



Sachstand

Fragen zum Import von Holzkohle, Holz und Holzprodukten

Fragen zum Import von Holzkohle, Holz und Holzprodukten

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 – 100/17
Abschluss der Arbeit: 18.1.2018
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Legalität des Imports von Holzkohle aus Nigeria und Paraguay	5
3.	Import von Holz und Holzprodukten aus Nigeria und Paraguay	6
4.	Sorgfaltspflichten für Importeure	6

1. Einleitung

Ausgangspunkt dieses Sachstands sind Fragen im Kontext des Imports von Holz und Holzprodukten, insbesondere Holzkohle, aus der Republik Paraguay und der Bundesrepublik Nigeria.

Das großflächige Abholzen von Wald und die daraus resultierenden Konsequenzen für Mensch und Natur sind seit geraumer Zeit Gegenstand der politischen Debatte.

Die Bundesregierung sieht in der Bekämpfung des illegalen Holzeinschlages und –handels einen wichtigen Teil der von ihr unterstützten Maßnahmen zum Schutz, zur Erhaltung und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder weltweit.¹

Die Europäische Union hat mit der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, den Holzmarkt im europäischen Wirtschaftsraum reguliert.² Diese EU-Holzhandelsverordnung (EUTR) ist 2013 in Kraft getreten. Bereits 2005 hatte die EU mit der Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 des Rates vom 20. Dezember 2005 zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die Europäische Gemeinschaft³ eine Gemeinschaftsregelung für die Einfuhr bestimmter Holzprodukte eingeführt, die über Partnerschaftsabkommen mit den Holz erzeugenden Ländern umgesetzt werden sollte (Art. 1 der Verordnung). Zum Verhältnis der beiden Verordnungen zueinander schreibt die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE):

„Im Rahmen von geschlossenen Partnerschaftsabkommen haben sich einige Partnerländer zur Einrichtung eines Kontrollsystems verpflichtet, um die Legalität der ausgeführten Holzprodukte zu gewährleisten. Wenn die Kontrollsysteme in den Partnerländern implementiert sind, dürfen Holzlieferungen aus diesen Ländern nur noch mit einer FLEGT-Genehmigung in die EU eingeführt werden.

Mit der Ausstellung einer FLEGT-Genehmigung bestätigt die Genehmigungsstelle des Partnerlandes, dass die ausgeführten Holzprodukte legalen Ursprungs sind. Für Lieferungen mit FLEGT-Genehmigung benötigt der Importeur keine Sorgfaltspflichtregelung im Sinne der Europäischen Holzhandelsverordnung (European Timber Regulation, EUTR).“⁴

Den Ausführungen der BLE auf dieser Internetseite ist zu entnehmen, dass weder mit der Republik Paraguay noch mit der Bundesrepublik Nigeria Partnerschaftsabkommen bestehen.

1 BT-Drs. 18/9377, S. 2.

2 ABl. L 295 vom 12.11.2010, S.23.

3 ABl. L 347 vom 30.12.2005, S. 1.

4 https://www.ble.de/DE/Themen/Wald-Holz/Handel-Holz/FLEGT/flegt_node.html

Die Bundesrepublik Deutschland hat mit dem Gesetz gegen den Handel mit illegal eingeschlagenem Holz (Holzhandels-Sicherungsgesetz – HolzSiG)⁵ die europarechtlichen Vorgaben der EUTR umgesetzt.⁶ Es dient gemäß § 1 Abs. 1 HolzSiG außerdem der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 des Rates vom 20. Dezember 2005 zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die Europäische Gemeinschaft, sowie der zu diesen Verordnungen von Rat und Europäischer Kommission erlassenen Ergänzungs- oder Durchführungsbestimmungen.

Im Folgenden wird auf einzelne Fragen zum Holzimport eingegangen.

2. Legalität des Imports von Holzkohle aus Nigeria und Paraguay

Die Einfuhr von Holzkohle aus der Bundesrepublik Nigeria und der Republik Paraguay in den Europäischen Wirtschaftsraum bzw. in die Bundesrepublik Deutschland ist dann unzulässig, wenn sie gegen die oben genannten Regelwerke verstößt.

