

1. April 2021

Stellungnahme des Gesamtverbandes der deutschen Textil- und Modeindustrie e. V. zum Entwurf einer Verordnung über die Beschaffenheit und Kennzeichnung von bestimmten Einwegkunststoffprodukten (Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung – EWKKennzV)

Der Gesamtverband textil+mode nimmt zum Kabinettschluss der Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung (EWKKennzV-E) Stellung und bittet im Bundesratsverfahren **auf folgende Änderungen hinzuwirken:**

- **Aufschub des Inkrafttretens der EWKKennzV um mindestens sechs Monate** nach Finalisierung der EU-Leitlinien nach Art. 12 der EU-EWKunststoff-Richtlinie 2019/904 (Termin noch offen) und der finalen Vorgabe der Kennzeichnung durch die EU-Durchführungsverordnung 2020/2151 (seit 5. März 2021). Mindestens Sicherstellung eines **praxisgerechten Vollzugs durch die Länder** und zweckmäßige Anwendung der Vorschriften, insbesondere **Aufschub der Bußgeldbewehrung durch § 5.**
- **Keine Erweiterung der von der EWKKennzV erfassten Produkte über eine 1:1-Umsetzung der EWKunststoff-Richtlinie** (SUPD) hinaus auf weitere Hygieneeinlagen (über Binden hinaus) und weitere Feuchttücher (über solche zur Körper- und Haushaltspflege hinaus)
- **Gewährleistung einer 1:1-Umsetzung** des Kunststoffbegriffs der EU-EWKunststoffRL und der REACH-VO bei rechtssicherer Umsetzung – **Viskose ist kein „Kunststoff“**

Wir begründen diese Änderungen wie folgt und verweisen im Weiteren auf die rechtsgutachterliche Stellungnahme – Kurzgutachten zur Einordnung von Viskose als Kunststoff, erstellt im Auftrag der Kelheim Fibres GmbH, AVR – Andrea Versteyl Rechtsanwälte PartGmbH (**Anlage**):

1. Die Kennzeichnungsvorgaben wurden seitens der EU¹ abweichend von der Vorgabe in Art. 7 Abs. 2 der RL 2019/904 (EWKunststoff-RL; SUPD²) nicht bis zum 3. Juli 2020 von der KOM erlassen, sondern erst am 17. Dezember 2020, also mit fast halbjähriger Verspätung. Am 5. März 2021 wurde im EU-Amtsblatt (OJ-EU L 77/40 5.3.2021) eine Berichtigung der Durchführungsverordnung (EU) 2020/2151 veröffentlicht. Diese „Berichtigung“ (Schriftzug auf dem Piktogramm nicht nur auf Englisch, sondern in der Sprache des Mitgliedstaats, in dem das Produkt in Verkehr gebracht wird) bedeutet aber eine Umstellung des bisher vorgegebenen Kennzeichnungsdesigns, auf das sich die Hersteller eingestellt hatten. **Diese Änderung kommt viel zu kurzfristig: Die Hersteller haben keine Möglichkeit mehr, sich darauf bis 3. Juli 2021 einzustellen.** Für die Umsetzung der Kennzeichnungsvorgaben war

¹ Durchführungsverordnung (EU) 2020/2151 vom 17. Dezember 2020 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2151&qid=1615996501884&from=EN>)

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904&qid=1615996588746&from=EN>

von der Richtlinie ursprünglich eine Übergangsfrist von einem Jahr als angemessen vorgesehen (Art.7 Abs.2), welche durch die verzögerte Durchführungsverordnung am 17. Dezember 2020 und ihrer Berichtigung vom 5. März 2021 nun faktisch verkürzt wurde. Ausreichend Zeit für die Unternehmen ist jedoch erforderlich. Ware, für die bis 3. Juli 2021 kein geänderter Aufdruck umsetzbar ist und für die eine Umetikettierung mittels Aufkleber (bis 3. Juli 2022 zulässig) aus praktischen oder wirtschaftlichen Gründen ausscheidet, dürfen ab 3. Juli 2021 von den Herstellern nicht mehr (erstmalig) in Verkehr gebracht werden und müssten notfalls sogar entsorgt werden. Wir geben zu bedenken, dass auch die Möglichkeit der Kennzeichnung mit einem Aufkleber (bis 3. Juli 2022) eines organisatorischen Vorlaufs bedarf und hier mindestens ein Zeitraum von sechs Monaten als Übergangsfrist zugesprochen werden muss – siehe auch unsere Ausführungen zu § 4 EWKKennzV-E.

