

NACHHALTIGE PRODUKTE MORGEN, NICHT ÜBERMORGEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands
(vzbv) zum Vorschlag der Europäischen Kommission zur
Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökode-
sign-Anforderungen für nachhaltige Produkte und zur Aufhe-
bung der Richtlinie 2009/125/EG
oder
Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR)

01. August 2022

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Mobilität und Reisen*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

nachhaltigerKonsum@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN – KAPITEL I	4
1. Ausweitung des Geltungsbereiches - Artikel 1	4
2. Experimentierklausel einführen – Artikel 3	4
III. ÖKODESIGN-ANFORDERUNGEN – KAPITEL II	5
1. Leistungsanforderungen – Artikel 6	5
2. Horizontale Maßnahmen - Prämbel 5, Artikel 16.....	6
3. Vorzeitige Obsoleszenz	7
4. Selbstregulierung hat sich nicht bewährt – Prämbel 44, Artikel 18.....	8
IV. DIGITALER PRODUKTPASS – KAPITEL III	9
V. VERNICHTUNG VON NICHT VERKAUFTEN KONSUMGÜTERN – KAPITEL VI, ARTIKEL 20	10
VI. MARKTÜBERWACHUNG – KAPITEL XI, ARTIKEL 59 FF	11
1. Marktüberwachung stärken.....	11
2. Verbraucherbeschwerden ermöglichen	12
3. Produkte im Fernabsatz – Artikel 29	12
VII. RECHTSBEHELFE BEI NICHTEINHALTUNG VON ÖKODESIGN-VORGABEN	13

I. ZUSAMMENFASSUNG

Die neue Ökodesign-Verordnung (ESPR) für nachhaltige Produkte¹, die die Europäische Kommission im März 2022 vorgeschlagen hat, kann ein Wendepunkt sein, um nachhaltige Produkte zur Norm zu machen. Das ist angesichts der Klimakrise und des hohen Ressourcenverbrauchs von Konsumgütern dringend geboten. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt das Ziel der Europäischen Kommission, über das EU-Ökodesign nachhaltigere Verbrauchsmuster zu etablieren und damit zu einer grünen EU-Wirtschaft beizutragen. Der vzbv befürwortet daher grundsätzlich den vorliegenden Vorschlag einer Verordnung, sieht in einigen Bereichen aber deutlichen Nachbesserungsbedarf.

Der Vorschlag deckt zu Recht mehr Produkte und mehr Nachhaltigkeitsaspekte ab, als die bestehende Ökodesign-Richtlinie², darunter für Verbraucher:innen so wichtige Kriterien wie die Haltbarkeit und Reparierbarkeit von Produkten. Allerdings muss auf allen Ebenen das Tempo der Produktregulierung angehoben werden. Mit der bisherigen Regulierung allein nach Produktgruppen wird das nicht funktionieren.

Der vzbv sieht unter anderem in horizontalen Maßnahmen einen Schlüssel für eine effektive Produktregulierung. Ohne Vorgaben, die gleichzeitig für mehrere Produktgruppen gelten, bleibt das EU-Ökodesign eine Schnecke, die sich langsam durch eine erhebliche Anzahl von Produktgruppen arbeitet. Allerdings ohne jemals ans Ziel zu kommen, da immer neue Produktgruppen hinzukommen werden.

Ebenso wichtig ist es, die Durchsetzung der zukünftigen Designvorgaben zu gewährleisten. Denn was nutzen die besten Mindestkriterien, wenn sie nicht effektiv kontrolliert und eingehalten werden? Verbraucher:innen müssen sich darauf verlassen können, dass das, was in ihrem Warenkorb landet, europäischen Standards entspricht. Ohne adäquate finanzielle und personelle Ressourcen auf allen betroffenen Ebenen kann das ehrgeizige Vorhaben, das die Kommission mit der Vorlage des ESPR vorgelegt hat, nicht gelingen.

Der vzbv fordert:

- ❖ Die **Ausweitung des Geltungsbereiches** und die erweiterte **Liste der Kriterien** ist sehr zu begrüßen und muss beibehalten werden.
- ❖ Eine **Experimentierklausel** muss eingeführt werden, um zukunftsweisende nationale Regulierungen in einem einheitlichen Binnenmarkt weiterhin zu ermöglichen.
- ❖ **Personelle und finanzielle Ressourcen** der Europäischen Kommission müssen ausgebaut werden, um Regulierungen schnell voranzubringen.
- ❖ **Horizontalen Regulierungen** muss Priorität eingeräumt werden, um die Zielsetzung der ESPR schneller zu erreichen.
- ❖ Produkte, die Merkmale aufweisen, die zu **vorzeitiger Obsoleszenz** führen, dürfen im Binnenmarkt nicht vertrieben werden.
- ❖ **Selbstregulierung** hat sich nicht bewährt und sollte im Rahmen der ESPR nicht mehr stattfinden.

¹ https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-ecodesign-sustainable-products-regulation_en, 01.08.2022

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0125&from=de>, 01.08.2022

- ❖ Ein **digitaler Produktpass** kann ein wichtiges Instrument für eine informierte Kaufentscheidung und zur Förderung nachhaltiger Produkte werden und muss zügig umgesetzt werden.
- ❖ Ein **Verbot der Vernichtung unverkaufter Waren** muss Bestandteil der ESPR werden und darf nicht auf zukünftige Rechtsakte verschoben werden.
- ❖ Einheitliche Maßnahmen zur **Marktüberwachung** müssen verstärkt und für alle Mitgliedstaaten verbindlich festgelegt werden.
- ❖ Verbraucher:innen müssen bei **Nicht-Konformität mit EU-Ökodesign-Vorgaben** Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen.

II. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN – KAPITEL I

1. AUSWEITUNG DES GELTUNGSBEREICHES - ARTIKEL 1

Designmaßnahmen, die Geräte energieeffizienter machen, haben den Verbraucher:innen erhebliche Einsparungen gebracht. Jetzt ist es notwendig, die Ökodesign-Maßnahmen auf die nächste Stufe zu heben, indem man sie nutzt, um ressourcenschonende Produkte zur Norm zu machen. Daher begrüßt der vzbv den Plan der Europäischen Kommission, bis auf wenige Ausnahmen potentiell alle Produkte zu erfassen und zu regulieren.

Um die Ziele des europäischen Grünen Deals möglichst effizient zu erreichen und die Produkte mit den größten Auswirkungen zuerst zu behandeln, will die Kommission eine Priorisierung der Produkte vornehmen, die im Rahmen des Verordnungsvorschlags geregelt werden sollen. Der vzbv begrüßt dieses Vorgehen, da es sich in der Vergangenheit bewährt hat.

Aus Sicht des vzbv muss dabei sichergestellt werden, dass Produkte der sogenannten Mikromobilität (E-Bikes, E-Scooter und andere) nicht vom Geltungsbereich ausgeschlossen werden. Es handelt sich hierbei um eine Produktgruppe, die für die Transformation des Mobilitätssektors eine große Bedeutung hat und deren Bedeutung für die Mobilität der Verbraucher:innen künftig noch zunehmen dürfte.³

DIE AUSWEITUNG DES GELTUNGSBEREICHES IST BEIZUBEHALTEN

Dabei ist sicherzustellen, dass auch Produkte der Mikromobilität in den Geltungsbereich der ESPR fallen.

2. EXPERIMENTIERKLAUSEL EINFÜHREN – ARTIKEL 3

Die Europäische Kommission möchte zur Sicherstellung des europäischen Binnenmarktes nationale Produktregulierungen oder Informationsanforderungen für bereits regulierte Produkte unterbinden. Zwar ist es richtig, dass nationale Interessen und daraus resultierende nationale Regulierungen den freien Warenverkehr nicht behindern dürfen. Jedoch hat die Vergangenheit gezeigt, dass gerade auf nationaler Ebene positiv über EU-Ökodesign-Vorgaben hinausgegangen wurde und somit wichtige Erfahrungen für weitere EU-weite Maßnahmen gemacht wurden. So wird zum Beispiel der französische Reparaturindex als Blaupause für einen europaweiten Index dienen.

³ Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv): E-Bikes: teuer und kurzlebig, 04.01.2021, <https://www.vzbv.de/pressemittellungen/e-bikes-teuer-und-kurzlebig>, 21.07.2022

Nachhaltiger Konsum braucht nationale Pioniere. Die Europäische-Kommission kann aus den Erfahrungen und auch von Fehlern nationaler Vorreiter lernen und auf deren methodischen Grundlagen aufbauen. Außerdem ist es für den politischen Prozess hilfreich, auf bestehende (möglichst erfolgreiche) Maßnahmen eines Vorreiters zu verweisen. Dies ist vor allem wichtig, da der Umbau von der linearen zur Kreislaufwirtschaft und die Schaffung einer nachhaltigen Produktpolitik ein gänzlich neues Unterfangen ist, welches aber dringend notwendig und äußerst zeitkritisch ist.

Will man das Funktionieren des Binnenmarktes gewährleisten, gleichzeitig auch die notwendige Experimentierfreudigkeit der Mitgliedstaaten ermöglichen, sollte eine Experimentierklausel in das Vertragswerk aufgenommen werden. Eine solche gibt es bereits in zahlreichen Rechtsgebieten, wie zum Beispiel im Straßenverkehrsrecht, im Kommunalrecht, im Haushaltsrecht, im Hochschul- und Schulrecht sowie im Sozialrecht und im Beamtenrecht. Auch im EU-Recht gibt es bereits Experimentierklauseln.⁴

Diese Klauseln dienen generell dazu, in einem neuen Sachgebiet Erfahrungen zu sammeln, die später die Grundlage für eine dauerhafte Normierung bilden.

ARTIKEL 3 MUSS EINE EXPERIMENTIERKLAUSEL ENTHALTEN

Diese muss es nationalen Regierungen weiterhin ermöglichen, auch über die EU-Ökodesign-Regulierungen hinaus Anforderungen an nachhaltige Produkte zu stellen.

III. ÖKODESIGN-ANFORDERUNGEN – KAPITEL II

1. LEISTUNGSANFORDERUNGEN – ARTIKEL 6

Die neuen Leistungsanforderungen sind ein wesentlicher Eckpfeiler, wenn es darum geht, Produkte langlebiger und insgesamt nachhaltiger zu gestalten. Der vzbv begrüßt, dass die vom neuen Ökodesign-Instrument erfassten Umweltauswirkungen weit über die Energieeffizienz hinausgehen und unter anderem auch die Haltbarkeit, Reparierbarkeit, Aufrüstbarkeit, Wiederverwendbarkeit und das Vorhandensein bedenklicher Stoffe umfassen.

