



Brüssel, den 29.10.2014
COM(2014) 633 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 1007/2011 über die Bezeichnungen von
Textilfasern und die damit zusammenhängende Etikettierung und Kennzeichnung der
Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen**

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 1007/2011 über die Bezeichnungen von
Textilfasern und die damit zusammenhängende Etikettierung und Kennzeichnung der
Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen**

1. EINFÜHRUNG

Nach Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1007/2011 vom 27. September 2011 über die Bezeichnungen von Textilfasern und die damit zusammenhängende Etikettierung und Kennzeichnung der Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen¹ (im Folgenden die „Textilverordnung“) muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 8. November 2014 einen Bericht über die Anwendung der Verordnung vorlegen, wobei ein Schwerpunkt auf den Anträgen auf neue Bezeichnungen von Textilfasern und deren Annahme liegt. In diesem Artikel ist auch vorgesehen, dass die Kommission gegebenenfalls einen neuen Gesetzgebungsvorschlag unterbreitet.

Dieser Bericht enthält einen Überblick über die Anwendung der Textilverordnung in der EU zwischen dem 8. Mai 2012 und Ende Juni 2014. In ihm sind die Anträge auf neue Bezeichnungen von Textilfasern und deren Annahme ebenso aufgeführt wie die wichtigsten Probleme bei den Anträgen, die der Kommission von den Mitgliedstaaten und maßgeblichen Interessenträgern gemeldet wurden. Außerdem wird darin dargelegt, wie die Interessenträger die Auswirkungen der Verordnung wahrnehmen. Und schließlich gibt er einen Ausblick auf mögliche Entwicklungen.

Grundlage für die Erstellung dieses Berichts waren die Konsultationen mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten, der Industrie und anderen Interessenträgern, die insbesondere im Rahmen der Sachverständigengruppe „Bezeichnungen von Textilfasern und Etikettierung“ (TEG – Textile Experts Group)² stattfanden. Ferner wurden darin Informationen berücksichtigt, die mittels Fragebogen bei den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und andere Interessenträger erhoben wurden.

2. KURZDARSTELLUNG DER VERORDNUNG

2.1. Zielsetzung der Textilverordnung und neue Elemente

Mit der Textilverordnung wurden mit Wirkung vom 8. Mai 2012 die drei bestehenden Textilrichtlinien (Richtlinie 2008/121/EG zur Bezeichnung von Textilerzeugnissen, Richtlinie 96/73/EG über bestimmte Methoden der quantitativen Analyse von binären Textilfasergemischen und Richtlinie 73/44/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die quantitative Analyse von ternären Textilfasergemischen) aufgehoben und ersetzt. Textilerzeugnisse, die die Anforderungen der Richtlinie 2008/121/EG erfüllen und vor dem 8. Mai 2012 in Verkehr gebracht wurden, dürfen bis zum Auslaufen des Übergangszeitraums (9. November 2014) auf dem Markt bereitgestellt werden.

Mit der Verordnung werden die gleichen allgemeinen Ziele verfolgt wie mit den Vorläuferrichtlinien: Beseitigung etwaiger Hindernisse für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes und Bereitstellung ausreichender und aussagekräftiger Informationen für die Verbraucher. Gleichzeitig soll sie mehr Flexibilität zulassen, damit die Rechtsvorschriften mit den in dieser Branche erwarteten technischen Entwicklungen Schritt

¹ Verordnung (EU) Nr. 1007/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 über die Bezeichnungen von Textilfasern und die damit zusammenhängende Etikettierung und Kennzeichnung der Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen (ABl. L 272 vom 18.10.2011, S. 1).

² Genaueres zu den Sitzungen der TEG ist unter folgender Adresse zu finden:
http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/textiles/documents/index_en.htm.

halten können. Überdies bot sie die Möglichkeit, den Rechtsrahmen für die Entwicklung und Einführung neuer Fasern zu vereinfachen und verbessern und das Verfahren zur Aufnahme neuer Bezeichnungen in die Liste von Faserbezeichnungen transparenter zu gestalten.

Mit der Verordnung wurden die wichtigsten Bestimmungen der Textilrichtlinien nach den neuesten Gesetzgebungsstandards so überarbeitet, dass sie unmittelbarer angewendet werden können und die Bürger, die Wirtschaftsakteure und die Behörden leicht erkennen können, welche Rechte und Pflichten sie haben. Inhaltlich blieben die meisten Bestimmungen unverändert, doch in einigen Fällen wurde der Wortlaut oder die Nummerierung der Artikel geändert (siehe dazu Anhang IX der Verordnung).

