

Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (unternehmer nrw) ist der Zusammenschluss von 129 Verbänden mit 80.000 Betrieben und drei Millionen Beschäftigten. unternehmer nrw ist Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vertritt die Interessen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) als dessen Landesvertretung.

Düsseldorf, 17. Juni 2022

STELLUNGNAHME

im Rahmen des Clearingverfahrens für den Vorschlag einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/125/EG vom 30. März 2022, COM(2022) 142 final

I. Vorbemerkung

Am 30. März 2022 hat die Europäische Kommission einen Entwurf für eine Ökodesign-Verordnung (COM(2022) 142) final veröffentlicht. Der Verordnungsvorschlag für nachhaltige Produkte ist zentraler Bestandteil des Kommissionsansatzes für umweltfreundlichere und kreislaforientierte Produkte im Rahmen der Sustainable Product Initiative. Der Vorschlag stützt sich auf die aktuelle Ökodesign-Richtlinie, die derzeit nur für energieverbrauchsrelevante Produkte gilt.

Vorgeschlagen wurde ein Rahmen für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für bestimmte Produktgruppen, mit dem Ziel Kreislaufwirtschaft, Energieeffizienz und andere Nachhaltigkeitsaspekte erheblich zu verbessern. Die neue Verordnung legt Leistungs- und Informationsanforderungen für fast alle Produktkategorien am EU-Markt fest. Für Produktgruppen mit ausreichend gemeinsamen Merkmalen sieht der Rahmen auch horizontale Vorschriften vor.

Der Vorschlag beinhaltet die Festlegung zahlreiche Anforderungen, u. a. in Bezug auf Haltbarkeit, Wiederverwendbarkeit, Nachrüstbarkeit und Reparierbarkeit von Produkten, Stoffe, die die Kreislauffähigkeit hemmen, Energie- und Ressourceneffizienz, Recyclinganteil, Wiederaufarbeitung und Recycling, CO₂- und Umweltfußabdruck, Informationspflichten einschließlich eines digitalen Produktpasses.

II. Im Einzelnen

1. Transparente Abgrenzung von Produkten und Produktgruppen

Die Kriterien, nach denen künftig die Produkte beziehungsweise Produktgruppen und deren Abgrenzung bestimmt werden, auf die die Ökodesign-Verordnung Anwendung finden soll, müssen transparent und nachvollziehbar sein. Für die Umsetzung der Ökodesign-Verordnung durch delegierte Rechtsakte sollte die EU-Kommission außerdem horizontale methodische transparente Leitlinien beschließen und anwenden.

2. Lebenszyklusanalysen als Basis der Bewertung von Umweltauswirkungen

Bei jedem ausgewählten Produkt beziehungsweise jeder Produktgruppe sollten sich die Ökodesign-Anforderungen nach einer ganzheitlichen Lebenszyklusanalyse auf diejenigen Kriterien konzentrieren, bei denen die Umweltauswirkungen am relevantesten sind. Allerdings können verschiedene Produkte oft unzureichend nur an Hand ihrer unterschiedlichen Umweltauswirkungen verglichen werden. Selbst gleiche Produkte sind nur annähernd vergleichbar, wenn die gleiche Methodik und vergleichbare Bilanzierungsgrenzen sowie vergleichbare Funktionseinheiten eingehalten werden. Innerhalb der Ökobilanz-Thematik gibt es sehr kontroverse Diskussionen darüber, wann Produkte vergleichbar sind.

3. Vorrang von Spezialgesetzgebung

Der Verordnungsvorschlag bündelt allgemeingültige Vorgaben für nahezu alle Produktgruppen. Bereits etablierte gesetzliche Regelungen für spezifische Produktgruppen sollten explizit von der Anwendung der Ökodesign-Verordnung ausgeschlossen werden. Entsprechende Vorgaben für Nachhaltigkeitsanforderungen sind in diesem Fall bereits im Rahmen der jeweiligen Spezialgesetzgebung aufgenommen. In Betracht kommen etwa Bauprodukte, Batterien, technische Textilien (u. a. Medizinprodukte, persönliche Schutzausrüstung PSA), Verkehrsmittel zur Personen- und Güterbeförderung und Autos (aufgrund der Altfahrzeuge-Richtlinie).

Auf jeden Fall gilt es die Abgrenzung zwischen der Ökodesign-Verordnung bzw. den delegierten Rechtsakten und den einschlägigen produktspezifischen Spezialregulierungen klarer zu regeln.

