

Position

EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte

Mit einer praxisgerechten Implementierung
einen Beitrag gegen Entwaldung leisten



Hintergrund

Die Verordnung (EU) 2023/1115 – EU Deforestation Regulation (EUDR) – vom 31. Mai 2023 verfolgt das Ziel, den europäischen Beitrag zur weltweiten Entwaldung und Waldschädigung zu minimieren und führt hierzu unternehmerische Sorgfaltspflichten für den Handel mit Soja, Ölpalmen, Rindern, Kaffee, Kakao, Kautschuk und Holz sowie daraus hergestellten Erzeugnissen gemäß Anhang I der Verordnung ein. Die dort genannten entsprechenden Rohstoffe und Erzeugnisse dürfen nur dann in Verkehr gebracht, auf dem Markt bereitgestellt oder ausgeführt werden, wenn sie entwaldungs- und waldschädigungsfrei sind und bestimmten Legalitätsanforderungen entsprechen.

Die deutsche Automobilindustrie bekennt sich klar zum in der Verordnung festgesetzten Ziel der Bekämpfung von Entwaldung und Waldschädigung, um der Erderwärmung und dem Verlust an biologischer Vielfalt entgegenzuwirken. Um eine praxisgerechte Implementierung der EUDR zu ermöglichen, die vermeidbare Bürokratie reduziert und tatsächliche Verbesserungen im Sinne der Verordnung bewirkt, bedarf es aus Sicht der Automobilindustrie zahlreicher Klarstellungen zur Verordnungsanwendung sowie Nachbesserungen an der Verordnung selbst.

Übergreifende Problemstellungen

Zunächst sei auf die Herausforderungen verwiesen, vor die die in der Verordnung festgelegten Pflichten unsere Branche stellen, während gleichzeitig die Bereitstellung von für die Implementierung essentiellen Dokumenten und Informationen weiterhin aussteht.

So ist einerseits das EU-Informationssystem, das die Marktteilnehmer und die zuständigen Behörden bei der Vorlage der und beim Zugang zu den erforderlichen Informationen über die in Verkehr gebrachten relevanten Erzeugnisse unterstützt, in der derzeitigen Form technisch nicht hinreichend ausgereift, um seinem Zweck gerecht zu werden. Ein Start des Betriebs („Go-Live“) des Portals kurz vor Weihnachten und somit nur zwei Wochen vor dem regulären Start der Sorgfaltspflichten ist zeitlich nicht ausreichend und insbesondere für Downstream-Unternehmen nicht realistisch: Da das System auf der Vorkette aufsetzt und zunächst die Vorketten-Unternehmen ihre Daten in das Informationssystem eingeben müssen, um eine Referenznummer zu erhalten, werden die Unternehmen am Ende der Lieferkette voraussichtlich länger als Jahresende 2024 auf die erforderlichen Referenznummern ihrer Vorketten-Unternehmen warten müssen.

Gleichzeitig steht auch die Veröffentlichung des von der Kommission angekündigten sogenannten Guidance-Dokuments, das eine praktische Orientierungshilfe bei der Verordnungsanwendung bieten soll, weiterhin aus. Gleiches trifft auf das in der Verordnung vorgesehene Länder-Benchmarking zu, das EU-Mitgliedstaaten und Drittländern Risikokategorien zuweist und als Durchführungsrechtsakt veröffentlicht werden soll. Für den Fall, dass diese Veröffentlichung nicht mit ausreichendem zeitlichem Vorlauf vor Anwendungsbeginn der in der Verordnung vorgesehenen Sorgfaltspflichten erfolgen sollte, droht eine Risikoeinstufung als Standardrisikoland, sodass Unternehmen eine erhebliche bürokratische Mehrbelastung erfahren, ohne dass in Ländern mit ohnehin geringem Entwaldungsrisiko wie Deutschland tatsächlich Entwaldung eingeschränkt würde.