Langlebige und reparierbare Produkte stellen eine lange Nutzungsdauer sicher und sind auch Voraussetzung für eine Wiederverwendung. Die **Haltbarkeit** der Produkte ist daher hinsichtlich der in Anhang I definierten Leistungsparameter als Merkmal mit höchster Priorität zu sehen. Daher sollte diesem Produktaspekt besondere Aufmerksamkeit bei der Implementierung der produktspezifischen Kriterien, aber auch der **horizontalen Vorgaben**, zukommen.

Die **Reparierbarkeit** kann aus Verbrauchersicht als zweitwichtigstes Kriterium erachtet werden. Dabei muss sichergestellt werden, dass auch Verbraucher:innen in die Lage versetzt werden, Geräte zu öffnen und zu reparieren. Einer Umfrage von Kantar Emnid im Auftrag des vzbv ergab, dass jede:r vierte Verbraucher:in auch selber oder im persönlichen Umfeld repariert.⁵

⁴ Zum Beispiel: Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, Amtsblatt der Europäischen Union, S. L 321/36, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972>, 21.07.2022

⁵ Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv): Haltbarkeit und Reparierbarkeit von Produkten. Umfrage von Kantar Emnid im Auftrag des vzbv, 2017, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/06/01/umfrage_-_haltbarkeit_und_reparierbarkeit_von_produkten_o_gewaehrleistung.pdf, 21.07.2022

Den zu Recht ambitionierten Vorhaben der Kommission müssen aber auch entsprechend **ausreichende Ressourcen** zur Verfügung gestellt werden. Schon in der Vergangenheit haben sich infolge schlechter Finanzierung im Laufe der Jahre sehr besorgniserregende Verzögerungen angesammelt, seit 2019 wurden keine neuen produktspezifischen Maßnahmen ergriffen. Aus dem vorherigen Arbeitsplan, der den Zeitraum 2016-2019 abdeckt, wurden nur 25 Prozent der angekündigten Maßnahmen angenommen. Von den zehn neuen Produkten, die der vorherige Plan versprach, wurde kein einziges reguliert.

Selbst der jüngste Arbeitsplan wurde mit zwei Jahren Verspätung angenommen: Er sollte ursprünglich den Zeitraum 2020-2024 abdecken, nicht den Zeitraum 2022-2024.

Daher begrüßt der vzbv, dass - wie unter Punkt 3.1. im Finanzrahmen des Legislative Financial Statements beschrieben – zusätzliche personelle Ressourcen geplant werden. Es gilt nicht nur den Rückstand aus dem vorherigen Plan aufzuholen, sondern zukünftig auch mehr Produktgruppen zu regulieren. Die Idee der Einrichtung eines „Zentrum für nachhaltige Produkte“ innerhalb der Europäischen Kommission, das im Sinne einer Taskforce unter anderem horizontale Aufgaben übernimmt, sollte weiterverfolgt werden.

DIE ERWEITERUNG DES GELTUNGSBEREICHES AUF ALLE PRODUKTE UND DIE LISTE DER KRITERIEN ERFORDERT EINEN AUSBAU DER RESSOURCEN

Um mehr Produktgruppen als bisher zu regulieren und die Leistungsanforderungen auszudehnen, muss die Europäische Kommission ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellen.

2. HORIZONTALE MAßNAHMEN - PRÄMBEL 5, ARTIKEL 16

Um die Wirksamkeit von Ökodesign-Anforderungen zu maximieren und die Umweltverträglichkeit von Produkten effizient zu verbessern, sieht der Vorschlag der Europäischen Kommission vor, dass es zukünftig auch möglich sein soll, horizontale Ökodesign-Anforderungen für eine breitere Palette von Produktgruppen, zum Beispiel für elektronische Geräte oder Textilien, festzulegen.

Diese erweiterte Form der Regulierung ist zu begrüßen, muss aber einen weitaus größeren Stellenwert in der Verordnung einnehmen. In den letzten zehn Jahren wurden lediglich für rund 30 energieverbrauchsrelevante Produktgruppen Vorschriften festgelegt, das heißt im Durchschnitt für drei Produktgruppen pro Jahr. Auch durch eine Straffung der Prozesse und eine Ausweitung der Kapazitäten, wie unter Punkt 3.1. im Finanzrahmen des Legislative Financial Statements der Europäischen Kommission beschrieben, sind die Herausforderungen in dem notwendigen Tempo kaum zu meistern.

Horizontale Regulierungen haben vor dem Hintergrund des erweiterten Geltungsbereiches und der Dringlichkeit notwendiger verbindlicher Vorgaben ein großes Potential, weitreichende Verbesserungen schnell umzusetzen. In der Vergangenheit waren horizontale Vorgaben bereits erfolgreich, wie zum Beispiel die Standby- und Off-Mode Verordnung⁶ aus dem Jahr 2010, die Anforderungen an den Stromverbrauch im Standby

⁶ Verordnung (EG) 1275/2008 der Europäischen Kommission vom 17.12.2008 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen an den Stromverbrauch elektrischer und elektronischer Haushalts- und Bürogeräte im Bereitschafts- und im Aus-Zustand, Amtsblatt der Europäischen Union, S. L 339/45, 21.07.2022; siehe auch Bundesanstalt für Materialforschung

und Off-Mode gleich für eine Reihe von Haushaltsgeräten, Spielzeug und Geräten der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) gleichzeitig festlegt.

