

BVDM · Markgrafenstraße 15 · D-10969 Berlin

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
Referat 511
Herrn Dr. Felix von Glisczynski

Per E-Mail: 511@bmel.bund.de

Referentenentwurf Durchführungsgesetz zur EU-Entwaldungsverordnung (EUDR) – gemeinsame Stellungnahme der Verbände

Sehr geehrter Herr Dr. von Glisczynski,

angesichts der aktuell auf EU-Ebene laufenden gesetzgeberischen Maßnahmen zur Verschiebung des Anwendungszeitpunktes der EU-Entwaldungsverordnung (EUDR) um ein Jahr bis Ende Dezember 2025 ist der Zeitpunkt der Einleitung der Verbändebeteiligung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der EU-Verordnung über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Änderung des Holzhandels-Sicherungs-Gesetzes“ für uns überraschend.

Die Kürze der den Verbänden eingeräumten Stellungnahmefrist bis zum 6. November 2024 widerspricht der laut Pressemitteilung des BMEL vom 24. Oktober 2024 (Nr. 119/2024) verfolgten Intention, den Verbänden Zeit und Möglichkeit zu verschaffen, ihre Positionen einzubringen. Diese aus unserer Sicht überhastete Vorgehensweise ignoriert die auf europäischer Ebene geschaffenen Zeitspielräume und hindert uns als Stakeholder an einer gründlichen Prüfung der Regelungen.

Angesichts der erheblichen Auswirkungen, die die im Durchführungsgesetz enthaltenen Sanktionen für betroffene Unternehmen haben können, fordern wir, den Stakeholdern ausreichend Zeit zur Bewertung und Stellungnahme im weiteren Verfahren einzuräumen und den Referentenentwurf ergänzend zum schriftlichen Anhörungsverfahren auch im Stakeholderforum des BMEL zu erläutern und zur Diskussion zu stellen.

Berlin, 5. November 2024

**Bundesverband
Druck und Medien e.V.**
Markgrafenstraße 15
D-10969 Berlin

T +49 (0) 30.20 9139 0
F +49 (0) 30.20 9139 113
umwelt@bvdm-online.de
www.bvdm-online.de

Im Vorgriff darauf geben wir folgende vorläufige Einschätzung ab:

Die Branchenverbände der Wertschöpfungskette für Druckprodukte teilen ausdrücklich das Ziel der Verordnung, die globalen Naturwälder zu schützen. Aus Sicht der unterzeichnenden Verbände ist die EUDR jedoch in ganz wesentlichen Teilen weiterhin praktisch nicht umsetzbar und stellt unsere Mitgliedsunternehmen vor teils unlösbare bürokratische Dokumentationsaufwände und rechtliche Herausforderungen.

Die Druck- und Medienwirtschaft setzt sich für transparente Lieferketten ein. Derzeit sehen wir allerdings die Gefahr, dass die Anforderungen an die Nachweisführung zu einer derartigen Überregulierung führen, die die Wettbewerbsfähigkeit und auch die Innovationskraft der gesamten Branche gefährdet. Eine Balance zwischen Transparenz und praktikabler Nachweisführung ist notwendig.

Keine unverhältnismäßigen Sanktionsrisiken für die nachgelagerte Lieferkette

Die Unternehmen der Wertschöpfungskette für Druckprodukte sind Unternehmen der nachgelagerten Lieferkette, die in der Regel keine direkte Lieferbeziehung zu den Erzeugern des im verwendeten Papier enthaltenen Rohstoffes Holz haben. Aufgrund von Vermischungen entlang der Lieferkette kann das verwendete Papier Holzfasern enthalten, die von einer Vielzahl verschiedener Waldflächen stammen. Dies macht eine vollständige Rückverfolgbarkeit aller möglicherweise enthaltenen Rohstoffe bis zu ihrem Ursprung schwierig bis unmöglich.

Die Verbände BDZV, Börsenverein des Deutschen Buchhandels, BVDA, BVDM, GVPG und MVFP fordern, dies bei den anstehenden Beratungen zum vorgelegten Referentenentwurf zu berücksichtigen und unverhältnismäßige Sanktionsrisiken für Unternehmen der nachgelagerten Lieferkette zu verhindern.