Allerdings wurden mit der Verordnung einige wichtige Neuerungen eingeführt:

- eine allgemeine Verpflichtung, die vollständige Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen anzugeben, und eine Präzisierung der Vorschriften über die Etikettierung und Kennzeichnung der Faserzusammensetzung,
- technische Mindestanforderungen an Anträge auf Einfügung neuer Bezeichnungen von Textilfasern,
- die verpflichtende Angabe nichttextiler Teile tierischen Ursprungs,
- eine Präzisierung der Ausnahme von maßgeschneiderten Textilerzeugnissen, die von selbständigen Schneidern hergestellt werden, und
- die Ermächtigung der Kommission, zur Änderung der technischen Anhänge dieser Verordnung delegierte Rechtsakte zu erlassen.

2.2. Geltungsbereich, Gegenstand und Berichterstattung

Unter die Textilverordnung fallen Textilerzeugnisse³ und Erzeugnisse oder Textilkomponenten mit einem Gewichtsanteil an Textilfasern von mindestens 80 %⁴. Sie enthält Vorschriften über:

- die Etikettierung und Kennzeichnung der Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen,
- die Etikettierung oder Kennzeichnung nichttextiler Teile tierischen Ursprungs und
- die Bestimmung der Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen durch quantitative Analyse von binären und ternären Textilfasergemischen.

³ Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung bezeichnet ein „Textilerzeugnis“ ein Erzeugnis, das im rohen, halbbearbeiteten, bearbeiteten, halbverarbeiteten, verarbeiteten, halbkonfektionierten oder konfektionierten Zustand ausschließlich Textilfasern enthält, unabhängig von dem zur Mischung oder Verbindung angewandten Verfahren.

⁴ Textilien, die in andere Waren eingearbeitet sind und zu deren Bestandteil werden, gelten nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d ebenfalls als Textilerzeugnisse, sofern ihre Zusammensetzung angegeben ist.

Andere Arten der Etikettierung wie zur Angabe von Kleidungsgrößen oder der Pflegehinweise sind in der Verordnung nicht geregelt. Nach Artikel 24 musste die Kommission allerdings bis zum 30. September 2013 dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über mögliche neue Etikettierungsvorschriften vorlegen, die auf Unionsebene eingeführt werden sollten, damit den Verbrauchern genaue, sachdienliche, verständliche und vergleichbare Informationen über die Merkmale von Textilerzeugnissen zur Verfügung gestellt werden. Nach Artikel 25 muss die Kommission zusätzlich eine Studie durchführen, in der bewertet wird, ob ein Kausalzusammenhang zwischen allergischen Reaktionen und in Textilerzeugnissen verwendeten chemischen Stoffen oder Gemischen besteht.

Daher nahm die Kommission am 25. September 2013 einen Bericht über mögliche neue Etikettierungsvorschriften für Textilerzeugnisse und über eine Studie zu allergenen Stoffe in Textilerzeugnissen⁵ an. Ihm zufolge sind die aktuellen Etikettierungsvorschriften für Textilerzeugnisse ausreichend. Was die Etikettierungsvorschriften für bei der Textilherstellung verwendete allergene Stoffe betrifft, so muss nach Auffassung der Kommission mehr für die Forschung nach alternativen, nicht allergenen Stoffen und deren Einführung getan werden, weshalb sie ankündigte, in diesem Bereich tätig zu werden.

2.3. Delegierte Rechtsakte zur Änderung bestimmter Anhänge der Verordnung

Durch Artikel 21 der Verordnung erhält die Kommission die Befugnis, delegierte Rechtsakte zur Änderung der Anhänge II, IV, V, VI, VII, VIII und IX zu erlassen, um dem technischen Fortschritt Rechnung zu tragen. Delegierte Rechtsakte können auch zur Änderung von Anhang I erlassen werden, um neue Textilfasernamen in die einschlägige Liste aufzunehmen. Sofern die technischen Kriterien und Verfahrensvorschriften nach Artikel 22 erfüllt sind, können delegierte Rechtsakte für einen Zeitraum von fünf Jahren ab dem 7. November 2011 erlassen werden.

Gemäß Artikel 22 muss die Kommission spätestens neun Monate vor Ende dieses Zeitraums, d. h. bis zum 7. Februar 2016 einen Bericht über die Befugnisübertragung erstellen. Die Befugnisübertragung verlängert sich stillschweigend um fünf Jahre, es sei denn, das Europäische Parlament oder der Rat sprechen sich spätestens drei Monate vor Ablauf dieses Zeitraums dagegen aus. Die Befugnisübertragung kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden.