Die EUTR enthält das Verbot, illegales Holz und Holzzeugnisse in den EU-Binnenmarkt einzuführen. Den beteiligten Akteuren werden durch die Verordnung entsprechende Sorgfaltspflichten auferlegt.⁷

Was unter „illegalem Holz und Holzzeugnissen“ zu verstehen ist, beurteilt sich ausschließlich nach der EU-Holzhandelsverordnung. Das Holzhandels-Sicherungs-Gesetz enthält insofern keine Regelungen, sondern verweist auf das EU-Recht.⁸

Beachtlich ist, dass Holzkohle zwar ein Holzzeugnis darstellt, aber von der EU-Holzverordnung explizit nicht erfasst wird. Der EU-Verordnungsgeber hat die Holzkohle vielmehr von der Anwendung der EUTR ausgenommen. Der Anhang der Verordnung listet „unter die Verordnung fallende(s) Holz und Holzzeugnisse nach der Einreihung in die Kombinierte Nomenklatur gemäß Anhang I der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates“ auf. Dabei wird zwar als Nummer 4401 Brennholz aufgeführt, nicht aber die in der Referenzverordnung (EWG) Nr. 2658/87 unter Nummer 4402 00 00 gereichte „Holzkohle (einschließlich Kohle aus Schalen oder Nüssen), auch zusammengepresst“.⁹

5 Gesetz vom 11. Juli 2011, BGBl. I, S. 1345 ff., zuletzt geändert durch Art. 415 Verordnung vom 31.8.2015, BGBl. I, S. 1474.

6 BGBl. I 2011, S. 1345.

7 *Sieveking*, Die EU-Holzhandelsverordnung, NuR 2014, S. 542 [544].

8 vgl. die Verweisungen in § 2 Abs. 1, § 7 HolzSiG. Mit dem HolzSiG hat die Bundesrepublik Deutschland lediglich - wie jedes EU-Mitglied - eine zuständige Behörde eingesetzt, die die Durchsetzung der Verordnung koordiniert. Sie hat auch wie die anderen Mitgliedstaaten die Art und den Umfang von Sanktionen festgelegt, die bei Nichtbeachtung der Verordnung angewendet werden.

9 Anhang I der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. L 256 vom 7.9.1987, S. 1).

Die Einfuhr von Holzkohle kann daher per se als legal angesehen werden, da die Verordnung auf sie keine Anwendung findet.¹⁰

3. Import von Holz und Holzprodukten aus Nigeria und Paraguay

Der Anhang der EU-Holzverordnung (EUTR) listet Holzprodukte, die ausdrücklich unter die Verordnung fallen. Die im Anhang der Verordnung genannten Holzprodukte dürfen nur eingeführt werden, wenn sie aus legalem Einschlag stammen (Art. 4 Abs. 1 EUTR).

Nach der EU-Holzverordnung gilt Holz als legal geschlagen, wenn es im Einklang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften im Land des Holzeinschlages steht, bzw. als illegal wenn es im Widerspruch dazu steht.¹¹

Bezugspunkt ist also das nationale Recht in den Herkunftsländern des Holzes¹², vorliegend allein die Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Nigeria und der Republik Paraguay. Ob und unter welchen Voraussetzungen in diesen Ländern geschlagenes Holz nach den dortigen Rechtsvorschriften legal geschlagen ist, kann im Rahmen dieses Sachstands nicht geklärt werden. Allerdings haben Importeure von Holz oder Holzprodukten, die unter die EUTR-Verordnung fallen, bei der Prüfung der Legalität der Produkte besondere Sorgfaltspflichten zu beachten, auf die unten näher eingegangen wird.

4. Sorgfaltspflichten für Importeure

Die Importeure von Holz und Holzprodukten haben nach der geltenden Rechtslage eine Sorgfaltspflicht.¹³ Gemäß Art. 4 Abs. 2, Satz 1 EUTR hat jeder Marktteilnehmer die gebotene Sorgfalt walten zu lassen, wenn er Holz oder Holzzeugnisse in Verkehr bringt.

Näher bestimmt werden Elemente der Sorgfaltspflichtregelung durch Art. 6 EUTR. Die BLE erläutert diese Sorgfaltspflichten in einem „Merkblatt für Marktteilnehmer“.¹⁴

Dort heißt es:

„Die Sorgfaltspflichtregelung stellt insoweit ein Risikomanagement dar, welches drei Elemente umfasst:

10 So auch der Leitfaden des Hauptverbandes der Deutschen Holzindustrie und Kunststoffe verarbeitenden Industrie und verwandter Industrie- und Wirtschaftszeige, S. 27; Marktanalyse Grillkohle des WWF, 2017, S. 12.

11 Sieveking, *Annelie*, NuR (2014) 36, 542 [546].

12 Sieveking, *Annelie*, NuR (2014) 36, 542 [546].

13 Sieveking, *Annelie*, NuR (2014) 36, 542 [546].

14 <https://www.ble.de/DE/Themen/Wald-Holz/Handel-Holz/Merkblatt-Marktteilnehmer.html?nn=8904380>.