Den horizontalen Vorgaben für mehrere Produkte müssen Priorität in der Arbeitsplanung eingeräumt werden. Dazu bedarf es eines neuen gesonderten Artikels im Kapitel II Ökodesign-Anforderungen, der die Bedingungen für solche Regulierungsmaßnahmen beschreibt.

Dabei dürfen horizontale Regulierungsmaßnahmen nicht nur auf Produktgruppen mit technischen Ähnlichkeiten beschränkt werden, wie in Artikel 5 vorgeschlagen. Denn der Anwendungsbereich ist größer und vielfältiger. **Äußerst sinnvoll wären zum Beispiel Informationspflichten zur Angabe der Lebensdauer durch die Hersteller sowie Angaben, wie lange Ersatzteile und Softwareupdates geliefert werden.**

Auch im Bereich Reparierbarkeit könnte bereits die Bereitstellung von Reparaturanleitungen für alle elektrischen und elektronischen Geräte vorgeschrieben werden.

HORIZONTALE REGULIERUNGEN PRIORISIEREN

Horizontaler Regulierung muss, entsprechend der Bedeutung der zu erwartenden positiven Auswirkungen, Priorität eingeräumt werden. **Ein zusätzlicher Artikel** im Kapitel II Ökodesign-Anforderungen muss die Rahmenbedingungen festlegen.

In der Arbeitsplanung für 2022-2024 findet sich derzeit keine horizontale Maßnahme, hier muss nachgebessert werden. Die oben genannten Informationspflichten, beispielsweise zur Lebensdauer, hätten das Potential den Wettbewerb schnell in Richtung haltbarer und reparierbarer Produkte zu lenken. Die EU-Kommission beklagt selbst die mangelnden Informationen zu umweltfreundlichen Produkteigenschaften und sollte diese günstige Gelegenheit nutzen, dies abzustellen.

HORIZONTALE REGULIERUNG MUSS IN DIE ARBEITSPLANUNG AUFGENOMMEN WERDEN

In der aktuellen (2022-2024) und in den zukünftigen Arbeitsplanungen müssen horizontale Regulierungsmaßnahmen prioritär berücksichtigt und mit einem Budget hinterlegt werden.

3. VORZEITIGE OBSOLESENZ

Obwohl vorzeitige Obsoleszenz eines der vordringlichen Probleme nachhaltiger Produktpolitik ist, wird der Begriff „premature obsolescence“ in der ESPR lediglich einmal erwähnt. Es ist jedoch wichtig, dass Verbraucher:innen vor Produkten geschützt werden, die so konstruiert sind, dass ein verfrühter Verfall vom Hersteller wenn nicht kalkuliert, so doch billigend in Kauf genommen wird. Hier gilt es, ein generelles Verkaufsverbot für den Binnenmarkt zu formulieren, das für Produkte mit bestimmten Merkmalen gilt, die zu vorzeitiger Obsoleszenz führen. Die Dringlichkeit eines solchen Verbotes wird unterstrichen durch Ergebnisse einer öffentlichen Befragung der Europäischen

Kommission: demnach gaben 76 Prozent der Befragten an, dass sie in den letzten drei Jahren den unerwarteten Ausfall eines Produkts erlebt haben.⁷

Die Herausforderung besteht darin, Anforderungen zu definieren, die weit genug gefasst sind, um für möglichst viele Produkte zu gelten, und die gleichzeitig anwendbar und durchsetzbar sind. Im diesem Zusammenhang ist zu klären, welche Produktmerkmale zu vorzeitiger Obsoleszenz führen. Die Initiative „Empowering the consumer for the green transition“ gibt hierzu erste Anregungen.⁸ So könnte es zum Beispiel verboten werden, Produkte so zu konzipieren dass die Funktionsfähigkeit verhindert oder einschränkt wird, wenn Verbraucher:innen Verbrauchsmaterial oder Ersatzteile verwenden, die nicht von demselben Hersteller stammen.

Auch weitgehende **Informationspflichten zur Haltbarkeit und Reparierbarkeit von Produkten** wären nach Ansicht des vzbv ein starker Hebel, um Verbraucher:innen vor vorzeitiger Obsoleszenz zu schützen (siehe hierzu auch Punkt III, 2).

Vorrangig wäre es, durch die Europäische Kommission zeitnah eine offizielle Identifizierung und Beschreibung bekannter Praktiken vorzeitiger Obsoleszenz erstellen zu lassen. Eine solche Liste müsste als Anhang zur ESPR regelmäßig erweitert und aktualisiert werden. Denn es sind immer neue Versuche von Herstellern zu erwarten, Reparaturen zu verhindern oder neue Produkte mit Schwachstellen zu entwickeln, die nur für eine kurze Nutzungsdauer gebaut sind.

PRODUKTE, DIE MERKMALE AUFWEISEN, DIE ZU VORZEITIGER OBSOLESZENZ FÜHREN, DÜRFEN IM BINNENMARKT NICHT VERTRIEBEN WERDEN

Dazu ist eine rechtlich bindende Auflistung bekannter Produktmerkmale erforderlich, die zu vorzeitiger Obsoleszenz führen.