Sanktionen müssen immer an vorwerfbares, eigenes Verhalten anknüpfen und dürfen keineswegs an praktisch nicht umsetzbare Sorgfaltspflichten geknüpft sein.

Unternehmen sollten keine Unverwertbarkeit oder Vernichtung ihrer Produkte befürchten müssen, wenn sich nachträglich herausstellt, dass ein geringer Anteil von Fasern problematischer Herkunft enthalten sein könnte. Hier müssen Sanktionen in Bezug auf die Vorwerfbarkeit möglicher Verstöße differenzieren.

Die Verbände fordern daher eine Entschärfung hinsichtlich der Haftungsübernahme von Unternehmen in Bezug auf weit entfernte, mittelbare Zulieferer.

Beseitigung von Unklarheiten muss Vorrang haben

Bevor über Sanktionen bei Verstößen gegen Verpflichtungen aus der EU-Verordnung diskutiert werden kann, müssen die offenen Auslegungsfragen geklärt und die Umsetzungsvorgaben so nachgebessert werden, dass sie praxistauglich sind. Angesichts der vielen Unklarheiten über den Inhalt der Pflichten, die von den Unternehmen zu erfüllen sind, sollte der Schwerpunkt des Gesetzgebers derzeit nicht auf der Sanktionierung von Verstößen, sondern auf der Verstärkung der Klarstellungs-, Beratungs- und Unterstützungsaktivitäten liegen.

Nach aktuellem Kenntnisstand sind beispielsweise Druckereien und Verlage nicht immer eindeutig den „Marktteilnehmern“ und „Händlern“ im Sinne der Verordnung zuzuordnen. Für die Beurteilung, welche Unternehmen welchen Sorgfaltspflichten unterliegen, ist diese Zuordnung jedoch von großer Bedeutung. Darüber hinaus bestehen nach wie vor Unsicherheiten hinsichtlich des Umfangs der entlang der Lieferkette zu übermittelnden Daten oder des Maßstabs für die Überprüfung der Legalitätsanforderungen.

Ohne Kenntnis ihrer konkreten Pflichten können Unternehmen keine Vorbereitungen treffen, um für deren Einhaltung zu sorgen. Die Verbände fordern daher klare Auskünfte zu den offenen Fragen ohne Interpretationsspielraum, damit die aus der EUDR resultierenden Pflichten überhaupt rechtssicher umgesetzt werden können.

Benchmarking nicht weiter verschleppen

Der deutsche Gesetzgeber sollte sich dafür einsetzen, dass das Länder-Benchmarking, also die Einstufung der Länder und Regionen nach ihrem Entwaldungsrisiko, nicht weiter durch die EU-Kommission verschleppt wird. Die geplante Verschiebung um ein halbes Jahr auf Ende Juni 2025 hindert die betroffenen Branchen an einer sinnvollen Nutzung des angekündigten 12-monatigen Übergangszeitraums. Ohne die Risikoeinstufung der Herkunftsländer, die die Basis der Risikoanalyse sein soll, können die Unternehmen kein taugliches Sorgfaltspflichtenmanagement etablieren.

Inhaltliche Überarbeitung der EUDR bleibt notwendig

Angesichts der drohenden weitreichenden negativen Folgen für Druckunternehmen und Verlage fordern wir das BMEL eindringlich auf, die auf europäischer Ebene gewonnene Zeit sinnvoll zu nutzen und die notwendigen Anpassungen der Verordnung vorzunehmen, um die Ziele der Verordnung ohne unnötigen bürokratischen Aufwand zu erreichen. Das zusätzliche Jahr zur Umsetzung der EUDR muss für eine gründliche Überarbeitung der Verordnung genutzt werden. Um, wie in der Pressemitteilung des BMEL angekündigt, eine „effiziente, praktikable und bürokratiearme Anwendung“ zu gewährleisten, sollte dabei der Fokus nur auf diejenigen Länder und Regionen gelegt werden, in denen nach Einschätzung des EU-Benchmarkings tatsächlich ein relevantes Risiko für Entwaldung oder Waldschädigung besteht.

