

EUDR vor Gericht – nationale und internationale Prozesse

EUDR - Nachhaltige Lieferketten auch in Land- und Forstwirtschaft?

INUR-Veranstaltung, 20.01.2025

Inhaltsverzeichnis

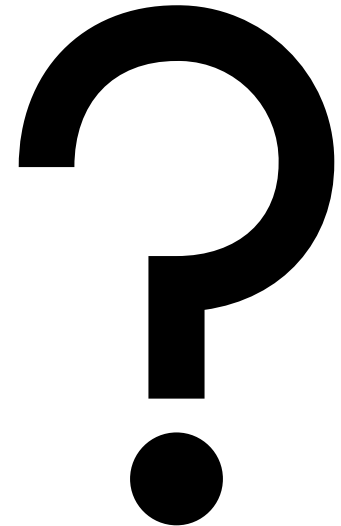
1	Einleitung	4
2	Nationale Prozesse	6
2.1	Albrecht & Dill Trading GmbH gegen Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	6
2.2	Erwägungsgründe für die Klage gegen die EUDR	8
2.3	Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts	10
3	Internationale Prozesse	12
3.1	Aktueller Stand	12
3.2	WTO-Konformität der EUDR	14
4	Fazit und Ausblick	21

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Nationale Prozesse	6
2.1	Albrecht & Dill Trading GmbH gegen Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	6
2.2	Erwägungsgründe für die Klage gegen die EUDR	8
2.3	Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts	10
3	Internationale Prozesse	12
3.1	Aktueller Stand	12
3.2	WTO-Konformität der EUDR	14
4	Fazit und Ausblick	21

Einleitung

- Seit dem Inkrafttreten der EU-Verordnung für entwaldungsfreie Lieferketten (EUDR) am 29. Juni 2023 ist diese tatsächlichen, aber auch rechtlichen Bedenken und Fragestellungen ausgesetzt
- Viele Mitgliedstaaten, Waldbesitzer, Unternehmen und Verbände (u.a. Bauernverband, deutscher Kaffeeverband) kritisieren die Verordnung; es sei zu wenig Zeit für die Umsetzung der Vorschriften und der bürokratische Aufwand insb. für kleine Unternehmen zu hoch, Lieferengpässe und steigende Preise (vor allem bei Kaffee) seien zu erwarten
- Trotz wachsender Kritik sind jedoch kaum gerichtliche Maßnahmen gegen die EU-Verordnung bekannt
- Die Klage der deutschen Kakaohändlerin Albrecht & Dill Trading GmbH dürfte bislang die einzige ihrer Art sein



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Nationale Prozesse	6
2.1	Albrecht & Dill Trading GmbH gegen Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	6
2.2	Erwägungsgründe für die Klage gegen die EUDR	8
2.3	Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts	10
3	Internationale Prozesse	12
3.1	Aktueller Stand	12
3.2	WTO-Konformität der EUDR	14
4	Fazit und Ausblick	21

Albrecht & Dill Trading GmbH gegen Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

- Kakaohändlerin Albrecht & Dill Trading GmbH klagt beim VG Köln gegen die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, die sich auf die EUDR bezieht
- Albrecht & Dill sieht sich außerstande, die Bedingungen und (anspruchsvollen) Vorschriften der EUDR zu erfüllen



- Bisher das einzig national bekannte Verfahren gegen die EUDR
- Klage vom 29. Mai 2024 mit Az. 13 K 2473/24 noch nicht entschieden. Eilverfahren mit Az. 13 L 999/24 am 25. Juli 2024 als unzulässig abgelehnt
- Beschwerdeverfahren beim OVG NRW unter dem Az. 21 B 747/24 anhängig

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Nationale Prozesse	6
2.1	Albrecht & Dill Trading GmbH gegen Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	6
2.2	Erwägungsgründe für die Klage gegen die EUDR	8
2.3	Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts	10
3	Internationale Prozesse	12
3.1	Aktueller Stand	12
3.2	WTO-Konformität der EUDR	14
4	Fazit und Ausblick	21