3. FUNKTIONIEREN DER VERORDNUNG

3.1. Ansatz und Vorgehensweise dieses Berichts

Bei der Ausarbeitung dieses Berichts bewertete die Kommission, wie die Verordnung in der Praxis funktioniert und ob ihre wichtigsten Ziele erreicht werden. Sie beschäftigte sich zudem mit der Frage, wo noch Spielraum für Verbesserungen bei der Anwendung der Verordnung bestehen könnte.

⁵ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über mögliche neue Etikettierungsvorschriften für Textilerzeugnisse und eine Studie über allergene Stoffe in Textilerzeugnissen (COM(2013) 656 final vom 25.9.2013).

Sie veranstaltete eine Umfrage und konsultierte ganz gezielt Sachverständige der Mitgliedstaaten, die Industrie und Einzelhandelsverbände, die Gewerkschaften, die Verbraucherschutzverbände, die Europäischen Normungsgremien und anderer Interessenträger vor allem im Rahmen der Sachverständigengruppe (TEG – Technical Expert Group).

Die Kommission führte ihre Umfrage zur Erhebung strukturierter Informationen bei den Behörden der Mitgliedstaaten und Interessenträgern anhand von zwei Fragebogen⁶ durch, die sie auf ihrer Website veröffentlichte und sowohl über das Enterprise Europe Network als auch über KMU-Netzwerke verbreitete. Einer richtete sich an die Behörden, der andere an die übrigen Interessenträger. Die Ergebnisse wurden in der Sachverständigengruppe vorgelegt und erörtert.⁷

Der Rücklauf zum ersten Fragebogen umfasste vollständige oder teilweise Antworten von 27 Mitgliedstaaten und Norwegen.⁸ Zum zweiten Fragebogen trafen 29 Antworten aus 15 verschiedenen Mitgliedstaaten (sowie eine aus der Schweiz) ein, worunter neun Antworten auf Unternehmen und 14 auf Industrieverbände entfielen. Der Rücklauf ist in Anbetracht der sehr fachspezifischen Materie als hoch zu bewerten.

Wie sich herausstellte, war es nicht leicht, Informationen darüber zu sammeln, welche Kosten den zuständigen Behörden oder Wirtschaftsakteuren bei der Erfüllung der rechtlichen Anforderungen entstehen, weil sie sich wohl nur schwer beziffern lassen.

Die Hauptergebnisse dieser Evaluierung, die auf den Gesprächen mit den Behörden und Interessenträgern sowie auf den anhand der beiden Fragebogen ermittelten Informationen beruhen, sind ebenso wie die endgültige Bewertung durch die Kommission im Folgenden dargelegt.

3.2. Anpassungen an den neuen Rechtsrahmen

3.2.1. Anpassung des nationalen Rechts

Da die Textilverordnung unmittelbar anwendbar ist, brauchen ihre Vorschriften nicht umgesetzt zu werden. Allerdings müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass ihre nationalen Rechtssysteme mit der neuen Rechtsvorschrift in Einklang stehen, indem sie beispielsweise die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der alten Textilrichtlinien wieder aufheben.

Den vorliegenden Informationen zufolge sind die Mitgliedstaaten, die Beiträge zu diesem Bericht übermittelten, tätig geworden, um die korrekte Anwendung der Verordnung zu gewährleisten. In der Regel bedeutet dies, dass geltende nationale Vorschriften, Erlasse und Beschlüsse aufgehoben oder geändert und/oder neue Rechtsakte erlassen werden müssen. Ziel dieser Änderungen war hauptsächlich, den zuständigen Behörden, darunter auch den

⁶ Die Fragebogen wurden zwischen den Sachverständigen der Mitgliedstaaten und der Kommission abgestimmt.

⁷ Die zusammengefassten Antworten auf die Fragebogen sind unter folgenden Adressen verfügbar: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/5710> und <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/5711>.

⁸ Aus den Niederlanden traf kein Beitrag ein.

Marktüberwachungsbehörden, Befugnisse zu übertragen und die Sanktionen festzulegen, die verhängt werden, wenn zur Erfüllung der Vorschriften dieser Verordnung irreführende oder unvollständige Informationen angegeben werden. Die meisten Mitgliedstaaten konnten die erforderlichen Anpassungen rechtzeitig abschließen, manche jedoch erst nach dem Inkrafttreten der Verordnung am 8. Mai 2012. Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung dieses Berichts arbeiten einige Mitgliedstaaten noch daran, ihr nationales Recht anzupassen, oder planen, in Kürze Änderungen einzuführen.

