

## Rechtsgutachterliche Stellungnahme - Kurzgutachten

zur Einordnung von Viskose als Kunststoff

erstellt im Auftrag der

Kelheim Fibres GmbH  
Regensburger Straße 109, 93309 Kelheim

von

Prof. Dr. Andrea Versteyl,  
Dr. Kevin Marschhäuser

avr – Andrea Versteyl Rechtsanwälte PartGmbH  
Hohenzollerndamm 122, 14199 Berlin

Berlin, 16.03.2021

## **Einstufung von Viskose als Kunststoff als Verstoß gegen Unions- und Verfassungsrecht**

Die Einordnung von Viskose als Kunststoff widerspricht dem Ziel der Richtlinie, ubiquitär verwendete kunststoffbasierte Materialien nicht mehr in den Verkehr zu bringen. Weil sie fachlich nicht begründet ist, rechtfertigt sie den damit verbundenen Eingriff nicht und stellt somit einen Verstoß gegen europäische und nationale Grundrechte dar.

Viskosefasern und natürliche Polymere haben vergleichbare Umwelteigenschaften. Wenn es, wie in der Richtlinie, darauf ankommt, ob ein Stoff chemisch modifiziert ist, dann gilt dies auch für Stoffe wie gebleichte Baumwolle, Zellstoff (Toilettenpapier und Altpapier), da auch hier kovalente Verbindungen während des Produktionsprozesses auftreten. Diese Stoffe sind bislang nicht umfasst. Im Übrigen gilt es anzumerken, dass die Festlegungen der chemischen Modifikation als Entscheidungskriterium ungeeignet sind, da hier die Umweltauswirkungen nicht erfasst werden.

Die Einordnung von Viskose als Kunststoff ergibt sich nicht aus der Richtlinie selbst, sondern vielmehr erst aus dem Entwurf der von der Kommission zur Konkretisierung der Richtlinie geplanten Leitlinie von Dezember 2020. Im Entwurf der Leitlinie von September 2020 war die Einordnung von Viskose als Kunststoff noch nicht vorgesehen. Die Leitlinie ist von der EU noch nicht verabschiedet.

Die nationale Umsetzung der Richtlinie erfolgt durch die EWKKennzV. In dieser wird die Kunststoffdefinition der Richtlinie übernommen, nicht aber auf die Leitlinie verwiesen. Ein Hinweis findet sich nur in der Begründung. Bis heute ist für die betroffenen Unternehmen unklar, ob sie über die Leitlinie in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen.

Wäre dies so, müssten die Pflichten der Kennzeichnungsverordnung bis zum 03.07.2021, d.h. in wenigen Wochen und ohne ausreichende Frist (vorgesehen war 1 Jahr), umgesetzt werden. Dies ist faktisch nicht möglich.

Die Einstufung von Viskose als Kunststoff im Rahmen der Leitlinie verstößt gegen die Berufsfreiheit aus Art. 15 GRC, die unternehmerische Freiheit aus Art. 16 GRC und den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 20 GRC sowie den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 GG und das Bestimmtheitsgebot aus Art. 20 Abs. 3, 103 Abs. 2 GG. Im Einzelnen:

- 1. Die Berufsfreiheit gem. Art. 15 GRC** in der Form der Berufsausübungsfreiheit wird durch die Einstufung von Viskose als Kunststoff durch die Leitlinie erheblich behindert. Es droht eine Stigmatisierung von Viskose als Kunststoff. Dadurch sinkt die Akzeptanz von Viskose und die Nachfrage nach Viskosefasern. Die entstehende Marktlücke wird von anderen, vornehmlich ölbasierten Produkten geschlossen werden. Auch werden Viskosefaserhersteller und -inverkehrbringer durch die auf Grund der mit der Einstufung als Kunststoff einhergehenden Pflichten, wie der erweiterten Herstellerverantwortung, zusätzlich belastet.

Bei der Leitlinie handelt es sich nicht um ein Gesetz im Sinne des europarechtlichen Gesetzesvorbehalts, weshalb es für die Rechtfertigung des Eingriffs bereits an einer gesetzlichen Grundlage fehlt. Die Einstufung von Viskose hätte als wesentliche Entscheidung mit Grundrechtsrelevanz gesetzlich geregelt werden müssen.

Der Eingriff ist überdies auch unverhältnismäßig, da er nicht geeignet ist, die Ziele der Richtlinie zu fördern. Viskose weist dieselbe chemische Struktur wie ihr in der Natur vorkommender Ausgangsstoff Cellulose auf. Daran anknüpfend hat Viskose dieselben **natürlichen** Eigenschaften, insbesondere hinsichtlich der von ihr ausgehenden Auswirkungen auf die Umwelt. Jedenfalls wäre eine Einstufung von Viskose als Kunststoff unverhältnismäßig im engeren Sinne. Von Viskose gehen keine bisher bekannten Gefahren für die Ziele der Richtlinie aus. Hingegen führte die Einstufung der Viskosefaser als Kunststoff zum Einbruch des Marktes für Viskosefasern und damit zu einem existenziellen Eingriff in die Freiheit den Beruf des Viskosefaserherstellers auszuüben. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass über den Geltungsbereich der SUPD hinaus die fachlich falsche Zuordnung von Viskose unter den Kunststoffbegriff Ausstrahlung auf andere Bereiche, wie z.B. den Textil- und Bekleidungssektor, den Gesundheits- und Medizinsektor erlangen könnte.