4. Ausgewogene und umsetzbare Vorgaben

Es müssen Mechanismen gefunden werden, die es insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen ermöglichen, die Anforderungen der Ökodesign-Verordnung einfach und unbürokratisch umzusetzen. Dies betrifft auch die

Einbeziehung des EU-Umweltzeichens (vgl. Art. 34 des Verordnungsentwurfs). Es ist fraglich, ob das EU-Umweltzeichen für alle Produktgruppen die gleichen Aspekte in gleichem Maße berücksichtigt, wie im Entwurf skizziert. Da das EU-Umweltzeichen hier eine "Aufwertung" erfahren würde, ist zu prüfen, ob die Anforderungen für die Produktgruppen, die unter die delegierten Rechtsakte fallen, anwendbar sind und ob die Anforderungen mit den angestrebten Mindeststandards im Entwurf der Ökodesign-Verordnung vergleichbar beziehungsweise kompatibel sind.

5. Delegierte Rechtsakte: Kapazitäten sicherstellen und Akteure beteiligen

Die Europäische Kommission benötigt außerdem genügend Kapazitäten, um die delegierten Rechtsakte für die verschiedenen Produkte bzw. Produktgruppen selbst zu erarbeiten. Die Zahl der delegierten Rechtsakte wird mit der Erweiterung des Anwendungsbereichs drastisch erhöht werden. Um diese Phase effizienter zu gestalten und zu beschleunigen, sollten relevante Interessengruppen nach Art. 17 des Verordnungsentwurfs in die Erarbeitung einbezogen werden. Dies ist von besonderer Bedeutung, um den Weg der Industrietransformation bis 2050 effektiv zu stützen und die Etablierung emissionsarmer Zukunftstechnologien nicht durch verfehlte Regulierungen zu behindern.

Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten, Normungsgremien und vor allem Unternehmen müssen in ausreichendem Maße an die Erarbeitung der produktspezifischen delegierten Rechtsakten beteiligt und konsultiert werden. Dies ist bei der Erarbeitung von produktspezifischen Durchführungsverordnungen zur bisherigen Ökodesign-Richtlinie nach den vorliegenden Erfahrungen weitgehend sichergestellt. Es kommt daher auf die Besetzung der Ecodesign-Foren (Art. 17 des Verordnungsentwurfes) entscheidend an.

6. Erreichbare Anforderungen an Selbstregulierende Maßnahmen

Wir begrüßen die Möglichkeit, Selbstregulierungsmaßnahmen nach Art. 18 i. V. m. Anhang 7 des Verordnungsentwurfs umzusetzen. Art. 18 Abs. 3 b des Verordnungsentwurfs erfordert, dass der mengenmäßige Marktanteil der Unterzeichner der Selbstregulierungsmaßnahme in Bezug auf die unter diese Maßnahme fallenden Produkte mindestens 80 Prozent der in Verkehr gebrachten oder in Betrieb genommenen Einheiten betragen solle. Das ist jedoch für viele Produkte mit global vielfältig verteilten Produzenten und Importeuren – ganz besonders sogar bei von Importen dominierten Märkten – nicht realisierbar. Darüber hinaus bleibt die Frage offen, wer über die Geltung der Selbstregulierung auf europäischer Ebene entscheidet, wie Anträge gestellt werden können und wie beispielsweise bei Neuanlagen die Beteiligung der „Gesamtheit“ der betroffenen Industrie dokumentiert und auszuwerten ist. Zudem fehlt ein eindeutiger und auf Praktikabilität ausgerichteter Bezug der erforderlichen Marktanteile auf die in

Verkehr gebrachten Güter im europäischen Wirtschaftsraum. Auch vor dem Hintergrund der mit dem Artikel implizierten Entlastung europäischer Behörden sollten im Rahmen des Möglichen klare Bezüge zum gemeinsamen Wirtschaftsraum mit den hier ansässigen Herstellern und Produzenten geschaffen werden.

7. Einheitliche Methoden bei PCF und PEF

Die Berechnung von Product Environmental Footprints (PEFs) und Product Carbon Footprints (PCFs) (Art. 1 des Verordnungsentwurfs) muss nach einheitlichen, transparenten und nachvollziehbaren Methoden erfolgen. Nur so kann eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse für das finale Produkt am Einsatzort sichergestellt werden. Zu beachten ist, dass der Vergleich von Umweltauswirkungen für Zwischenprodukte, Rohmaterialien und Grundstoffe oftmals ein verzerrtes Bild in Relation zu tatsächlich realisierten Umweltauswirkungen des fertigen Produktes in der Gesamtbilanz am Bestimmungsort ergibt. Aufwendungen für Instandhaltung, Reparierbarkeit und Zirkularitätspotential werden zum Beispiel nicht über einen CO₂-Fußabdruck abgebildet. Dabei ist auch zu klären, wie mit Daten von Produkten aus Nicht-EU-Ländern umzugehen ist, die nicht dem EU-Recht unterliegen. Das berührt auch die generelle Frage nach einer effektiven Marktüberwachung, um Wettbewerbsnachteile für Hersteller in der EU gegenüber Anbietern aus Nicht-EU-Ländern auszuschließen.