Klarstellungsbedarfe in der Implementierungsphase

In der derzeitigen Implementierungsphase der Verordnung bestehen darüber hinaus an zahlreichen Stellen Klarstellungsbedarfe mit Blick auf die konkrete Verordnungsanwendung, um Unternehmen eine rechtssichere Umsetzung zu ermöglichen. Dies betrifft unter anderem die nachfolgend aufgeführten Aspekte:

- In der derzeitigen Form sind die Regelungen der Verordnung insbesondere im Bereich **Kautschuk** aus Sicht der Automobilindustrie problematisch. Referenzpunkt für die relevanten Erzeugnisse sind laut Verordnung die Zolltarifnummern, wobei diese keine Unterscheidung zwischen natürlichem und synthetischem Kautschuk zulassen. In der Folge könnten auch Produkte aus synthetischem Kautschuk, die naturgemäß keine Entwaldung bewirkt haben können, vom Zoll im Importprozess aufgehalten werden. Das kann nicht im Sinne des vom Gesetzgeber verfolgten Zwecks sein. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) als nationale Durchführungsbehörde hat dem Verband der Automobilindustrie gegenüber zwar klargestellt, dass synthetischer Kautschuk nicht vom Anwendungsbereich der Verordnung umfasst ist. Daneben sollte allerdings auch klargestellt werden, dass im Zollverfahren keine besonderen Nachweise erforderlich sind, dass bei einschlägigen HS-Codes die Erzeugnisse keine relevanten Rohstoffe enthalten.
- Für **Holz, das ausschließlich als Verpackungsmaterial** (beispielsweise Paletten aus Holz) verwendet wird, sieht die Verordnung Ausnahmen von den Sorgfaltspflichten vor. Bislang hat die Kommission allerdings nicht klargestellt, ob diese Ausnahme auch gilt, wenn diese Materialien zwischen unterschiedlichen juristischen Personen (zum Beispiel Tochtergesellschaften innerhalb eines Konzerns) transferiert oder nach Nutzung an den Hersteller zurückgesandt werden. Dies kann nicht im Sinne des verfolgten Verordnungszwecks sein, da die Mehrweg-Nutzung durch eine erforderliche Sorgfaltspflichtenkennzeichnung erschwert würde. Hier bedarf es einer Klarstellung, dass wiederverwendete Verpackungsmaterialien vollständig vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen werden.
- Die BLE vertritt die Ansicht, dass für den Fall, dass ein nach Anhang I relevantes Erzeugnis **mehrere relevante Rohstoffe** enthält, alle enthaltenen Rohstoffe unter die Sorgfaltspflichten der EUDR fallen (beispielsweise ein Fahrzeugsitz aus Holz oder mit einer Holzrückwand, der zusätzlich Leder beinhaltet). Diese Auslegung der Verordnung geht mit einer erheblichen bürokratischen Mehrbelastung für Unternehmen einher. Aus Sicht der Automobilindustrie sollte stattdessen aus Gründen der Handhabbarkeit sichergestellt werden, dass nur jener Rohstoff unter die Sorgfaltspflichten fällt, unter dem das relevante Erzeugnis in Anhang I gelistet ist (im Beispiel: das Holz des Sitzes, nicht aber das Leder). Es muss **auf europäischer Ebene** dringend klargestellt werden, **dass Anhang I eine solche 1:1-Zuordnung zwischen Rohstoff und Produkten vornimmt**. Berichtspflichten ergeben sich allein aus dieser direkten Zuordnung, nicht durch Querverbindungen oder Derivatverknüpfungen. Dies gilt auch, wenn **ein relevantes Erzeugnis unter Verwendung eines anderen relevanten Erzeugnisses hergestellt wurde** (zum Beispiel Luftreifen aus Naturkautschuk, die auch Stearinsäure enthalten). Hier bedarf es einer pragmatischen und eindeutigen Lösung, die keine zusätzlichen Sorgfaltspflichten schafft.
- Zudem ist noch unklar, wie die **Zollabwicklung relevanter Rohstoffe und Erzeugnisse im Import und Export** erfolgen wird. Die Unternehmen müssen hier aber entsprechende Prozesse und Programme darauf vorbereiten, je nachdem, wie hoch die

Anforderungen sind. Angesichts der noch verbleibenden Zeit bis zum Geltungsbeginn der Regelungen und der nach wie vor herrschenden Unklarheit ist dies zeitlich anspruchsvoll, sollte hier nicht zeitnah eine Information erfolgen.

