Mitteilung COM(2022) 140 vom 30. März 2022: **Nachhaltige Produkte zur Norm machen**

Vorschlag COM(2022) 142 vom 30. März 2022 für eine **Verordnung zur Schaffung** eines Rahmens für die Festlegung **von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte** und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/125/EG

Mitteilung COM(2022) 141 vom 30. März 2022: **EU-Strategie für nachhaltige und kreislauffähige Textilien**

ÖKODESIGN VON PRODUKTEN

cep**Analyse** Nr. 10/2022

LANGFASSUNG

A. WESENTLICHE INHALTE DES EU-VORHABENS ... 3

1 Ziele und Hintergrund: „Nachhaltige Produkte zur Norm machen" ... 3

1.1 Ziele ... 3

1.2 Hintergrund: Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG ... 3

1.3 Hintergrund: Energieverbrauchskennzeichnung-Verordnung (EU) 2017/1369 ... 4

2 Ökodesign-Verordnung ... 4

2.1 Ziele und Regelungsansatz ... 4

2.2 Anwendungsbereich und Produktauswahl ... 4

2.3 Ökodesign-Anforderungen ... 5

2.3.1 Leistungsanforderungen ... 5

2.3.2 Informationsanforderungen ... 5

2.4 Digitaler Produktpass ... 6

3 Textilstrategie ... 6

B. JURISTISCHER UND POLITISCHER KONTEXT ... 7

1 Stand der Gesetzgebung ... 7

2 Politische Einflussmöglichkeiten ... 7

3 Formalien ... 7

Autoren: Svenja Schwind und Dr. Götz Reichert, LL.M. (GWU) | schwind@cep.eu
cep | Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg | Telefon 0761 38693-0 | www.cep.eu

C. BEWERTUNG 7

1 Ökonomische Folgenabschätzung 7

1.1 Ökodesign-Verordnung 7

1.1.1 Ziele und Regelungsansatz 7

1.1.2 Anwendungsbereich und Produktauswahl 8

1.1.3 Ökodesign-Anforderungen 9

1.1.4 Informationsanforderungen und digitaler Produktpass 11

1.2 Textilstrategie 12

1.2.1 Umweltauswirkungen von Textilien 12

1.2.2 Verlängerung der Lebenszeit 12

1.2.3 Recycling von Textilien und die Verwendung von Rezyklaten 13

1.2.4 Nutzungsphase 14

2 Juristische Bewertung 14

2.1 Kompetenz 14

2.2 Subsidiarität 14

D. FAZIT 14

A. Wesentliche Inhalte des EU-Vorhabens

1 Ziele und Hintergrund: „Nachhaltige Produkte zur Norm machen“

1.1 Ziele

- Die Kommission kündigte in ihrem Aktionsplan Kreislaufwirtschaft an, EU-Vorgaben für eine „nachhaltige Produktpolitik“ vorzuschlagen. Durch verschiedene Maßnahmen soll die derzeit „lineare Wegwerfgesellschaft“ schrittweise zu einer Kreislaufwirtschaft transformiert und so die Ressourcennutzung vom Wirtschaftswachstum entkoppelt werden. [COM(2020) 98, S. 4 ff., s. cep**Analyse** 5/2020]
- Eine Kreislaufwirtschaft zielt darauf ab, während des Lebenszyklus von Produkten – Gestaltung, Herstellung, Nachfrage und Nutzung sowie Abfallbewirtschaftung – Ressourcen zu schonen, Abfälle möglichst ganz zu vermeiden oder zu verringern und Stoffe in den Wirtschaftskreislauf zurückzuführen [„Kreislaufwirtschaftsprinzip“, Aktionsplan Kreislaufwirtschaft COM(2015) 614, S. 2–4, s. cep**Analyse** 6/2016].
- Die Kommission will durch die Gestaltung von Produkten
  - deren schädliche Umwelt- und Klimaauswirkungen minimieren und
  - deren Ressourcenverbrauch minimieren und so die Abhängigkeit der EU von Importen – z.B. von aus der Natur gewonnenen „Primärrohstoffen“ wie Erdöl – reduzieren.
- Die Kommission hat am 30. März 2022 Vorschläge vorgestellt, um „nachhaltige Produkte zur Norm zu machen“ [„Nachhaltige Produktinitiative“, COM(2022) 140, S. 2]. Diese umfassen EU-Vorgaben für
  - die umweltgerechte Gestaltung („Ökodesign“) von potenziell nahezu allen Produkten, die im EU-Binnenmarkt in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden [Vorschlag COM(2022) 142 für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen und zur Aufhebung der Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG („Ökodesign-Verordnung“)];
  - sektorspezifische Produkte mit „erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt“, wie
    - Textilien [Mitteilung COM(2021) 141 über die EU-Strategie für nachhaltige und kreislauffähige Textilien („Textilstrategie“)] und
    - Bauprodukte [Vorschlag COM(2022) 144 für eine Verordnung zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten („Bauprodukte-Verordnung“); s. cep**Dossier** 3/2022];
  - „energieverbrauchsrelevante“ Produkte auf Basis der geltenden Ökodesign-Richtlinie und einem „Arbeitsprogramm für Ökodesign und Energieverbrauchskennzeichnung 2022–2024“ („Arbeitsprogramm 2022–2024“) [Mitteilung C(2022) 2026];
  - die Ausweitung von Verbraucherrechten, um Verbraucher zu befähigen, ökologisch nachhaltige Kaufentscheidungen zu treffen [Vorschlag COM(2022) 143 zur Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen; s. cep**Dossier** 4/2022].

1.2 Hintergrund: Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG

- Die geltende Ökodesign-Richtlinie [2009/125/EG; s. cep**Analyse**]
  - erfasst „energieverbrauchsrelevante“ Produkte, d.h. [Ökodesign-Richtlinie, Art. 2 Abs. 1]
    - energiebetriebene Produkte – z.B. Leuchtmittel, Spül- und Waschmaschinen sowie Staubsauger – und
    - Produkte, deren „Nutzung den Verbrauch von Energie in irgendeiner Weise beeinflusst“, z.B. Fenster;
  - legt Ökodesign-Anforderungen für die umweltgerechte Gestaltung spezifischer Produkte und Produktgruppen fest, um den Verbrauch von Energie und natürlichen Ressourcen zu senken [Ökodesign-Richtlinie, Art. 2 Abs. 23];
  - reguliert ca. 30 energieverbrauchsrelevante Produktgruppen durch ca. 50 Maßnahmen [Arbeitsprogramm 2022–2024, S. 3];
  - vermeidet eine Fragmentierung des EU-Binnenmarkts durch EU-einheitliche anstelle verschiedener nationaler Vorgaben [Ökodesign-Richtlinie, Art. 1 Abs. 2].
- Die produktspezifischen Ökodesign-Anforderungen werden nicht durch die Ökodesign-Richtlinie selbst, sondern in nachfolgenden Durchführungsmaßnahmen von der Kommission im Rahmen eines Ausschussverfahrens festgelegt, wenn ein Ausschuss nationaler Experten zustimmt und weder der Rat noch das Europäische Parlament widersprechen [Ökodesign-Richtlinie, Art. 2 Abs. 3, Art. 15 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3].
- Bis zum Inkrafttreten der neuen Ökodesign-Verordnung werden auf Basis der geltenden Ökodesign-Richtlinie und des Arbeitsprogramms 2022–2024 Ökodesign-Anforderungen [Nachhaltige Produktinitiative, S. 11]
  - für bereits regulierte Produkte – z.B. Heiz- und Kühlgeräte – überprüft [Arbeitsprogramm 2022–2024, S. 6];

  - für neue Produkte – z.B. Smartphones, Tablets, Solaranlagen – festgelegt [Arbeitsprogramm 2022–2024, S. 14].
- Obwohl sich Ökodesign-Anforderungen bisher auf die Steigerung der Energieeffizienz konzentrieren, regeln sie zunehmend auch andere Umweltaspekte [Ökodesign-Richtlinie, Art. 15 Abs. 6 i.V.m. Anhang I]. So erwägt die Kommission, die „Reparierbarkeit" z.B. von Smartphones und Tablets zu bewerten und eine Pflicht zu deren Angabe auf dem Produkt festzulegen [Arbeitsprogramm 2022–2024, S. 11].

