

Project acronym: RAINFOREST
Title: Co-produced transformative knowledge to accelerate change for biodiversity
Grant agreement number: 101081744

DELIVERABLE 3.5

Policy Brief: Steht die EU-Verordnung über Produkte aus waldschonender Forstwirtschaft

im Widerspruch zum Waldschutz in Brasilien?

Ein Kommentar

(Deutsche Übersetzung der englischen Originalversion)

Autoren: Jan Börner (UBO); Laila Berning (Universität Freiburg); Daniel Braun (UBO); Thomas Dietz (Universität Münster); Jochen Dürr (UBO); Fernanda Martinelli (UBO); Paulo Mortara-Batistic (Universität Münster), Felipe Nunes (Centro de Sensoriamento Remoto, Federal University of Minas Gerais, Brazil); Gustavo Magalhaes Oliveira (UBO); Andrea Pacheco (UBO); Britaldo Soares-Filho (Centro de Sensoriamento Remoto, Federal University of Minas Gerais, Brazil); Metodi Sotirov (Universität Freiburg); Daniel Vargas (Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, Brazil); Rafaella Ziegert (Universität Freiburg)

Übersetzung: Francesca Verones (NTNU); Jochen Dürr (UBO)



This project is funded by the European Union's Horizon Europe research and innovation programme under grant agreement no. 101081744.

LEGAL NOTICE

The information in this document is provided as is and no guarantee or warranty is given that the information is fit for any particular purpose. The user thereof uses the information at its sole risk and liability.

© RAINFOREST, 2023. Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

DISCLAIMER

RAINFOREST is funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Research Executive Agency (REA). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



RAINFOREST PARTNERS

**NORGES TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE
UNIVERSITET (NTNU)**
Høgskoleringen 5, 7491 Trondheim, Norway



**INTERNATIONALES INSTITUT FUER ANGEWANDTE
SYSTEMANALYSE (IIASA)**
Schlossplatz 1, Laxenburg 2361, Austria



**SENCKENBERG GESELLSCHAFT FUR
NATURFORSCHUNG (SGN)**
Senckenberganlage 25, Frankfurt 60325, Germany



STICHTING RADBOUD UNIVERSITEIT (RU)
Houtlaan 4, Nijmegen 6525 XZ, Netherlands



**RHEINISCHE FRIEDRICH-WILHELMS-UNIVERSITAT
BONN (UBO)**
Regina Pacis Weg 3, Bonn 53113, Germany



**UNILEVER INNOVATION CENTRE WAGENINGEN BV
(UNILEVER NL)**
Bronland 14, Wageningen 6708 WH, Netherlands



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
(PUCP)**
Avenida Universitaria 1801 San Miguel, 15088 Lima,
Peru



BONN.REALIS EV (BR)
Deichmanns Aue 29 BLE, Bonn 53179, Germany



ROBECO SCHWEIZ AG
Josefstrasse 218, Zürich 8005, Switzerland



THE CYPRUS INSTITUTE
20 Konstantinou Kavafi Street, 2121, Aglantzia
Nicosia, Cyprus



INHALTSVERZEICHNIS

RAINFOREST PARTNERS	3
INHALTSVERZEICHNIS	4
ZUSAMMENFASSUNG PROJEKT RAINFOREST.....	5
“Gemeinsam erarbeitetes transformatives Wissen zur Beschleunigung des Wandels für die biologische Vielfalt”	5
POLICY BRIEF: POLICY BRIEF: STEHT DIE EU-VERORDNUNG ÜBER PRODUKTE AUS WALDSCHONENDER FORSTWIRTSCHAFT IM WIDERSPRUCH ZUM WALDSCHUTZ IN BRASILien? EIN KOMMENTAR	6
Hintergrund.....	6
EUDR und private Nachhaltigkeitsstandards.....	7
Kohärenz mit nationalen Waldschutzinitiativen.....	8
Nationales Engagement für Waldschutzziele	10
Auswirkungen	11

ZUSAMMENFASSUNG PROJEKT RAINFOREST

“Gemeinsam erarbeitetes transformatives Wissen zur Beschleunigung des Wandels für die biologische Vielfalt”