Zu den Regelungen des Referentenentwurfs des Entwaldungs- und Waldschädigungs-Minimierungsgesetzes – EntwaldungsMG im Einzelnen:

1. Beratung und Unterstützung gem. Art. 15 EUDR fehlt

Auffällig ist, dass die in Art. 15 EUDR thematisierte technische und sonstige Unterstützung der Unternehmen durch die Mitgliedsstaaten im Referentenentwurf keine Erwähnung findet. Im Sinne einer effektiven Durchsetzung der Verordnung wäre es aber geboten, nicht die Sanktionierung von Verstößen voran zu stellen, sondern weitere Konkretisierung, Beratung und Anleitungen vorzusehen, um den erfassten Branchen die Einhaltung der Verordnung zu erleichtern. Hierzu muss der Gesetzgeber weitere Angebote bereitstellen, insbesondere zur Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen.

2. Beleihung und Gebühren § 4 RefE EntwaldungsMG

Der Zweck der in § 4 des RefE vorgesehenen „Beleihung“ einer Person des Privatrechts mit Aufgaben, die eigentlich die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung wahrzunehmen hat, ist unklar. Auch aus der Gesetzesbegründung lässt sich hierzu nichts entnehmen. Um eine solche mögliche Beleihung bewerten zu können, muss hier zunächst Klarheit geschaffen werden.

Angesichts der für den „Beliehenen“ vorgesehenen Möglichkeit, Gebühren zu erheben, ist zu klären, welche Gebühren im Zuge der Umsetzung der EUDR anfallen, wie hoch diese sein sollen und wer diese trägt. Vor dem Hintergrund der ohnehin sehr hohen Kosten, die die Umsetzung der EUDR für die betroffenen Unternehmen mit sich bringt, darf hier nicht noch ein zusätzlicher unkalkulierbarer Kostenfaktor geschaffen werden.

3. Durchführung der Überwachung § 7 RefE EntwaldungsMG

Die in § 7 RefE vorgesehenen Befugnisse der Vollzugsbehörden und der Polizei erscheinen überzogen. Insbesondere die Befugnisse zum Betreten von Geschäfts- und Wohnräumen sind auf das notwendige Maß zu beschränken und gehen weit über die Befugnisse der Behörden z. B. nach dem Lieferketten-Sorgfaltspflichten-gesetz (dort § 16) hinaus. Es erscheint nicht nachvollziehbar, inwiefern es zur Überwachung der Vorschriften gegen Entwaldung und Waldschädigung erforderlich sein soll, mit Hilfe der Polizei Wohnräume oder Geschäftsräume außerhalb der Geschäftszeiten zu betreten und welche „Verhütung von dringenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ hierfür eine Rechtfertigung im Sinne der EUDR darstellen kann.

4. Zwangsgeld § 12 RefE EntwaldungsMG

Völlig überzogen ist auch die in § 12 des RefE vorgesehene Anhebung des Zwangsgeldes auf den **zehnfachen** Wert des üblichen Satzes gemäß § 11 Abs. 3 VwVG. Insbesondere da etwa im deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz ein Zwangsgeld von bis zu 50.000 € als angemessen angesehen wurde, ist nicht ersichtlich, warum zur Durchsetzung der EUDR ein Zwangsgeld bis zu 250.000 € nötig sein sollte.

5. Bußgeldvorschriften § 13 RefE EntwaldungsMG

Es muss klar geregelt werden, dass Bußgelder nur dann verhängt werden können, wenn andere Maßnahmen insbesondere mildere Korrekturmaßnahmen gemäß Art. 24 der EUDR, nicht zu einem Erfolg geführt haben. Gerade angesichts vieler Rechtsunsicherheiten bezüglich des Pflichtenkatalogs sollte vorrangig eine Anpassung von Sorgfaltspflichtensystemen erfolgen, bevor Sanktionen verhängt werden.

Zudem sollten Bußgelder nur auf vorwerfbares, eigenes Fehlverhalten beschränkt werden, etwa ein leicht fahrlässiger Verstoß gegen Dokumentationspflichten sollte im Sinne der Verhältnismäßigkeit nicht als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

6. Einziehung und weitere Maßnahmen §§ 6 & 14 RefE EntwaldungsMG

Die in § 6 des RefE vorgesehene Möglichkeit, dass die zuständigen Behörden vorübergehend das Inverkehrbringen verbieten und Erzeugnisse sicherstellen können, stellt einen sehr weitgehenden Eingriff in die unternehmerische Betätigung dar. Dieser sollte nur im absoluten Ausnahmefall gerechtfertigt sein, wenn dies zur Aufklärung von möglichen Verstößen nötig sein sollte, da insbesondere tagesaktuelle Presseprodukte auch schon bei nur kurzfristiger Verzögerung der Auslieferung wirtschaftlich unverwertbar sein können.