1. Informationen¹⁵

Der Marktteilnehmer muss zunächst über folgende Informationen verfügen, welche die Grundlage für eine Risikobewertung bilden:

- *Beschreibung der Holzprodukte, einschließlich des Handelsnamens und der Produktart sowie des gängigen Namens der Baumart. Ist der gängige Name (Handelsname) der Baumart nicht eindeutig, muss der vollständige wissenschaftliche Name angegeben werden*
- *Land/Länder des Holzeinschlags und gegebenenfalls*
 - a) die Region(en) des Landes, in der/denen das Holz geschlagen wurde, wenn das Risiko illegalen Holzeinschlags in den Regionen eines Landes unterschiedlich ist.*
 - b) Konzession für den Holzeinschlag. Diese ist insbesondere bereit zu stellen, wenn das Risiko des illegalen Holzeinschlags zwischen den Konzessionen in einem Land unterschiedlich ist.*
- *Mengen (Volumen, Gewicht oder Anzahl) der Holzprodukte*
- *Lieferanten (Name und Anschrift)*
- *Empfänger der Holzprodukte (Name und Anschrift)*

Dokumente oder andere Nachweise dafür, dass die Holzprodukte den geltenden nationalen Rechtsvorschriften entsprechen.

2. Risikobewertung¹⁶

Auf der Grundlage der o. a. gesammelten Informationen hat der Marktteilnehmer eine Risikobewertung durchzuführen, um auszuschließen, dass Holz oder Holzzeugnisse aus möglicherweise illegalem Holzeinschlag in den Verkehr gebracht wird bzw. werden. Im Rahmen dieser Bewertung sind insbesondere Erkenntnisse einzubeziehen über:

- *die Häufigkeit von illegalem Holzeinschlag oder illegalen Praktiken beim Holzeinschlag in bestimmten Herkunftsländern und/oder in den Regionen eines Landes und/oder bei spezifischen Baumarten,*
- *die Gefahr von Korruption in dem Land des Holzeinschlags,*
- *die Häufigkeit bewaffneter Konflikte,*
- *vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen oder vom Rat der Europäischen Union verhängte Sanktionen für die Ein- oder Ausfuhr von Holz,*
- *Komplexität der Lieferkette des Holzes und der Holzzeugnisse (Berücksichtigung von Zwischenhändlern, Verarbeitern, durch die illegal geschlagenes Holz in die Lieferkette gelangen kann),*
- *anerkannte Zertifizierungssysteme oder sonstige von Dritten überprüfte Regelungen, welche die Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften umfassen. (...)*

15 vgl. Art. 6 Abs. 1 a) EUTR.

16 vgl. Art. 6 Abs. 1 b) EUTR.

3. Risikominderung¹⁷

Kommt der Marktteilnehmer aufgrund der nach den o. a. Kriterien durchgeführten Bewertung zu der Erkenntnis, dass sich in der Lieferkette möglicherweise Holz oder Holzzeugnisse aus illegalem Einschlag befindet bzw. befinden, muss er dieses Risiko weitestgehend begrenzen, indem er zusätzliche Informationen oder Dokumente vom Lieferanten anfordert und/oder eine Überprüfung durch Dritte veranlasst.

Die Marktteilnehmer müssen die Aufzeichnungen über die Einhaltung bzw. Anwendung der Sorgfaltspflichten 5 Jahre ab Erstellung aufbewahren.“

Zusammenfassend schreibt die BLE:

„Die EUTR gibt nur allgemein formulierte Pflichten und Regelungen, quasi einen Rahmen, für den Marktteilnehmer vor. Dieser hat somit die Möglichkeit, innerhalb dieses Rahmens je nach Herkunftsland und Lieferkette flexibel zu sein. Er muss eine individuelle, auf seine spezielle Lieferkette ausgerichtete Sorgfaltspflichtregelung erstellen oder von einer zugelassenen Überwachungsorganisation erstellen lassen und diese anwenden. Maßgebend ist immer, dass er sich - dem Sinn der "Sorgfaltspflichtregelung" entsprechend - durch geeignete Dokumente und Maßnahmen davon überzeugt, dass das Holz oder die Holzzeugnisse, die er erstmals auf dem Binnenmarkt in den Verkehr bringen möchte, aus legalem Einschlag stammen. Dies ist auch gegenüber dem Prüfdienst der BLE zu erläutern und darzustellen.