Erwägungsgründe für die Klage von Albrecht & Dill Trading GmbH gegen die EUDR

1. Befürchtung der Einleitung einstweiliger Maßnahmen im Sinne von Art. 23 EUDR

„Die Mitgliedstaaten sehen die Möglichkeit vor, dass ihre zuständigen Behörden unverzüglich einstweilige Maßnahmen, einschließlich der Beschlagnahme der relevanten Rohstoffe oder relevanten Erzeugnisse, der Aussetzung des Inverkehrbringens oder der Bereitstellung auf dem Markt oder der Aussetzung der Ausfuhr der relevanten Rohstoffe oder relevanten Erzeugnisse aus dem Unionsmarkt einleiten können, wenn mögliche Verstöße gegen diese Verordnung festgestellt wurden“

2. Befürchtung der Aufforderung zu Korrekturmaßnahmen nach Art. 24 EUDR

„Stellen die zuständigen Behörden unbeschadet des Artikels 25 EUDR fest, dass ein Marktteilnehmer oder Händler gegen diese Verordnung verstoßen hat, oder dass ein in Verkehr gebrachtes, auf dem Markt bereitgestelltes oder ausgeführtes relevantes Erzeugnis nichtkonform ist, so fordern sie den betreffenden Marktteilnehmer oder Händler unverzüglich auf, geeignete und verhältnismäßige Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, um den Verstoß innerhalb einer festgelegten, angemessenen Frist zu beenden“

3. Befürchtung der Verhängung von Sanktionen nach Art. 25 EUDR

„Unbeschadet der Verpflichtungen, denen sie gemäß der Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates unterliegen, erlassen die Mitgliedstaaten Vorschriften über Sanktionen, die bei Verstößen gegen diese Verordnung durch Marktteilnehmer und Händler zu verhängen sind, und treffen alle für die Anwendung der Sanktionen erforderlichen Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Vorschriften und Maßnahmen mit und melden ihr unverzüglich alle diesbezüglichen Änderungen“

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Nationale Prozesse	6
2.1	Albrecht & Dill Trading GmbH gegen Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	6
2.2	Erwägungsgründe für die Klage gegen die EUDR	8
2.3	Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts	10
3	Internationale Prozesse	12
3.1	Aktueller Stand	12
3.2	WTO-Konformität der EUDR	14
4	Fazit und Ausblick	21

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts

Fehlendes Rechtsschutzbedürfnis

- keine vorherige Antragstellung an die zuständige Behörde als Zulässigkeitsvoraussetzung für Unterlassungsklage als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Gewaltenteilung und dem Schutz der Gerichte vor unnötiger Inanspruchnahme
- keine Unzumutbarkeit der behördlichen Vorbefassung, da Antragstellerin fast ein Jahr seit Inkrafttreten der EUDR verstreichen ließ, bevor sie den gerichtlichen Eilantrag gestellt hat

Fehlende Statthaftigkeit

- Die befürchteten Maßnahmen und Sanktionen sind nicht hinreichend konkret und wahrscheinlich, als noch offen ist, ob und ggf. unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen sie erfolgen würden
- Die Einleitung einstweiliger Maßnahmen, die Aufforderung zu Korrekturmaßnahmen sowie die Verhängung von Sanktionen hängt noch von einem Umsetzungsakt des nationalen Gesetzgebers ab; welche konkreten Maßnahmen und Sanktionen er vorsehen wird, ist nicht absehbar
- Zwar macht die EUDR dem nationalen Gesetzgeber teilweise Vorgaben; die genaue Ausgestaltung bleibt Letzterem jedoch überlassen = **Eintritt einer Rechtsverletzung nicht hinreichend konkret**

Ergebnis

Antrag auf Erlass einer
einstweiligen Anordnung
schon unzulässig

Keine Befassung des
Gerichts in der Sache

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Nationale Prozesse	6
2.1	Albrecht & Dill Trading GmbH gegen Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	6
2.2	Erwägungsgründe für die Klage gegen die EUDR	8
2.3	Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts	10
3	Internationale Prozesse	12
3.1	Aktueller Stand	12
3.2	WTO-Konformität der EUDR	14
4	Fazit und Ausblick	21