Lebensmittel- und Biomasseproduktionssysteme gehören weltweit zu den wichtigsten Ursachen für den Verlust biologischer Vielfalt. Um deren Verlust zu stoppen und umzukehren, ist ein transformativer Wandel der Lebensmittel- und Biomassensysteme erforderlich, der den Zusammenhang zwischen landwirtschaftlicher Produktion, Verarbeitung und Transport, Einzelhandel, Verbraucherpräferenzen und Ernährungsgewohnheiten sowie Investitionen, Klimaschutzmaßnahmen und dem Schutz und der Wiederherstellung von Ökosystemen berücksichtigt. Das RAINFOREST-Projekt soll dazu beitragen, einen transformativen Wandel zu ermöglichen, zu verstärken und zu beschleunigen, um die Auswirkungen der wichtigsten Wertschöpfungsketten innerhalb der Bereiche Lebensmittel und Biomasseproduktion auf die biologische Vielfalt zu verringern. Gemeinsam mit relevanten Interessengruppen werden gerechte und tragfähige Wege und Maßnahmen für einen transformativen Wandel entwickelt und bewertet. Hierfür werden die Präferenzen der Interessengruppen für eine Reihe von politischen und technologiebasierten Lösungen sowie für Governance-Förderfaktoren für nachhaltigere Lebensmittel- und Biomasse-Wertschöpfungsketten ermittelt. Anschließend werden diese Wege und Lösungen anhand einer neuartigen Kombination aus integrierten Bewertungsmodellen, Input-Output-Modellen und Lebenszyklusanalysen bewertet. Diese basieren auf mehreren Fallstudien, die sich hinsichtlich ihrer räumlichen und organisatorischen Ebene unterscheiden. Der gewählte Koproduktionsansatz ermöglicht die Identifizierung und Bewertung von gerechten und tragfähigen Hebelpunkten für transformative Veränderungen und deren Auswirkungen auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt (SDGs 12, 14, 15), auf die Klimaziele (SDG 13) und auf sozioökonomische Entwicklungen (SDGs 1-3). Es werden Ansatzpunkte, Auswirkungen und Hindernisse für transformative Veränderungen aufgezeigt und konkrete und umsetzbare Empfehlungen für Verbraucher, Produzenten, Investoren und politische Entscheidungsträger gegeben.

POLICY BRIEF: POLICY BRIEF: STEHT DIE EU- VERORDNUNG ÜBER PRODUKTE AUS WALDSCHONENDER FORSTWIRTSCHAFT IM WIDERSPRUCH ZUM WALDSCHUTZ IN BRASILien? EIN KOMMENTAR

Hintergrund

Die jüngste Regulierungsinitiative der Europäischen Union, die Verordnung über entwaldungsfreie Produkte (EUDR), gekennzeichnet als Verordnung (EU) 2023/1115, ist ein wegweisender Schritt zur Minderung der negativen Auswirkungen von EU-Importen auf die weltweiten Wälder, den Klimawandel und den Verlust der biologischen Vielfalt¹. Diese Verordnung trat am 31. Dezember 2024 in Kraft und erlegt Marktteilnehmern, die relevante Produkte importieren, die die forstgefährdenden Rohstoffe (Forest Risk Commodities - FRC) Rinder, Kakao, Kaffee, Ölpalmen, Kautschuk, Soja und Holz enthalten, damit gefüttert oder daraus hergestellt wurden, auf dem EU-Markt Sorgfaltspflichten auf.²

Um die EUDR einzuhalten, müssen die Marktteilnehmer dokumentieren, dass diese Produkte im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften des Herkunftslandes hergestellt wurden.³ Dazu können unter anderem nationale Arbeits- und Umweltgesetze gehören. Wichtig ist, dass FRC nach dem Stichtag 31.12.2020 nur von nicht abgeholzten Flächen (im Falle von Holzprodukten zusätzlich nur von nicht degradierten Waldflächen) stammen dürfen.⁴ Falls die EUDR streng durchgesetzt wird, können den Marktteilnehmern schwere Sanktionen drohen, wenn sie Produkte

¹ https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en

² Artikel 1, Einleitung, Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über das Inverkehrbringen auf dem Unionsmarkt und die Ausfuhr aus der Union bestimmter Rohstoffe und Produkte, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen („EUDR“).

³ Article 9, 1, h, EUDR.