2. Gemäß Artikel 12 der SUPD hatte die Europäische Kommission bis **3. Juli 2020** Zeit, in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten, Leitlinien, die gegebenenfalls Beispiele dafür enthalten, was als Einwegkunststoffartikel für die Zwecke dieser Richtlinie zu betrachten ist, vorzulegen. **Bis zum heutigen Zeitpunkt liegt diese Leitlinie jedoch noch nicht in finalisierter Fassung vor.** Die Leitlinie soll den Begriff „Kunststoff“ klarstellen, den die Definition in Art. 3.1 der SUPD zu unbestimmt lässt. Die Richtlinie sah also für die betroffene Industrie eine Frist von einem Jahr zwischen Veröffentlichung der Leitlinie und Umsetzungsfrist bis 3. Juli 2021 vor, um sicher zu stellen, dass sich die betroffenen Wirtschaftsakteure auf ihre neuen Pflichten einstellen und diese umsetzen können.

Anders als die Entwurfsfassung vom September 2020 stuft der aktuelle Leitlinien-Entwurf von Dezember 2020 Viskose als Kunststoff ein. Damit würden Einwegprodukte der EU-EWKunststoff-Richtlinie, welche (teilweise) **aus Viskose** bestehen (z. B. Feuchttücher, Wattestäbchen, Hygieneeinlagen) neu in den Anwendungsbereich der Richtlinie und damit auch der nationalen Umsetzungsrechtsakte fallen. Damit würde der Kreis der betroffenen Hersteller erst kurz vor Ablauf der Umsetzungsfrist und des Inkrafttretens der nationalen Umsetzungsakte erheblich erweitert. **Dieser Umstand, der durch die Verzögerungen aufseiten der KOM verursacht wird, ist für die betroffenen Wirtschaftsakteure nicht zumutbar. So sind Produkthersteller aktuell Verunsicherungen ausgesetzt, ob ihr Produkt letztlich doch in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen wird und sie bis zum Inkrafttreten der nationalen Umsetzungsmaßnahmen zum 3. Juli 2021 noch extrem kurzfristig kosten- und planungsintensive sowie technisch schwer umsetzbare Pflichten der Richtlinie erfüllen müssen.**

Der Bundesrat hatte in seinem Beschluss vom 5. März 2021 zum „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen“ (Bundesrat Drucksache 64/21 (Beschluss)³) unter Punkt 24 kritisiert, dass die Leitlinien nach Art. 12 noch nicht finalisiert sind und die Dezemberfassung Viskose völlig neu als Kunststoff einstuft und so zu Rechtsunsicherheit für die Wirtschaft führt. Weiterhin bat er die Bundesregierung, sich auch weiterhin auf europäischer Ebene für eine Klarstellung, dass Viskose nicht dem Kunststoff-Begriff unterliegt, einzusetzen. Abschließend wurde die Erwartung ausgedrückt, dass national eine rechtliche und fachliche Umsetzung der Kunststoff-Definition der SUPD und REACH-VO – ohne zusätzliche Kriterien – sichergestellt wird, insbesondere Viskose nicht unter „Kunststoff“ gefasst wird. Der Bundesrat stellte in seiner Begründung klar, dass Produkte aus Viskose nicht in den Anwendungsbereich der Einwegkunststoffverbotsverordnung, des Gesetzesentwurfs BRDs.64/21 und der EWKKennzV fallen. **Die in der Stellungnahme des Bundesrates vorgenommene Darlegung der Situation, die fachlichen Schlussfolgerungen und die daraus abgeleiteten Erwartungen an die Bundesregierung teilen wir vollumfänglich.**

³ [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0001-0100/64-21\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0001-0100/64-21(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1)

Die Gegenäußerung der Bundesregierung (BTDr.19/27634⁴, S.122 ff.) mit der der Beschluss des Bundesrates zu Punkt 24 abgelehnt wird, erfüllt uns mit Sorge und Unverständnis, nicht zuletzt, da sie unserer Auffassung nach eine 100-prozentige Kehrtwende zur bisherigen Position der Bundesregierung aufweist.