1.3 Hintergrund: Energieverbrauchskennzeichnung-Verordnung (EU) 2017/1369

- Energieverbrauchsrelevante Produkte, die im EU-Binnenmarkt in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden, müssen Produktinformationen zur Energieeffizienz sowie ggf. zum Verbrauch anderer Ressourcen während des Gebrauchs angeben („Energieetikett"/„Energielabel"), damit Verbraucher sich für effizientere Produkte entscheiden können [Energieverbrauchskennzeichnung-Verordnung (EU) 2017/1369, Art. 1 Abs. 1; s. cep**Analyse** 18/2015].
- Durch das Energieetikett wird die Energieeffizienz eines Produkts im Vergleich zu der anderer Produkte derselben Produktgruppe mittels Energieeffizienzklassen kenntlich gemacht, die in eine farbige Skala von „A" (Dunkelgrün: „hohe Energieeffizienz") bis „G" (Rot: „niedrige Energieeffizienz") aufgeteilt sind [Energieverbrauchskennzeichnung-Verordnung (EU) 2017/1369, Art. 2 Nr. 19].

2 Ökodesign-Verordnung

2.1 Ziele und Regelungsansatz

- Die Ökodesign-Verordnung soll als Hauptinstrument der nachhaltigen Produktinitiative [Art. 1 Abs. 1]
  - die ökologische Nachhaltigkeit von Produkten während ihres Lebenszyklus insbesondere durch ihre Gestaltung, die 80% ihrer Umweltauswirkungen bestimmt [Nachhaltige Produktinitiative, S. 2], verbessern;
  - den freien Warenverkehr im EU-Binnenmarkt gewährleisten.
- Im Vergleich zur geltenden Ökodesign-Richtlinie soll die neue Ökodesign-Verordnung [Art. 1]
  - nicht nur „energieverbrauchsrelevante", sondern nahezu alle Produkte erfassen, und
  - nicht primär nur Energieeffizienz, sondern weitere Produkteigenschaften („Produktaspekte") – z.B. Reparierbarkeit – regeln.
- Die Kommission darf in delegierten Rechtsakten [Ökodesign-Verordnung, Art. 4 und 66; Art. 290 AEUV] für spezifische Produkte oder Produktgruppen konkrete Ökodesign-Anforderungen in Form von „Leistungsanforderungen" [Ökodesign-Verordnung, Art. 6] und/oder „Informationsanforderungen" [Ökodesign-Verordnung, Art. 7] festlegen.
- Ein „digitaler Produktpass" soll Informationen über ein Produkt bereitstellen [Ökodesign-Verordnung, Art. 8].
- Produkte dürfen nur im EU-Binnenmarkt in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden, wenn
  - sie die für sie festgelegten Ökodesign-Anforderungen erfüllen [Ökodesign-Verordnung, Art. 3 Abs. 1] und
  - für sie ein digitaler Produktpass verfügbar ist [Ökodesign-Verordnung, Art. 8 Abs. 1].

2.2 Anwendungsbereich und Produktauswahl

- Die Verordnung gilt [Ökodesign-Verordnung, Art. 1 Abs. 2]
  - grundsätzlich für alle physischen Waren, einschließlich Bauteile und Zwischenprodukte, unabhängig davon, ob sie in der EU produziert oder importiert werden;
  - nicht für nur wenige Produktgruppen, wie Lebens- und Futtermittel sowie Human- und Tierarznei.
- Der Kommission wird durch den EU-Gesetzgeber – Europäisches Parlament und Rat – die Befugnis übertragen, für spezifische Produkte konkrete Ökodesign-Anforderungen in delegierten Rechtsakten festzulegen [Ökodesign-Verordnung, Art. 4 und 66; AEUV, Art. 290].
- Die Kommission erlässt einen Arbeitsplan für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren, in dem eine Liste von Produktgruppen festgelegt wird, für die Ökodesign-Anforderungen eingeführt werden sollen [Ökodesign-Verordnung, Art. 16 Abs. 2].
- Bei der Auswahl der Produkte, für die Ökodesign-Anforderungen festgelegt werden, berücksichtigt die Kommission [Ökodesign-Verordnung, Art. 16 Abs. 1]
  - das Potenzial zur Verwirklichung der Klima-, Umwelt- und Energieeffizienzziele der EU,
  - das Potenzial zur Verbesserung von Produktaspekten wie Reparierbarkeit [Ökodesign-Verordnung, Art. 5 Abs. 1], „ohne unverhältnismäßige Kosten zu verursachen",
  - die Verteilung von Umweltauswirkungen, Energieverbrauch und Abfallaufkommen entlang der Wertschöpfungskette und

  - das Verkaufs- und Handelsvolumen in der EU.
- Die Kommission legt für jedes Produkt bzw. jede Produktgruppe eine Folgenabschätzung auf Basis der „besten verfügbaren Erkenntnisse und Analysen“ vor [Ökodesign-Verordnung, Art. 5 Abs. 4 lit. b].
- Die konkreten Ökodesign-Anforderungen für spezifische Produkte entwickelt die Kommission mit einer beratenden Sachverständigengruppe („Ökodesign-Forum“) aus Vertretern der Mitgliedstaaten sowie an dem Produkt interessierten Akteuren wie der Industrie einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) und Handwerk, Gewerkschaften, Groß- und Einzelhändler, Importeure, Umweltschutzverbände und Verbraucherorganisationen [Ökodesign-Verordnung, Art. 17].
- Wenn zwei oder mehr Produktgruppen „technische Ähnlichkeiten“ aufweisen, können gemeinsame Anforderungen festgelegt werden. [Ökodesign-Verordnung, Art. 5 Abs. 2]

2.3 Ökodesign-Anforderungen

- Die Kommission legt unter Berücksichtigung aller Phasen des Lebenszyklus eines Produkts Ökodesign-Anforderungen fest, um folgende Produktaspekte zu verbessern [Ökodesign-Verordnung, Art. 5 Abs. 1]:
  - Haltbarkeit, Zuverlässigkeit;
  - Wiederverwendbarkeit, Nachrüstbarkeit;
  - Reparierbarkeit, Möglichkeit zur Wartung und Überholung;
  - Vorhandensein besorgniserregender Stoffe;
  - Möglichkeit der Wiederaufarbeitung und des Recyclings
  - Anteil an aus Abfällen recycelten Sekundärrohstoffen („Rezyklatanteil“);
  - Energie- und Ressourceneffizienz;
  - Verringerung des CO_2-Fußabdrucks und des Umweltfußabdrucks;
  - Menge des voraussichtlich entstehenden Abfalls.
- Die Ökodesign-Anforderungen dürfen [Ökodesign-Verordnung, Art. 5 Abs. 5]
  - keine „nennenswerten negativen Auswirkungen“ auf die Funktionalität des Produkts haben,
  - keine „nennenswerten negativen Auswirkungen“ auf die Erschwinglichkeit für die Verbraucher – unter Berücksichtigung des Zugangs zu gebrauchten Produkten und der Haltbarkeit – haben,
  - keine „unverhältnismäßigen negativen Auswirkungen“ auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen haben,
  - keine „unverhältnismäßigen administrativen Belastungen“ für Unternehmen haben.

2.3.1 Leistungsanforderungen

- Ökodesign-Anforderungen können als „Leistungsanforderungen“ festgelegt werden. Diese umfassen [Ökodesign-Verordnung, Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Anhang I]
  - nicht quantitative Anforderungen zur Verbesserung der Leistung – z.B. ein Verbot einer spezifischen technischen Lösung, die sich nachteilig auf die Reparierbarkeit des Produktes auswirkt –, oder
  - Anforderungen an die Funktionalität eines Produkts – wie Haltbarkeit und Zuverlässigkeit des Produkts oder seiner Bauteile, was sich u.a. in der garantierten Lebensdauer des Produktes ausdrückt, oder
  - Mindest- oder Höchstwerte in Bezug auf spezifische Produktparameter – wie der Rezyklatanteil oder die Verwendung bestimmter chemischer Stoffe.
- Die Festlegung von Leistungsanforderungen für chemische Stoffe darf nicht aufgrund der Stoffsicherheit erfolgen, sondern muss sich auf deren Auswirkung auf die Nachhaltigkeit und das Kreislaufwirtschaftsprinzip beziehen [Ökodesign-Verordnung, Art. 6 Abs. 3 i.V.m. Anhang I].

2.3.2 Informationsanforderungen

- Ökodesign-Anforderungen können als „Informationsanforderungen“ festgelegt werden. Diese umfassen
  - mindestens Anforderungen in Bezug auf den digitalen Produktpass und auf „besorgniserregende Stoffe“ [Ökodesign-Verordnung, Art. 7 Abs. 1 und Abs. 2];
  - „gegebenenfalls“ Informationen über
    - die Leistung des Produkts – z.B. Haltbarkeit, Reparierbarkeit, Verbrauch von Energie, Wasser und anderen Ressourcen, CO_2- und Umweltfußabdruck und/oder die Freisetzung von Mikroplastik;
    - Installation, Nutzung, Wartung und Reparatur des Produkts;
    - Behandlungsanleitungen zur Zerlegung, Recycling oder Entsorgung am Ende der Lebensdauer;
    - „sonstige Informationen“, die die Handhabung des Produkts beeinflussen könnten.
- Informationsanforderungen bestimmen auch, wie die erforderlichen Informationen bereitgestellt werden, z.B. auf dem Produkt selbst, auf der Verpackung, dem Produktpass oder auf einem „Etikett“ [Ökodesign-Verordnung, Art. 7 Abs. 6].

