research Centers).

Investitionen in nachhaltige Waldbewirtschaftung. Zwar werden sehr viele Rohstoffe, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf lokaler oder regionaler Ebene verbraucht, doch führen EU wie andere große Verbraucherländer (z.B: Nordamerika) Erzeugnisse wie Palmöl, Rindfleisch, Sojabohnen, Kakao, Mais, Holz und Kautschuk – auch in Form von Verarbeitungserzeugnissen und Dienstleistungen – ein und wirken so als Treiber. Die Betrachtung der durch den gesamten Endverbrauch indirekt verursachten Entwaldung („embodied deforestation“) ergibt, dass allein rund 10 % des weltweiten Anteils hieran auf den EU-Verbrauch entfallen dürften.<sup>4</sup>

Entwaldungsfreie Lieferketten sind daher ein zentraler Baustein für eine nachhaltigere Land- und Forstwirtschaft. Daher hatte die Bundesregierung im Koalitionsvertrag vereinbart, sich auf EU-Ebene für eine verbindliche Regelung einzusetzen, die den "Import von Produkten und Rohstoffen, die mit Entwaldung verbunden sind, verhindert". Die Verankerung EU-weit einheitlicher Regeln, also eines "level playing field's", war hierbei ein zentrales Motiv, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten von vornherein zu vermeiden.<sup>5</sup>

Die EU und Mitgliedstaaten erfüllen mit der neuen EUDR internationale Verpflichtungen zum Waldschutz, die die Weltgemeinschaft bzw. Teile davon

- in der **Amsterdam-Declarations-Partnership** von 2016 (Übereinkommen zw. Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Spanien und Vereinigtes Königreich zur Schaffung entwaldungsfreier Lieferketten für die wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte),
- im **UN-Klima-Übereinkommen** von Paris und
- in der **UN-Agenda 2030** zur nachhaltigen Entwicklung, u.a. zu nachhaltigem Konsum im SDG 12 und zu Walderhalt in SDG 15

eingegangen sind. Die Bundesregierung hat angekündigt, die Implementierung der EUDR in Deutschland weiter und ambitioniert zu begleiten. Im Vordergrund stehen hierbei aus Sicht des federführenden BMEL Effizienz, Effektivität und Rechtsdurchsetzbarkeit der

<sup>4</sup> Mitteilung der EU-KOM vom 23.07.2019 „Intensivierung der EU-Maßnahmen zum Schutz und zur Wiederherstellung der Wälder in der Welt“, COM/2019/352 (auf Basis einer Studie des Joint Research Centers).

Regelungen, die Unterstützung von Produktionsländern und – mittelfristig – der Überprüfungsmechanismus zum Geltungsbereich der Verordnung.<sup>6</sup>

Mit der neuen Verordnung für entwaldungsfreie Produkte bezweckt die EU

- eine **Überwindung der Schwächen** der bisherigen Regelung gegen den illegalen Holzhandel (EUTR),
- einen wichtigen Schritt hin zu einem **besseren Schutz und der nachhaltigen Nutzung der Wälder** im Interesse von Klimaschutz, Klimaanpassung und Erhalt bzw. Rückgewinnung von Biodiversität weltweit (vgl. Green Deal), sowie
- ihrem Ziel eines **nachhaltigeren Konsums** näherzukommen.<sup>7</sup>

#### Wesentliche Inhalte der Verordnung:

Die Verordnung enthält **unternehmerische Sorgfaltspflichten** für den Handel mit **Soja, Ölpalme, Rindern, Kaffee, Kakao, Kautschuk und Holz** sowie daraus hergestellten, im Anhang der Verordnung näher bezeichneten **Erzeugnissen**.

Die entsprechenden Rohstoffe und Erzeugnisse dürfen nur dann in Verkehr gebracht, auf dem Markt bereitgestellt oder ausgeführt werden, wenn sie **entwaldungs- bzw. waldschädigungsfrei** sind. Das bedeutet, dass sie nicht auf Flächen produziert worden sein dürfen, auf denen seit dem Stichtag 31.12.2020 Entwaldung oder Waldschädigung stattgefunden hat. Zudem müssen die Rohstoffe und Erzeugnisse im **Einklang mit den Gesetzen des Ursprungslands** gewonnen worden und die Herstellung in Übereinstimmung **mit in der Verordnung spezifizierten, elementaren Menschenrechten** erfolgt sein. Die Marktbeteiligten müssen dies mit einer näher ausgeführten **Sorgfaltserklärung** bestätigen.