3.2.2. Information und Aufklärung über die Textilverordnung

Obwohl in der Verordnung keine Informationskampagnen vorgeschrieben sind, wurden die meisten Mitgliedstaaten tätig, um die maßgeblichen Wirtschaftsakteure und Interessenträger über ihre Auswirkungen zu informieren. Die Kampagnen wurden entweder von Behörden selbst oder von Berufsverbänden, Handelskammern und Verbraucherschutzverbänden – häufig in Zusammenarbeit mit den Behörden – veranstaltet. Häufig übermittelten Ministerien die Informationen an Berufsverbände, die sie wiederum an ihre Mitglieder weiterleiteten. Die Informationsverbreitung erfolgte über Seminare, Rundschreiben, Hintergrundmaterial, Info-Websites, Artikel in Wirtschaftszeitschriften oder landesweit erscheinenden Zeitungen und Rundfunk-Interviews. Nach Auffassung einiger Interessenträger sollte vor allem zur Aufklärung der KMU über die Verordnung noch mehr getan werden. Auf EU-Ebene wurde keine Info-Kampagne durchgeführt.

Die Mehrzahl der antwortenden Mitgliedstaaten stellte fest, dass die Anzahl der Informationsanfragen, hauptsächlich aus Unternehmen, nach Erlass der Verordnung zunahm.⁹ Die Bestimmung, die mit Abstand die meisten Fragen aufwarf, war Artikel 12, in dem eingeführt wurde, dass nichttextile Teile tierischen Ursprungs angegeben werden müssen. Es wurden nicht nur Fragen zu den neuen Vorschriften gestellt sondern auch zu den alten, was vielleicht mit der Informationskampagne zusammenhängt oder damit zu tun hat, dass die Interessenträger (die zum Teil noch gar nicht alle bestehenden Vorschriften kannten) sich plötzlich wieder mit der Etikettierung von Textilerzeugnissen befassen oder dass einige alte Bestimmungen umformuliert und neu nummeriert wurden, so dass sie verändert erscheinen. Dies kann aber auch darauf zurückzuführen sein, dass sich neue Akteure auf dem Markt bewegen, dass sich neue Produkttypen oder neue Geschäftsmodelle und Vertriebs-/Verkaufsstrategien (einschließlich des Online-Einzelhandel, der nur noch im elektronischen Geschäftsverkehr präsent ist) verbreiten.

Zudem war zu beobachten, dass jede Änderung einer Rechtsvorschrift, unabhängig davon, wie viele Bestimmungen geändert werden, vermehrt zu Anfragen führt. Einige Monate, nachdem die Verordnung anwendbar wurde, stellten die Kommission und einige Mitgliedstaaten fest, dass die Anfragen zurückgingen.

3.3. Wichtigste festgestellte Folgen

Unter anderem ist es der direkten Anwendung der Textilverordnung zu verdanken, dass für die Unternehmen (Produzenten, Importeure, Einzelhändler usw.) harmonisierte und transparente Anforderungen gelten und dass die Verbraucher angemessen informiert sind und

⁹ Einige Anfragen bezogen sich auf nicht in der Verordnung geregelte Inhalte wie z. B. die Etikettierungsgröße oder die Etikettierung für die Pflegehinweise.

somit ihre Entscheidung mit größerer Sicherheit treffen können. Die Mitgliedstaaten und die Interessenträger waren einhellig der Ansicht, dass durch die direkte Anwendbarkeit in den Mitgliedstaaten auch der häufig langwierige und schwerfällige Prozess der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften abgekürzt wurde.

Aus den meisten Mitgliedstaaten wurden keine größeren Schwierigkeiten oder besonderen Probleme berichtet, was wohl damit zusammenhängt, dass die Verordnung erst vor kurzem in Kraft getreten war. Andere Mitgliedstaaten und Interessenträger übermittelten eine Reihe von Anliegen, die zum Teil unveränderte Bestimmungen betrafen.

Die vorgeschriebene Angabe nichttextiler Teile tierischen Ursprungs (Artikel 12) und die vorgeschriebene Etikettierung oder Kennzeichnung in den Amtssprachen der Mitgliedstaaten, in deren Hoheitsgebiet die Textilerzeugnisse angeboten werden (Artikel 16 Absatz 3) wurden von einigen Mitgliedstaaten und vielen Interessenträgern als am problematischsten genannt (verwirrend, unnötig kompliziert und kostspielig).

Nach Artikel 12 sind nichttextile Teile tierischen Ursprungs in Textilerzeugnissen unter Verwendung des Hinweises „Enthält nichttextile Teile tierischen Ursprungs“ bei der Etikettierung oder Kennzeichnung von Erzeugnissen, die solche Teile enthalten, anzugeben. Sowohl die Kommission als auch die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten wurden um Klärung der Frage gebeten, ob sogar winzige Teile tierischen Ursprungs wie (Stückchen aus) Bein, Perlen oder Horn angegeben werden müssen. (Dies trifft zu.)