⁴ Article 2, 13, EUDR.

importieren, die gegen diese Bestimmungen verstoßen.⁵

Von verschiedener Seite wurde die EUDR als bahnbrechende Maßnahme zur Verhinderung des Verlusts tropischer Wälder gelobt.⁶ Andere hingegen befürchten hohe zusätzliche Transaktionskosten, insbesondere für kleine und mittlere Produzenten und Importeure,⁷ oder erwarten nur geringe Vorteile für die Wälder.⁸ Dies liegt daran, dass viele der sogenannten Waldrisikoimporte in die EU zukünftig aus Regionen stammen könnten, in denen das Entwaldungsrisiko gering ist, wenn die Transportkosten nur geringfügig höher als bei Hochrisiko-Regionen ausfallen.

Abgesehen davon, wie sich die neuen EU-Vorschriften auf Handelsströme und Entwaldung auswirken könnten, haben Politikanalysten kürzlich darauf hingewiesen, dass man die Auswirkungen auf die Governance-Systeme sowohl in den Erzeugerländern als auch in anderen Lebensmittel- und Biomasse importierenden Ländern weltweit berücksichtigen muss.⁹

Hier betrachten wir Brasilien, eines der Länder mit den höchsten tropischen Entwaldungsraten weltweit, und wählen drei relevante Wirkungswege der EUDR aus, um die notwendigen Voraussetzungen für wünschenswerte Auswirkungen auf die Wälder zu erörtern, nämlich: (1) wirksame private Nachhaltigkeitsstandards für Agrar- und Forstrohstoffexporte aus der brasilianischen Amazonasregion, (2) Kohärenz mit bestehenden und wirksamen öffentlichen und privaten Vorschriften zum Schutz der Wälder, wie dem Amazonas-Soja-Moratorium (ASM) und dem brasilianischen Waldgesetz (FC), und (3) nationales Engagement für Waldschutzziele.

EUDR und private Nachhaltigkeitsstandards

Die EU hat in der Vergangenheit einen relativ hohen Anteil an FRC aus dem Amazonasgebiet importiert, da die Seewege von den Häfen im Norden Brasiliens aus vergleichsweise kurz sind. Trotz Brasiliens ehrgeiziger öffentlicher Umweltvorschriften für die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere im Amazonasgebiet, ist die illegale Umwandlung von Naturwäldern in dieser Region

⁵ Article 24, EUDR.

⁶ https://www.climatealliance.org/fileadmin/Inhalte/4_Activities/Policy_papers/2022-02_EN_Civil_Society_Position_Statement_Proposed_EU_regulation_on_deforestation-free_products.pdf

⁷ <https://odi.org/en/publications/the-green-squeeze-an-explainer/>

⁸ https://de.apdbrasil.de/wp-content/uploads/2023/09/European_Deforestation_Regulation_EN.pdf

⁹ <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2024.103183>

bekanntermaßen hoch. Seit Anfang der 2000er Jahre haben viele internationale Händler private Nachhaltigkeitsstandards für FRC-Exporte in EU- und Nicht-EU-Länder eingeführt, allerdings mit gemischtem Erfolg.¹⁰ Damit die EUDR die FRC-bedingte Entwaldung im Amazonasgebiet reduzieren kann, müssen wir erstens davon ausgehen, dass diese privaten Standards in den Wertschöpfungsketten, die in den Handel mit der EU einfließen, zumindest mit den entsprechenden verbindlichen Sorgfaltspflichten in Einklang gebracht werden. Oftmals bedeutet dies eine Aktualisierung der bestehenden Standards.¹¹ Zweitens muss davon ausgegangen werden, dass diese Standards in Wertschöpfungsketten, die den Handel mit Nicht-EU-Destinationen betreffen, zumindest nicht gesenkt werden.

Da die EUDR jedoch Compliance-Kosten und erhebliche geschäftliche und Reputationsrisiken für Unternehmen mit sich bringt, die aus dem Amazonasgebiet importieren, könnten sich einige Unternehmen dazu entschließen, auf weniger riskante Beschaffungsregionen, einschließlich des brasilianischen Cerrado, auszuweichen, wo viele Landschaften entweder nicht unter die aktuelle Walddefinition der EUDR fallen oder bereits vor Jahrzehnten gerodet wurden. Die Produzenten von FRC in der Amazonasregion wären dann relativ stärker der Nachfrage aus Nicht-EU-Regionen ausgesetzt, die weniger ambitionierte Nachhaltigkeitsstandards haben.¹² Wenn private Standards die beabsichtigte Wirkung auf die Nachhaltigkeit der FRC-Produktion im brasilianischen Amazonasgebiet bereits aufweisen, könnte eine Verlagerung hin zu mehr Handel mit Nicht-EU-Regionen die positiven Auswirkungen der EUDR in der Region zu nichte machen. Positive Nettoeffekte von EUDR erfordern daher relativ starke Annahmen hinsichtlich der Stabilität bestehender Handelsbeziehungen und der darin enthaltenen Umweltstandards.