Die Regelungen gelten **nicht nur für aus Drittländern importierte** Produkte der genannten Sektoren, sondern gleichermaßen auch für Rohstoffe und Erzeugnisse von Landwirten, Waldbesitzern und Händlern

<sup>5</sup> BMEL a.a.O.

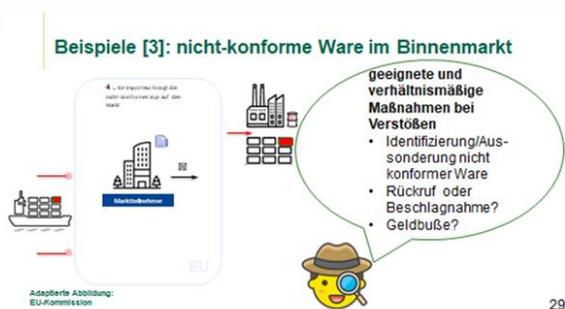
<sup>6</sup> BMEL a.a.O.

<sup>7</sup> BMEL a.a.O.

innerhalb der EU, sobald sie die relevanten Produkte auf dem EU-Markt in Verkehr bringen oder exportieren.<sup>8</sup>

Da grundsätzlich jedes Glied der Lieferkette eine Sorgfaltserklärung abgeben und digital im Zentralrechner der EU-Kommission hinterlegen muss, soll sich die Einhaltung der Sorgfaltspflichten entlang der Lieferketten durch diesen geschlossenen Kreis von Dokumenten nachvollziehen lassen. Darüber hinaus stellt die EU-Kommission den Mitgliedstaaten und Stakeholdern (über das Joint Research Center der EU in Ispra/IT ohnehin verfügbare) **Satellitenfernerkundungsbilder** zur Verfügung, um die von den Produzenten bzw. deren aufnehmender Hand in der (ersten) Sorgfaltserklärung hinterlegten **GPS-Koordinaten des Erntegebiets** in Zweifelsfällen ggf. zu verifizieren und klären zu können, ob eine Entwaldung oder Waldschädigung vorliegt oder nicht. Soweit die Theorie!

Die Praxis muss ihren Machbarkeitstest erst noch bestehen. Die Kommission hat bei ihrer Machbarkeitsanalyse u.a. die seit etwa 20 Jahren bestehenden (durchweg positiven) Erfahrungen mit Satellitendaten gestützten Risiko- und Kontrollsystemen im Bereich der Landwirtschafts- und Außenhandelspolitik herangezogen. Die EU-Mitgliedstaaten werden die Einhaltung der neuen Regeln kontrollieren und verwaltungs- oder strafrechtliche Sanktionen bzw. Bußgelder bei Verstößen gegen die Verordnung verhängen. Daher ist es von zentraler Bedeutung, dass die Unternehmen der Lieferkette sich mit den Anforderungen der Verordnung vertraut machen, hierauf einstellen und im Rahmen ihrer Compliance-Systeme Präventionsmechanismen nutzen oder entwickeln, um Risiken in der Lieferkette mit Blick auf Entwaldung oder Waldschädigung bei ihren Vertragspartnern zu erkennen und diesen Risiken entgegenwirken zu können.<sup>9</sup>



<sup>8</sup> BMEL a.a.O.

<sup>9</sup> European Commission, Regulation on Deforestation-free Products, [https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en); BMEL a.a.O.

## Abgrenzung der EUDR ggü. EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) bzw. nationalem Lieferkettengesetz:

Auch die EU-Lieferkettenrichtlinie (CSDDD), der die Mitgliedstaaten am 15.03.2024 zugestimmt haben, legt eine **unternehmerische Sorgfaltspflicht** fest. Die Kernelemente dieser Pflicht bestehen darin, negative Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt im eigenen Unternehmen, Tochtergesellschaften und Wertschöpfungsketten zu erkennen, abzustellen bzw. zu vermeiden oder zu mildern und zu bilanzieren. Darüber hinaus müssen bestimmte große Unternehmen einen Plan vorhalten, der sicherstellt, dass ihre Geschäftsstrategie mit der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 Grad vereinbar ist und damit im Einklang mit dem Ziel des Pariser Abkommens steht.<sup>10</sup>

Das Deutsche Lieferkettengesetz, mit dem Deutschland das EU-Richtlinienvorhaben bereits in Teilen vorgezogen hatte, hat eine ähnliche Zielsetzung wie die CSDDD: Es konkretisiert, in welcher Form Unternehmen ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht erfüllen. Dies beinhaltet, dass Unternehmen entsprechende Risiken analysieren, Präventions- und Abhilfemaßnahmen ergreifen, Beschwerdemöglichkeiten einrichten und über ihre Aktivitäten berichten. Auch Umweltschutz ist vom nationalen Lieferkettengesetz erfasst, und zwar insoweit, als Umweltrisiken zu Menschenrechtsverletzungen führen können. (z.B. Pestizid-Ausstoß, Wasser- und Luftverschmutzung).

