

Der Weg zu einer pan-europäischen Waldkonvention

Legally Binding Agreement on Forests in Europe

69 Forstvereinstagung - Dresden, 9 Mai 2019

Dr. Georg Rappold, MBA

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, Österreich

Sektion Forstwirtschaft und Nachhaltigkeit

Georg.Rappold@bmnt.gv.at

Inhalt

WOHER KOMMEN WIR?

- **Waldpolitik im Spannungsfeld vielfältiger Interessen**
- **EU Waldpolitik**
- **Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa - Forest Europe**

WO STEHEN WIR?

- **Rechtsabkommen für die Wälder in Europa**
 - Inhalt des Abkommens
 - Verhandlungsverlauf

WOHIN GEHEN WIR?

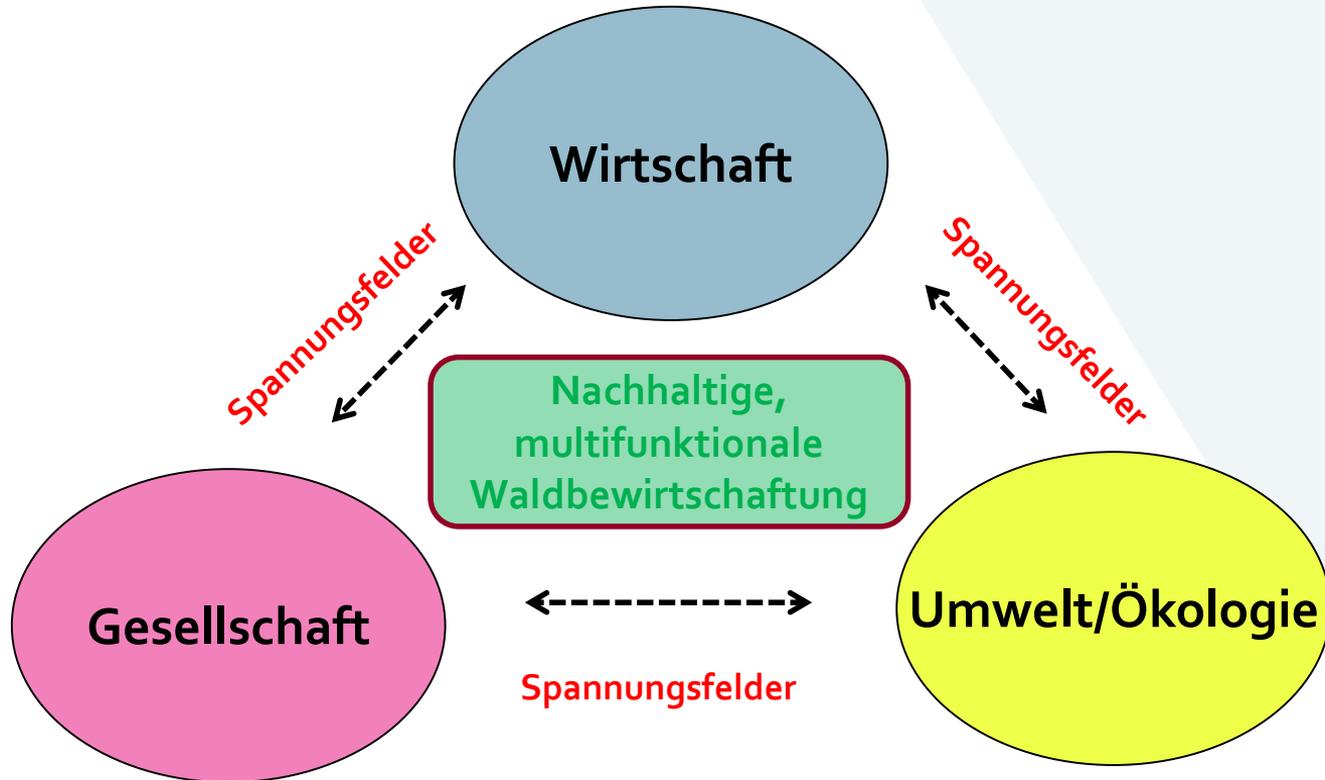
- **Zusammenfassung - Persönliche Einschätzung**

