

005894/EU XXIV.GP
Eingelangt am 02/02/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 30.1.2009
SEK(2009) 90

ARBEITSPAPIER DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**Vereinfachung der EU-Rechtsvorschriften im Bereich Bezeichnung und Etikettierung
von Textilerzeugnissen – Folgenabschätzung - Zusammenfassung**

{COM(2009) 31 endgültig}
{SEK(2009) 91}

ARBEITSPAPIER DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Vereinfachung der EU-Rechtsvorschriften im Bereich Bezeichnung und Etikettierung von Textilerzeugnissen – Folgenabschätzung - Zusammenfassung

Die EU-Vorschriften im Bereich Bezeichnung und Etikettierung von Textilerzeugnissen bestehen aus drei Richtlinien, die in den letzten Jahren wiederholt geändert wurden, um neue Faserbezeichnungen in das europäische Recht aufzunehmen (Anpassung an den technischen Fortschritt). In der Richtlinie 96/74/EG zur Bezeichnung von Textilerzeugnissen ist vorgeschrieben, dass für die Etikettierung der Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen ausschließlich die vereinheitlichten Bezeichnungen verwendet werden dürfen, die in Anhang I dieser Richtlinie aufgeführt sind. Die Richtlinien 96/73/EG und 73/44/EWG enthalten die vorgeschriebenen Analysemethoden für die Überprüfung, ob die Zusammensetzung der Textilerzeugnisse mit den Angaben des Etiketts übereinstimmt.

Diese Richtlinien über die Bezeichnung von Textilerzeugnissen müssen jedes Mal geändert werden, wenn eine neue generische Bezeichnung für eine neuartige Faser in die technischen Anhänge aufgenommen werden soll. Das Verfahren beginnt damit, dass ein Wirtschaftsteilnehmer ein Antragsdossier bei den Kommissionsdienststellen einreicht. Unter politischem und juristischem Blickwinkel handelt es sich bei der Einführung einer neuen Faserbezeichnung nur um eine geringfügige technische Änderung der EU-Rechtsvorschriften. Allerdings handelt es sich bei diesen Rechtsvorschriften um Richtlinien, so dass alle Mitgliedstaaten tätig werden müssen, um die Änderungsrichtlinien in nationales Recht zu übernehmen. Erfahrungsgemäß vergeht zwischen der Antragstellung für eine neue Faserbezeichnung und deren EU-weiter Übernahme sehr viel Zeit. Daher wird im Zuge des Programms zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften, an dessen Umsetzung die Europäische Kommission derzeit arbeitet, eine Neufassung der EU-Rechtsvorschriften für die Bezeichnung und Etikettierung von Textilerzeugnissen vorgeschlagen, um ihre Anpassung an den technischen Fortschritt zu vereinfachen.

Das Hauptproblem des geltenden Rechtsrahmens besteht sowohl für die Behörden als auch für die Industrie darin, dass von dem Zeitpunkt, an dem der Antrag auf Aufnahme einer neuen Faserbezeichnung gestellt wird, viel Zeit verstreicht, bis sie EU-weit rechtlich eingeführt wird. Mit der Vereinfachung des EU-Rechts in diesem Bereich wird somit eine Verschlinkung des Verfahrens bezweckt, damit die Aufnahme einer neuen Faserbezeichnung in die technischen Anhänge der Richtlinien zeitsparender vonstatten geht. Die untersuchten Optionen haben somit keinen Einfluss auf die Bestimmungen zur Etikettierung von Textilerzeugnissen hinsichtlich ihrer Faserzusammensetzung, und der institutionelle Entscheidungsprozess bleibt unverändert.

Will man die Zeitspanne bis zum rechtmäßigen Inverkehrbringen einer Faser mit neuer Bezeichnung in der EU verkürzen, bietet es sich an, die drei bestehenden Richtlinien in eine oder in drei Verordnungen umzuwandeln, wobei die Lösung mit einer einzigen Verordnung vorzuziehen wäre, wenn vom Juristischen Dienst bestätigt werden sollte, dass diese Lösung aus juristischer Sicht einwandfrei ist.

Mit einer Verordnung würde die Anpassung an den technischen Fortschritt vereinfacht. Die Mitgliedstaaten bräuchten die in Form von Richtlinien erlassenen technischen Änderungen

nicht mehr in nationales Recht umsetzen, was unmittelbar zu einer administrativen Entlastung führen würde. Zudem würde dies ermöglichen, dass Fasern mit neuen Bezeichnungen um zwölf Monate früher in Verkehr gebracht werden könnten, als es unter den heutigen Gegebenheiten der Fall ist, was enorme Vorteile für die Wirtschaftsteilnehmer mit sich brächte.