Nach Artikel 16 Absatz 3 hat die Etikettierung oder Kennzeichnung in der Amtssprache oder den Amtssprachen des Mitgliedstaats zu erfolgen, in dessen Hoheitsgebiet die Textilerzeugnisse dem Verbraucher bereitgestellt werden, es sei denn der betreffende Mitgliedstaat schreibt etwas anderes vor. Mehrere Interessenträger brachten vor, dies führe zu Kostensteigerungen, deren Ausmaß aber unterschiedlich eingeschätzt und teils als erheblich, teils als eher begrenzt bezeichnet wurde.

Es wurden auch Schwierigkeiten mit der Anwendung oder Auslegung unter anderem folgender Vorschriften gemeldet: Artikel 14 Absatz 2, wonach Wirtschaftsakteure in der Lieferkette diese Etiketten oder Kennzeichnungen durch Begleitpapiere (Handelsdokumente) ersetzen dürfen, der Verweis auf Anhang VII in Artikel 19 (bei der Bestimmung der Faserzusammensetzung nicht zu berücksichtigende Artikel), die „Ausnahmen“ nach Anhang V (Textilerzeugnisse, für die keine Etikettierung oder Kennzeichnung vorgeschrieben ist), sowie die besonderen Etikettierungs- und Kennzeichnungsvorschriften für bestimmte Textilerzeugnisse nach Anhang IV.

Obwohl manche der neuen Bestimmungen, insbesondere Artikel 12 und Artikel 16 Absatz 3 als nicht eindeutig, aufwendig und kostspielig für die Interessenträger bewertet wurden, wurde auch eingeräumt, dass gerade sie am meisten für eine bessere Information der Verbraucher bewirken. Außerdem ist es durchaus legitim dafür zu sorgen, dass die Verbraucher in ihrer eigenen Sprache informiert werden. Und zudem steht es den Unternehmen frei, zusätzliche Informationen, die sie für nützlich halten, mit anzugeben, sofern sie für die Verbraucher nicht irreführend sind.

3.4. Marktüberwachungstätigkeiten

Die Überwachung des Markts für Textilerzeugnisse beruht auf den gleichen Grundsätzen wie in allen anderen Produktsektoren. Die Textilverordnung sieht keine Marktüberwachungsmechanismen außer den allgemeinen in den Mitgliedstaaten angewandten Mechanismen vor. Im Sinne eines möglichst effizienten Einsatzes von Personal, Ausrüstung, Verkehrsmitteln und Prüffressourcen arbeiten die Behörden mit jährlichen Inspektionsprogrammen, die sie der Kommission bekanntgeben und in denen Erfahrungen und Erkenntnisse aus früheren Inspektionen, häufig über das RAPEX-System¹⁰ gemeldete Erzeugnisse und Beschwerden von Verbrauchern berücksichtigt werden. Die Gruppen von Verbrauchererzeugnissen, bei denen aufgrund von Informationen seitens der Verbraucher, der Unternehmen und aus anderen Quellen häufig Risiken für die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher festgestellt werden, bilden die Schwerpunkte der Programme, die sich jedes Jahr oder auch dann, wenn neue Problembereiche hinzukommen, ändern können. Zusätzlich können die Behörden der Mitgliedstaaten, falls (in dringlichen Fällen) erforderlich, Kontrollen und Versuche durchführen, die in ihrer Planung nicht unbedingt vorgesehen waren.

Textilien wurden nur von wenigen Ländern ausdrücklich in ihre nationalen Marktüberwachungsprogramme aufgenommen.¹¹ Selbst wenn es ausdrücklich um Textilerzeugnisse geht, werden bei Marktüberwachungskontrollen in der Regel auch über den Anwendungsbereich dieser Verordnung hinausgehende Konformitätsprüfungen durchgeführt, die z. B. sicherheitsrelevante Punkte erfassen wie die Länge von Schnürsenkeln, Knöpfe oder auch das Ablösen von Kleinteilen, die zu Ersticken führen können.

Von den klassischen Marktüberwachungsbehörden abgesehen, gibt es weitere Einrichtungen, die Unternehmen und Verbraucher vor unlauterem Wettbewerb und irreführende Werbung schützen sollen.¹² Jeder, der einen Verdacht auf solche Praktiken hegt, kann sich direkt an sie wenden.