Kohärenz mit nationalen Waldschutzinitiativen¹³

Die EUDR fügt einem bereits recht komplexen System bestehender privater und öffentlicher Waldschutzinitiativen und -vorschriften in Brasilien und anderen betroffenen Ländern eine neue externe Governance-Ebene hinzu. Die Governance-

¹⁰ <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107546>

¹¹ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1389934124000893>

¹² <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13326>

¹³ Siehe auch: <https://www.nature.com/articles/s41559-024-02465-x>

Systeme der FRC-produzierenden Länder sind jedoch möglicherweise nicht immer vollständig mit der EUDR kompatibel. Die sogenannte „politische Inkohärenz“, d.h. widersprüchliche Ziele oder Auswirkungen mehrerer politischer Instrumente, ist bekanntlich eine potenzielle Quelle für unbeabsichtigte negative Resultate gut gemeinter politischer Maßnahmen.¹⁴

Das 2006 ins Leben gerufene und 2016 auf unbestimmte Zeit verlängerte ASM Brasiliens ist eine Zusammenarbeit von nichtstaatlichen Akteuren, darunter NGOs und Agrarverbände, zur Bekämpfung der durch die Ausweitung des Sojaanbaus verursachten Entwaldung. Obwohl es sich um eine freiwillige Verpflichtung handelt, umfasst das ASM-Abkommen robuste Überwachungs- und Sanktionsmechanismen. Bemerkenswert ist, dass sein ursprünglicher Stichtag 2006 später auf 2008 angepasst wurde, um es mit einer Reform des Waldgesetzes (FC), Brasiliens wichtigstem Gesetz zum Schutz der Wälder, zu synchronisieren, die eine teilweise Amnestie für Landnutzer vorsah, die vor 2008 illegal abgeholzt hatten.¹⁵

Die EUDR legt den 31.12.2020 als Stichtag fest. Dies bedeutet, dass Flächen, die für die FRC Produktion für EU-Importe in Frage kommen, zugleich erheblichen Landnutzungsbeschränkungen gemäß dem ASM oder dem FC unterliegen können. Diese Diskrepanz der Stichtage stellt eine Inkohärenz zwischen den unabhängig voneinander von Brasilien und der EU auferlegten Vorschriften dar. Im Zeitraum von 2008 bis 2020 wurden in Brasiliens Amazonasregion über 91.500 km² (eine Fläche fast so groß wie Portugal) Waldfläche größtenteils illegal entwaldet. Etwa drei Viertel dieser abgeholzten Fläche sind potenziell für den Sojaanbau geeignet (Abbildung 1). Eine derart große Fläche stellt für die Agrarlobby des Landes einen Anreiz dar, auf eine Angleichung des Stichtags des ASM an den der EUDR zu drängen, um eine größere politische Kohärenz zu erreichen. Widerstand gegen das ASM unter Produzenten und lokalen Führungskräften ist in Brasilien keine Seltenheit,¹⁶ und die Auffassung, dass die EUDR einigen Wettbewerbern Brasiliens mit geringerem Entwaldungsrisiko einen komparativen Vorteil verschafft, zeigt die Interessenlage dieser Lobby.

¹⁴ <https://doi.org/10.1002/eet.2057>

¹⁵ Article 42, Brazilian Forestry Code (Law n. 12.651, 2012).

¹⁶ Siehe <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/soja/377446-impactos-da-moratoria-da-soja-sao-debatidos-em-evento-da-aprosoja-mt-e-tce.html>