WALD und seine BEWIRTSCHAFTUNG

Ein umfangreiches politisches Spannungsfeld



Wald im Spannungsfeld vielfältiger Interessen



Viele Ebenen befassen sich mit dem Wald

Globale Ebene

AGENDA 2030 für nachhaltige Entwicklung, 17 Nachhaltigkeitsziele (SDGs)
Biodiversitätskonvention (CBD), Klimarahmenkonvention (UNFCCC),
Wüstenrahmenkonvention (UNFCCC)
UN-Waldforum, Strategischer Plan der Vereinten Nationen für Wälder (UNSPF)

Paneuropäische Ebene

Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa – Forest Europe
Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der VN (FAO) – Europäische
Forstwirtschaftskommission (EFC)
Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) - Ausschuß für
Wälder und Holzwirtschaft (COFFI)

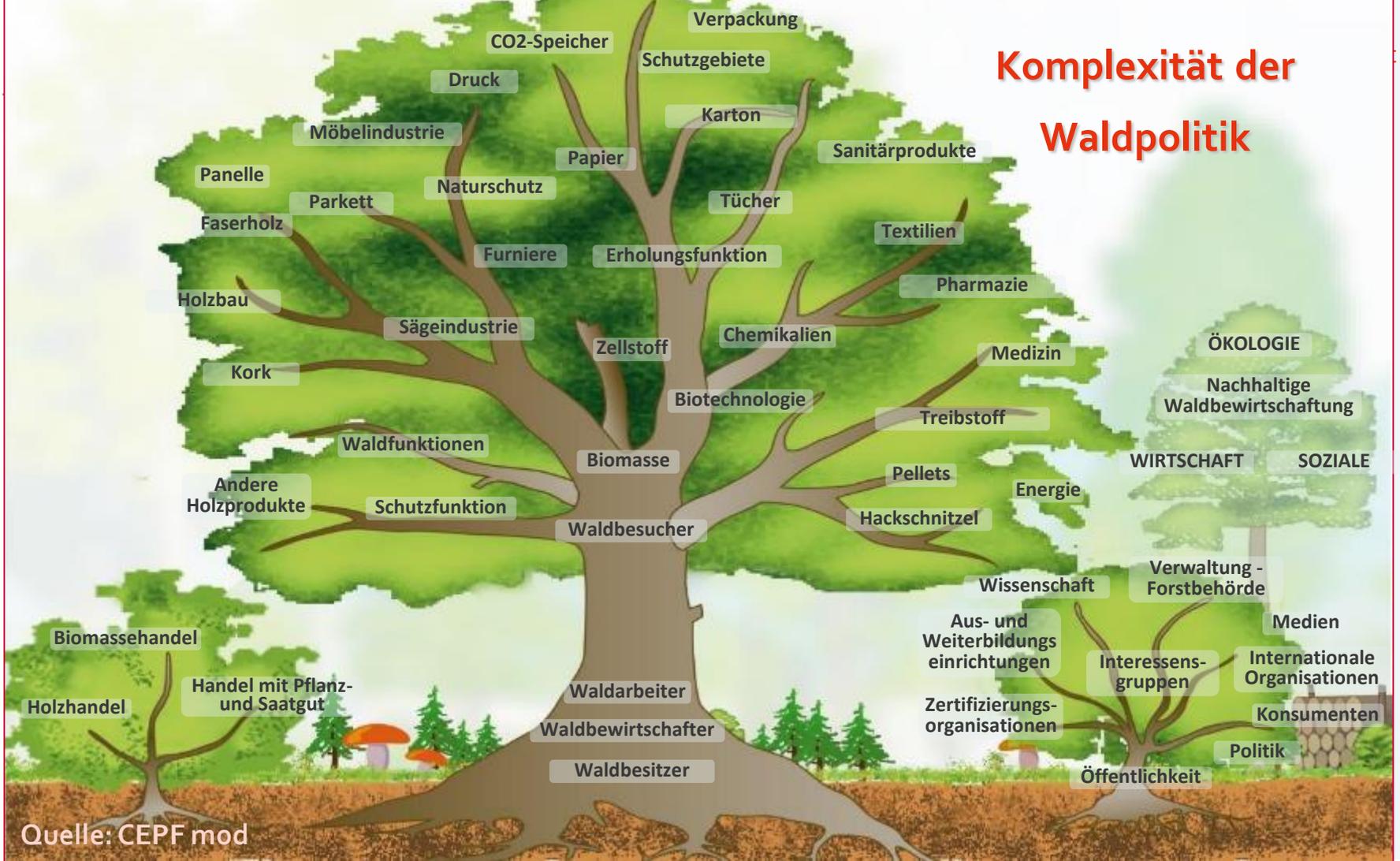
Europäische Union

EU Waldstrategie
EU Sektor-Politiken: Forstmaßnahmen in der GAP, Natura2000, FFH Richtlinie, FLEGT, EUTR,
Horizon2020, LULUCF, Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Entwicklungszusammenarbeit etc.

28 (27) EU Mitgliedsländer

Sektorale und horizontale Politiken (Bund-Länder-Bezirke-Gemeinden)
Forest Governance Instrumente (Forstgesetz, Förderungen, Forschung, Ausbildung, etc.)
Nationale Waldstrategien und Waldprogramme