- Durch ein Etikett sollen z.B. Leistungsklassen eines Produkts angegeben werden. Diese sollen es dem Kunden erleichtern, die jeweiligen Produkteigenschaften zu vergleichen und sich somit für das „leistungsfähigere Produkt“ zu entscheiden [Ökodesign-Verordnung, Art. 14 Abs. 2].
- Können bei energieverbrauchsrelevanten Produkten Informationen über einen bestimmten Produktparameter nicht über Energieetiketten angegeben werden, können diese Produktparameter „gegebenenfalls“ durch ein weiteres Etikett aufgezeigt werden [Ökodesign-Verordnung, Art. 14 Abs. 3].

2.4 Digitaler Produktpass

- Der „digitale Produktpass“ soll Informationen über ein Produkt bereitstellen, um [Ökodesign-Verordnung, Erwägungsgrund 26 und Art. 8–13]
  - Verbrauchern fundierte Entscheidungen z.B. für den Kauf nachhaltiger Produkte zu ermöglichen,
  - Wirtschaftsteilnehmer – wie Hersteller, Reparaturbetriebe und Recyclingunternehmen – bei der Ausübung ihrer Tätigkeit und Erfüllung ihrer Pflichten zu unterstützen und
  - Behörden die Durchsetzung der Ökodesign-Verordnung zu erleichtern.
- Der digitale Produktpass soll die Rückverfolgbarkeit von Produkten entlang der Wertschöpfungskette verbessern [Ökodesign-Verordnung Art. 8 Abs. 3 lit. c], insbesondere die Rückverfolgung aller besorgniserregenden Stoffe während des gesamten Lebenszyklus des Produkts [Ökodesign-Verordnung, Art. 7 Abs. 5].
- Die Anforderungen an einen digitalen Produktpass werden in delegierten Rechtsakten festgelegt und umfassen u.a. [Ökodesign-Verordnung, Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Anhang III]
  - Informationen, wie Benutzerhandbücher, Gebrauchsanleitungen, Warn- oder Sicherheitshinweise;
  - die Art und Weise, wie der Produktpass den Verbrauchern zugänglich gemacht wird;
  - alle Akteure, die Zugang zu den Informationen des digitale Produktpasses habe, wie Verbraucher, Importeure, Händler, Reparaturbetriebe, Recyclingunternehmen;
  - alle Akteure, die Informationen zu dem digitalen Produktpass hinzufügen oder aktualisieren dürfen oder auch einen neuen digitalen Produktpass ausstellen dürfen – wie Hersteller, Reparaturbetriebe, Recyclingunternehmen sowie nationale Behörden.
- Ein digitaler Produktpass ist über einen Datenträger – einen Strichcode oder andere automatische Datenerfassungsmedien – mit einer eindeutigen Produktkennung verbunden und bezieht sich auf das Produktmodell, die Produktcharge oder den Artikel [Ökodesign-Verordnung, Art. 2 Abs. 30 sowie Art. 9 Abs. 1 lit. b und lit. e].
- Verbraucher, Wirtschaftsteilnehmer und andere relevante Akteure haben auf Grundlage ihrer jeweiligen „Zugangsrechte“ freien Zugang zum digitalen Produktpass [Ökodesign-Verordnung, Art. 10 lit. b].

3 Textilstrategie

- Textilien in der EU sind die viertgrößte Quelle negativer Auswirkungen auf das Klima und die Umwelt sowie drittgrößte Quelle von Wasser- und Landnutzung. Jährlich werden ca. 11 Kilogramm Textilien pro Person in der EU weggeworfen. [Textilstrategie, S. 1]
- Bekleidung macht mit 81% den höchsten Anteil am Textilverbrauch der EU aus, gefolgt von Heimtextilien – wie Bettwäsche –, Matratzen oder Teppiche sowie medizinische Ausrüstung. Zudem werden Textilien in Gebäuden, etwa für Dämmprodukte, und in Fahrzeugen verwendet. [Textilstrategie, S. 1]
- Der Bekleidungssektor ist von einem „linearen Wirtschaftsmodell“ geprägt, dass im Gegensatz zu einer Kreislaufwirtschaft eine geringe Wiederverwertung, seltenen Reparaturen und wenig Faser-zu-Faser-Recycling aufweist. Der Anteil an Kleidungsstücken, die preisgünstig und von schlechter Qualität sind und daher oftmals kürzer getragen werden („Fast Fashion“), nimmt weiter zu. [Textilstrategie, S. 1]
- Die Kommission will Produkte „mit dem höchsten Potenzial“ für Nachhaltigkeit zuerst regulieren, was Bekleidung und Heimtextilien, Teppiche sowie Matratzen umfasst [Textilstrategie, S. 4].
- Die Kommission will auf Basis einer Folgenabschätzung verbindliche Ökodesign-Anforderungen für Textilien festlegen, die die Produktgestaltung beeinflussen. Hierdurch soll [Textilstrategie, S. 4 und 6]
  - eine längere Lebensdauer ermöglicht werden, damit Verbraucher Textilien nicht mehr aufgrund von Qualitätsmängeln, wie mangelnder Farbbeständigkeit, wegwerfen;
  - sichergestellt werden, dass Textilien zum Großteil aus Recyclingfasern bestehen sowie wiederverwendbar und reparierbar sind;
  - Faser-zu-Faser-Recycling ermöglicht werden, indem schwer recycelbare Textilmaterialien vermieden werden, die verschiedene Fasern oder besorgniserregende Stoffe enthalten;
  - der Eintrag von Mikroplastik in die Umwelt verringert werden.

- Für Textilien soll ein digitaler Produktpass eingeführt werden. Dieser soll „klare, strukturierte und leicht zugängliche“ Informationen enthalten, um [Textilstrategie, S. 6.]
  - Verbraucher dabei zu unterstützen, „bessere Entscheidungen“ hinsichtlich der Nachhaltigkeit von Textilen zu treffen, sowie
  - Unternehmen über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg zu ermöglichen, Informationen – z.B. des Herstellers über bedenkliche Stoffe oder die Faserzusammensetzung für die Recyclingunternehmen – weiterzugeben.
- Der digitale Produktpasses muss mit der geltenden Textilkennzeichnungsverordnung [(EU) Nr. 1007/2011] abgestimmt sein. Diese schreibt vor, dass auf Textilien Angaben über ihre Faserzusammensetzung sowie zu „nichttextilen Teilen tierischen Ursprungs“ – z.B. Knöpfe aus Perlmutt – gemacht werden müssen.

B. Juristischer und politischer Kontext

1 Stand der Gesetzgebung

30.03.2022	Annahme durch Kommission
Offen	Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

2 Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Umwelt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI, federführend), Berichterstatterin: Simona Bonafè (S&D-Fraktion, IT)
Bundesministerien:	Wirtschaft und Klima (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Klima (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

3 Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

C. Bewertung

1 Ökonomische Folgenabschätzung

1.1 Ökodesign-Verordnung

1.1.1 Ziele und Regelungsansatz

Die nachhaltige und insbesondere kreislaufgerechte Gestaltung von Produkten ermöglicht es prinzipiell, dass Produkte länger genutzt und besser recycelt werden können. Wenn hierdurch die Nachfrage nach Neuprodukten sinkt, reduziert dies auch den Materialeinsatz und Ressourcenverbrauch und infolgedessen auch die Abhängigkeit der EU von Rohstoffimporten. Langfristig ist eine Entkopplung des Wirtschaftswachstums von der Ressourcennutzung notwendig, um die Biodiversität zu schützen[1] sowie den Ausstoß von Treibhausgasen, sonstigen Umweltschadstoffen und das Abfallaufkommen zu reduzieren[2].

Um diese Ziele zur erreichen und schädliche Umweltauswirkungen von Produkten zu reduzieren, ist deren nachhaltige und insbesondere kreislauffähige Gestaltung ein zentraler Ansatzpunkt. Produkte können von vornherein

[1] Reichert, G. / Schwind, S. / De Petris, A. / Jousseaume, M. (2020), Biodiversity Strategy 2030, cep**PolicyBrief**.
[2] Schwind, S. / Reichert, G. (2021), Null-Schadstoff-Aktionsplan, cep**Analyse** 20/2021.

so gestaltet werden, dass sie langlebiger sind, besser repariert werden können – z.B. indem Komponenten nicht mehr verklebt oder verlötet, sondern verschraubt werden – und aus ihnen hochwertiges Rezyklat gewonnen werden kann – indem z.B. auf Stoffe oder Stoffgemische verzichtet wird, die das Recycling behindern. Hierdurch sinken Aufwand und Kosten einer Reparatur oder des Recyclings. Auf diese Weise werden nachhaltig gestaltete Produkte im Vergleich zu einem Neukauf eines Produktes sowie dessen Herstellung aus Primärrohstoffen eine ökonomisch vorteilhafte Alternative, was wiederum insgesamt den Ressourcenverbrauch senkt.