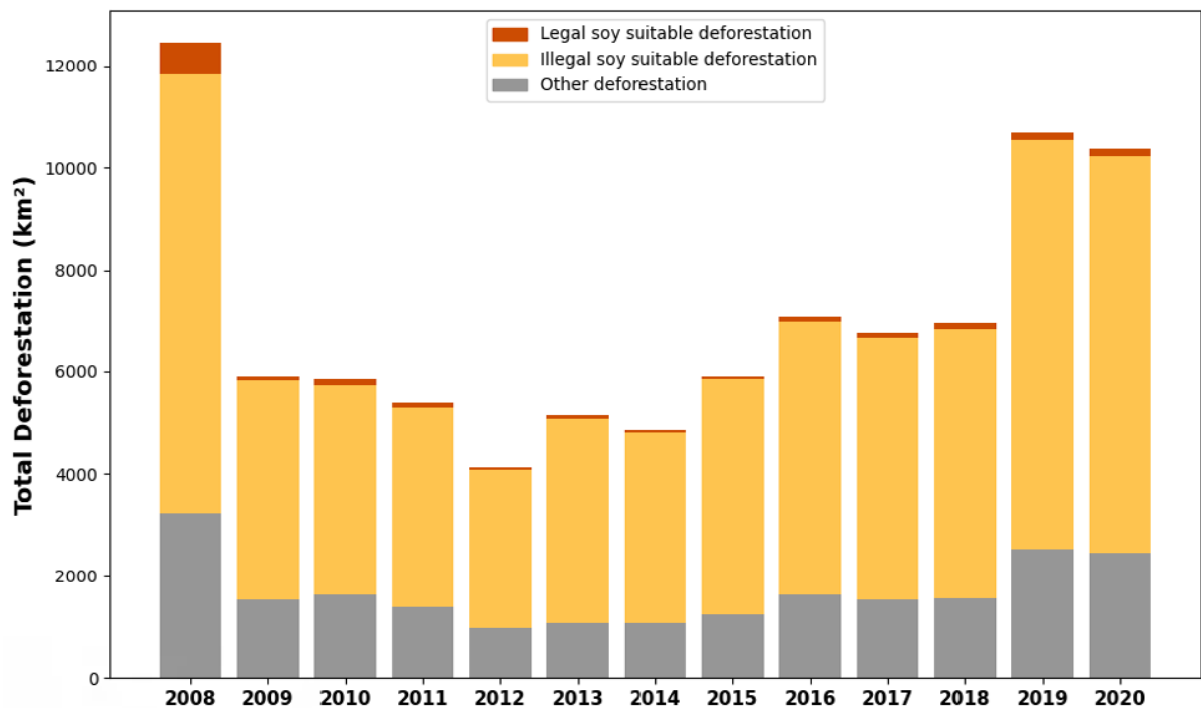


Abbildung 1: Arten der Entwaldung im brasilianischen Amazonasgebiet (2008-2020). Datenquellen: INPE-PRODES, CAR und Daten zu ländlichen Grundstücken, bereitgestellt vom Centro de Sensoriamento Remoto (CSR), Universität Federal de Minas Gerais. Hinweis: Es kann vorkommen, dass vom INPE Entwaldungen festgestellt werden, die außerhalb der registrierten ländlichen Grundstücke liegen und daher hier nicht berücksichtigt sind.

Eine Verschiebung des Stichtags von 2008 auf 2020 könnte negative Folgen haben, wobei die Ausweitung des Sojaanbaus auf vom ASM zuvor ausgeschlossene Gebiete wahrscheinlich ein weniger gravierendes Problem darstellt. Hingegen könnte eine solche de-facto-Amnestie all diejenigen ermutigen, die, in der Hoffnung auf spekulative Gewinne durch Wertsteigerungen auf formellen und informellen Grundstücksmärkten, Primärwälder abgeholzt haben, mit dieser Praxis fortzufahren.¹⁷

Nationales Engagement für Waldschutzziele

Der sogenannte „Brüssel-Effekt“ der EUDR könnte die Regierungen in den Erzeugerländern dazu ermutigen, zusätzliche Umweltvorschriften zu erlassen, um das Risiko der Entwaldung durch ihre FRC zu verringern und damit die Aussichten für

¹⁷ <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab003a/meta>

den Handel mit der EU zu verbessern. Als weitere notwendige Voraussetzung für die Reduzierung der Entwaldung durch die EUDR müssen wir davon ausgehen, dass die Wirksamkeit des bestehenden Waldbewirtschaftungssystems in den FRC-Produktionsländern zumindest nicht beeinträchtigt wird.

Der Löwenanteil des Waldverlusts in den brasilianischen Biomen wird jedoch weiterhin durch den Inlandsverbrauch oder die Nachfrage von Brasiliens Nicht-EU-Handelspartnern, darunter vor allem China, verursacht. Eine aktuelle Studie sieht wenig Grund zu der Annahme, dass China kurz- oder mittelfristig ähnliche Handelspolitiken wie die EUDR einführen wird.⁹ Ohne zusätzlichen Einfluss durch internationale Märkte hängt das Schicksal der brasilianischen Wälder somit weiterhin hauptsächlich vom Gleichgewicht der internen politischen Kräfte ab.