Komplexität der Waldpolitik



WALDPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

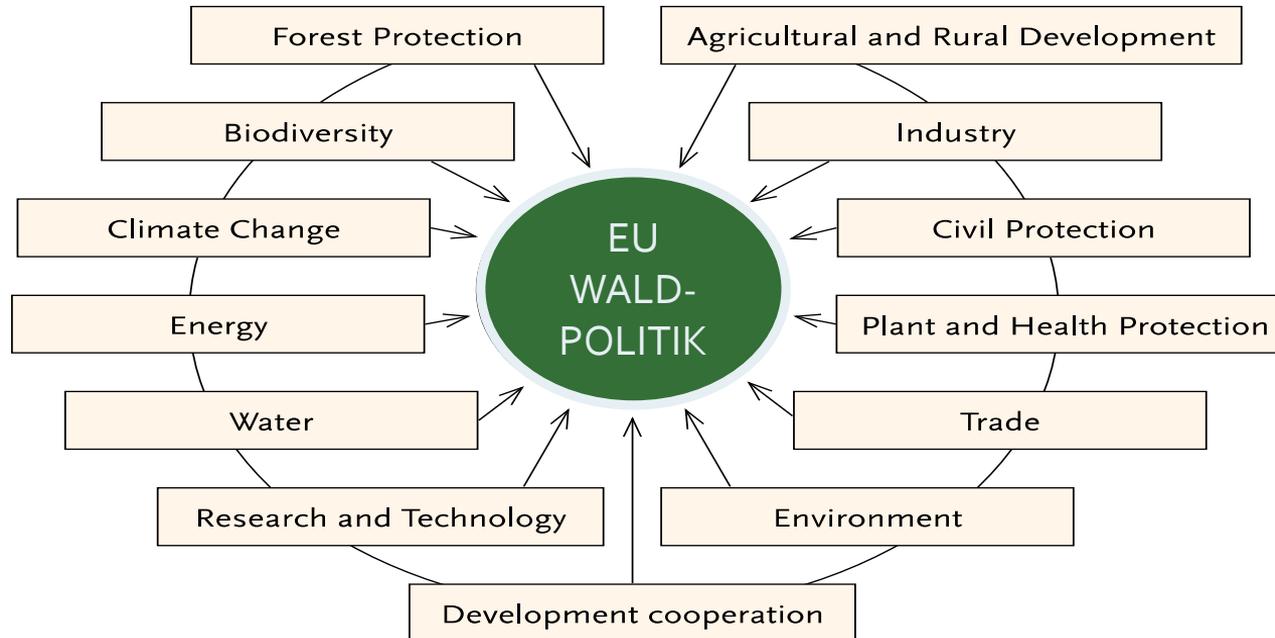


Kennzeichen der EU-Waldpolitik

- Es gibt keine gemeinsame EU-Waldpolitik - Kompetenz der Mitgliedsstaaten (Subsidiarität) → im Gegensatz zur Gemeinsamen Agrarpolitik
- Es gibt aber eine Reihe von europäischen Gesetzen und Politiken, die den Wald und seine Bewirtschaftung direkt oder indirekt betreffen