4. SELBSTREGULIERUNG HAT SICH NICHT BEWÄHRT – PRÄMBEL 44, ARTIKEL 18

In der Ökodesign-Richtlinie wurde freiwilligen Selbstverpflichtungen der Industrie teilweise der Vorzug vor ordnungspolitischen Maßnahmen gegeben. Es bestand die Erwartung, auf diese Weise Ökodesign-Standards schneller oder kostengünstiger erreichen zu können. Jedoch hat die Verabschiedung bestehender freiwilliger Vereinbarungen oft länger gedauert als erwartet, und ihr Anspruchsniveau war nicht hoch genug. So gibt es zum Beispiel seit 2011 eine Selbstregulierungsvereinbarung der Hersteller zu Druckern⁹, dennoch reißen die Beschwerden der Verbraucher:innen bei dieser Produktgruppe – auch was vorzeitige Obsoleszenz betrifft – nicht ab. In Frankreich laufen hierzu Ermittlungen gegen mehrere Hersteller.¹⁰

⁷ Europäische Kommission: A New Consumer Agenda. Factual summary report – public consultation, 2020, S. 19, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/opc_consumer_agenda_factual_summary_report.pdf, 21.07.2022

⁸ Annex I des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EU hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen, zum Beispiel 23h und 23i https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ccf4e0b8-b0cc-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF, 21.07.2022

⁹ Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM): ENER 4. Bildgebende Geräte (Drucker, Scanner, Kopierer...), <https://netzwerke.bam.de/Netzwerke/Content/DE/Standardartikel/Evpg/Evpg-Produktgruppen/Elektronik/ener-04-imaging.html>, 21.07.2022

¹⁰ Halte à l'Obsolescence Programmée (HOP): FAQ, <https://www.halteobsolescence.org/a-propos/#faq>, 21.07.2022

In Artikel 18 „Self-regulation measures“ der ESPR werden zwar Rahmenbedingungen und Prüfmechanismen für Selbstregulierungsmaßnahmen ausführlich beschrieben, dennoch ist zu bezweifeln, dass solche (auch für Hersteller) aufwendigen Prozesse schneller und kostengünstiger zu denselben umfassenden Designverbesserungen führen können, als verpflichtende Vorgaben.

Die Selbstregulierung sollte im Rahmen des EU-Ökodesign notwendige verbindliche Rechtsvorschriften nicht mehr verzögern oder verhindern. Insbesondere im Hinblick auf den erweiterten Geltungsbereich des Ökodesigns auf kritische Sektoren und Produktgruppen müssen alle Ressourcen auf verbindliche Regulierungen konzentriert werden.

SELBSTREGULIERUNG HAT SICH NICHT BEWÄHRT

Der Artikel 18 ist vollständig zu streichen.

IV. DIGITALER PRODUKTPASS – KAPITEL III

Ein digitaler Produktpass kann dazu beitragen, die Rückverfolgbarkeit entlang der Wertschöpfungskette zu verbessern und den Verbraucher:innen nützliche Informationen über die Eigenschaften und Nachhaltigkeitsaspekte eines Produktes zu geben. Für Verbraucher:innen wichtig sind Informationen zu den Leistungsmerkmalen eines Produkts, zur Lebensdauer und zu Reparaturmöglichkeiten, aber auch Informationen zur richtigen Verwendung, Wartung und Entsorgung.

Der Fokus der Ökodesign-Verordnung liegt zwar auf ökologischen Verbesserungen von Produkten, dennoch darf der soziale Aspekt bei der Herstellung der Güter, wie zum Beispiel die Arbeitsbedingungen, nicht komplett außer Acht gelassen werden. Der Produktpass würde sich gut eignen, die gesamte Nachhaltigkeit – also auch die soziale – abzubilden.

Darüber hinaus ist der digitale Produktpass ein notwendiges Instrument, um die Marktüberwachung zu stärken und so sicherzustellen, dass die Verbraucher:innen von konformen Produkten profitieren. Vorrangig sollten Produkte behandelt werden, die von einer größeren Transparenz in der Lieferkette stark profitieren würden, wie zum Beispiel elektronische Geräte und Textilien.

Auch dynamische Informationen, die nicht die Herstellung, sondern die Nutzungszeit betreffen, sind für einen umweltfreundlichen Konsum wichtig. So könnte zum Beispiel die Dokumentation eines erfolgten Austausches von Verschleißteilen oder die Information über die Nutzungshäufigkeit dazu beitragen, das Vertrauen der Verbraucher:innen in den Secondhandmarkt zu stärken.

Wesentliche Informationen müssen aber nach wie vor offline auf der Produktverpackung bereitgestellt werden. Bei der Entwicklung von digitalen Produktpässen ist sicherzustellen, dass Verbrauchervertreter:innen an den Prozessen beteiligt werden. Nur so ist gewährleistet, dass die für Verbraucher:innen wichtigen Informationen transparent und vertrauenswürdig vorgehalten und in verbraucherfreundlichen Schnittstellen abrufbar gemacht werden.

DER DIGITALE PRODUKTPASS IST EIN UNVERZICHTBARES INSTRUMENT ZUR FÖRDERUNG NACHHALTIGER PRODUKTE

Bei der Konzipierung und Ausarbeitung ist sicherzustellen, dass er seine Funktion als Instrument einer zuverlässigen, leicht zugänglichen, leicht verständlichen und umfassenden Verbraucherinformation erfüllen kann.