Untersuchungen haben gezeigt, dass frühere Verschiebungen in der innenpolitischen Unterstützung für den Naturschutz erhebliche Auswirkungen auf den jährlichen Waldverlust im brasilianischen Amazonasgebiet hatten.¹⁸ Gleichzeitig zeigt eine aktuelle Umfrage unter wichtigen brasilianischen Interessengruppen, dass sowohl Befürworter als auch Gegner der aktuellen nationalen Waldschutzagenda⁸ mit bestimmten Aspekten der EUDR sehr unzufrieden sind.

Entgegen des „Brüssel-Effekts“ erscheint es daher ratsam, auch die Möglichkeit zu berücksichtigen, dass sogenannte politische Gegenbewegungen¹⁹ entstehen könnten, deren Ziel es ist, die innerstaatlichen Naturschutzverpflichtungen zu schwächen. Dies ist wohl die spekulativste Vermutung, die in diesem Kommentar aufgestellt wird, aber sie könnte, falls sie zutrifft, in einem viel größeren Umfang unerwünschte Auswirkungen auf die Wälder haben als die anderen hier getätigten Annahmen.

Auswirkungen

Die EU-Gesetzgeber haben die EUDR zur Erhaltung der weltweit arten- und kohlenstoffreichsten Wälder konzipiert. Wirksame Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels waren längst überfällig. Damit die Marktmacht der EU jedoch die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen für die Expansion in den dynamischsten Agrarregionen der Welt verändern kann, müssen viele Faktoren

¹⁸ <https://doi.org/10.1038/s41598-024-52180-7>

¹⁹ <https://doi.org/10.1177/1369148120947956>

zusammenkommen, von denen die meisten nicht unter der Kontrolle der EU stehen. Da die Opportunitätskosten für die Einhaltung der EUDR vor allem in den Erzeugerländern anfallen werden, müssen wir mit Vermeidungsstrategien auf mehreren Ebenen, auch im politischen Bereich, rechnen. Die tatsächlichen Auswirkungen auf die Entwaldung werden daher auch davon abhängen, ob Artikel 30 der EUDR über die Zusammenarbeit mit Drittländern zu wirksamen Partnerschaften zur Stärkung der nationalen Waldbewirtschaftungssysteme führt.

Untersuchungen zu den Ursachen der Entwaldung und zur Wirksamkeit von Naturschutzmaßnahmen haben gezeigt, dass gezielte regulatorische Negativanreize mit Ausgleichsmaßnahmen und strukturellen Veränderungen einhergehen müssen, damit der Naturschutz langfristig nachhaltig ist.²⁰

Wenn für beide Seiten vorteilhafter Handel zu externen Umwelteffekten auf der Angebotsseite führt, sollten sich die exportierenden mit den importierenden Ländern die Verantwortung dafür teilen. Die EUDR hingegen stützt sich auf die Marktmacht der EU, um Produktionsentscheidungen zu beeinflussen. Sie setzt damit de facto das Verursacherprinzip durch und verursacht erhebliche Transaktionskosten für alle FRC-Marktteilnehmer, innerhalb und außerhalb der EU.

Ein alternativer Ansatz, der sich auf den Grundsatz der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeiten stützt, könnte eine Grenzsteuer auf den durchschnittlichen Entwaldungsfußabdruck des FRC-Rohstoffhandels sein. Eine solche Steuer könnte mit Kooperations- und Belohnungsmechanismen für dokumentierte Bemühungen zur Verringerung der mit der Produktion von FRC verbundenen Entwaldung kombiniert werden. Die Steuereinnahmen könnten in eine konstante Quelle der Unterstützung für die chronisch unterfinanzierten umweltpolitischen Agenden der Länder umgewandelt werden, die die EU mit biobasierten Lebensmitteln, Futtermitteln, Kraftstoffen und Fasern versorgen. Dies könnte eher zu einer Zustimmung von politischen Entscheidungsträgern beitragen, die den Umweltschutz gegen die Unterstützung durch eine Wählerschaft mit starken Verbindungen zum Primärsektor abwägen müssen. In der Zwischenzeit benötigen wir interdisziplinäre Forschung und strenge kontrafaktische Methoden, um die direkten und indirekten Auswirkungen der EUDR zu überwachen und zu bewerten.

²⁰ <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1093/reep/res022>