Allerdings besteht bei der hoheitlichen Festlegung von Ökodesign-Anforderungen im Rahmen der neuen Ökodesign-Verordnung angesichts der wachsenden Vielfalt an Produkten und der zu berücksichtigenden Produkteigenschaften sowohl die Herausforderung, diese genau auf ein spezifisches Produkt mit seinen gewünschten Funktionen abzustimmen, als auch das Risiko, dass mehrere der dabei verfolgten Nachhaltigkeitsziele miteinander in Konflikt geraten. Beispielsweise können Kunststoffverpackungen, die aus mehreren manuell nicht trennbaren Materialien bestehen („Verbundstoffe“) nur durch ein energieaufwändiges Verfahren („chemisches Recycling“) zu hochwertigem Kunststoff-Rezyklat verarbeitet werden. Verbundstoffe sind gleichzeitig um ein Vielfaches dünner und leichter als Verpackungen aus einer einzigen Kunststoffart. Folglich kann eine bessere Recyclingfähigkeit zu höherem Materialverbrauch führen.[3] Ebenso kann eine bessere Reparierbarkeit eines Produkt es erfordern, dass bei seiner Gestaltung mit leicht austauschbaren Teilen mehr Material verwendet werden muss.[4] Dies erhöht wiederum sowohl den Material- und Ressourcenverbrauch in der Herstellungsphase als auch das Abfallaufkommen in der Entsorgungsphase eines Produkts, wobei nach der „Abfallhierarchie“ des EU-Abfallrechts Abfälle eigentlich prioritär zu vermeiden sind.[5] Insgesamt können Ökodesign-Anforderungen für verschiedene Produkte und Produkteigenschaften in den verschiedenen Phasen ihres jeweiligen Lebenszyklus sowohl positive als auch negative oder gar mit Blick auf unterschiedliche Nachhaltigkeitsziele sich widersprechende Auswirkungen auf den Umweltfußabdruck haben.

1.1.2 Anwendungsbereich und Produktauswahl

Vor diesem Hintergrund ist sowohl bei der Auswahl der zu regulierenden Produkte als auch bei der Festlegung konkreter Ökodesign-Anforderungen im Rahmen mehrjähriger Arbeitsprogramme eine produktspezifische Untersuchung und Abwägung der Vor- und Nachteile der einzelnen Ökodesign-Anforderungen im Rahmen einer Lebenszyklusanalyse unerlässlich. Hierbei müssen zum einen die Umweltauswirkungen von Produkten ganzheitlich ermittelt und bewertet werden, um die unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten vorteilhaften Optionen zu bestimmen und „ökologischen Zielkonflikte“ möglichst zu vermeiden. Zum anderen sieht der Kommissionsvorschlag zu Recht vor, dass auch die Auswirkungen der Ökodesign-Anforderungen auf weitere Aspekte wie die Funktionalität des Produkts, seine Erschwinglichkeit für die Verbraucher sowie die Wettbewerbsfähigkeit und administrative Belastung von Unternehmen mit abzuwägen sind. Jedoch sind solche Lebenszyklusanalysen sehr aufwendig, denn sie erfordern eine möglichst umfassende Datensammlung und Modellierungen. Zudem sind nicht alle Parameter bekannt und die „Lücken“ müssen durch „sorgfältig ausgewählte“ Annahmen geschlossen werden.[6]

In diesem Zusammenhang ist zu Recht vorgesehen, dass die Kommission mit Hilfe des – lediglich beratenden – Ökodesign-Forums die Erfahrungen aller relevanten Akteure – Hersteller, Groß- und Einzelhändler, Reparaturbetriebe, Sammlung und Sortierung von Abfällen, Recyclingunternehmen, Vertreter der Mitgliedstaaten und Nichtregierungsorganisationen, wie Umweltverbände – berücksichtigt. Man muss sich aber bewusst sein, dass sich sämtliche Effekte und Zielkonflikte von Ökodesign-Anforderungen entlang der Wertschöpfungskette sowie mögliche Auswirkungen auf andere Produktgruppen schlicht nicht modellieren lassen und folglich die Untersuchung und Berücksichtigung aller potenziellen Auswirkungen der Ökodesign-Anforderungen allenfalls annäherungsweise möglich sein dürfte.

---

[3] Umweltbundesamt (2019), Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2017, Abschlussbericht, Texte 139/2019, S. 94; hierzu auch Voßwinkel, J. S. / Reichert, G. / Schwind, S. / Jousseaume, M. (2020), Kreislauforientierte Kunststoffwirtschaft für Non-Food-Verpackungen, cep**Studie**, S. 51.

[4] Prendeville, S. M. / O'Connor, F. / Bocken, N. M. / Bakker, C. (2017), Uncovering ecodesign dilemmas: A path to business model innovation. Journal of cleaner production 143, S. 6.

[5] Die „EU-Abfallhierarchie“ sieht vor, dass Abfälle zunächst (1) primär vermieden, dann (2) zur Wiederverwendung vorbereitet, dann erst (3) recycelt oder (4) in sonstiger Weise verwertet und zuletzt (5) beseitigt werden sollen. Richtlinie 2008/98/EG vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien („Abfallrahmenrichtlinie“), Art. 4; s. **cepAnalyse** 3/2016.

[6] Bauer, B. / Watson, D. / Gylling, A. / Remmen, A. / Lysemose, M. H. / Hohenthal , C. / Jönbrink, A. (2018), Potential Ecodesign Requirements for Textiles and Furniture, Nordic Council of Ministers, ("Bauer et al. (2018), Potential Ecodesign Requirements for Textiles and Furniture"), S. 41.

Darüber hinaus müssen genügend personelle und finanzielle Kapazitäten für die Festlegung aller Ökodesign-Anforderungen bereitgestellt werden. Im Rahmen der geltenden Ökodesign-Richtlinie sind bereits die derzeitigen Kapazitäten nicht ausreichend, um die ursprünglich angestrebte Produktregulierungen zu verwirklichen. Obwohl die Ökodesign-Richtlinie nur energieverbrauchsrelevante Produktarten sowie weniger potenzielle Produktaspekte abdeckt, musste die Kommission bereits aufgrund begrenzter Personalressourcen die Arbeit an verschiedenen Produkten einstellen.[7] Horizontale Maßnahmen, die verschiedenen Produktgruppen umfassen, können den Aufwand Ökodesign-Anforderungen festzulegen, verringern. Allerdings erhöht sich bei der Regulierung von Produktgruppen die Gefahr, dass Anforderungen beschlossen werden, die den einzelnen Produkten selbst nicht gerecht werden. Wenn hierdurch grundlegend in die Produktgestaltung eingegriffen wird, kann dies unbeabsichtigt negative Auswirkung auf Produktion einzelner Produkte haben.

Zwar gelten die Vorgaben der Ökodesign-Richtlinie für alle im EU-Binnenmarkt in Verkehr gebrachte oder in Betrieb genommenen Produkte unabhängig vom Ort ihrer Produktion. Da dies auch Importe einschließt, herrschen innerhalb der EU gleiche Wettbewerbsbedingungen. Für Behörden ist es eine große Herausforderung, alle im EU-Binnenmarkt regulierten Produkte zu überwachen. Die vorgeschlagene Einführung des digitalen Produktpasses hat das Potenzial, die Arbeit der Marktüberwachungsbehörden zu erleichtern.