Internationale Prozesse: Aktueller Stand

- Weltweit äußern Länder ihre Bedenken über die EUDR; insbesondere Brasilien äußerte sich negativ und drohte damit, die „neuen europäischen Anforderungen im Lichte der internationalen Handelsregeln in Frage zu stellen“
- Botschafter aus 17 Ländern bezeichneten die EUDR in einem gemeinsamen Brief an die EU-Kommission und das Parlament vom 07. September 2023 als „von Natur aus diskriminierendes und bestrafendes einseitiges Benchmarking-System, das möglicherweise nicht mit den WTO-Verpflichtungen vereinbar ist.“
- Bisher wurde jedoch kein formeller Streitfall vor dem WTO-Schiedsgericht eingeleitet, obwohl viel darüber spekuliert wurde
- Indonesien hat die Europäische Union auf der Sitzung des Landwirtschaftsausschusses der Welthandelsorganisation (WTO) am 25. September 2024 aufgefordert, die zahlreichen Fragen zu klären, die im Zusammenhang mit der Umsetzung der EUDR bei der WTO noch offen sind, https://agims-qna.wto.org/public/Pages/en/ViewQnA_Validated.aspx?officialID=109112
- Im Rahmen der Folgenabschätzung der EU-Kommission zur EUDR kam diese zu der Einschätzung, dass die EUDR, einschließlich des Länder-Benchmarkings, WTO kompatibel sei, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c34ecf63-4878-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF



HÄTTE EIN STREITVERFAHREN VOR DEM WTO-SCHIEDSGERICHT ERFOLG?

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Nationale Prozesse	6
2.1	Albrecht & Dill Trading GmbH gegen Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	6
2.2	Erwägungsgründe für die Klage gegen die EUDR	8
2.3	Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts	10
3	Internationale Prozesse	12
3.1	Aktueller Stand	12
3.2	WTO-Konformität der EUDR	14
4	Fazit und Ausblick	21

Überblick: WTO-System und GATT-Abkommen

Das allgemeine Diskriminierungsverbot

Aus dem Meistbegünstigungsprinzip nach Art. I GATT und dem Grundsatz der Inländerbehandlung nach Art. III GATT geht hervor, dass eine Ungleichbehandlung zwischen gleichartigen Produkten aus verschiedenen Mitgliedstaaten sowie eine Ungleichbehandlung zwischen nationalen und ausländischen Produkten verboten ist.



Ausnahmeregelungen

In Art. XX GATT sind allgemeine Ausnahmen aufgeführt; Nach Art. XX Buchst. b) und g) GATT sind nationale Bestimmungen zum Schutz des Lebens, der Gesundheit von Personen und Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses sowie Maßnahmen zum Schutz natürlicher Hilfsquellen, bei denen die Gefahr der Erschöpfung besteht, wenn solche Maßnahmen gleichzeitig mit Beschränkungen der einheimischen Produktion oder des einheimischen Verbrauchs durchgeführt werden, zulässig, soweit sie nicht diskriminieren oder verschleierte Handelshemmnisse darstellen

1. Frage: WTO-Konformität aus der Perspektive der „Entwaldungsfreiheit“ und somit Legalität des Erzeugnisses ?

UNGLEICHBEHANDLUNG

„Gleichartiges Erzeugnis“ im Sinne von Art. I und III GATT ?

Entscheidend ist, ob legale (entwaldungsfreie) und illegale (nicht entwaldungsfreie) Erzeugnisse als „gleichartig“ zu werten sind:

- Zwar könnten beide Erzeugnisse dieselbe Funktion erfüllen und „gleich gut geeignet“ sein
- Verbraucher erwarten jedoch, dass Produkte, die zum Verkauf angeboten werden, legal hergestellt wurden und legen beim Kauf von Holz(-erzeugnissen) Wert auf Zertifizierung und Nachhaltigkeit
- Legalität als „universelle Anforderung“, die jedes Produkt erfüllen muss, um auf einem Markt zum Verkauf angeboten zu werden

Folge: Die Anforderung an die Entwaldungsfreiheit würde bereits aufgrund der fehlenden Gleichartigkeit keine Ungleichbehandlung darstellen und nicht gegen Art. I und III GATT verstoßen

Eingreifen einer Ausnahmeregelung nach Art. XX GATT?