Die unterschiedlichen Formen von Inspektionen im Zusammenhang mit der Textilverordnung unterliegen keiner einheitlichen Vorgehensweise, da die Mitgliedstaaten jede Form von Inspektion in gewissem Ausmaß anders gewichten. Die Ergebnisse der Umfrage unter den nationalen Behörden zeigten, dass regelmäßige, in bestimmten Abständen erfolgende Inspektionen und Ad-hoc-Kontrollen in den meisten Mitgliedstaaten am üblichsten sind. Die direkte Kontaktaufnahme mit Herstellern und anderen Wirtschaftsakteuren hat eine geringere Bedeutung.

Wie die Umfrage ergab, wiesen die Marktüberwachungsbehörden auf folgende zwei Gruppen von Problemen bei der Anwendung der Verordnung hin:

¹⁰ Das RAPEX-System basiert sowohl für harmonisierte als auch für nichtharmonisierte Verbraucherprodukte auf der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit („Produktsicherheitsrichtlinie“) und wurde auf alle im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 harmonisierten Produkte ausgeweitet. Sämtliche RAPEX-Meldungen werden wöchentlich von den Kommissionsdienststellen online unter folgender Adresse veröffentlicht: http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm.

¹¹ Sieben Mitgliedstaaten (Bulgarien, Frankreich, Kroatien, Lettland, Litauen, Portugal und Rumänien) sowie Norwegen.

¹² Beispielsweise die *Wettbewerbszentrale* in Deutschland, eine unabhängige und gemeinnützige Beobachtungsstelle.

- Nichteinhaltung durch die Unternehmen: vor allem die Verwendung von nicht in Anhang I aufgeführten Fasernamen, die fehlende Angabe der Faserzusammensetzung in der Amtssprache des Landes, in dem das Erzeugnis auf dem Markt bereitgestellt wird, die inkorrekte Angabe der Faserzusammensetzung auf einem Etikett oder Kennzeichen und das gänzliche Fehlen eines Etiketts oder einer Kennzeichnung
- Ressourcen und Hilfsmittel: die Marktüberwachungs- und Prüftätigkeit der nationalen Behörden leidet unter den knappen (personellen und finanziellen) Ressourcen, so dass weniger Proben geprüft werden können.

Obwohl es keine EU-weiten Statistiken über den Grad der Konformität von Textilerzeugnissen mit der Verordnung gibt, wurden von den Marktüberwachungs- oder Zollbehörden in der Regel keine gravierenden Probleme festgestellt, möglicherweise auch, weil sie die Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen nicht immer als Hochrisiko-Priorität einstufen. Allerdings ist der Grad der Konformität offenbar nicht immer zufriedenstellend.¹³ Wenn keine ausreichenden Prüfungen und Kontrollen der Faserzusammensetzung stattfinden, besteht außerdem die Gefahr, dass die Verbraucher Textilerzeugnisse kaufen, die ihrem Etikett nach teure Fasern (z. B. Kaschmir, Seide) enthalten, obwohl sie tatsächlich aus billigeren Fasern hergestellt wurden. Daher fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, sich stärker an den gemeinsamen Durchsetzungsmaßnahmen zu beteiligen, weil sie es den nationalen Behörden gestatten, ihre Ressourcen, Fachwissen und Erkenntnisse zu bündeln, und gleichzeitig ein koordiniertes und einheitliches Vorgehen bei der Durchsetzung gewährleisten. Die Kommission kann diese gemeinsamen Maßnahmen auch im Bereich Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen kofinanzieren.¹⁴

3.4.1. Sanktionen bei Verstößen gegen die Textilverordnung

Die Mitgliedstaaten haben ein breites Spektrum von Sanktionen bei Nichteinhaltung der Textilverordnung eingeführt, das auch administrative und juristische Schritte umfasst. Die schärfste administrative Sanktion dürfte wohl darin bestehen, ein nichtkonformes Erzeugnis vom Markt zu nehmen, aber nur in Ausnahmefällen angewendet werden. Die Schärfe der Sanktionen unterscheidet sich erheblich von einem Mitgliedstaat zum anderen, und einige Interessenträger schlugen vor, im Rahmen der Verordnung ein einheitliches europäisches System einzuführen. (Die Kommission will sich ihrer Mitteilung *Eine Vision für den Binnenmarkt für Industrieprodukte*¹⁵ zufolge mit einem Gesetzgebungsvorschlag befassen, der ein einheitliches Konzept für wirtschaftliche Sanktionen im Binnenmarkt für Industrieprodukte vorsieht.)

Wie die Umfrage der Kommission ergab, ist der Stand des Wissens über Sanktionen bei den Interessenträgern eher begrenzt. Nach Auffassung einiger sind die Sanktionen nicht streng genug, da Geldbußen nicht abschreckend seien.