1.1.3 Ökodesign-Anforderungen

Umweltauswirkungen von Produkten

Während die geltende Ökodesign-Richtlinie vor allem Ökodesign-Anforderungen zu quantifizierbaren Messgrößen – wie dem Energieverbrauch – stellt, sollen durch die Ökodesign-Verordnung auch qualitative Anforderungen festgelegt werden. Bei Anforderungen wie Reparierbarkeit können je nach der gewählten Methodik zur Bemessung unterschiedliche Ergebnisse herausgearbeitet werden. Die Kommission will die Methoden hierzu „gegebenenfalls auf der Grundlage der Art des Produkts“ festlegen. Dabei sollen auch die Erfahrungen, die bei der Festlegung der Ökodesign-Anforderungen unter der Ökodesign-Richtlinie gemacht wurden, mit einfließen. Aufbauend hierauf will die Kommission „gegebenenfalls neue Methoden oder Instrumente“ entwickeln.[8] Ein Vergleich der unterschiedlichen Umweltauswirkungen von verschiedenen Produkten ist oftmals schwer und trifft keine Aussage über die Handhabung am Verwendungsort. Ein Produkt ist nicht automatisch umweltfreundlicher, nur weil es reparierbarer ist, da eine besserer Reparierbarkeit auch damit einhergehen kann, dass mehr Material verwendet werden muss. Durch eine bessere Reparierbarkeit kann zwar die Lebensdauer verlängert und so der Bedarf an Neuprodukten gesenkt werden. Dies ist indes nur der Fall, wenn die Verbraucher eine Reparatur auch tatsächlich in Anspruch nehmen.[9]

Die längere Nutzung eines Geräts kann Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit haben und so den technischen Fortschritt verlangsamen. Auch die Geschwindigkeit, mit der sich Neuerungen auf dem Markt ausbreiten, wird durch eine längere Produktlebensdauer gebremst. Dem kann eine modulare Bauweise von Produkten entgegenwirken. Dabei wird ein technisches Produkt so gebaut, dass alle Komponenten vom Verbraucher selbst oder einem Reparaturdienstleister leicht ausgetauscht werden können. So können bei der Reparatur nicht nur die betroffenen schadhaften Produktkomponenten durch ein funktionsfähiges Teil, sondern ggf. auch durch neuere und effizientere Weiterentwicklungen ausgetauscht werden. Dies würde die Innovationsfähigkeit bei gleichzeitig niedrigerem Ressourcenverbrauch nicht hemmen. Eine modulare Bauweise stößt aber insofern an ihre Grenzen, als Produkte bzw. Produktkomponenten nicht immer effizienter gestaltet werden können und gleichzeitig weiterhin mit den Ausgangsprodukten kompatibel sein müssen.

Schließlich können sich verschiedene Ökodesign-Anforderungen mit Blick auf unterschiedliche Nachhaltigkeitsziele auch widersprechen. Um langlebige Produkte herzustellen, ist ggf. die Verwendung von Stoffen erforderlich, die das Recycling unter Berücksichtigung der derzeit gängigen Technologien erschweren oder ganz verhindern. Bei der Recyclingfähigkeit kommt es nicht nur auf die Produktgestaltung, sondern maßgeblich auch auf die verwendete Recycling-Technologie an. Dementsprechend kann die Recyclingfähigkeit eines Produkts nicht nur durch die Produktgestaltung, sondern auch durch technische Neuerungen im Recyclingsektor erhöht werden. Ferner können durch Ökodesign-Anforderungen an ein Produkt Zielkonflikte zwischen seiner Langlebigkeit und

---

[7] Weiterer Grund für die Aufgabe der ursprünglich geplanter Ökodesign-Regulierung spezifischer Produkte waren, dass das Potenzial an Energieeinsparung doch geringer war als zunächst angenommen. Beispiele für eingestellte Arbeiten sind elektrische Wasserkocher, Kompressoren oder Handtrockner; vgl. Europäische Kommission (2020), Mitteilung C(2020) 2026 vom 30. März 2022, Arbeitsprogramm für Ökodesign und Energieverbrauchskennzeichnung 2022–2024 („Arbeitsprogramm 2022–2024“), S. 5.

[8] Ökodesign-Verordnung, Erwägungsgrund 19.

[9] Hierzu Stockebrandt, P. / Schwind, S. / Reichert, G. (2022), Ein europäisches „Recht auf Reparatur“, cep**Input** 5/2022, S. 17 f.

seiner Recyclingfähigkeit entstehen. Damit ein Produkt recycelt werden kann, kann es einerseits sinnvoll sein, auf bestimmte Stoffe – z.B. wie Lacke zur Imprägnierung – zu verzichten. Diese Stoffe können andererseits die Lebensdauer des Produkts maßgeblich verlängern. Die Kommission muss solche Zielkonflikte bei der Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für spezifische Produkte offenlegen sowie in Lebenszyklusanalysen transparent untersuchen und abwägen, welche Anforderung insgesamt gesehen den größten Nutzen für die „ökologische Nachhaltigkeit" bringen.

Vorhandensein „besorgniserregender Stoffe"

Während es Ziel des EU-Chemikalienrechts ist, insbesondere für eine sichere Handhabung von Chemikalien einschließlich besorgniserregender Stoffe zu sorgen[10], sollen Ökodesign-Anforderungen Produkte nachhaltiger und kreislauffähiger gestalten. Angesichts dieser unterschiedlichen Zielsetzungen der verschiedenen Regulierungsregime sollte eine Doppelregulierung vermieden werden.

Das EU-Chemikalienrecht besteht aus ca. 40 Rechtsakten, in deren Zentrum die Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe [(EG) Nr. 1907/2006 (REACH-Verordnung)] und die Verordnung über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen [(EG) Nr. 1272/2008 (CLP-Verordnung)] stehen.[11] Aufgrund ihrer besonderen Gefährlichkeit für die Gesundheit oder die Umwelt werden bestimmte Stoffe zudem gesondert geregelt. Die Kommission kritisiert, dass bereits jetzt die Komplexität der Bewertungsverfahren von Chemikalien zu „Unstimmigkeiten, Verzögerungen bei den Verfahren, ineffizienter Ressourcennutzung und unnötigem Aufwand" führt. Stoffsicherheitsbeurteilungen fallen unter verschiedene Rechtsakte und können zu unterschiedlichen Zeitpunkten von unterschiedlichen EU-Agenturen – wie der Europäischen Chemikalienagentur oder Europäischen Umweltagentur – durchgeführt werden. Zudem werden unterschiedliche Methoden zur Bewertung von Chemikalien genutzt, und es herrscht zum Teil Unklarheit darüber, welche Informationen über die Chemikalien bereits vorhanden sind.[12]

Ein pauschales Ausschließen von Stoffen ist zudem nicht immer gerechtfertigt. Die ausschließliche Betrachtung der inhärenten Stoffeigenschaften bei der Festlegung von Maßnahmen hat zwar den Vorteil, dass Prüfungen schneller und weniger komplex ablaufen und sie eindeutige Ergebnisse liefern. Es führt aber auch zu unbeabsichtigten sozio-ökonomischen Folgen, wenn eine generelle Beschränkung von Chemikalien zu nicht beabsichtigten Beeinträchtigungen der Herstellung von Produkten führt – z.B. da die Chemikalien essenziell für die Produktherstellung und eine Alternative entweder nicht vorhanden oder sehr viel teurer ist. Zudem kann die Innovationsfähigkeit gehemmt werden, wenn bestimmte Chemikalien generell ausgeschlossen werden.

Der durch die Ökodesign-Anforderungen zusätzlich geregelte Ausschluss von Chemikalien erhöht den bürokratischen Aufwand. Die EU sollte Doppelregulierungen, die den administrativen Aufwand erhöhen und sich im schlechteren Fall sogar widersprechen, vermeiden. Wenn Stoffe, die das Recycling hemmen, unter der Ökodesign-Anforderung verboten werden, dann sollten diese auch wirklich – wie die Kommission ankündigt – unter keinem weiteren Rechtsakt bereits reguliert werden.

Rezyklate

EU-weit einheitliche Verpflichtungen für Mindestanteile von Rezyklaten in Produkten schaffen einheitliche Wettbewerbsbedingungen im EU-Binnenmarkt. Allerdings muss dann auch sichergestellt sein, das Unternehmen faktisch in gleicher Weise Zugang im EU-Binnenmarkt zu den entsprechenden Rezyklaten haben. Ansonsten können Unternehmen, die aufgrund ihres Standortes einen schlechteren Zugang zu den betreffenden Rezyklaten haben, einen Wettbewerbsnachteil erleiden.[13] Zudem sollte berücksichtigt werden, ob die recycelten Materialien bereits in anderen Stoffkreisläufen verwendet werden. Ansonsten könnten unbeabsichtigt anderen Produkten Ressourcen entzogen werden, wenn diese in eine neue Produktgruppe gelenkt werden.

Die Verwendung von Rezyklaten kann – anstatt über eine verpflichtende Rezyklat-Quote – auch über das Instrument der „erweiterten Herstellerverantwortung" oder eine Bepreisung von Primärrohstoffen erhöht werden. Die „erweiterte Herstellerverantwortung" ist für die Mitgliedstaaten eine Möglichkeit, eine kreislaufgerechte

---

[10] Nachhaltige Produktinitiative, S. 10.

[11] Europäische Kommission (2020), Mitteilung COM(2020) 667 vom 14. Oktober 2020, Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit – Für eine schadstofffreie Umwelt („Chemikalienstrategie"), S. 11.

[12] Ebd., S. 18 ff.

[13] Voßwinkel, J. S. / Reichert, G. / Schwind, S. / Jousseaume, M. (2020), Kreislauforientierte Kunststoffwirtschaft für Non-Food-Verpackungen, cep**Studie**, S. 50.