Bei der EUDR handelt es sich anders als bei der CSDDD um eine Verordnung. Sie gilt nach Art. 288 AEUV in jedem Mitgliedstaat unmittelbar und ist in allen ihren Teilen verbindlich. Die CSDDD ist hingegen eine Richtlinie, die nach Art. 288 AEUV gegenüber jedem Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, lediglich hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist, den innerstaatlichen Stellen jedoch die Wahl der Form und der Mittel überlässt. Allein hieraus ergibt sich bereits ein Vorrang der Verordnung im Verhältnis zur Richtlinie im Kollisionsfall. Darüber hinaus dürfte die Rechtsmaterie, die die EUDR regelt, **lex specialis** gegenüber der mit größerer Regelungsbreite ausgestatteten CSDDD sein. Gegenüber dem deutschen Lieferkettengesetz ist die EUDR lex posterior und dürfte ebenfalls

<sup>10</sup> European Commission, Corporate sustainability due diligence [Corporate sustainability due diligence - European Commission \(europa.eu\)](https://corporate.sustainability.europa.eu).

lex specialis sein. Außerdem wird im Kollisionsfall das deutsche Gesetz aufgrund Anwendungsvorrangs des EU-Rechts zurücktreten müssen.

### **Nationale Umsetzung und Durchführung der EUDR; Stakeholder-Foren:**

**Bereits 2020** hatte das BMEL ein **Nationales Stakeholderforum** für Entwaldungsfreie Lieferketten ins Leben gerufen, um Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft über diesen EU-Prozess zu unterrichten, aber auch, um die Haltung der betroffenen Stakeholder frühzeitig aufnehmen, bewerten und bei den Verhandlungen in Brüssel berücksichtigen zu können. Dieses Gremium wird auch weiterhin die zentrale Plattform und ein Forum für Ideen zur nationalen Umsetzung und Anwendung der Verordnung bleiben. Darüber hinaus wird der Informationsaustausch von **spezifischen Rohstoffforen** zu **Palmöl, Kakao und Soja** begleitet.

Obwohl die Verordnung als unmittelbar geltendes Unionsrecht an und für sich nicht der Umsetzung in nationales Recht bedarf, wird die Bundesregierung im Interesse einer bundeseinheitlichen Umsetzung doch einige Fragen durch Bundesgesetz regeln. Dies sind insbesondere Regelungen zu Zuständigkeiten und Befugnissen der beteiligten deutschen Behörden sowie zur nationalen Ausgestaltung der vom EU-Recht vorgegebenen Sanktionsvorschriften in Form von Ordnungswidrigkeits- und ggf. Strafbestimmungen. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) wird "zuständige Behörde", der die Durchführung der Verordnung in Deutschland und hier insbesondere der grenzüberschreitende Handel mit den betroffenen Rohstoffen und Erzeugnissen obliegen wird. Für die Kontrolle der heimischen Rohstoffe und Erzeugnisse aus Soja, Rindern und Holz werden die Länderbehörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit für diese Produkte in das Durchführungs- und Kontrollsystem eingebunden.<sup>11</sup>

### **Offene Fragen/Ausblick:**

Die Verordnung wirft Fragen auf. Zunächst einmal reiht sie sich – wie man zum Beispiel auch an der politischen Diskussion in Deutschland und einigen anderen Mitgliedstaaten um die EU-Lieferkettenrichtlinie gesehen hat – in einen Kanon von Rechtsakten und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung globaler Herausforderungen ein, einige davon auf EU-Ebene (insb. im Rahmen des Green Deal), andere auf

nationaler Ebene, beispielhaft sei hier nur das Klimaschutzgesetz in der zuletzt geänderten Fassung genannt. Aus all diesen Gesetzen und Verordnungen mit ihren Geboten und Verboten ergeben sich ganze **Normenbündel**, die – nicht immer kompatibel – in die Unternehmensstrukturen und -philosophien, in die **Verhaltenskodizes der Unternehmen** und Stakeholder einfließen sollen und – abhängig von der Größe von Unternehmen – auch müssen. Die Compliance-Systeme werden damit zunehmend **ressourcen- und kostenintensiver** und insbesondere **komplexer** und stoßen immer mehr an Grenzen, die – bei realistischer Abwägung mit den stets und zu Recht genannten Vorteilen (insb.: EU-weites level-playing field; steigende Nachfrage nach nachhaltigen Produkten) – kaum mehr zu beherrschen, geschweige denn zu überwinden sind.