- Widersprüchliche EU-Politikziele führen zu Zielkonflikten in der (nationalen) Umsetzung
- Es gibt keine Generaldirektion der EU, die alleinige Verantwortung für die Umsetzung von Waldpolitiken hat
- Waldpolitikagenden sind auf mehrere Generaldirektionen verteilt

Waldrelevante EU Politiken - 2005

...über 500 Rechtsakte und Politikdokumente mit Waldpolitikrelevanz!*

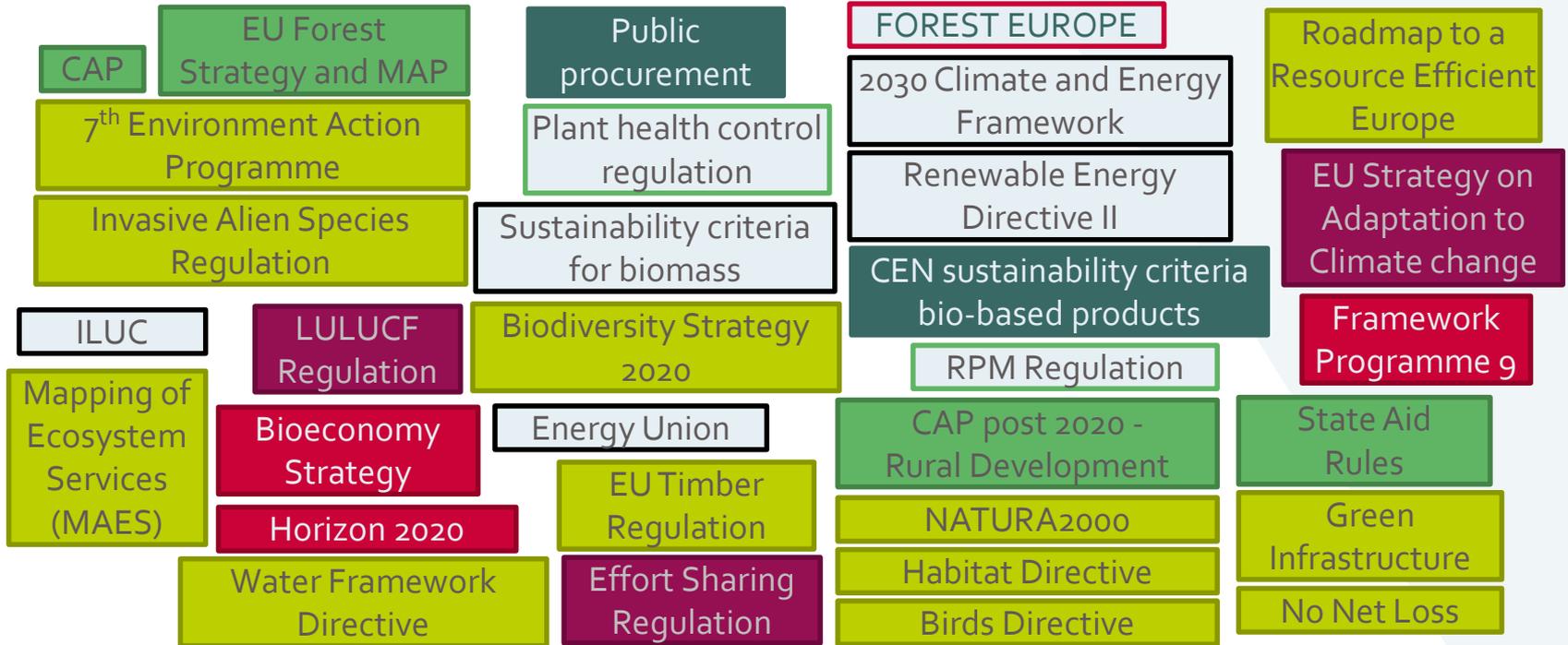


* Pülzl et al 2005

Figure 1. Policy areas relevant for forest policy in the EU (Modified from Pülzl 2005).