V. VERNICHTUNG VON NICHT VERKAUFTEN KONSUMGÜTERN – KAPITEL VI, ARTIKEL 20

Es ist positiv zu bewerten, dass sich der vorliegende Verordnungsvorschlag einem zentralen Problem der Wegwerfwirtschaft widmet: der Vernichtung von noch gebrauchsfähigen Gütern. Der vzbv begrüßt die Einführung einer Berichtspflicht, die Unternehmen ab einer bestimmten Größe dazu verpflichtet, über Anzahl und Gründe von nicht verkauften Produkten Auskunft zu geben, sowie über deren Weiterbehandlung nach Maßgabe der Abfallhierarchie.¹¹ Der vzbv sieht hierin eine sinnvolle Weiterentwicklung der Produktverantwortung, die die Wirtschaftsakteure stärker in die Realisierung einer Kreislaufwirtschaft einbindet. Vor allem das Ausmaß der Vernichtung von neuen oder noch gebrauchsfähigen Waren ist bisher noch nicht hinreichend untersucht. Einzelne Untersuchungen legen nahe, dass die Abfallhierarchie diesbezüglich aus verschiedenen Gründen oft nicht eingehalten wird.¹² Es wird geschätzt, dass allein in Deutschland jedes Jahr Waren im Wert von sieben Milliarden Euro vernichtet werden, was zu einer erheblichen Abfallproduktion führt.¹³ Die durch Vernichtung verschwendeten Ressourcen sind nicht unerheblich und gefährden mittelfristig auch die Versorgung der Verbraucher:innen mit Konsumgütern zu bezahlbaren Preisen.

An einer Reduzierung der so entstehenden Abfallmengen haben sowohl Verbraucher:innen als auch Hersteller neben dem ökologischen auch ein ökonomisches Interesse: denn Produkte, die nicht verkauft werden, müssen in das gesamte Sortiment eingepreist werden.

DIE EINFÜHRUNG EINER BERICHTSPFLICHT IST EIN NOTWENDIGES INSTRUMENT ZUM SCHUTZ VON RESSOURCEN

Eine Berichtspflicht über den Umgang mit nichtverkauften Konsumgütern ist eine notwendige Voraussetzung um Stoffströme zukünftig durch regulative Maßnahmen zu steuern und die Kreislaufwirtschaft voranzubringen.

Der vzbv fordert neben der Berichtspflicht auch ein Verbot der Zerstörung unverkaufter Ware. Dieses Verbot sollte nicht – wie vorgesehen – erst mittels eines delegierten Rechtsaktes (Absatz 3) in die Zukunft verschoben werden. Es wird Zeit brauchen, bis die Berichtspflichten für alle Produktgruppen ausgearbeitet und umgesetzt sind, und in der Zwischenzeit trägt die Praxis der Vernichtung unverkaufter Ware weiter zum Klimawandel bei. Selbst wenn die Durchsetzung eines solchen Verbotes ohne die noch zu schaffende Datengrundlage schwierig ist, hätte es eine wichtige Signalwirkung, die ein bestimmtes Verhalten von Unternehmen stigmatisiert. Insbesondere für Marktbereiche, in denen diese Praxis bereits bekannt ist (zum Beispiel Textilien und Elektronik), ist die schnelle Durchsetzung eines solchen Verbotes geboten. Dann wäre eine Verfolgung

¹¹ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, Artikel 4, Amtsblatt der Europäischen Union, S. L312/3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0098&from=DE>, 21.07.2022

¹⁰ Bamberger Forschungsgruppe Retourenmanagement; Retouren: Warum 20 Millionen Artikel vernichtet werden, 09.10.2019, <https://www.uni-bamberg.de/presse/pm/artikel/retourenvernichtung-asdecker-2019/>, 21.07.2022

¹³ Deutsche Welle: Online retailers are destroying goods but won't say how much ends up as trash, 07.02.2020, <https://www.dw.com/en/destroy-packages-online-shopping/a-52281567>, 21.07.2022

von Verstößen durch nationale Behörden nach Hinweisen von Whistleblower und/oder Recherchen von Medien oder NGOs möglich.

VERBOT DER VERNICHTUNG UNVERKAUFTER WAREN DARF NICHT VERSCHOBEN WERDEN

Ein Verbot muss bereits Bestandteil der ESPR sein (zumindest für Elektronik und Textilien) und sollte nicht auf künftige Rechtsakte verschoben werden.

VI. MARKTÜBERWACHUNG – KAPITEL XI, ARTIKEL 59 FF

Der Mangel an Einhaltung und wirksamer Durchsetzung der Vorschriften behinderte bereits in der Vergangenheit die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele. Eine Schätzung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2019 errechnete, dass 10-25 Prozent der Produkte auf dem Markt nicht mit den einschlägigen Ökodesign-Anforderungen übereinstimmen.¹⁴

1. MARKTÜBERWACHUNG STÄRKEN

Der vzbv begrüßt, dass im Kapitel XI der Marktüberwachung ausführlich Raum gegeben wird. Zu begrüßen ist außerdem, dass mit der Einführung digitaler Instrumente wie dem Produktpass die Marktaufsichtsbehörden bei der Überprüfung der Einhaltung der Kriterien und Vorgaben zukünftig unterstützt werden sollen.