Sähe man die Antwort auf diesen zunehmenden Aufwand und die steigende Komplexität darin, auf Regelungen wie die EUDR lieber ganz zu verzichten, so hieße dies mit Blick auf die Nachhaltigkeit, insb. Klima- und Biodiversitätsschutz, politisch und rechtlich „zu kurz zu springen“. Die – berechtigte – Frage nach der Kosten-Nutzen-Relation und der Komplexität muss auf andere Weise beantwortet werden: Durch striktes Bemühen aller Beteiligten, d.h. auf allen Ebenen, um Rechtsvereinfachung, Kohärenz mit bestehenden Regelwerken und intelligente/innovative – auf Ressourcenbündelung setzende Umsetzung. Was bedeutet das konkret?

Zunächst heißt dies, dass Verbände bzw. Stakeholder – wie geschehen – in die Verhandlungen in Brüssel frühzeitig eingebunden werden. Das war ein erster und wichtiger Schritt. Dieser Beteiligung müssen nun – und dies geschieht auch – weitere Schritte folgen, und zwar insbesondere die frühzeitige Einbindung in die nationale Umsetzung und Durchführung. Hierbei sollten die Behörden in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten ein hohes Interesse an **größtmöglicher Zusammenarbeit und Transparenz** haben, damit über die rechtlichen Anforderungen der Verordnung sowie die Risiko- und Kontrollparameter, an denen sich die zuständigen Behörden später orientieren, Klarheit herrscht und es bei der Risikoeinschätzung möglichst zu keinen gravierenden Wertungsunterschieden kommt, die den Unternehmen und Marktbeteiligten später auf die Füße fallen. Wichtig ist außerdem, dass die Unternehmen in der Lage sind bzw. in die Lage versetzt werden, die erforderlichen Informationen für die Erstellung ihrer Sorgfaltserklärung (insb. Sorgfaltdokumente der vorgelagerten Lieferkettenbeteiligten,

<sup>11</sup> BMEL a.a.O.

Informationen aus der Fernerkundung in Produktionsländern, die die EU ggf. bereitstellt, etc.) und sonstige risikorelevante Daten zu erhalten, in ihre EDV zu integrieren und verarbeiten zu können; hierzu fordern die Verbände und Stakeholder zu Recht eine **gemeinsame IT-Schnittstelle** mit dem EUDR-Datenrechner der EU-Kommission. All das ist vor allem für kleine und mittlere Unternehmen, für die die EUDR ebenso gilt, eine Herausforderung!

Die **Akzeptanz** der betroffenen Stakeholder in den Konsumenten- wie auch Produzentenländern ist und bleibt für den Prozess der Umsetzung und Durchführung der EUDR essentiell. Deshalb ist eine intensive

Zusammenarbeit zwischen EU-Kommission, Mitgliedstaaten, betroffenen Produzentenländern und Stakeholdern – **auf Augenhöhe** – notwendig und unverzichtbar. Entsprechende Gesprächsformate gibt es bereits, hier ist man auf einem guten Weg. Wenn diese Zusammenarbeit erfolgreich im Sinne der Ziele der Verordnung sein soll, braucht es – *neben* möglichst einfachen und mit anderen Compliance-Regelwerken möglichst kohärenten Regelungen – auch noch weitere **Anreize**, um all diejenigen, die von der EUDR betroffen sind, auf dem Weg hin zu „green products“ mitzunehmen. Dies sollte die Politik – und übrigens nicht nur bei der Implementierung der EUDR – beherzigen und in ihre Überlegungen einbeziehen!

---

**Der Verfasser dankt der EU-Kommission sowie dem BMEL und hier insb. Herrn Dr. Thomas Baldauf für die Unterstützung bei der Recherche und Aufbereitung des Themas.** Das Thema „EUDR“ wird – voraussichtlich am **3. Juli 2024, 17:00 Uhr** – Gegenstand einer INUR-Veranstaltung (VK-Format) mit Vorträgen und Panel-Diskussion sein. Termin wird noch veröffentlicht <https://inur.uni-koeln.de/veranstaltungen>.

---

*Der Verfasser ist Lehrbeauftragter am Institut für Nachhaltigkeit, Unternehmensrecht und Reporting der Universität zu Köln (INUR). Er war zuvor – in seiner Funktion als Ministerialdirigent und Leiter der Unterabteilung Waldpolitik im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) – eng in die Verhandlungen zur EUDR auf EU-Ebene eingebunden.*