Waldrelevante EU Politiken – 2019

...über 600 Rechtsakte und Politikdokumente mit Waldpolitikrelevanz!*



Quelle: CEPF mod.

* Einschätzung, Pülz 2019

EU Waldpolitik wird immer komplexer und zunehmend (fremd)regulierter

weil....

- über 250 Organisationen Einfluss auf den Wald- und Holzsektorbereich nehmen – mit unterschiedlichster Kompetenz und Interessenslage
- starke sektorale Segmentation statt intersektoraler Koordination stattfindet (über 600 Rechtsakte und Politikdokumente)
- keine kohärente und nur schwach koordinierte Waldpolitik vorhanden

daher....

→ **Rechtsabkommen für Wälder in Europa**



Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa

FOREST EUROPE



Wer oder was ist Forest Europe ? (Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder Europas)

- **Wurde 1990 gegründet**
- **Ist eine Initiative von paneuropäischen Staaten auf höchster politischer Ebene**
- **Koordinierung waldpolitischer Themen**
- **Ziel ist die Förderung und Ausgestaltung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung**
 - Definition von Nachhaltiger Waldbewirtschaftung
 - 24 Resolutionen und Entscheidungen
 - Vision, Mission, 8 strategische und 9 operative Ziele
 - Kriterien und Indikatoren für Nachhaltige Waldbewirtschaftung
 - Regelmäßige Berichte über die Umsetzungsfortschritte der Resolutionen und den Zustand der Europäischen Wälder (State of Europe's Forests)
- **Offene Diskussionsplattform zwischen den Signataren und Stakeholdergruppen**
- **Verbindung zu anderen regionalen sowie globalen walddrelevanten Prozessen und Initiativen**

Mitgliedsstaaten on Forest Europe

47 Signatare

46 Staaten + EU

14 Beobachterstaaten

- Australien
- Brasilien
- Chile
- China
- Ghana
- Indien
- Japan
- Kamerun
- Kanada
- Südkorea
- Malaysien
- Marokko
- Neuseeland
- USA