¹³ In einem Mitgliedstaat wurde festgestellt, dass bei etwa 35 % der geprüften Erzeugnisse der Fasergehalt nicht korrekt angegeben wurde und rund 33 % der geprüften Erzeugnisse falsch etikettiert waren.

¹⁴ Weitere Informationen sind zu finden unter: www.prosafe.org.

¹⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Wirtschafts- und Sozialausschuss *Eine Vision für den Binnenmarkt für Industrieprodukte* (KOM(2014) 25 final vom 22. Januar 2014).

3.5. Hilfestellung durch die Kommission

Als Ergänzung der Verordnung hat die Kommission eine Liste häufig gestellter Fragen (frequently asked questions – FAQs) zusammengestellt, um den Unternehmen Antworten auf die bei der Anwendung der Verordnung auftretenden Fragen zu liefern. Diese Liste wird regelmäßig aktualisiert und auf der Website der Kommission veröffentlicht.¹⁶ Die Antworten sind allerdings keine Auslegung der Bestimmungen der Verordnung, da für eine verbindliche Auslegung des EU-Rechts ausschließlich dem Gerichtshof der Union obliegt.

Angesichts der Erfahrung mit den häufig gestellten Fragen und den Konsultationen mit den Interessenträgern und den Mitgliedstaaten gelangte man übereinstimmend zu der Auffassung, dass die Liste der häufig gestellten Fragen durch ein übersichtlicheres und vollständigeres Dokument mit Leitlinien ersetzt oder ergänzt werden könnte, in dem die wichtigsten Fragen zum Verständnis der Verordnung zusammengefasst werden. Es dürfte allerdings die Bestimmungen der Verordnung nicht auslegen, da eine verbindliche Auslegung des EU-Rechts, wie bereits erwähnt, ausschließlich dem Gerichtshof der Union obliegt. In die Erörterung und Ausarbeitung dieses Dokuments könnte die Sachverständigengruppe einbezogen werden.

Die Sachverständigengruppe spielt bei der Anwendung der Verordnung eine wichtige Rolle. Sie übernahm alle Aufgaben der früheren Arbeitsgruppe bis auf jene, die die Umsetzung betrafen und mit der (unmittelbar anwendbaren) Verordnung weggefallen sind. Die Sachverständigengruppe erörtert die Anwendung der Verordnung und tauscht sich darüber aus. Sie sammelt Informationen für ein besseres Verständnis der Schwierigkeiten und eine einheitliche Auslegung der Bestimmungen der Verordnung. Sie setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, wobei von Interessenträgern entsandte interessierte Sachverständige, sofern es sinnvoll ist, als Beobachter an den Sitzungen teilnehmen können.

3.6. Normung

In Artikel 19 ist vorgeschrieben, dass die Überprüfungen zum Zwecke der Bestimmung der Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen gemäß den in Anhang VIII ausgeführten Methoden für die quantitative Analyse von binären und ternären Textilfasergemischen oder mit harmonisierten Normen erfolgen müssen. Was die etwaige Verwendung von Normen betrifft, so erwägt die Kommission, einen Normungsauftrag an das Europäische Komitee für Normung (CEN) zu richten. Dieser Auftrag könnte folgende Punkte umfassen:

- eine Sichtung der quantitativen Analyseverfahren (in Anhang VIII und EN-ISO-Normen),
- die Ermittlung der Divergenzen bei den Anforderungen und mögliche Abhilfemaßnahmen und
- die Ausarbeitung harmonisierter Normen für die Analyse von Textilerzeugnissen, die aus binären und ternären Fasergemischen bestehen.

¹⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/textiles/files/regulation-1007-2011-faq_en.pdf

Mehrere Mitgliedstaaten haben darauf hingewiesen, dass es kein einzelnes etabliertes Verfahren für die Bestimmung der Faserzusammensetzung gibt. Die Vor- und Nachteile von optischen, chemischen und infrarotgestützten Analyseverfahren der Faserzusammensetzung werden unterschiedlich beurteilt.

4. NEUE BEZEICHNUNGEN VON TEXTILFASERN

4.1. Bestimmungen der Verordnung

Zur Aufnahme einer neuen Faser in die Anhänge der alten Textilrichtlinien war ein langwieriges Verfahren erforderlich, das mit dem Antrag auf Aufnahme einer neuen Faser begann und deren Verabschiedung auf europäischer Ebene endete¹⁷, wobei die Mitgliedstaaten danach noch ihre nationalen Vorschriften anpassen mussten. Dies führte zu einem hohen Verwaltungsaufwand für die Behörden, Einnahmenverlusten für die Unternehmen und Verzögerungen bei der Markteinführung einer neuen Faser, was insbesondere dem Unternehmen schadete, das sie entwickelt hatte. Derartige Verzögerungen wurden als Innovationshemmnis wahrgenommen.