Allerdings sollten bereits in der ESPR Mindestvorgaben hinsichtlich der Anzahl der vorzunehmenden Kontrollen (Artikel 60) gemacht werden und nicht erst mittels delegierter Rechtsakte in unbestimmter Zukunft. Auch horizontale Maßnahmen müssen auf die Einhaltung der Kriterien überprüft werden.

In Deutschland existieren zwar bereits Konzepte zur Marktüberwachung, diese Leitlinien sind aber für die Bundesländer nicht bindend.¹⁵ Auch besteht keine Transparenz über die Arbeit der Marktüberwachungsbehörden der Länder, und somit keine Möglichkeit einer öffentlichen Kontrolle. Daher ist es sinnvoll, dass bereits im ESPR Vorgaben für alle Mitgliedstaaten gemacht werden und ein verbindlicher einheitlicher Leitfaden für die Marktüberwachung mit verbindlichen Prozentsätzen von Tests zur Überprüfung der Einhaltung der Vorgaben vorgegeben wird. Die Aktivitäten und Ergebnisse der Marktüberwachungsbehörden müssen transparent, das heißt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

MAßNAHMEN ZUR MARKTÜBERWACHUNG MÜSSEN VERSTÄRKT UND FÜR ALLE MITGLIEDSTAATEN VERBINDLICH FESTGELEGT WERDEN

Dazu gehört die Erarbeitung eines Konzepts und eines Leitfadens sowie die Festlegung auf einen verbindlichen Mindestprozentsatz von Tests zur Überprüfung der Einhaltung der neuen Anforderungen durch die EU-Kommission. Der Leitfaden sollte konkrete abschreckende Sanktionen vorsehen, um sicherzustellen, dass die Unternehmen die Nachhaltigkeitsvorschriften einhalten.

¹⁴ Europäischer Rechnungshof: Sonderbericht. Die Maßnahmen der EU in den Bereichen Ökodesign und Energieverbrauchskennzeichnung: Der wichtige Beitrag zu mehr Energieeffizienz wurde durch erhebliche Verzögerungen und die Nichteinhaltung von Vorschriften geschmälert, 2020; S. 36; <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/eu-energy-labels-1-2020/de/>, 13.07.22

¹⁵ Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM): Ökodesign / EU-Energielabel Marktüberwachung, <https://netzwerke.bam.de/Netzwerke/Navigation/DE/Evpg/EVPG-Marktaufsicht/evpg-marktaufsicht.html>, 06.07.22

2. VERBRAUCHERBESCHWERDEN ERMÖGLICHEN

Des Weiteren müssen **Verbraucher:innen problematische Produkte**, bei denen die Nichteinhaltung mit Ökodesign Anforderungen beobachtet wird, **einfach melden** können. Insbesondere wenn es um Kriterien der Haltbarkeit und Reparierbarkeit von Produkten geht, sind Verbraucher:innen sehr gut in der Lage, auf die Nicht-Konformität hinzuweisen und Verdachtsfälle an die entsprechenden Marktüberwachungsbehörden oder Verbraucherorganisationen weiterzuleiten. Hierzu sind leicht zugängliche, niedrigschwellige und gut auffindbare Angebote zu machen. Die bereits existierende Plattform „trop vite usé“¹⁶, die von der belgischen Verbraucherorganisation „Test Achats“ betrieben wird, kann hier als gutes Beispiel gelten und als Blaupause für anderen Mitgliedstaaten dienen. Die Finanzierung eines solchen Angebots muss von den Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission sichergestellt werden.

VERBRAUCHER:INNEN MÜSSEN EINE EINFACHE NIEDERSCHWELIGE MELDEMÖGLICHKEIT BEI VERDACHT AUF NICHT-KONFORMITÄT HABEN

Entsprechende Portale müssen von den Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission finanziert werden.

3. PRODUKTE IM FERNABSATZ – ARTIKEL 29

Der Umgang mit **Produkten im Fernabsatz** hinsichtlich Marktüberwachung ist noch unklar, dieser Punkt sollte noch spezifiziert werden. Es ist von entscheidender Bedeutung, die Vorschriften über die Verantwortung von Online-Marktplätzen zu verschärfen. Der Online-Kauf ist ungebrochen auf Wachstumskurs und ein großer Teil der nicht-konformen Verbraucherprodukte gelangen über Online-Marktplätze auf den europäischen Markt.¹⁷

Online-Verkaufsplattformen sollten als Wirtschaftsakteur definiert werden, damit für sie dieselben Pflichten gelten wie für andere Wirtschaftsakteure. Zudem sollten den Betreibern von Online-Marktplätzen schärfere Sorgfaltspflichten für Dritthändler auf ihren Plattformen auferlegt werden. So sollten sie unter anderem prüfen, inwieweit Produkte und Dritthändler auf ihren Plattformen gesetzeskonform sind, beziehungsweise agieren.

Die Bestimmungen für eine effektive Zusammenarbeit mit den Marktaufsichtsbehörden reichen nicht aus: Online-Marktplätze müssen die Verantwortung für die über sie verkauften / angepriesenen Produkte übernehmen.

ONLINE-VERKAUFSPLATTFORMEN SOLLTEN ALS WIRTSCHAFTSAKTEUR DEFINIERT WERDEN.