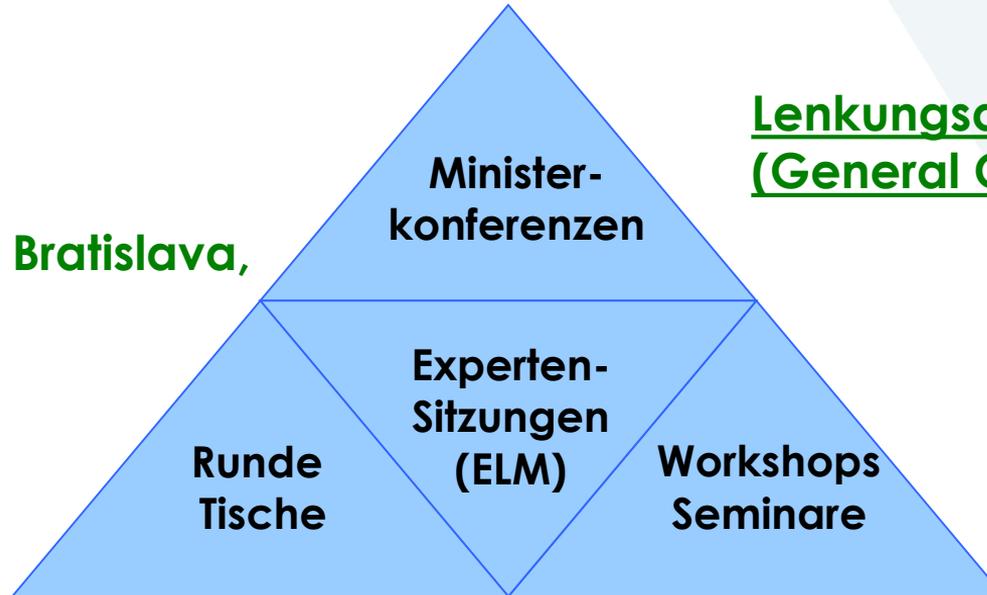
46 Beobachterorganisationen



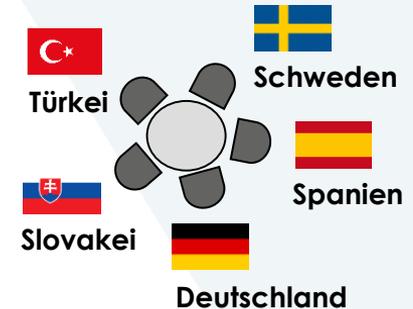
Struktur und Arbeitsmodalitäten

Sekretariat (Liaison Unit)

- seit 2016 in **Bratislava**,
Slowakei



Lenkungsausschuss (General Coordination Committee)







Rechtsabkommen für Wälder in Europa

Legally Binding Instrument on Forests in Europe



Sondierungsphase (2008-2009)

- **5. Ministerkonferenz (Nov. 2007):** Arbeitsgruppe zur Sondierung von „*Möglichkeiten für ein Rechtsabkommen für die Wälder Europas*“ wurde eingerichtet – Initiative v. Ö.
- **Mandat der Arbeitsgruppe** (Vorsitz: Österreich und Norwegen)
 - Ausarbeitung von verschiedener Optionen für ein Rechtsabkommen
 - Darstellung des Mehrwerts (pros und cons) gegenüber der derzeitigen Situation
 - Abschätzung der anfallenden Kosten
 - Analyse der möglichen Auswirkungen auf bestehende globale und regionale Abkommen, Institutionen und Prozesse
- **Vier Sondierungsrunden**
 - 27.-28. **November 2008** (Athen), 19.-20. **May 2009** (Oslo), 1.-2. **September 2009** (Rom), 7. **October 2009** (Brüssel)
- **Ergebnis:** Grundlagen für ein Verhandlungsmandat (Main Findings and Recommendations, 29.10.2009)

Der Mehrwert der Europäischen Waldkonvention

- **Erstmalig Verankerung des Konzepts der nachhaltigen Waldbewirtschaftung im internationalen Recht, wobei 25% der Weltwaldfläche erfasst wären**
- **Europaweit einheitliche Grundsätze für die Waldbehandlung - gemeinsame verbindliche Spielregeln für die Waldbewirtschaftung**
- **Stabile Rahmenbedingungen für den Waldsektor**
- **Bessere Integration der Leistungen einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung in andere Politikbereiche (Klima, Ländliche Entwicklung, Naturschutz, etc.)**
- **Institutionelle Stärkung der europäischen Waldpolitik**
 - Nachhaltige Waldbewirtschaftung wird Rechtstatbestand in der EU
- **Stärkung der nationalen Waldpolitik**
- **Beispielwirkung und Impulsgeber für andere Weltregionen und die globale Ebene**

Erste Verhandlungsphase (2011-2015)

- **Ministerkonferenz 2011 – „Oslo-Mandat“**
 - Startschuss für offizielle Verhandlungen über ein Rechtsverbindliches Abkommen über die Wälder in Europa - Vorgabe für Abschluss der Verhandlungen : **30. Juni 2013**
 - Einrichtung eines zwischenstaatlichen Verhandlungsausschusses (INC)
 - Spielregeln der Verhandlungen
- **Zwischenstaatlicher Verhandlungsausschuss (INC)**
 - Unabhängig bzw. außerhalb von Forest Europe
 - Vorsitz: Jan Heino (Finnland)
 - Büro: Österreich, Tschechien, Norwegen, Polen, Russland, Türkei, Ukraine und Spanien
 - Sekretariat: FAO, Liaison Unit Madrid und Europäisches Forstinstitut
- **Vier Verhandlungsrunden (+ zwei Zusatzverhandlungen)**
 - INC₁, 27. Februar – 2. März 2012, Österreich (Wien)
 - INC₂, 3.-7. September 2012, Deutschland (Bonn)
 - INC₃, 28. Jänner -1. Februar 2013, Türkei (Antalya) und 3.-5. April 2013, Russland (St. Petersburg)
 - INC₄, 10.-14. Juni 2013, Polen (Warschau) und 7.-8. November 2013, Schweiz (Genf)