8. Bedenkliche Stoffe nicht grundsätzlich ausschließen

Im Rahmen der Ökodesign-Verordnung sollte die Verwendung von Stoffen aus Gründen der Stoffsicherheit grundsätzlich nicht beschränkt werden (vgl. Erwägungsgrund 22). Dennoch setzt der Verordnungsentwurf den Rahmen für eine mögliche Beschränkung von Stoffen, einschließlich bedenklicher Stoffe, die im Produktionsprozess verwendet werden und im Endprodukt auf dem Markt vorhanden sind, sofern sich diese negativ auf die Nachhaltigkeit des Produkts auswirken. Hier bedarf es weiterer detaillierter Erläuterungen. So sollte zum Beispiel die Vorgabe, dass Stoffe, die Recycling verhindern, keine Verwendung finden sollen (siehe Art. 2, 28c des Verordnungsentwurfs), gestrichen werden. Hier kommt es auf die Verfügbarkeit von entsprechenden Recycling-Technologien an. Die Ökodesign-Verordnung muss im Einklang mit bestehenden Rechtsrahmen wie beispielsweise der Chemikalienverordnung REACH stehen. Doppelregulierungen zu chemikalienrechtlichen Anforderungen müssen dringend vermieden werden.

Außerdem ist die Benennung von bedenklichen Stoffen in Produkten (Art. 1, 5 und 7 im Verordnungsentwurf) mit Namen, Konzentration etc. insbesondere mit Blick auf komplexe Produkte (ca. 1000 Stoffe und mehr) kaum zu leisten. Der Nutzen für die Verbraucher ist außerdem zweifelhaft.

9. Digitaler Produktpass: Praxisorientiert und KMU-freundlich umsetzen

Digitale Produktpässe (DPP) sind wichtige Wegbereiter für eine zirkuläre Wirtschaft. Sie müssen dabei praxisorientiert erstellt und gehandhabt werden. Dort wo Informationen in der Wertschöpfungskette weitergegeben werden, soll dies auch künftig fortgeführt werden. Das heißt vor allem auch, dass Grundstoffe und Zwischenprodukte, die nur innerhalb der Wertschöpfungskette weitergegeben/gehandelt werden, keinen Produktpass und entsprechende Kennzeichnung benötigen, solange der Informationsfluss bis zum finalen OEM sichergestellt ist und dieser dann einen DPP erstellt.

DPP müssen jedoch gleichzeitig so gestaltet werden, dass auch kleine und mittlere Unternehmen ohne viel Aufwand damit umgehen können. So wird es für Hersteller in vielen Fällen schwierig sein, entsprechende Daten von ihren oft zahlreichen Zulieferern zu bekommen. Ein für Unternehmen kostspieliges Nebeneinander von verschiedenen Datenbanken muss unbedingt vermieden werden. Zu klären ist in diesem Zusammenhang, welche Rolle die SCIP-Datenbank spielen wird.

Außerdem müssen die Verantwortlichkeiten für die Richtigkeit von Daten auch über den „point of sale“ hinaus geklärt sein, zum Beispiel, wenn sich die Zusammensetzung eines Produktes während seiner Nutzungsdauer ändert etc.. Es muss außerdem sichergestellt werden, dass die in einem DPP enthaltenen Informationen auch zum gewünschten Effekt führen können. Folglich kann das Ziel nicht sein, alle denkbaren Informationen zu erfassen und zur Verfügung zu stellen, sondern es muss eine Auswahl getroffen werden, die auch eine Steigerung der Kreislaufwirtschaft ermöglicht. Eine Wiederholung des Negativbeispiels SCIP-Datenbank muss unter allen Umständen vermieden werden. Das Gleiche gilt hinsichtlich der Form, wie die Informationen zur Verfügung gestellt werden. Hierbei ist auch nochmals zu prüfen, ob die dezentrale Bereitstellung der Informationen zielführend oder im Sinne einer einheitlichen Bereitstellung eher hinderlich ist.

10. Flickenteppich nationaler Regelungen vermeiden

Produktspezifische oder horizontale Vorgaben aus der Ökodesign-Verordnung dürfen nicht mit länderspezifischen Regelungen konkurrieren bzw. durch letztere noch verschärft werden. Sonst droht ein Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten.

11. Notwendige Evaluation der Neuregelungen

Die Transformation der Industrie und Produktpolitik im europäischen Wirtschaftsraum ist zwingend nötig, um der Erreichung internationaler Klima- und Nachhaltigkeitsziele gerecht zu werden. Dieser dynamische Wandel bringt auf

allen Seiten der beteiligten Akteure einen erhöhten Erfüllungsaufwand mit sich. Um ineffiziente und Anforderungen und Berichtspflichten auszuschließen, sollte die Evaluation der Verordnung zeitig stattfinden.