Die Einziehung und damit verbundene Vernichtung von bereits im Umlauf befindlichen Erzeugnissen nach § 14 RefE ist aus unserer Sicht unverhältnismäßig und sollte nur auf absolute Ausnahmefälle beschränkt werden. Es macht aus ökologischer Sicht überhaupt keinen Sinn, bereits gedruckte Zeitungen, Zeitschriften, Bücher oder andere Druckprodukte zu vernichten und neu zu drucken, nur weil gegebenenfalls ein gewisser Anteil von Holzfasern ungeklärter oder problematischer Herkunft enthalten sein könnte.

Aufgrund der an vielen Stellen produktionsbedingt erfolgenden Durchmischung von Holz, Holzfasern aber auch später in der Lieferkette verschiedenen Papieren wird es für Unternehmen am Ende der Wertschöpfungskette Druck so gut wie unmöglich sein, hinsichtlich aller in Frage kommenden geografischen Ursprünge sicher festzustellen, ob eine Entwaldung oder Waldschädigung vorliegt.

Es ist denkbar, dass in Mischlagern der Papierproduktion wie Pulpnern oder Silos, die nie ganz leerlaufen, konforme und nonkonforme Fasern bzw. Fasern unbekannten Ursprungs unbeabsichtigt vermischt werden. Dies könnte nach dem vorliegenden Referentenentwurf zur Vernichtung der gesamten Produktion einer Papierfabrik bzw. der nachgelagerten Druckereien und Verlage führen. Diese Nichtkonformität kann sich möglicherweise erst nachträglich herausstellen, wenn das Papier verkauft und das Druckprodukt bereits im Handel ist. Die Entsorgung und komplette Neuproduktion wären sowohl als Sanktion wie auch im Sinne der Nachhaltigkeit vollkommen unverhältnismäßig.

Daher wäre es geboten, die in der Begründung zum Referentenentwurf enthaltene Verhältnismäßigkeitsprüfung im Gesetzestext mit klaren Vorgaben zu verankern. Der Verweis auf den § 23 des OWiG, der eine Einziehung auch bei einem Marktteilnehmer oder Händler ermöglicht, der selbst gar keine Ordnungswidrigkeit begangen hat, muss gestrichen werden. So schwerwiegende, potenziell existenzbedrohende Sanktionen dürfen nur für die Unternehmen vorgesehen werden, die selbst als Täter einer Ordnungswidrigkeit sanktioniert werden.

Fazit

Die Druck- und Medienwirtschaft steht grundsätzlich hinter den Zielen des Gesetzesentwurfs zur Durchführung der EUDR. Wir sind bereit, unseren Teil zur nachhaltigen Entwicklung beizutragen. Es ist jedoch unerlässlich, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen praktikabel und wirtschaftlich umsetzbar sind und nicht in einem einzigen Dokumentationswust ausarten, bei dessen gesetzlicher Ausgestaltung das originäre Ziel der nachhaltigen Waldbewirtschaftung und -erhaltung aus den Augen verloren wird.

Wir bitten daher um eine sorgfältige Überarbeitung des Gesetzesentwurfs, um die oben genannten Punkte zu berücksichtigen und gemeinsam eine nachhaltige und verantwortungsvolle Zukunft zu gestalten, die die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen nicht gefährdet.

Mit freundlichen Grüßen,

Sebastian Schaeffer
Hauptgeschäftsführer BVDA

Peter Kraus vom Cleff
Hauptgeschäftsführer
Börsenverein des Deutschen
Buchhandels

Dr. Jörg Eggers
Hauptgeschäftsführer BDZV

Kirsten Hommelhoff
Hauptgeschäftsführerin BVDM

Stephan Scherzer
Hauptgeschäftsführer MVFP

Kai-Christian Albrecht
Hauptgeschäftsführer
Gesamtverband
Pressegroßhandel e.V.