Inhalt des Abkommens (DNT) - Einigung

- **Präambel** (agreed ad referendum)
- ***Begrifflichkeiten und Definitionen*** (agreed ad ref)
- ***Ziele*** (agreed ad ref)
- ***Prinzipien*** (agreed ad ref)
- ***Allgemeine Bestimmungen*** (agreed ad ref)
- ***Waldressourcen und ihr Beitrag zum globalen Kohlenstoffkreislauf*** (agreed ad ref)
- ***Waldgesundheit und Waldvitalität*** (agreed ad ref)
- ***Produktive Funktion von Wälder*** (agreed ad ref)
- ***Waldbiodiversität*** (agreed ad ref)
- ***Schutzfunktion von Wälder*** (agreed ad ref)
- ***Sozioökonomische Funktion von Wälder*** (agreed ad ref)

Inhalt des Abkommens (DNT) – keine Einigung #1

- **Monitoring und Berichtslegung**
 - *Wer berichtet was genau in welcher Form an wen?*
- **Konferenz der Vertragsstaaten**
 - *Wer darf in welcher Form teilnehmen? Stakeholdergruppen? Beobachter?*
- **Abstimmungsrechte**
 - *Erhält die EU immer 28 (27) Stimmen oder zählen nur jene Stimmen von EU-Ländern, welche bei den jeweiligen Konferenzen anwesend sind?*
- **Sitz des Abkommens - Sekretariat**
 - *Bei welcher Organisation soll die Konvention angesiedelt werden? FAO? UNECE? FE?*

Inhalt des Abkommens (DNT) – keine Einigung #2

- **Überwachungskomitee (Compliance Committee)**
 - Wie werden die Mitglieder bestimmt? Qualifizierte Mehrheit oder durch Einstimmigkeit?
 - Festlegung der Informationsquellen für die Beurteilung - durch Mitglieder des Komitees oder durch die Vertragsstaatenkonferenz?
- **Beilegung von Streitigkeiten**
 - Art und Weise von Streitbeilegungsverfahren
- **Schlussbestimmungen**
 - Wer darf dem Abkommen beitreten? Alle UN-Staaten? Nur Europäische Staaten?
 - Inkrafttreten – wieviel Länder müssen das Abkommen ratifizieren, damit es Gültigkeit erlangt?
 - Finanzierung?

Zweite Verhandlungsphase (2015-????) #1

- **Außerordentliche Ministerkonferenz – Madrid, 2. Juli 2015**
 - Bis längstens **2020**, sollen Wege gesucht werden, um eine gemeinsame Basis für das Europäische Rechtsabkommen für Wälder zu schaffen
- ***Sondierungsgespräche - Runder Tisch, Bratislava 19.-20. September 2018***
 - Mehrwert eines Abkommens wurde bekräftigt
 - Bereitschaft für die Wiederaufnahme wurde ausgesprochen
 - Für die abschließenden Verhandlungen soll ein neues Verhandlungsmandat erstellt werden
 - Verhandlungen sollen innerhalb des UN-Systems erfolgen
 - Unterschiedliche Positionen hinsichtlich wer die Führungsrolle der Verhandlungen übernehmen soll: FAO, UNECE oder beide gemeinsam?
 - Ministerentscheidung für die Wiederaufnahme der Verhandlungen soll im Rahmen einer Expertensitzung (ELM) ausverhandelt werden