Produktgestaltung zu fördern.[14] Um die Wiederverwendung und das Recycling zu fördern sowie Abfälle zu vermeiden, können die Mitgliedstaaten verschiedenen Maßnahmen erlassen, wobei die Hersteller eine Verantwortung für ihre Produkte über die Nutzungsphase hinaus übernehmen müssen.[15] Hierbei gibt es auch die Möglichkeit, finanzielle Beiträge zu erheben, die Produktaspekte wie „Langlebigkeit, Reparierbarkeit, Wiederverwendbarkeit und Recycelbarkeit sowie das Vorhandensein gefährlicher Stoffe" bepreisen (sog. Öko-Modulation).[16]

Dabei könnte eine Abgabe auf die Primärrohstoffe, deren Verwendung reduziert werden soll, erhoben werden. Solange diese Abgabe in allen Mitgliedsstaaten etwa gleich hoch ist oder zumindest auf gleichen Kriterien beruht, könnte so eine systematische Lenkungswirkung erzielt werden, um den Rezyklatanteil in Produkten zu erhöhen. Zudem könnte die jeweilige Abgabe zunächst auf einem niedrigen Niveau erhoben und jährlich erhöht werden, so dass das Angebot an Rezyklaten und die Nachfrage nach ihnen gleichzeitig steigen könnten. Unternehmen – insbesondere diejenigen, die in EU-Mitgliedstaaten mit einer niedrigen Recyclingquote produzieren bzw. einen vergleichsweisen schlechten Zugang zu Rezyklat haben – wären durch die sukzessive Steigerung der Abgabe anfänglich noch nicht stark davon betroffen, dass zunächst noch nicht genügend hochwertige Rezyklate verfügbar wären. Zudem hätten die Recyclingunternehmen Planungssicherheit für ihre Investitionen in notwendige Recyclingtechnologien, da sie durch die Abgabe davon ausgehen können, dass die Nachfrage nach hochwertigem Rezyklat in Zukunft steigen wird. Eine Abgabe auf Primärrohstoffe hätte darüber hinaus gegenüber einer verpflichtenden Rezyklat-Quote den Vorteil, dass die Unternehmen selbst, dezentral und fallweise, entscheiden können, für welche Produkte sie Rezyklate verwenden wollen und bei welchen die Vorteile der Verwendung von Primärrohstoff über die Kosten der Abgabe überwiegen.[17]

Wenn die Kommission die Rezyklat-Quote über ordnungsrechtliche Verpflichtungen erhöhen möchte, sollte die Verfügbarkeit von ausreichend Rezyklaten in einer Folgenabschätzung untersucht und im delegierten Rechtsakt für die Ökodesign-Anforderung berücksichtigt werden. Allein durch die bloße Verpflichtung zu einem höheren Rezyklat-Anteil in einem Produkt werden nicht zwingend im EU-Binnenmarkt Rezyklat rechtzeitig in ausreichender Menge und Qualität verfügbar sein.

1.1.4 Informationsanforderungen und digitaler Produktpass

Grundsätzlich können digitale Produktpässe durch die bereitgestellten Informationen die Schaffung einer Kreislaufwirtschaft unterstützen und beschleunigen: Durch Transparenz entlang der Wertschöpfungskette können für Reparaturbetriebe oder Recyclingunternehmen relevante Informationen zur fachgerechten Handhabung des Produkts bereitgestellt werden, die heute noch oftmals fehlen.

Dabei sollte eine unbürokratische Erstellung und Nutzung des digitalen Produktpasses sichergestellt werden. Der entstehende Aufwand muss auch für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) zu stemmen sein. Wenn Zwischenprodukte ebenfalls einen Produktpass brauchen, müssen IT-Lösungen gefunden werden, um alle Informationen im finalen Produktpass zusammenzutragen. Bei komplexen Produkten besteht die Lieferkette aus vielen unterschiedlichen Akteuren. Eine manuelle Überprüfung aller Daten ist sehr zeitaufwendig und nicht sachgerecht.

Offen bleibt im Vorschlag der Kommission, wie mit Veränderungen am Produkt selbst etwa durch Reparaturbetriebe umgegangen werden soll. Es ist fraglich, ob kleine Unternehmen, wie private Reparaturbetriebe, die Kapazitäten haben, alle relevanten Informationen im Produktpass zu vermerken. Zudem können Produkte durch den Verbraucher so verändert werden, dass das Recycling beeinträchtigt werden könnte. Hier kann die Richtigkeit der Daten über den Kaufzeitpunkt hinaus ggf. gar nicht gewährleistet werden. Die Verantwortung für die korrekte Bereitstellung von Daten sollte genau geklärt werden.

Ferner muss festgelegt werden, welche Daten für die jeweiligen Akteure entlang der Wertschöpfungskette relevant sind. Bei einer komplizierten oder unübersichtlichen Handhabung des digitalen Produktpasses zur Entnahme relevanter Informationen werden diese möglicherweise nicht genutzt. Hier kommt es auf die Vorauswahl der relevanten Informationen und die Darstellung an. Es muss geklärt werden, wie unterschiedliche Akteure entlang der Wertschöpfungskette, die für sie relevanten Informationen erhalten – so sind Informationen, die für ein hochwertiges Recycling relevant nicht unmittelbar relevant für den Verbraucher.

---

[14] Abfallrahmenrichtlinie, Art. 8.
[15] Ebd., Art. 3 Nr. 21.
[16] Ebd., Art. 8a Abs. 4 lit. b.
[17] Voßwinkel, J. S. / Reichert, G. / Schwind, S. / Jousseaume, M. (2020), Kreislauforientierte Kunststoffwirtschaft für Non-Food-Verpackungen, cep**Studie**, S. 50.

Ein digitaler Produktpass kann auch Verbrauchern wichtige Informationen liefern, um eine fundierte Kaufentscheidung zu treffen. Etwa 93% der Europäer kennen die Energieverbrauchskennzeichnung der Ökodesign-Richtlinie und der Energiekennzeichnung-Verordnung („Energieetikett"/„Energielabel").[18] Insgesamt schwankt der Anteil der Bevölkerung, der aufgrund von Umweltlabeln seine Kaufentscheidung trifft, zwischen 3% und 60%, wobei das Energieetikett einen Anteil von 60% erreichte. Der hohe Anteil wird dadurch erklärt, dass hier die Entscheidung für ein Produkt neben Umweltaspekten reale monetäre Einsparungen für den Kunden bedeuten.[19] Prinzipiell kann eine solche Kennzeichnung sinnvoll sein, da sie es dem Kunden ermöglicht, sich leicht über bestimmte Eigenschaften des Produkts zu informieren. Da die Kommission eine Vielzahl von verschieden Informationsanforderungen vorschlägt, muss gewahrt bleiben, dass es für den Kunden immer noch übersichtlich ist, sich über die verschiedenen Aspekte zu informieren. Darüber hinaus bietet der Produktpass nicht nur die Möglichkeit für Transparenz entlang der Wertschöpfungskette, sondern kann auch die Kommunikation zwischen den Unternehmen und Verbrauchern verbessern. Pflege- und Gebrauchshinweise können einfacher erklärt werden und auch sonstige Informationen, die für die Unternehmen und Produkt relevant sind, können weitergegeben werden.

1.2 Textilstrategie

1.2.1 Umweltauswirkungen von Textilien

Für die Bewertung der Textilstrategie der Kommission ist relevant, dass Textilien, insbesondere Kleidungsstücke, während ihres Lebenszyklus große negative externe Effekte haben. Um eine Tonne Textilien zu produzieren, werden über alle Phasen des Lebenszyklus hinweg, abhängig von den verwendeten Fasern, etwa 15–35 Tonnen Treibhausgase (THG) ausgestoßen. Im Vergleich dazu beträgt der THG-Ausstoß der Produktion einer Tonne Kunststoff etwa 3,5 Tonnen. Darüber hinaus erfordert die Produktion der Fasern eine intensive Landnutzung, die wiederum zu Bodenverschlechterung und Biodiversitätsverlust führt. Dabei werden sowohl erneuerbare Ressourcen – wie Naturfasern – als auch nicht-erneuerbare Ressourcen – etwa Erdöl zur Produktion synthetischer Fasern – verwendet. In der Produktionsphase kommt es u.a. zu Luft- und Wasserverschmutzung, was den Eintrag von schädlichen Substanzen und Mikroplastik beinhaltet. Beim Transport fallen Verpackungs- und Textilabfälle durch unverkaufte Waren an. Auch die Nutzungsphase ist umweltschädlich, u.a. durch den Eintrag von Mikroplastik. Am Ende des Lebenszyklus in der Abfallphase kommt es z.B. durch Deponierung oder Verbrennung von Abfällen nebst Schadstoffeinträgen in Luft und Wasser.[20]