Selbst wenn entwaldungsfreie und nicht entwaldungsfreie Erzeugnisse als „gleichartig“ im Sinne von Art. I und III GATT anzusehen sind, könnte eine Ausnahme zugunsten der EUDR greifen:

- Art. XX Buchst. g): Maßnahmen zum Schutz natürlicher Hilfsquellen, bei denen die Gefahr der Erschöpfung besteht (hier Wälder), wenn solche Maßnahmen gleichzeitig mit Beschränkungen der einheimischen Produktion oder des einheimischen Verbrauchs durchgeführt werden;
- (+), die EUDR stellt dieselben Anforderungen an einheimische als auch an importierte Erzeugnisse (z.B. Sorgfaltserklärung)

Folge: Die Anforderung der Entwaldungsfreiheit wäre von der Ausnahmeregelung des Art. XX GATT gedeckt; WTO-Konformität (+)

2. Frage: WTO-Konformität aus der Perspektive der Anforderung der Einfuhrbestimmungen?



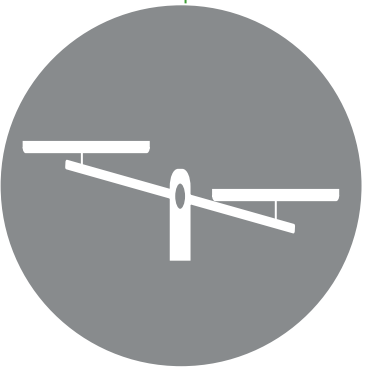
Abgabe einer Sorgfaltserklärung

- Im Falle der EUDR sind die Anforderungen an die Marktteilnehmer, eine Sorgfaltserklärung abzugeben, wenn sie bestimmte Erzeugnisse auf den Markt bringen oder exportieren, identisch, unabhängig davon, ob die Erzeugnisse von außerhalb der EU importiert oder im Inland innerhalb der EU hergestellt werden



Nicht EU-Länder werden gegenüber den importierenden EU-Ländern durch die Pflicht zur Erstellung der Sorgfaltserklärung als Einfuhrbestimmung nicht diskriminiert:

WTO-Konformität (+)



Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

- Maßnahmen zur Sicherstellung der Entwaldungsfreiheit, wie die Abgabe der Sorgfaltserklärung (Due Diligence Statement) müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen
- Möglicherweise überwiegen die Belastungen durch die Abgabe einer Sorgfaltserklärung die dadurch bezweckten Vorteile
- Gibt es andere Maßnahmen, die den Handel weniger schwer beeinträchtigen? Diese müssen jedoch gleich geeignet sein



Stellt die EU den Ländern, die sonst benachteiligt wären, Unterstützung bei der Abgabe der Erklärung zur Verfügung, um die Einhaltung der Maßnahme sicherzustellen – beispielsweise durch die Einrichtung nationaler Rückverfolgbarkeitssysteme, wie es die EU in Westafrika für Kakao tut:

WTO-Konformität (+)

3. Frage: WTO-Konformität des „Benchmarking“ Systems?

Geringes Risiko

- Verpflichtung der Marktteilnehmer und Händler zur Informationssammlung und Erstellung der Sorgfaltserklärung
- aber **vereinfachte Sorgfaltspflicht** der Marktteilnehmer und Händler, Art. 13 EUDR
- jährliche Kontrollen durch BLE von mindestens 1 % der Marktteilnehmer



Normales Risiko

- Verpflichtung der Marktteilnehmer und Händler zur Informationssammlung und Erstellung der Sorgfaltserklärung
- Zusätzlich **Pflicht zur Risikobewertung und Risikominderung**, Art. 10, 11 EUDR
- jährliche Kontrollen durch BLE von mindestens 3 % der Marktteilnehmer



Hohes Risiko

- Verpflichtung der Marktteilnehmer und Händler zur Informationssammlung und Erstellung der Sorgfaltserklärung
- Zusätzlich **Pflicht zur Risikobewertung und Risikominderung**, Art. 10, 11 EUDR
- Jährliche Kontrollen durch BLE von mindestens 9 % der Marktteilnehmer



- Ob die Ländereinteilung zu einer De-facto-Diskriminierung von Produkten aus Hoch- und Standardrisikoländern führen wird, ist noch unklar
- In hohem Maße abhängig von den Schwierigkeiten und Belastungen bei der Pflicht zur Risikoanalyse und Risikominderung, die erst dann deutlich werden, wenn die Umsetzung und Durchsetzung der EUDR beginnt
- Zudem geht mit der Einstufung als „Hochrisikoland“ auch ein potenziell schlechter Ruf einher, mittelbare Handelsbenachteiligung durch Reduzierung der Einkäufe in diesen Ländern möglich