Entgegen der Darstellung der Bundesregierung

- war die Leitlinie nach Artikel 12 der SUPD bereits bis zum 3. Juli 2020 von der KOM vorzulegen – nicht erst zum 3. Juli 2021;
 - ist eine Ausnahme von Viskose nicht allein deshalb EU-rechtswidrig, weil die „unverbindlichen“ Leitlinien etwas anderes dazu ausführen, sondern nur, wenn dies gegen die Definition in der EU-Richtlinie oder der REACH-VO selbst verstoßen würde, was aber nicht der Fall ist;
 - spielt die biologische Abbaubarkeit durchaus für die Auslegung des Kunststoffbegriffs eine Rolle: Denn nach „Sinn und Zweck“ sind natürliche Polymere von der Kunststoffdefinition ausgenommen, da sie in der Natur vorkommen und vermutet wird, dass sie der Natur nicht schaden; wenn das u. a. an deren biologischer Abbaubarkeit liegt, spricht das für eine Einbeziehung dieses Kriteriums auch für andere Polymere. In diesem Sinne verfährt die ECHA aktuell auch im Beschränkungsverfahren für Mikroplastik, da hier ausdrücklich die biologische Abbaubarkeit eines Stoffes als das entscheidende Kriterium festgelegt wurde.
 - sollte es bei der Einstufung von Viskose als „Kunststoff“ und damit der Einbeziehung in den Anwendungsbereich der SUPD durch die EU-Leitlinie bleiben, so würde dies sehr wohl eine Stigmatisierung von erfassten Produkten mit Viskoseanteil darstellen. Denn die SUPD regelt ausdrücklich nur bestimmte Produkte aus Materialien, bei denen von negativen Umweltwirkungen auszugehen ist. Den Viskosefasern seit jeher zugesprochene positive Umwelteigenschaften (Nachhaltigkeit und biologische Abbaubarkeit) rücken mit dieser Einstufung in den Hintergrund bzw. werden sogar komplett ignoriert. Viskosefasern sind aber „Teil der Lösung“ statt „Teil des Problems“. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass über den Geltungsbereich der SUPD hinaus die fachlich falsche Zuordnung von Viskose unter den Kunststoffbegriff Ausstrahlungswirkung auf andere Bereiche, wie z. B. den Textil- und Bekleidungssektor, den Gesundheits- und Medizinsektor erlangen könnte.
3. **Die Bundesregierung hat bestätigt, dass auch aus ihrer Sicht Viskose nicht als Kunststoff einzustufen ist.** Die EU-Leitlinien stellen nur bloße Orientierungshilfen dar, welche rechtlich unverbindlich die Auffassung der Kommission wiedergeben (so ausdrücklich der Leitlinien-Entwurf Stand: 16. Dezember 2020, Seite 4). Die Auffassung, dass es rechtswidrig ist, wenn sich eine nationale Umsetzung allein an der Definition in der EU-Richtlinie orientiert und eine davon abweichende Konkretisierung durch eine unverbindliche Leitlinie nicht automatisch bzw. dynamisch übernimmt, teilen wir nicht.
4. Sollte die EWKKennzV im Rahmen der Umsetzung der SUPD in nationales Recht keine Klarstellung bezüglich des Gewollten mit Bezug zur Definition „Kunststoff“ vornehmen und Viskosefasern unter dieser Definition mit umfassen, so hätte dies fatale Konsequenzen. Nachhaltige Viskosefaserprodukte und alle in der derzeitigen Grundlagenforschung auf natürlichen Materialien basierende neue Faserarten, die einen wichtigen Beitrag zur Bioökonomiestrategie der EU leisten sollen und die auf der Grundlage ihrer biologischen Abbaubarkeit ja gerade den Plastikeintrag in die Umwelt vermindern können, wären „Kunststoff“ mit den Folgen:
- Die nachgeschaltete Herstellungskette wird wieder vermehrt auf ölbasierte Fasern setzen, sodass sich der Plastikeintrag in die Umwelt erhöhen wird.
 - Die Zielsetzungen der SUPD werden klar verfehlt.
 - Der Innovationsschub, auf nachhaltige Fasern zu setzen, wird gebremst.

⁴ <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/276/1927634.pdf>

- Weitere Rechtsfolgen, wie z. B. die Beteiligung von Herstellern an Entsorgungskosten bzw. die Kennzeichnung von Produkten sind zu befürchten.
- Die Definition Viskose = Kunststoff der Leitlinie wird sowohl im Rahmen von Circular Economy, als auch unter REACH (z. B. Mikroplastik) und nahezu allen Umweltrechtsbereichen (Wasser, Boden, Luft) Wirkung entfalten.