Andernfalls werden sie leicht zum Einfallstor für nicht ökodesignkonforme Produkte in den Europäischen Binnenmarkt.

¹⁶ Test Achat: Trop vite usé, <https://www.test-achats.be/trop-vite-use>; 22.07.2022

¹⁷ Siehe hierzu: vzbv, Pressemitteilung vom 14.03.2022, Online-Handel: Auf Produktsicherheit muss Verlass sein, <https://www.vzbv.de/meldungen/online-handel-auf-produktsicherheit-muss-verlass-sein>, 01.08.2022

VII. RECHTSBEHELFE BEI NICHTEINHALTUNG VON ÖKODESIGN-VORGABEN

Es ist abzusehen, dass auch ein verbessertes System der Marktüberwachung zukünftig allein nicht mehr ausreichen wird, die Rechtsvorschriften durchzusetzen und die Einhaltung des erweiterten Kriterienkataloges für Verbraucher:innen zuverlässig zu garantieren. Daher ist die Einführung weiterer unterstützender Instrumente notwendig. Diese müssen stärker die Interessen von Verbraucher:innen berücksichtigen. Zukünftig müssen bei Nicht-Konformität mit Ökodesign-Vorgaben individuelle und kollektive Rechtsbehelfe für Verbraucher:innen und Verbraucherverbände zur Verfügung stehen.

Derzeit besteht nach Ablauf der zweijährigen Gewährleistungsfrist in Deutschland zum Beispiel bei Nicht-Vorhaltung der notwendigen Ersatzteile nach Ökodesign eine Rechtslücke, die über Änderungen weiterer EU-Gesetzgebungen geschlossen werden könnte. Mögliche Rechtsbehelfe könnten in der Lieferung eines Ersatzprodukts, einer Preisminderung oder auch der Zahlung eines Schadenersatzes münden. Hierfür könnte zum einen über die Implementierung eines Rechtsbehelfs in der ESPR für Verbraucher:innen bei Nicht-Konformität nachgedacht werden. Für die Umsetzung könnte hier der in Artikel 35 aufgezeigte Weg aus dem aktuellen Entwurf der Produktsicherheitsverordnung für den Fall eines Produktrückrufs dienen.¹⁸

Zum anderen könnte auch die Änderung nachfolgender EU-Gesetzgebungen in Erwägung gezogen werden:

1. Kaufrecht

Entspricht ein Produkt nicht den Ökodesign-Anforderungen, so gilt es als nicht vertragsgemäß im Sinne von Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2019/771¹⁹ und gibt Verbraucher:innen das Recht auf Abhilfe nach Maßgabe des Artikels 13 dieser Richtlinie. In einem weiteren Schritt bedürfte es noch der Verlängerung der Gewährleistung, die sich idealerweise an der vom Hersteller anzugebenden Lebensdauer der Produkte orientiert.

2. Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken

Das Inverkehrbringen, Vermarkten oder Anbieten eines Produkts, das die Ökodesign-Anforderungen nicht erfüllt, sollte als unter allen Umständen verbotene unlautere Geschäftspraxis im Sinne von Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie 2005/29/EG²⁰ eingestuft werden und Verbraucher:innen damit auch einen individuellen Rechtsbehelf gemäß Artikel 11a dieser Richtlinie eröffnen. Diese Ergänzung ist wichtig, um Verbraucher:innen über vertragsrechtliche Ansprüche der Richtlinie (EU 2019/771) hinaus auch einen zumindest gewährleistungsähnlichen Rechtsbehelf auf Preisminderung oder Vertragsaufhebung gegenüber dem für die ESPR-Konformität verantwortlichen Hersteller oder Importeur einzuräumen.

3. Richtlinie für Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher:innen

¹⁸ Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die allgemeine Produktsicherheit, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 87/357/EWG des Rates und der Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, Artikel 35, S. 60, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e6adc4a2-da3d-11eb-895a-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF, 21.07.2022

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0771&from=DE>

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0771&from=de>, 1.08.2022.

Verbraucher:innen sollten das Recht haben, ihre Rechte in Bezug auf die Nichteinhaltung der Anforderungen dieser Verordnung durch repräsentative Klagen auf Abhilfe gemäß der Richtlinie (EU) 2020/1828²¹ durchzusetzen. Ebenso sollte Verbraucherverbänden unionsweit die Möglichkeit eröffnet werden, Verstöße gegen die ESPR wegen Inverkehrbringens von nicht verkehrsfähigen Waren im Wege der Unterlassungsklage zu verfolgen. Zu diesem Zweck sollte in der ESPR vorgesehen werden, dass die Richtlinie (EU) 2020/1828 für Verbandsklagen wegen der Nichteinhaltung der Anforderungen dieser Verordnung, die den Kollektivinteressen der Verbraucher:innen schaden oder schaden können, Anwendung findet. Die ESPR sollte deshalb in den Anhang zum Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2020/1828 aufgenommen werden.

VERBRAUCHER:INNEN MÜSSEN BEI NICHT-KONFORMITÄT MIT EU-ÖKODESIGN-VORGABEN RECHTSBEFELFE ZUR VERFÜGUNG STEHEN

Die Europäische Kommission muss die rechtlich geeigneten Möglichkeiten hierzu prüfen und umsetzen.

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020L1828&from=DE>, 01.08.2022