- Derzeit ist noch unklar, wie offen zugänglich das **Informationssystem** sein wird, wer auf die dort hinterlegten Daten zugreifen kann und welche Informationen mit einem Token jeweils abgerufen werden können. Hier bedarf es einer Klarstellung durch die Europäische Kommission. Zudem muss das Informationssystem über ein API verfügen, das auch die Automatisierung des Prozesses zulässt.

Nachbesserungsbedarfe an der Verordnung

Neben diesen Klarstellungsbedarfen bestehen in mehrerer Hinsicht auch inhaltliche Bedenken gegen die derzeitige Ausgestaltung der Verordnung, die aus Sicht der deutschen Automobilindustrie Nachbesserungen insbesondere an den nachfolgend genannten Punkten erforderlich machen.

- Die **Nutzung von HS-Codes als Referenzpunkt** für die EUDR ist in der Praxis schwierig handhabbar und nicht immer entlang der gesamten Lieferkette bekannt. Die Zollklassifizierung ist ein manueller Prozess, der nur von größeren Unternehmen durchgeführt wird, häufig als Prozess kurz vor der Zollerklärung. Für eine vorausschauende Umsetzung der EUDR sollte die Zollklassifizierung im Vorfeld für alle Produkte durchgeführt werden. Der damit einhergehende hohe Verwaltungsaufwand ist heute technisch nicht mehr zeitgemäß. Eine Lösungsmöglichkeit wäre die Bereitstellung einer Liste mit Handelsnamen seitens der EU, die unter die jeweiligen HS-Codes fallen und die jährlich vonseiten der EU aktualisiert wird. Eine Alternative wäre eine Reform der HS-Codes, um eine präzisere Bezeichnung und Inhaltsangabe und zudem eine Unterscheidung zwischen organischen, anorganischen und recycelten Stoffen zu ermöglichen.
- Beim **Produktübergang innerhalb von Konzernen sowie an Tochterfirmen** bedarf es Erleichterungen bei den Sorgfaltspflichten, um Unternehmen nicht mit zusätzlicher Bürokratie zu belasten. Bürokratieentlastungen bei den Sorgfaltspflichtenerklärungen müssen überdies auch für den **Handel innerhalb der EU** für die Fälle vorgesehen werden, in denen beim Import in die EU bereits eine Sorgfaltspflichtenerklärung abgegeben wurde. Ein Beispiel hierfür stellt der Import von Kautschuk durch einen Reifenhersteller dar: Nachdem beim Import des Kautschuks in die EU bereits eine Sorgfaltspflichtenerklärung abgegeben wurde, schafft die derzeit vorgesehene nochmalige Führung des Nachweises für den daraus hergestellten Reifen keinen Mehrwert. Das Fordern einer weiteren Sorgfaltspflichtenerklärung verursacht in diesen Fällen nur zusätzliche Bürokratie, ohne einen zusätzlichen Beitrag zum Schutz vor Entwaldung zu leisten, sodass dann auch das erneute Hochladen einer Sorgfaltspflichtenerklärung obsolet werden muss.
- Die **rein bestätigende Sorgfaltspflicht** für nicht-KMU-Händler und die damit einhergehende Pflicht, eine entsprechende Erklärung hochzuladen, muss gestrichen werden, da in der aktuellen Lesart durch die überprüfende Sorgfaltspflicht ein hoher bürokratischer Aufwand entlang der Lieferkette entsteht, insbesondere bei Produkten mit einer langen Lieferkette in der EU. Gleiches gilt mit Blick auf KMU auch für den wiederholten Hochladevorgang der gleichen Sorgfaltspflichtenerklärungen, wenn

beispielsweise größere Unternehmen relevante Erzeugnisse von KMU kaufen, deren Lieferanten ihrerseits wiederum die EUDR-Konformität bereits erklärt haben. Geringstenfalls bedarf es im angekündigten Guidance-Dokument der Europäischen Kommission einer Klarstellung, dass für nicht-KMU-Händler der Verweis auf die durch den Marktteilnehmer durchgeführte Sorgfaltspflichten-Prüfung (beispielsweise durch einen Lieferanten) genügt, um den Verpflichtungen der Verordnung Rechnung zu tragen.