1.2.2 Verlängerung der Lebenszeit

Vor diesem Hintergrund ist die Einschätzung der Kommission nachvollziehbar, dass eine längere Lebensdauer und somit die längere Nutzung die „wirksamste Methode" sei, um die Umweltauswirkungen zu verringern.[21] Das Recycling von Textilien verringert zwar die Ressourcennutzung hinsichtlich der Verwendung von Primärmaterialien. Doch z.B. muss auch recycelte Baumwolle wieder gesponnen, gewebt und gefärbt werden, bis ein fertiges Bauwollprodukt daraus hergestellt werden kann. Zudem benötigt auch der Recyclingprozess selbst Energie. Dennoch ist es aus umwelttechnischer Sicht vorteilhafter, Rezyklate anstatt Primärrohstoffe zu verwenden.[22] Eine längere Lebensdauer kann maßgeblich von den Verbrauchern durch längere Nutzung von Bekleidung, den privaten Weiterverkauf von Bekleidung sowie über Secondhand-Läden erreicht werden. Aufgrund von „billiger Fast Fashion" existieren jedoch z.B. in Deutschland kaum Anreize, Secondhand-Mode zu erwerben. Schätzungsweise 1–2% der Alttextilien werden in Deutschland weiterverkauft. Hinzu kommen noch der private Verkauf über Online-Plattformen. Diese Produkte sind noch nicht Teil der Alttextilsammlung, da diese noch nicht zu Abfall geworden sind. Genaue Daten für die Höhe des Anteils an privaten Verkäufen gibt es derzeit nicht.[23]

Eine längere Nutzung ist im Sinne einer Kreislaufwirtschaft und der EU-Abfallhierarchie. Allerdings können auch hier Zielkonflikte entstehen: Textilrecyclingunternehmen verdienen vor allem an den hohen Erlösen, die durch das Recycling von hochwertiger Ware erwirtschaftet werden. Wenn weniger hochwertige Kleidung länger getragen und später entsorgt wird, kann diese das Recycling von minderwertiger Fast Fashion nicht mehr quersubventionieren.[24]

---

[18] Arbeitsprogramm 2022–2024, S. 4.
[19] Bauer et al. (2018) Potential Ecodesign Requirements for Textiles and Furniture, S. 46.
[20] Europäische Umweltagentur (2019), Textiles and the environment in a circular economy, Eionet Report – ETC/WMGE 2019/6, S. 18 ff.
[21] Textilstrategie, S. 3.
[22] Bauer et al. (2018), Potential Ecodesign Requirements for Textiles and Furniture, S. 42.
[23] Umweltbundesamt (2022), Evaluation von Abfallströmen zur Fortentwicklung der Kreislaufwirtschaft, S. 309.
[24] bsve (2020), Bedarf, Konsum, Wiederverwendung und Verwertung von Bekleidung und Textilien in Deutschland, S. 17.

1.2.3 Recycling von Textilien und die Verwendung von Rezyklaten

Das Recycling von Alttextilen kann durch mechanisches oder chemisches Recycling erfolgen. Das chemische Recycling ist eine Möglichkeit für Faser-zu-Faser-Recycling, bei der Textilien in vergleichbarer Qualität wiederverwendet werden können. Hierbei werden die Fasern in ihre Grundkomponenten zerlegt, die dann wieder zu neuen Fasern gesponnen werden können. Dieses Verfahren befindet sich derzeit noch der Entwicklungsphase und ist nur für Kunststofffasern – wie Polyester – verfügbar.

Die aktuell vorherrschende Methode beim Textilrecycling ist das „mechanische Recycling". Es gibt auch mechanisches Recycling, das Faser-zu-Faser-Recycling ermöglicht, jedoch verschlechtert sich dabei meist die Qualität der Textilien („Downcycling").[25] Eine Möglichkeit ist die Verarbeitung zu Putzlappen, wobei die Alttextilien aus Baumwolle zugeschnitten werden. Diese Putzlappen werden in der Industrie verwendet und nicht für den privaten Bereich verkauft. Eine weitere Möglichkeit ist durch Zerkleinern neue Textilfasern zu gewinnen. Diese können zur Dachisolierung von Häusern oder zur Matratzenherstellung oder in der Automobilindustrie zum Verkleiden des Bodens oder Kofferraums verwendet werden.[26]

Es wird geschätzt, dass 1% der gesammelten Textilabfälle mit Faser-zu-Faser-Technologien – sowohl mechanisch als chemisch – recycelt werden. Derzeit ist es eine Herausforderung, für Faser-zu-Faser-Recycling genügend gebrauchte Textilien zu sammeln, die gut recycelt werden können, ohne andere Wiederbenutzungsarten einzuschränken – etwa in der Automobilindustrie oder zur Isolierung. Der Hauptanteil der derzeitigen Rezyklate in Bekleidung wird aus recycelten PET-Flaschen gewonnen, die zu Polyesterfasern verarbeitet werden.[27]

Der Vorschlag der Kommission, durch das Vermeiden verschiedener Materialzusammensetzungen und der entsprechenden Verwendung von „Monomaterialien" die Recyclingfähigkeit zu erhöhen, erleichtert grundsätzlich das Recycling. Bereits ein Anteil von 1–2% anderer Materialien kann sowohl mechanische als auch chemische Recyclingprozess beeinträchtigen und führen meist zu „Downcycling". Selbst wenn durch chemisches Recycling die betreffenden Textilien recycelt werden können, muss die genaue Zusammensetzung bekannt sein.[28] Unter der derzeitigen Textilkennzeichnungsverordnung müssen Materialien, die weniger als 10% des Gesamtgewichts ausmachen, nicht angegeben werden.[29] Eine bessere Kennzeichnung der genauen Zusammensetzung der verwendeten Materialien – z.B. über den vorgeschlagenen digitalen Produktpass – kann das Recycling erleichtern.

Die Verwendung von Monomaterialien verkürzt aber gleichzeitig die Lebensdauer von Textilien: Baumwoll-Polyester-Mischungen sind länger haltbar als reine Baumwolltextilien. Entsprechend ist vor allem bei langlebigen Textilien wie Bettwäsche, die selten aus persönlichen Präferenzen wie eine Änderung von Modetrends und Stil, ausgetauscht werden, eine längere Lebensdauer ggf. erstrebenswerter als eine hohe Recyclingfähigkeit.[30] Hier sollte die Kommission durch eine Lebenszyklusanalyse sicherstellen, dass die unterschiedlichen Ökodesign-Anforderungen sich nicht widersprechen und insgesamt zu einem geringeren Umweltfußabdruck führen.

Die Kreislauffähigkeit von Textilien soll auch durch einen Mindestanteil an Recyclingfasern gestärkt werden. Prinzipiell kann ein verpflichtender Mindestanteil die Nachfrage nach Rezyklaten steigern, wodurch auch die Sammlung von gebrauchten Textilien und die Entwicklung von Recyclingtechnologien erhöht werden soll. Ebenso kann ein Anreiz gegeben werden, in der Produktgestaltung eine möglichst gute Recyclingfähigkeit zu berücksichtigen, damit aus den Abfällen wieder hochwertige Rezyklate gewonnen werden können. Die Verwendung von Rezyklaten kann allerdings sowohl die Funktion der Kleidung beeinträchtigen als auch die Lebensdauer verkürzen – zumindest solange die Textilien nicht chemisch recycelt wurden. Eine Lebenszyklusanalyse sollte solche Zielkonflikte berücksichtigen, so dass diese beim Festlegen der Ökodesign-Anforderungen vermieden werden können. Eine Möglichkeit wäre die Nutzung von Rezyklaten bei Fast Fashion, da diese bereits auf eine kurze Lebensdauer ausgelegt sind. Textilien, die vor allem aufgrund des Endes ihrer technischen Lebensdauer entsorgt werden – wie Bettwäsche oder Handtücher – sollte hingegen vor allem Langlebigkeit des Produktes im Vordergrund stehen.[31]

---

[25] Europäische Kommission (2021), Circular Economy Perspective in the EU Textile Sector, Joint Research Centre (JRC) Technical Reports, ("JRC Technical Reports (2021), Circular Economy Perspective in the EU Textile Sector"), S. 74.
[26] Umweltbundesamt (2022), Evaluation von Abfallströmen zur Fortentwicklung der Kreislaufwirtschaft, S. 311.
[27] JRC Technical Report (2021), Circular Economy Perspective in the EU Textile Sector, S. 74–77.
[28] Bauer et al. (2018), Potential Ecodesign Requirements for Textiles and Furniture, S. 33.
[29] Textilkennzeichnungsverordnung EU(2011) 1007, Art. 13 i.V.m. Anhang IV.
[30] Bauer et al. (2018), Potential Ecodesign Requirements for Textiles and Furniture, S. 33.
[31] Ebd., S. 30.