Können trotz aller gebotenen Sorgfalt Zweifel an der Legalität des Holzes oder der Holzzeugnisse nicht ausgeschlossen werden, hat der Marktteilnehmer die Möglichkeit, zur Bestimmung der Holzart oder zur Klärung der Herkunft mit dem Thünen Institut (TI) - Institut für Holztechnologie und Holzbiologie oder Institut für Forstgenetik – Kontakt aufzunehmen.

Lässt sich das Risiko möglicherweise illegaler Herkunft des Holzes oder der Holzzeugnisse auch durch diese zusätzlichen Informationen nicht weitestgehend ausschließen, dürfen die betroffenen Holzprodukte nicht in der EU in den Verkehr gebracht werden (Art. 4 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 995/2010).“¹⁸

Im Weiteren gibt die BLE auch besondere Hinweise für Lieferungen aus Herkunftsländern mit hohem Korruptionsrisiko und für den Umgang mit fremdsprachigen Dokumenten.

So sieht sie das Problem von Lieferungen aus Ländern mit hohem Korruptionsrisiko.¹⁹ Sie führt in ihrem Merkblatt aus, dass für Länder mit entsprechend hohem Korruptionsindex ein nicht unerhebliches Risiko bestehe, dass staatliche Stellen Dokumente gegen Gewährung einer Vergünsti-

17 vgl. Art. 6 Abs. 1 c) EUTR.

18 <https://www.ble.de/DE/Themen/Wald-Holz/Handel-Holz/Merkblatt-Marktteilnehmer.html?nn=8904380>.

19 <https://www.ble.de/DE/Themen/Wald-Holz/Handel-Holz/Merkblatt-Marktteilnehmer.html?nn=8904380>.

gung ausstellten, ohne dass deren Inhalt den tatsächlichen Gegebenheiten entspreche. Im Rahmen der Sorgfaltspflicht sei bei der Bewertung der Glaubwürdigkeit von Dokumenten daher auch der Korruptionsindex (z. B. in Form des CPI von Transparency International) zu berücksichtigen.

Ein CPI von 50 oder höher gebe grundsätzlich keinen Anlass, die Glaubwürdigkeit von Dokumenten zu bezweifeln.²⁰ Bei einem niedrigeren CPI gelte jedoch: Je geringer der CPI umso kritischer seien die entsprechenden Dokumente zu werten und umso weniger könnten sie als Nachweis der Legalität nach Art. 6 (1) a letzter Anstrich EUTR gelten.

Die BLE bezieht sich auf Einzelfälle und erläutert, dass ihrer Auffassung nach künftig für Einfuhren aus entsprechenden Ländern die Vorlage von ausschließlich staatlichen Dokumenten nicht ausreicht, um die Legalität der Herkunft des Holzes oder der Holzzeugnisse zu belegen. In solchen Fällen seien deshalb weitere Nachweise wie z. B. die zusätzliche Vorlage von Zertifizierungen oder Verifizierungen durch Dritte erforderlich.

Für den Marktteilnehmer heiße das, er könne entweder Zertifizierungen (z. B. FSC, PEFC) als risikomindernd heranziehen oder sich z. B. für konkrete Lieferungen einer anerkannten internationalen Kontrollgesellschaft bedienen.

Möglich ist nach Ansicht der BLE auch, dass der Marktteilnehmer selbst durch eigene Inspektionen der konkreten Verhältnisse vor Ort bzw. der Lieferkette die festgestellten Ergebnisse dokumentiert und damit durch eigene Erkenntnis die Legalität der Lieferung belegt.

Hilfreich sei insoweit nach einem Auditplan vorzugehen, der systematisch den Lieferbetrieb bzw. die weitere Lieferkette des Holzes bzw. der Holzzeugnisse berücksichtige. Dabei seien z. B. in Form von Fragebögen oder Detailberichten die Feststellungen im Hinblick auf die Einhaltung der geltenden forstrechtlichen Rechtsvorschriften des Herkunftslandes zu dokumentieren. Keine ausreichende Dokumentation sei z. B. in den Fällen gegeben, in denen der Marktteilnehmer lediglich Reisepasseinträge oder Hotelrechnungen aus der besuchten Region vorlegen könne.²¹

* * *

20 Die Bundesrepublik Nigeria hat einen CPI von 28 und die Republik Paraguay von 30. Die Bundesrepublik Deutschland liegt bei 81 (Zahlen für 2016, <http://www.laenderdaten.de/indizes/cpi.aspx>).

21 <https://www.ble.de/DE/Themen/Wald-Holz/Handel-Holz/Merkblatt-Marktteilnehmer.html?nn=8904380>.