Es wurde auch geprüft, ob eine nichtlegislative Lösung bei den Textilbezeichnungen machbar wäre. Auf die Etikettierung von Textilien mit ihren Bezeichnungen ganz zu verzichten, ist jedoch keine Option. Die Information der Verbraucher ist in diesem Bereich von besonderer Bedeutung, weil der Tragekomfort mit den Eigenschaften der Fasern zusammenhängt und auch weil manche Verbraucher Allergien auf bestimmte Fasern entwickeln können. Darüber hinaus wurden die Rechtsvorschriften der Europäischen Union in diesem Bereich entwickelt, um die nationalen Vorschriften zu vereinheitlichen und technische Hemmnisse für den freien Verkehr der Textilerzeugnisse auf dem Gemeinschaftsmarkt zu beseitigen. Zudem ist es für die Wirtschaftsteilnehmer von Vorteil, wenn von ihnen entwickelte neue Fasern weithin bekannt gemacht werden.

Eine mögliche Selbstregulierung wurde ebenfalls in Erwägung gezogen. Wie die Erfahrung mit den Anträgen auf Einführung neuer Faserbezeichnungen jedoch gezeigt hat, ähneln die vorgeschlagenen Bezeichnungen manchmal eher einem Markennamen als einem Fasernamen, der auf die Fasereigenschaften Bezug nimmt, die vorgeschlagene Beschreibung der Faser stimmt nicht in jedem Fall mit den Fasereigenschaften überein, so dass der Verbraucher falsche Informationen erhält, und die vorgeschlagenen Methoden sind fast immer unvollständig oder nicht fundiert, so dass die Marktüberwachungsbehörden die Übereinstimmung nicht beurteilen können.

Die Mitgliedstaaten haben sich weder für die eine noch für die andere Option ausgesprochen. Daher wurden beide oben angesprochenen Optionen nicht weiter geprüft.

Es wurde ferner geprüft, ob sich die vorgeschlagene Vereinfachung der Vorschriften negativ auf Umwelt und Beschäftigung auswirken könnte. Hinsichtlich der Umwelt scheint diese Vereinfachung die gegenwärtige Lage nicht zu verändern. Es gibt keinerlei Belege dafür, dass die Schnelligkeit, mit der neue Textilfasern auf dem Markt eingeführt werden, ökologische Probleme verursacht. Man könnte vielmehr argumentieren, dass es ökologisch sinnvoll ist, die Herstellung von Fasern zu fördern, die eine Naturfaser wie Baumwolle ersetzen können, deren Erzeugung ökologisch nicht unproblematisch ist. Daher wurde nicht weiter untersucht, ob die Markteinführung einer neuen Textilfaser pro Jahr möglicherweise Umweltschäden verursacht.

Bei der Beschäftigung ist die Situation ähnlich. Ein beschleunigtes Inverkehrbringen neuer Textilfasern kann sich auf die Beschäftigungslage nur positiv auswirken. Ihre Innovationskraft im Zusammenhang mit neuen Textilfasern stellt eine der Wettbewerbsstärken der europäischen Textil- und Bekleidungsindustrie dar. Dies hat neben anderen Faktoren dazu beigetragen, dass diese Branche in den vergangenen Jahrzehnten tiefgreifende Modernisierungs- und Umstrukturierungsprozesse bewältigen und auf diese Weise ihre weltweite Führungsposition in Bereichen wie technische Textilien, Industrietextilien und Mode behaupten konnte. Die strukturelle Entwicklung der Branche tendiert zur Konzentration in größeren und moderneren Unternehmen, die zwar weniger Arbeitnehmer beschäftigen, diese dafür aber besser bezahlen. Der Arbeitsplatzabbau in der europäischen Textil- und Bekleidungsbranche ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass sich auf internationaler Ebene die Kombination der Produktionsfaktoren verschoben hat. Im

Vergleich mit anderen Weltregionen kann Europa auf die Kombination von Technik, Know-how und Personalkosten zählen, die Wettbewerbsvorteile bei der Herstellung von hochwertigen und innovativen Erzeugnissen mit hoher Wertschöpfung mit sich bringt, weshalb die europäischen Unternehmen regelmäßig die Massenproduktion einstellen. Unter diesen Gegebenheiten tragen neue Textilfasern zur Neuformierung der Textil- und Bekleidungsindustrie bei, die trotz ihres sinkenden Anteils an der europäischen Wirtschaft insgesamt nach wie vor 3,5 % der industriellen Wertschöpfung erwirtschaftet¹. Negative Folgen der vorgeschlagenen Vereinfachung der Vorschriften im Beschäftigungsbereich sind daher nicht abzusehen und wurden somit auch nicht weiter untersucht.