Die Ländereinteilung bietet noch am ehesten eine Angriffsfläche für die Einlegung eines WTO-Streitverfahrens
Da sie aber in erster Linie nur zu unterschiedlicher Kontrolldichte der Behörden führt = WTO-Konformität wohl (+)

Exkurs: Die WTO-Konformität einer vierten Benchmarking Kategorie „kein Risiko“ bzw. „Null-Risiko“

Kategorie „Kein Risiko“

- Das EU-Parlament hat in seinem Standpunkt vom 14. November 2024 Änderungsanträge bezüglich der EUDR insbesondere über die Einführung einer **vierten Kategorie der Ländereinteilung „kein Risiko“** bezüglich der Entwaldung gestellt; damit sollte z.B. der **Nachweis für die Entwaldungsfreiheit und die Verpflichtung zur Erstellung einer Sorgfaltserklärung wegfallen** sowie eine jährliche Kontrolldichte durch die zuständigen Behörden auf 0,1 % erreicht werden
- Der Rat lehnte die Änderung allerdings ab, da die neue Kategorie sehr wahrscheinlich nicht mit den WTO-Vorgaben vereinbar sein würde
- Die Bundesregierung äußerte dazu: „Eine generelle Ausnahme für Länder und Landesteile mit geringem oder keinem Entwaldungsrisiko sei von der Bundesregierung bereits in den Verhandlungen im Kontext der WTO-rechtlichen Konsultation und der Inländergleichbehandlung geprüft, aber seitens der Europäischen Kommission vor dem Hintergrund der notwendigen WTO-Vereinbarkeit als nicht umsetzbar eingeschätzt worden.“ (BT-Drucksache 20/13753, S.9)
- „In Bezug auf die kürzlich vom Europäischen Parlament angenommenen Änderungsvorschläge hat der Juristische Dienst des Rates die Konformität einer „Null-Risiko-Kategorie“ mit den Regeln der WTO in Frage gestellt.“ (BT-Drucksache 20/14204, S. 3)

Einführung einer Null-Risiko-Kategorie somit aufgrund fehlender WTO-Konformität abgelehnt



Exkurs: Die WTO-Konformität einer vierten Benchmarking Kategorie „kein Risiko“

**WTO-
Konformität
einer
„kein Risiko“
Kategorie**



Vereinbarkeit mit
Art. I GATT (-)



Vereinbarkeit mit
Art. III GATT (-)



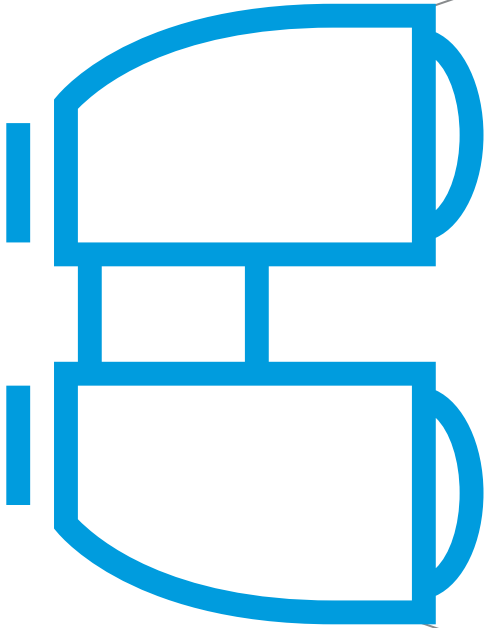
Vereinbarkeit mit
der
Ausnahmeregelung
des
Art. XX GATT (-)