- Zudem muss sichergestellt werden, dass das **Inverkehrbringen von Fahrzeugersatzteilen** keine Sorgfaltspflichten auslöst. Bei Fahrzeugen handelt es sich mit teilweise mehr als 20 Jahren Nutzungsdauer um eines der langlebigsten Verbraucherprodukte. Durch diese lange Nutzungsdauer nimmt auch der Druck auf den Verbrauch natürlicher Ressourcen deutlich ab. Die Verordnung sollte diesem Umstand Rechnung tragen und Ersatzteile, die eine längere Nutzung ermöglichen, entsprechend von den Sorgfaltspflichten ausnehmen.
- Um vermeidbare Bürokratie zu reduzieren, sollte ein **Mindestanteil von relevanten Rohstoffen in relevanten Produkten** festgelegt werden, ohne dessen Überschreitung die Sorgfaltspflichten nicht ausgelöst werden. Aus dem gleichen Grund sollte eine Ausnahme für **Kleinstmengen relevanter Rohstoffe** festgelegt werden. Die Verordnung definiert für „Marktteilnehmer“ und „Händler“ (Art. 2 Nr. 15/17 EUDR), dass es sich bei deren Aktivitäten, die unter die Verordnung fallen, um „gewerbliche Tätigkeiten“ handeln muss. Um eine praxisgerechte Anwendung der Verordnung sicherzustellen, ist es notwendig, bei **Importen für Test- und Entwicklungszwecke** (beispielsweise bei Importen von Testreifen mit dem Vormaterial Kautschuk) **sowie Mustern** Möglichkeiten für Befreiungen (Bagatellgrenzen) von der Nachweispflicht für Kleinstmengen analog der Zollbefreiungsverordnung zu schaffen.
- Ferner bestehen auch **rechtliche Bedenken gegen die aktuelle Ausgestaltung der Legalitätsprüfung** als zweitem Prüfpunkt neben der Entwaldung. Diese ist einerseits zu unbestimmt, um von den Unternehmen rechtssicher gehandhabt werden zu können und andererseits nicht erforderlich, da die Prüfpunkte bereits durch andere Regulierungen abgedeckt werden. Aus Sicht der Automobilindustrie sollte sich die Verordnung daher auf ihren Kernregelungsbereich der Entwaldung fokussieren, da unternehmerische Sorgfaltspflichten in den Lieferketten zum Beispiel mit Blick auf die Einhaltung menschenrechtlicher Standards bereits durch andere Regulierungen wie das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz und die europäische Corporate Sustainability Due Diligence Directive etabliert werden. Doppelregulierungen, die zusätzliche Bürokratie ohne einen sachlichen Mehrwert schaffen, sollten unbedingt vermieden werden. Denkbar wäre alternativ, die Legalitätsprüfungspunkte nach Art. 2 Nr. 40 EUDR seitens der Europäischen Kommission direkt im Länder-Benchmarking zu berücksichtigen, um die Unternehmen auf diese Weise rechtssicher zu entlasten.

Nicht zuletzt muss festgehalten werden, dass die Verordnung im Ergebnis zu einem **erheblichen Wettbewerbsnachteil für die europäische Automobilindustrie** führen wird. Während die Endprodukte nichteuropäischer Hersteller nicht unter den Anwendungsbereich der Verordnung fallen (Autos sind im FAQ der Kommission explizit als nicht in den Geltungsbereich fallend benannt), unterliegen europäische Hersteller für relevante Erzeugnisse aus relevanten Rohstoffen den Anforderungen der EUDR. In der derzeit wirtschaftlich ohnehin angespannten Lage werden europäische Unternehmen hierdurch weiter belastet und im Ergebnis in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt.