Zweite Verhandlungsphase (2015-????) #2

- **Expertensitzung (ELM), Bratislava 5.-6-Dezember 2018**
 - Ministerentscheidung zur Wiederaufnahme der Verhandlungen wurde ausverhandelt
 - Die Verhandlungen über ein Rechtsabkommen sollen im Rahmen eines von der UNECE und FAO gemeinsam ausgerichteten Verhandlungsprozesses abgeschlossen werden
- **Ministerentscheidung zur Wiederaufnahme der Verhandlungen**
 - Formelle Annahme der Ministerentscheidung durch die Signatare war bis **Ende März 2019** vorgesehen
 - Russland hat keine formelle Zustimmung abgegeben – fordert Nachverhandlungen und Klarstellungen der Bedingungen für die Wiederaufnahme der Verhandlungen
 - Der EU-Rat hat die Ministerentscheidung mit Enthaltungen von den **Niederlanden, Frankreich und Deutschland** angenommen
- **Wie geht es weiter?**
 - Bilaterale Sondierungsgespräche des Forest Europe Lenkungsausschusses (GCC), der FAO und der ECE mit Russland bezüglich „verspäteter“ Annahme der Ministerentscheidung
 - Allfällige weitere Beratung über Vorgangsweise beim nächsten Expertentreffens (Okt. 2019)

ZUSAMMENFASSUNG

Persönliche Einschätzung



Persönliche Einschätzung #1

- **WORAN die Verhandlungen bisher gescheitert sind**
 - Formal-strukturelle Aspekte – Wer sitzt im Fahrersitz: die STAATEN, UNECE, FAO oder beide gemeinsam? → Kampf der UN-Institutionen!
 - Auch andere substantielle Aspekte sind noch offen: Stimmrechte, Überwachungskomitee, Finanzierung, etc.
- **WARUM die Verhandlungen bisher gescheitert sind**
 - Möglicherweise weil einige maßgebliche Länder gar keinen Abschluss wollen
 - Viele EU-Staaten haben klargemacht, dass sie nur dabei sind, wenn Russland dabei ist
 - Gegenseitiger Vertrauensverlust und Polarisierung zwischen Russland und der EU
 - Interesse der Schweiz den UNECE Standort in Genf zu stärken

Persönliche Einschätzung #2

- **Warum es trotzdem WEITER versucht werden muss**
 - Die Gründe für eine europäische Waldkonvention sind die gleichen geblieben
 - Die Fragmentierung der Forstpolitik auf internationaler Ebene hat sich weiter vertieft
 - Die Ansprüche an die Wälder haben weiter zugenommen (Klimaabkommen von Paris, Nachhaltigkeitsziele, neues Klima und Energie Paket der EU, etc)
 - Der Waldpolitik braucht ein Instrument, um all die Ansprüche integrieren zu können
 - Der Forstsektor braucht verlässliche internationale Rahmenbedingungen
- **Die Herausforderung**
 - Das politische Umfeld hat sich seit Verhandlungsbeginn 2011 stark verändert
 - Das Verhältnis zwischen Russland und der EU ist auf einem Tiefpunkt
 - Europa hat andere Sorgen, wie Immigration, BREXIT, wirtschaftliche Probleme
 - In vielen Staaten haben sich die Regierungen und Politiken geändert mit noch unklaren Auswirkungen auf die Verhandlungen
 - Die EU erfasst den Wald Zug um Zug mit einschlägigen Politiken, z. B. LULUCF, Nachhaltigkeitskriterien für feste Biomasse, VO über nachhaltige Finanzierung, EU Aktionsplan Entwaldung, EU-Langfriststrategie 2050 - Klimaneutralität, uvam

***„Countries don't have principles.
Countries have interests.“***

Henry Kissinger

VIELEN DANK FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT!

Informationen:

<http://www.forestnegotiations.org/>

<https://foresteurope.org/>

Der Weg zu einer pan-europäischen Waldkonvention

Legally Binding Agreement on Forests in Europe

69 Forstvereinstagung - Dresden, 9 Mai 2019

Dr. Georg Rappold, MBA

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, Österreich

Sektion Forstwirtschaft und Nachhaltigkeit

Georg.Rappold@bmnt.gv.at