- Durch die oben genannten Erleichterungen wäre die Einfuhr von unter die EUDR fallenden Produkten aus Ländern, die als „kein Risiko“ Land eingestuft würden, in die EU für die Marktteilnehmer deutlich weniger aufwändig als die Einfuhr von Produkten aus Ländern, die nicht als "risikofrei" eingestuft sind
 - Waren aus Ländern, die nicht in die „kein Risiko“ Kategorie fallen, würden dadurch weniger günstig behandelt
-
- Die Wettbewerbsbedingungen zwischen Ländern der „kein Risiko“ Kategorie und Ländern, die nicht in den Anwendungsbereich der „kein Risiko“ Kategorie fallen, würden verändert
 - Würde die „kein Risiko“ Kategorie auf einen EU-Mitgliedstaat angewandt, würde dies de facto zu einem Verstoß gegen die Inländerbehandlung führen, da EU-Mitgliedstaaten von dieser Kategorie wegen den Erleichterungen profitieren
-
- Die Kriterien für die Einstufung eines Landes als „kein Risiko“ stehen in keinem vernünftigen Zusammenhang mit dem politischen Ziel der EUDR „Entwaldungsfreiheit“, da der Nachweis hierfür entfiel; denn auch die Umwandlung von Primärwald in Plantagenwald wäre z.B. eine **Entwaldung** i.S.d EUDR und dieser Umstand würde durch die „kein Risiko“ Kategorie nicht berücksichtigt

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Nationale Prozesse	6
2.1	Albrecht & Dill Trading GmbH gegen Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	6
2.2	Erwägungsgründe für die Klage gegen die EUDR	8
2.3	Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts	10
3	Internationale Prozesse	12
3.1	Aktueller Stand	12
3.2	WTO-Konformität der EUDR	14
4	Fazit und Ausblick	21

Fazit und Ausblick



- Wie das OVG im Beschwerdeverfahren von Albrecht & Dill Trading GmbH entscheidet, bleibt abzuwarten. Ein Erfolg der Beschwerde scheint eher unwahrscheinlich; jedenfalls dürfte eine Entscheidung wegen der fehlenden Eilbedürftigkeit aufgrund der Verschiebung des Anwendungsdatums der EUDR um ein Jahr auf sich warten lassen
- In einer Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion CDU/CSU heißt es, dass *„für die Europäische Kommission die WTO-Konformität der EUDR [...] stets im besonderen Fokus stand. Im Rahmen der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission kam diese zu der Einschätzung, dass die EUDR, einschließlich des Länder-Benchmarkings, **WTO kompatibel** sei.“* (BT-Drucksache 20/14204, S. 3)
- In der Praxis ist die Einleitung eines Streitverfahrens vor dem WTO-Schiedsgericht überdies selten
- Zu beachten ist außerdem, dass die Handlungsfähigkeit des WTO-Streitbeilegungssystems durch Blockaden seitens der USA derzeit eingeschränkt ist

Ihre Ansprechpartnerin



Daria Madejska, LL.M. (Singapur)

Rechtsanwältin – Counsel
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Fachanwältin für Medizinrecht

daria.madejska@ebnerstolz.de
Tel. +49 221 20643645
Mobil +49 1522 2540209

Tätigkeitsschwerpunkte

- › außergerichtliche Beratung und gerichtliche Vertretung im
 - Umweltrecht (u. a. Wasserrecht, Verpackungsrecht, Pflanzenschutzrecht, Bodenschutzrecht)
 - Öffentliches Wirtschaftsrecht (u. a. Vergabe- und Beihilferecht, Zuwendungsrecht und Kommunalrecht)
 - Recht der Forschungseinrichtungen und Hochschulen

The RSM Ebner Stolz group companies are members of RSM network and trade as RSM. RSM is the trading name used by the members of the RSM network. Each member of the RSM network is an independent accounting and consulting firm each of which practices in its own right. The RSM network is not itself a separate legal entity of any description in any jurisdiction. The RSM network is administered by RSM International Limited, a company registered in England and Wales (company number 4040598) whose registered office is at 11 Old Jewry, London EC2R 8DU. The brand and trademark RSM and other intellectual property rights used by members of the network are owned by RSM International Association, an association governed by article 60 et seq of the Civil Code of Switzerland whose seat is in Zug. This email is only intended for the person(s) to whom it is addressed and may contain confidential information. Unless stated to the contrary, any opinions or comments are personal to the writer and do not represent the official view of the company. If you have received this email in error, please notify the company immediately by reply email and then delete this message irretrievably from your system. Please do not copy this email or use it for any purposes or disclose its contents to any other person. Any person communicating with the company by email will be deemed to have accepted the risks associated with sending information by email being interception, amendment and loss as well as the consequences of incomplete or late delivery.

© RSM International Association, 2024