Vor dem Hintergrund der fehlenden Informationen zum EU-Informationssystem, dem ausstehenden Guidance-Dokument, dem noch nicht veröffentlichten Durchführungsrechtsakt zum Länder-Benchmarking sowie zahlreichen offenen Fragen aus dem Bereich der Zollabwicklung sind die derzeit in der Verordnung vorgesehenen Implementierungsfristen ambitioniert. Sollte die Europäische Kommission die genannten Informationen und Unterlagen nicht rechtzeitig vorlegen, sollte aus Sicht der Automobilindustrie auch eine **Verlängerung der Implementierungsfristen der EUDR** in Betracht gezogen werden. Dabei müsste unter Einbeziehung der betroffenen Akteure sichergestellt werden, dass bereits unternommene Anstrengungen und damit verbundene Mehrkosten mit einer möglichen Fristverlängerung in Einklang gebracht werden. Zudem sollte an den vorgenannten Punkten eine **Vereinfachung der Verordnung** geprüft werden. So kann sichergestellt werden, dass den betroffenen Unternehmen eine praxistaugliche, rechtssichere und bürokratieärmere Umsetzung der umfassenden Sorgfaltspflichten ermöglicht und die Entwaldung effektiv gestoppt wird.

Zusammenfassung

Die deutsche Automobilindustrie bekennt sich klar zum in der Verordnung festgesetzten Ziel der Bekämpfung von Entwaldung und Waldschädigung. Vor dem Hintergrund derzeit fehlender Informationen vonseiten der Europäischen Kommission unter anderem zum EU-Informationssystem und zum Länder-Benchmarking, die für eine rechtssichere Anwendung der Verordnung unerlässlich sind, sind die vorgesehenen Implementierungsfristen ambitioniert. Falls die genannten Informationen nicht rechtzeitig vorliegen, sollte auch eine Verlängerung der Implementierungsfristen in Betracht gezogen werden. Darüber hinaus sind auch Nachbesserungen an der Verordnung selbst notwendig. Zur Verminderung bürokratischer Lasten sollten eine Vereinfachung der Verordnung geprüft, methodisch-inhaltliche Widerspruchsfreiheit sichergestellt und Doppelregulierungen vermieden werden.

Ansprechpartner

Andreas Rade

Geschäftsführer
andreas.rade@vda.de

Götz Schneider

Abteilungsleiter Verkehr & Transport | Klima,
Umwelt & Nachhaltigkeit - Fachgebiet Klima
goetz.schneider@vda.de

Philipp Meichsner

Referent Umwelt & Nachhaltigkeit
philipp.meichsner@vda.de

Der Verband der Automobilindustrie (VDA) vereint mehr als 620 Hersteller und Zulieferer unter einem Dach. Die Mitglieder entwickeln und produzieren Pkw und Lkw, Software, Anhänger, Aufbauten, Busse, Teile und Zubehör sowie immer neue Mobilitätsangebote.

Wir sind die Interessenvertretung der Automobilindustrie und stehen für eine moderne, zukunftsorientierte multimodale Mobilität auf dem Weg zur Klimaneutralität. Der VDA vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber Politik, Medien und gesellschaftlichen Gruppen.

Wir arbeiten für Elektromobilität, klimaneutrale Antriebe, die Umsetzung der Klimaziele, Rohstoffsicherung, Digitalisierung und Vernetzung sowie German Engineering. Wir setzen uns dabei für einen wettbewerbsfähigen Wirtschafts- und Innovationsstandort ein. Unsere Industrie sichert Wohlstand in Deutschland: Mehr als 780.000 Menschen sind direkt in der deutschen Automobilindustrie beschäftigt.

Der VDA ist Veranstalter der größten internationalen Mobilitätsplattform IAA MOBILITY und der IAA TRANSPORTATION, der weltweit wichtigsten Plattform für die Zukunft der Nutzfahrzeugindustrie.

Herausgeber Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA)
Behrenstraße 35, 10117 Berlin
www.vda.de

Deutscher Bundestag Lobbyregister-Nr.: R001243
EU-Transparenz-Register-Nr.: 9557 4664 768-90

Copyright Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA)

Nachdruck und jede sonstige Form der Vervielfältigung
ist nur mit Angabe der Quelle gestattet.

Version August 2024