Außer der Option, eine Verordnung zu erlassen, wurden noch weitere Möglichkeiten bewertet, wie die Zeit zwischen Einreichung eines Antrags für eine neue Faser und ihrer rechtlichen Einführung in der EU verkürzt werden kann.

Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass die Antragsdossiers, insbesondere hinsichtlich der Analysemethoden, nur selten vollständig sind. Daher sollte untersucht werden, ob mit der Bereitstellung einer genaueren Anleitung zur Erstellung von Antragsdossiers ein konkreter Vorteil für die Wirtschaftsteilnehmer, die Verbraucher und die Behörden verbunden wäre.

Darüber hinaus wurde auch erwogen, ob die Antragsdossiers von einem der bestehenden Fachlabors untersucht werden könnten, bevor sie den Kommissionsdienststellen vorgelegt werden.

Und schließlich wurde die Idee durchdacht, den Inhalt der technischen Richtlinien über die Analysemethoden in den Normungsprozess zu überführen. Technische Verfahren können in europäische Normen umgewandelt werden. Diese Option würde eine weitere Vereinfachung der Rechtsvorschriften der Europäischen Union bedeuten. Deshalb war es angezeigt zu prüfen, ob mit diesem Schritt die Hauptzielsetzung einer Beschleunigung des rechtmäßigen Inverkehrbringens von neuen Fasern in der EU gefährdet wäre.

Vor dem Hintergrund dieser Ziele wurden die folgenden politischen Optionen und Teiloptionen untersucht:

- (1) **Option 1: Keine Änderung der Politik** – Diese Option gilt in der Analyse als Ausgangsszenario und alle anderen Optionen werden am derzeitigen Verfahren gemessen.
- (2) **Option 2: Erlass einer neuen Verordnung (oder mehrerer)** - Dazu müssten die drei geltenden Richtlinien für die Bezeichnung und Etikettierung von Textilerzeugnissen durch eine Verordnung (oder mehrere Verordnungen) ersetzt werden, was folgende Teiloptionen umfasst:
 - (a) Option 2.1: Erlass einer neuen Verordnung (oder mehrerer) ohne Einführung zusätzlicher Bestimmungen;
 - (b) Option 2.2: Erlass einer neuen Verordnung (oder mehrerer) mit Ergänzung durch einen Anhang, in dem der Inhalt des Antragsdossiers beschrieben wird;

¹ Zahlen von Eurostat.

- (c) Option 2.3: Erlass einer neuen Verordnung (oder mehrerer) samt Vorschriften im Hinblick auf die Erstellung einer Liste von durch die Mitgliedstaaten anerkannter Labors;
 - (d) Option 2.4: Erlass einer neuen Verordnung (oder mehrerer) einschließlich eines Anhangs, in dem der Inhalt des Antragsdossiers beschrieben wird, und samt Vorschriften im Hinblick auf die Erstellung einer Liste von durch die Mitgliedstaaten anerkannter Labors (Option 2.2 plus Option 2.3).
- (3) **Option 3: Verfolgung eines kombinierten gesetzgeberischen/nichtgesetzgeberischen Ansatzes (Normung)** – Dies würde bedeuten, dass eine neue Verordnung die bereits in der (geänderten) Richtlinie 96/74/EG enthaltenen Vorschriften aufnehmen würde, wohingegen die Methoden der quantitativen Analyse in die Normung überführt würden.
- (a) Option 3.1: Erlass einer neuen Verordnung (oder mehrerer)/Einführung von Normungsverfahren ohne zusätzliche Bestimmungen;
 - (b) Option 3.2: Erlass einer neuen Verordnung (oder mehrerer)/Einführung von Normungsverfahren mit Ergänzung durch einen Anhang, in dem der Inhalt des Antragsdossiers beschrieben wird;
 - (c) Option 3.3: Erlass einer neuen Verordnung (oder mehrerer)/Einführung von Normungsverfahren samt Vorschriften im Hinblick auf die Erstellung einer Liste von durch die Mitgliedstaaten anerkannter Labors;
 - (d) Option 3.4: Erlass einer neuen Verordnung (oder mehrerer)/Einführung von Normungsverfahren einschließlich eines Anhangs, in dem der Inhalt des Antragsdossiers beschrieben wird, und samt Vorschriften im Hinblick auf die Erstellung einer Liste von durch die Mitgliedstaaten anerkannter Labors (Option 3.2 plus Option 3.3).