Konkret zur Verordnung (relevante Regelungen):

Zu § 2 Absatz 1 „Kunststoff“

Nach § 2 Nr.2 ist „Kunststoff“ („für diese Verordnung (= EWKKennzV)“):

ein Werkstoff bestehend aus einem Polymer nach Artikel 3 Nummer 5 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (...) (REACH) (...) in der jeweils geltenden Fassung, dem möglicherweise Zusatzstoffe oder andere Stoffe zugesetzt wurden und der als Hauptstrukturbestandteil von Endprodukten fungieren kann; ausgenommen sind Werkstoffe aus natürlichen Polymeren, die nicht chemisch modifiziert wurden.

Die EWKKennzV übernimmt in § 2 Nr. 2 zwar die Kunststoffdefinition der Richtlinie 1:1. Diese verstößt aber 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 (siehe auch Rechtsgutachten-Anlage).

Unsere Forderung:

Wir fordern eine rechtlich und fachlich korrekte Umsetzung von Artikel 3 Absatz 4 der Einwegkunststoff-Richtlinie und von Artikel 3 Absatz 40 der REACH-VO 1907/2006. Dazu zählt, dass Viskose nicht unter die Kunststoffdefinition fällt und klargestellt wird, dass Produkte aus Viskose (z. B. Feuchttücher, Damenhygieneartikel) vom Anwendungsbereich der Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung ausgenommen sind.

Zu § 4 Kennzeichnungspflicht EWKKennzV-E – keine Erweiterung des Produktbereiches über eine 1:1 Umsetzung hinaus

Gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2019/904 haben die EU-Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffprodukte entweder auf der Verpackung oder dem Produkt selbst eine Kennzeichnung tragen. Die neuen Warnhinweise sollen ab 3. Juli 2021 deutlich erkennbar in das Layout der Verpackungen von kunststoffhaltigen Produkten fest integriert sein. Hersteller kunststoffhaltiger Artikel **dürfen ab Juli 2021 keine ungekennzeichneten Produkte mehr in Verkehr bringen**. Die Kennzeichnung besteht aus einem Piktogramm und einem Text zur Kennzeichnung der jeweiligen Produktkategorie.

Einwegkunststoffartikel im Sinne des Artikels 7 (Kennzeichnungsvorschriften) der EU-Kunststoffrichtlinie sind lt. Teil D u. a.:

- Hygieneeinlagen (Binden), Tampons und Tamponapplikatoren
- Feuchttücher, d. h. getränkte Tücher für Körper- und Haushaltspflege

§ 4 Absatz 1 der EWKKennzV-E **benennt jedoch abweichend von der SUPD:**

- Hygieneeinlagen, **insbesondere** Binden
- Tampons und Tamponapplikatoren
- Feuchttücher, **insbesondere** getränkte Tücher für Körper- und Haushaltspflege

§ 4 Absatz 1 der EWKKennzV-E geht damit über eine 1:1 Umsetzung der SUPD hinaus.

Während die SUPD lediglich Binden und Feuchttücher für Körper- und Haushaltspflege umfasste, behandelt die EWKKennzV diese nur als Beispiele und fasst den Anwendungsbereich weiter.

Umfasst sein soll nunmehr der komplette Hygienebereich (z. B. Inkontinenzprodukte), s. Verordnungsbegründung. Damit sind auf einmal Hersteller von Produkten einbezogen, die bislang überhaupt nicht damit rechnen mussten, dass ihre Produkte einer Kennzeichnungspflicht unterworfen werden, weil sie gar nicht unter den Anwendungsbereich der EWKunststoff-Richtlinie fielen. Zudem verkürzt sich für sie die Vorlaufzeit von einem Jahr auf weniger als vier Monate.

Vor dem Hintergrund, dass sich aktuell viele Hersteller von Viskose-Einwegprodukten ohnehin in Unklarheit befinden, ob ihre Produkte doch noch überraschend in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2019/904 einbezogen werden oder nicht, potenzieren sich damit die Unsicherheiten und Kosten.