2. Die Einstufung von Viskose als Kunststoff stellt auch einen Verstoß gegen die **unternehmerische Freiheit nach Art. 16 GRC** dar. Sie führt zu einer erheblichen Verschlechterung der Wettbewerbsstellung der viskoseverarbeitenden Betriebe. Die Verbraucher sind nicht bereit einen erheblich höheren Preis für das Naturprodukt aus Viskose im Gegensatz zu den Produkten aus chemisch modifizierten Stoffen zu zahlen.

Mangels gesetzlicher Grundlage in der Richtlinie fehlt es an einer Rechtfertigung des Eingriffs.

3. Es liegt eine Gleichbehandlung von wesentlich ungleichen Sachverhalten vor, die gegen den **allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 20 GRC** verstößt. Viskose weist dieselbe chemische Struktur wie ihr Ausgangsstoff, Cellulose, und ist sogar ökologisch überlegen. Ihre Herstellung ist in Bezug auf Land- und Wasserverbrauch, Einsatz von Herbiziden, Fungiziden etc. deutlich ökologischer als bei Naturfasern. Dies gilt für die sonst unter die Richtlinie fallenden Kunststoffe nicht. Zum anderen liegt auch eine Ungleichbehandlung wesentlich gleicher Sachverhalte vor, da Viskose von der Kunststoffdefinition erfasst wird, andere chemisch modifizierte Stoffe, wie z.B. gebleichte Baumwolle, Toilettenpapier oder aufbereitetes Altpapier, – zu Recht – nicht.

Es fehlt an objektiven Gründen für die Gleich- bzw. Ungleichbehandlung. Insoweit wird auf die Ausführungen zur ökologischen Überlegenheit der Viskose und darauf verwiesen, dass ihre Einstufung als Kunststoff die Ziele der Richtlinie nicht gefährdet.

Die nationale Umsetzung der Richtlinie in die EWKKennzV mit bloßem Verweis auf die Leitlinie in der Begründung verstößt gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1

GG, die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 GG sowie das allgemeine und besondere Bestimmtheitsgebot aus Art. 20 Abs. 3, 103 Abs. 2 GG:

4. Der Entwurf der Kennzeichnungsverordnung verstößt gegen die Anforderungen **an die Bestimmtheit, Art. 20 Abs. 3, 103 Abs. 2 GG**. Für den durchschnittlichen Rechtsanwender ist nicht voraussehbar, welche Produkte unter die EWKKennzV fallen, da deren Kunststoffdefinition nicht abschließend ist und ein Verweis auf die Leitlinie fehlt.

Insbesondere ist der Ordnungswidrigkeitstatbestand der EWKKennzV vor diesem Hintergrund nicht hinreichend bestimmt, da sich aus der EWKKennzV nicht abschließend ergibt, wann Kunststoff vorliegt und Viskose bei wörtlicher Anwendung der Kunststoffdefinition der EWKKennzV nicht in den Anwendungsbereich der EWKKennzV fällt. Ein indirekter Verweis auf die Leitlinie genügt den Anforderungen des § 103 Abs. 2 GG nicht, da nicht voraussehbar ist, wann ein Verhalten bußgeldbewehrt ist.

5. Die Kennzeichnungspflicht stellt einen Eingriff in die **Berufsausübungsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG** der Hersteller und Inverkehrbringer von viskosefaserhaltigen Produkten vor. Hierfür fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage, da die Einstufung von Viskose nicht auf Grund eines Gesetzes sondern auf Grund der Leitlinie erfolgt.

Eine Rechtfertigung scheidet aus, da die Einstufung von Viskose als Kunststoff nicht der Abwendung einer nachweislichen oder höchstwahrscheinlichen Gefahr für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut dient. Insoweit wird auf unsere Ausführungen zum Eingriff in Art. 15 GRC und in Art. 16 GRC verwiesen.

Zudem bedürfte es einer Übergangsfrist, da die nötigen Anpassungen auf Grund der Kennzeichnungsfrist nicht ohne zeitaufwendige und kapitalintensive Umstellungen des Betriebsablaufs bis zum europarechtlich vorgegebenen Inkrafttreten der EWKKennzV am 03.07.2021 umzusetzen wären.

6. Ein Eingriff in die **Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 GG** liegt in dem Verlust des Alleinstellungsmerkmals und der über Jahrzehnte erworbenen Marktposition, deren Gefährdung einen Eingriff in den Bestands der viskosefaserherstellenden Unternehmen darstellt. Gerade bei den von den Inverkehrbringern angebotenen Hygieneartikeln ist zu erwarten, dass durch die Kennzeichnung als kunststoffbeinhaltend der Verbraucher dieses Produkt infolge großer Verunsicherung nicht mehr akzeptieren wird. Die beabsichtigte Steuerungswirkung wird beim Verbraucher nicht erzielt. Mit weiteren Einschränkungen ist im Bereich der Feuchttücher zu rechnen. Dadurch könnten mit fatalen wirtschaftlichen Folgen für den Hersteller wegen eines Umstiegs der Inverkehrbringer auf billigere ölbasierte Fasern bisherige Vertragsbeziehungen gänzlich abgebrochen werden.

Auch für diesen Eingriff fehlt es an einer Rechtfertigung (vgl. Ausführungen zu Art. 15 GRC).

7. Diese EWKKennzV verstößt auch gegen den **allgemeinen Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG** (vgl. Ausführungen zu Art. 20 GRC).

**Die o.g. Verstöße können nur dadurch vermieden werden, dass Viskose ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Kennzeichnungsverordnung ausgenommen wird.** Hierfür hat sich auch der Bundesrat ausgesprochen (vgl. BR-Drs. 64/21, S. 19 ff.).

\*\*\*