1.2.4 Nutzungsphase

Schlussendlich hängt die Umsetzung einer Kreislaufwirtschaft maßgeblich von den Verbrauchern ab. Neue Kleidungsstück werden oftmals nicht aufgrund von Mängeln der alten Kleidung erworben, sondern weil neue Modetrends aufkommen – und dies können auch besonders langlebige Kleidungsstücke letztlich nicht verhindern.

Die Lebensdauer von Textilien wird von vielen verschiedenen Faktoren beeinflusst. Zwar kann die Produktgestaltung diese verlängern, sie kann aber nicht das Verhalten der Verbraucher in der Nutzungsphase beeinflussen. Hierbei können durch zu häufiges und zu heißes Waschen die Textilien geschädigt werden. Nebenbei erhöht dieses Verhalten auch den Wasser- und Energieverbrauch.[32] Auch kann die Nutzung von Wäschetrocknern die Lebensdauer verkürzen.[33] Hier kann der digitale Produktpass eine Möglichkeit zur Kundenkommunikation bieten. Durch ausführlichere Hinweise als es aktuell auf den Etiketten von Textilien möglich ist, kann es dem Verbraucher erleichtert werden, die Lebensdauer von Textilien durch das eigene Handeln zu verlängern. Ein digitaler Produktpass ermöglicht es dabei sowohl durch allgemeine Tipps wie auch spezifisch auf das Produkt zugeschnittene Hinweise, das Ziel zu unterstützen.

2 Juristische Bewertung

2.1 Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf EU-weit einheitliche Ökodesign-Anforderungen für Produkte festlegen, um den freien Warenverkehr im EU-Binnenmarkt sicherzustellen und dessen Fragmentierung und Wettbewerbszerrungen durch einzelstaatliche Vorgaben zu verhindern [Art. 26 und 114 AEUV]. Zudem darf sie umweltpolitische Maßnahmen zur „umsichtigen und rationellen“ Verwendung natürlicher Ressourcen sowie zur Abfallbewirtschaftung erlassen [Art. 192 AEUV].

2.2 Subsidiarität

Unproblematisch. Einheitliche Ökodesign-Anforderungen, die für alle im EU-Binnenmarkt in Verkehr gebrachten oder in Betrieb genommenen Produkte gelten sollen, können nur auf EU-Ebene erlassen werden [Art. 5 Abs. 3 EUV].

D. Fazit

Eine nachhaltige und insbesondere kreislauffähige Produktgestaltung ist ein zentraler Ansatzpunkt, um Materialeinsatz und Ressourcenverbrauch von Produkten zu senken und schädliche Umweltauswirkungen von Produkten zu reduzieren. Allerdings besteht bei der hoheitlichen Festlegung von Ökodesign-Anforderungen angesichts der wachsenden Vielfalt an Produkten und der zu berücksichtigenden Produkteigenschaften sowohl die Herausforderung, diese genau auf ein spezifisches Produkt mit seinen gewünschten Funktionen abzustimmen, als auch das Risiko, dass mehrere der dabei verfolgten Nachhaltigkeitsziele miteinander in Konflikt geraten. Vor diesem Hintergrund ist sowohl bei der Auswahl der zu regulierenden Produkte als auch bei der Festlegung konkreter Ökodesign-Anforderungen im Rahmen mehrjähriger Arbeitsprogramme eine produktspezifische Untersuchung und Abwägung der Vor- und Nachteile der einzelnen Ökodesign-Anforderungen im Rahmen einer Lebenszyklusanalyse unerlässlich. In diesem Zusammenhang ist zu Recht vorgesehen, dass die Kommission mit Hilfe des – lediglich beratenden – Ökodesign-Forums die Erfahrungen aller relevanten Akteure berücksichtigt. Man muss sich aber bewusst sein, dass sich sämtliche Effekte und Zielkonflikte von Ökodesign-Anforderungen entlang der Wertschöpfungskette sowie mögliche Auswirkungen auf andere Produktgruppen schlicht nicht modellieren lassen.

Während die geltende Ökodesign-Richtlinie vor allem Ökodesign-Anforderungen zu quantifizierbaren Messgrößen – wie dem Energieverbrauch – stellt, sollen durch die Ökodesign-Verordnung auch qualitative Anforderungen festgelegt werden. Bei Anforderungen wie Reparierbarkeit können je nach der gewählten Methodik zur Bemessung unterschiedliche Ergebnisse herausgearbeitet werden. Ein Vergleichen der unterschiedlichen Umweltauswirkungen von verschiedenen Produkten ist oftmals schwer und trifft keine Aussage über die Handhabung am Verwendungsort. Die längere Nutzung eines Geräts kann außerdem Auswirkungen auf die

[32] Umweltbundesamt (2022), Evaluation von Abfallströmen zur Fortentwicklung der Kreislaufwirtschaft, S. 327.
[33] Bauer et al. (2018), Potential Ecodesign Requirements for Textiles and Furniture, S. 34.

Innovationsfähigkeit haben und so den technischen Fortschritt verlangsamen. Auch die Geschwindigkeit, mit der sich Neuerungen auf dem Markt ausbreiten, wird durch eine längere Produktlebensdauer gebremst.

Der durch die Ökodesign-Anforderungen zusätzlich geregelte Ausschluss von Chemikalien erhöht den bürokratischen Aufwand. Die EU sollte Doppelregulierungen, die den administrativen Aufwand erhöhen und sich im schlechteren Fall sogar widersprechen, vermeiden. Wenn Stoffe, die das Recycling hemmen, unter der Ökodesign-Anforderung verboten werden, dann sollten diese auch wirklich – wie die Kommission ankündigt – unter keinem weiteren Rechtsakt bereits reguliert werden.

EU-weit einheitliche Verpflichtungen für Mindestanteile von Rezyklaten in Produkten schaffen einheitliche Wettbewerbsbedingungen im EU-Binnenmarkt. Die Verwendung von Rezyklaten kann – anstatt über eine verpflichtende Rezyklat-Quote – auch über eine Bepreisung von Primärrohstoffen erhöht werden. Wenn die Kommission die Rezyklat-Quote über ordnungsrechtliche Verpflichtung erhöhen möchte, sollte die Verfügbarkeit von ausreichend Rezyklaten in einer Folgenabschätzung untersucht und bei dem entsprechenden Rechtssetzungsvorschlag berücksichtigt werden.

Über digitale Produktpässe können für Reparaturbetriebe oder Recyclingunternehmen relevante Informationen zur fachgerechten Handhabung des Produkts bereitgestellt werden, die heute noch oftmals fehlen. Dabei sollten eine unbürokratische Erstellung und Nutzung des digitalen Produktpasses sichergestellt werden. Der entstehende Aufwand muss auch für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) zu stemmen sein. Ferner muss festgelegt werden, welche Daten für die jeweiligen Akteure entlang der Wertschöpfungskette relevant sind. Bei einer komplizierten oder unübersichtlichen Handhabung des digitalen Produktpasses, um die relevanten Informationen zu entnehmen, werden diese möglicherweise nicht genutzt. Ein digitaler Produktpass kann auch Verbrauchern wichtige Informationen liefern, um eine fundierte Kaufentscheidung zu treffen.

Durch Lebenszyklusanalysen muss die Kommission sicherstellen, dass sich die geplanten Ökodesign-Anforderungen an Textilien nicht widersprechen. Eine längere Lebensdauer ist dabei die wirksamste Methode Umweltauswirkungen zu verringern. Gleichzeitig kann der Vorschlag der Kommission, durch das Vermeiden verschiedener Materialzusammensetzungen und der entsprechenden Verwendung von „Monomaterialien“, die Recyclingfähigkeit erhöhen und grundsätzlich das Recycling erleichtern. Die Verwendung von Monomaterialien verkürzt aber gleichzeitig die Lebensdauer von Textilien. Entsprechend ist vor allem bei langlebigen Textilien eine längere Lebensdauer ggf. erstrebenswerter als eine hohe Recyclingfähigkeit. Die Kreislauffähigkeit von Textilien kann auch durch einen Mindestanteil an Recyclingfasern gestärkt werden. Die Verwendung von Rezyklaten kann allerdings sowohl die Funktion der Kleidung beeinträchtigen als auch die Lebensdauer verkürzen. Eine Lebenszyklusanalyse sollte solche Zielkonflikte berücksichtigen, so dass diese beim Festlegen der Ökodesign-Anforderungen vermieden werden können.

Schlussendlich hängt die Umsetzung einer Kreislaufwirtschaft maßgeblich von den Verbrauchern ab. Ein digitaler Produktpass kann sowohl durch allgemeine Tipps wie auch spezifisch auf das Produkt zugeschnittene Hinweise es dem Verbraucher erleichtern, die Lebensdauer von Textilien durch das eigene Handeln zu verlängern.