Beispiel: Auswirkungen der Erweiterung des Geltungsbereiches auf Inkontinenzartikel (Medizinprodukte)

Auf Nachfrage bezifferte ein betroffenes Unternehmen für sich die Umstellungskosten auf 500 000 Euro (z. B. Umetikettieren bei Produktionsgeschwindigkeiten von Hunderten bis Tausenden Produkten pro Minute: ca. 3 Personen á 8 h x 3 Schichten x 5 Tage = 360 h -> ca. 5 000 – 10 000 Euro/Woche/Linie). Betroffen wären zusätzlich folgende Produktsortimente: Inkontinenzeinlagen, -slips und Pull ups.

Würde es zu der Erweiterung des Anwendungsbereiches über die SUPD hinaus kommen und auch Inkontinenzprodukte national von der Kennzeichnung umfasst sein, so würde dies die Marktstellung der betroffenen Unternehmen im Verhältnis zu europäischen Mitbewerbern verschlechtern, da es sich hier um eine rein nationale Kennzeichnungspflicht handelt.

Unsere Forderung:

Keine Erweiterung der von der EWKKennzV erfassten Produkte über eine 1:1-Umsetzung der EWKunststoff-Richtlinie (SUPD) hinaus auf weitere Hygieneeinlagen (über Binden hinaus) und weitere Feuchttücher (über solche zur Körper- und Haushaltspflege hinaus). Die EWKKennzV-E ist auf den Wortlaut der SUPD zurückzuführen.

Zu § 6 Inkrafttreten

Insbesondere durch die notwendigen organisatorischen Vorlaufzeiten und die Verzögerungen der Bekanntgabe der Kennzeichnungsvorgaben (siehe Einleitung) ist eine fristgemäße Umsetzung bis zum 3. Juli 2021 durch die Unternehmen nicht realisierbar. Um unbillige Härten zulasten der Unternehmen durch die Verzögerungen der Veröffentlichung der Leitlinie und der Kennzeichnungsvorgaben zu vermeiden, ist den Unternehmen dringend eine angemessene Frist zur Umsetzung zu gewähren. **Im Ländervollzug ist eine praxisgerechte und zweckmäßige Anwendung der Vorschriften sicherzustellen.**

Jedenfalls sollte die **Bußgeldbewehrung eines Verstoßes gegen die Kennzeichnungspflicht um sechs Monate aufgeschoben werden**, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sich die Umsetzungsfrist für die Kennzeichnungspflichten von einem Jahr (Art.7 Abs.2 SUPD) praktisch auf weniger als vier Monate (seit Berichtigung der Kennzeichnungsvorgabe) bzw. noch kürzer (EU-Leitlinie ist noch nicht finalisiert) verkürzt hat. Da bereits die rechtzeitige Erfüllbarkeit der Kennzeichnungsvorgabe durch die Hersteller binnen der zu kurzen Frist mehr als fraglich ist, ist eine Bußgeldbewehrung unverhältnismäßig: Verstöße gegen die Kennzeichnungspflicht sind gemäß § 69 Absatz 3 KrWG mit einem **Bußgeldrahmen von bis zu 100 000 Euro** bewehrt bzw. kann nach § 70 KrWG die **Einzziehung** der Ware angeordnet werden.

Wir bitten, § 6 EWKKennzV-E wie folgt zu fassen:

„Diese Verordnung tritt vorbehaltlich des Satzes 2 am 3. Juli 2021 in Kraft. Erfolgt die Verkündung nach dem 3. Juli 2021, tritt die Verordnung am Tag nach der Verkündung in Kraft. **Abweichend von Satz 1 und Satz 2 tritt § 5 hinsichtlich § 4 sechs Monate nach Verkündung in Kraft.**“

Dr.-Ing. Antje Eichler
Leitung Referat Umwelt

Die deutsche Textil- und Bekleidungsindustrie ist mit etwa 1 400 Unternehmen und mehr als 132 000 Beschäftigten im Inland die zweitgrößte Konsumgüterindustrie in Deutschland. Deutsche Textil- und Modeunternehmen erwirtschaften einen Jahresumsatz von rund 32 Milliarden Euro (davon 60 % Textil, 40 % Bekleidung) und sind damit in Europa führend. Textilunternehmen sind wichtige Zulieferer für Branchen wie Automobil, Luft- und Raumfahrt, Medizin, Geotechnologie etc. Der Gesamtverband textil+mode (t+m) ist der Dachverband der deutschen Textil- und Modeindustrie. t+m vertritt die Interessen der Branche in den Bereichen der Wirtschafts- und Sozial- sowie Tarif- und Bildungspolitik.

www.textil-mode.de