Die vorgeschlagenen politischen Optionen könnten die erforderliche Zeitspanne bis zur Genehmigung eines Antrags auf eine neue Faserbezeichnung erheblich verkürzen und dadurch wirtschaftlichen Nutzen und Kosteneinsparungen mit sich bringen. Ferner hat die Analyse ergeben, dass erhebliche Zeiteinsparungen innovationsfördernd wirken können.

Die Industrie und die Mitgliedstaaten gehen davon aus, dass eine raschere Einführung von neuen Faserbezeichnungen dazu führen wird, dass mehr Fasern auf den Markt gebracht werden. Nach Branchenangaben wird mit einer neuen Faser ein jährlicher Nettogewinn von 100 000 EUR bis 2 Mio. EUR erwirtschaftet; dies hängt von mehreren Faktoren ab. Würden jedes Jahr ein oder zwei neue Faserbezeichnungen zusätzlich genehmigt, könnte die Branche einen deutlich höheren Gewinn erwirtschaften. Welche Vorteile für die nachgeschalteten Produzenten verbunden wären, die neue und innovative Fasern verwenden, wurde nicht analysiert. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass eine der neueren Fasern, Elasthan, die besonders dehnbar ist, zu enormen Veränderungen in der Bekleidungsherstellung geführt und dadurch Wettbewerbsvorteile und hohe Gewinne generiert hat.

Besonders für den Mittelstand scheint es wichtig zu sein, dass die Zeitspanne zwischen der Investition in die Entwicklung einer neuen Faser und der Möglichkeit, sie unter einer neuen Bezeichnung in den Handel zu bringen, verkürzt wird. Nach Informationen der Hersteller

kann die Existenz eines KMU komplett davon abhängen, wie lange es bis zur Markteinführung einer bestimmten Faser dauert.

Nach Analyse und Vergleich der einzelnen politischen Optionen gelangt man zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Der wichtigste Nutzen für die Wirtschaft ergibt sich daraus, dass eine Faser nach Einreichung des Antrags für eine neue Faserbezeichnung rascher unter der neuen Bezeichnung in Verkehr gebracht werden kann. Dadurch lassen sich Verwaltungskosten einsparen und schneller Erlöse aus dem Verkauf dieser Faser erzielen. Die größten Kosteneinsparungen und generellen Vorteile könnten mit den Optionen 2.4 und 3.4 (Fall A) verbunden sein. Mit diesen Optionen könnte möglicherweise eine Zeitersparnis zwischen 18 und 33 Monaten verbunden sein, was sechs Monate mehr ausmacht als bei den anderen Optionen.
- Der Hauptnutzen für die Behörden der Mitgliedstaaten besteht darin, dass Richtlinien durch eine Verordnung (oder mehrere) ersetzt werden und sie somit die Änderungen nicht mehr wie früher in nationales Recht umsetzen müssen. Dies könnte zu erheblichen Kosteneinsparungen für die Mitgliedstaaten führen. Diese Kosteneinsparungen entstünden bei allen in den Optionen 2 und 3 enthaltenen Teilloptionen.
- Die Bereitstellung einer Anleitung im Zusammenhang mit dem Inhalt von Antragsdossiers (Optionen 2.2 und 3.2) und die Aufstellung einer Liste anerkannter nationaler Labors (Optionen 2.3 und 3.3) könnten der Industrie und den nationalen Behörden zugute kommen. Wenn diese Optionen dazu führen, dass vermehrt Antragsdossiers eingereicht werden, die mit den Anforderungen der Kommissionsdienststellen im Einklang stehen, könnte dies sowohl für die Industrie als auch für die Behörden eine enorme Zeitersparnis zwischen 18 und 27 Monaten bedeuten.
- Überdies ist bei allen Optionen der Nutzen für den Verbraucher gewährleistet, der nach wie vor sicher sein kann, dass die Fasern mit einer bestimmten Bezeichnung auch bestimmte Merkmale aufweisen. Zusätzliche Vorteile für die Verbraucher entstehen dadurch, dass neue Fasern rascher in den Handel gelangen.