Gemäß der Textilverordnung können neue Faserbezeichnungen aufgenommen werden, indem die Kommission delegierte Rechtsakte erlässt, die direkt anwendbar sind und keinerlei Umsetzungsverfahren in den Mitgliedstaaten bedürfen.

Nach Artikel 5 der Textilverordnung dürfen nur die Textilfaserbezeichnungen nach Anhang I für die Beschreibung der Faserzusammensetzungen auf Etiketten und Kennzeichnungen von Textilerzeugnissen verwendet werden. Anhang I enthält derzeit zwei Gruppen von Faserbezeichnungen: In Tabelle I sind Naturfasern (Nummer 1 bis 18) wie Wolle, Seide, Baumwolle und Leinen aufgeführt, in Tabelle II hingegen Kunstfasern (Nummer 19 bis 49) wie Viskose, Nylon, Polyester und Elastan.¹⁸ Neben jeder Faserbezeichnung ist eine Beschreibung zu finden.

Mit der Textilverordnung wurde auch eine neue Bestimmung (Artikel 6) eingeführt, wonach jeder Hersteller oder jede für den Hersteller handelnde Person beantragen kann, dass die Kommission eine neue Textilfaserbezeichnung in die Liste in Anhang I aufnimmt. Der Antrag muss ein technisches Dossier¹⁹ enthalten, aus dem mindestens Folgendes hervorgeht:

- die vorgeschlagene Bezeichnung der Textilfaser und die vorgeschlagene Definition der Textilfaser,
- die Identifizierungs- und Quantifizierungsverfahren,
- bestimmte Faserparameter und -eigenschaften und
- das Herstellungsverfahren und die Bedeutung für die Verbraucher.

¹⁷ Im Rahmen des alten Systems wurden neue Faserbezeichnungen im Wege eines Komitologieverfahrens eingeführt.

¹⁸ Diese Regelung wurde mit dem ersten gemäß dieser Verordnung erlassenen delegierten Rechtsakt eingeführt.

¹⁹ Die Mindestanforderungen an ein technisches Dossier, das in einen Antrag aufzunehmen ist, erfüllen muss, sind in Anhang II der Verordnung aufgeführt.

Der Antragsteller legt den Kommissionsdienststellen repräsentative Proben der neuen, reinen Textilfaser und der relevanten Textilfasergemische vor, die für eine Validierung der Faser und eine quantitative Analyse benötigt werden.

4.2. Neue Bezeichnungen von Textilfasern

In diesem Bericht wurden drei Anträge auf Aufnahme neuer Faserbezeichnungen berücksichtigt. Zwei dieser Anträge wurden noch vor Inkrafttreten der Textilverordnung eingereicht, die Bewertung der technischen Dossiers wurde aber erst abgeschlossen, als die Textilverordnung bereits anwendbar war. Der Umfang der in den Dossiers vorgelegten Informationen wurde jedoch als ausreichend dafür erachtet, um unter Zugrundelegung der Anforderungen gemäß der Verordnung eine Entscheidung treffen zu können.

Der erste Antrag betraf die Bezeichnung „Polypropylen/Polyamid-Bikomponentenfaser“ und wurde bei der Kommission 2005, als noch die alten Textilrichtlinien galten, eingereicht. Die Bezeichnung wurde gemäß der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 286/2012 der Kommission²⁰ in die in Anhang I enthaltene Liste der neu erlassenen Textilverordnung aufgenommen.

Der zweite Antrag betraf die Sammelbezeichnung Triexta (ein Typ Polyesterfaser) und wurde Anfang des Jahres 2011 bei der Kommission eingereicht. Nachdem die Kommission das technische Dossier gemeinsam mit der Sachverständigengruppe geprüft hatte, kam sie zu dem Ergebnis, dass der Antrag zulässig war. Anschließend wurde eine eingehende fachliche Analyse vorgenommen, um die vorgeschlagene Definition der Faser zu validieren, die Fasereigenschaften zu prüfen und die Parameter zu untersuchen, anhand deren die Faser von anderen unterscheidbar wäre. Die Ergebnisse dieser Analysen wurden den Mitgliedstaaten und Interessenträgern vorgelegt, mit ihnen erörtert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.²¹ Dieser Fasertyp, der in Handelspapieren und technischen Unterlagen gewöhnlich als PTT (Polytrimethylenterephthalat) bezeichnet wird, wurde in den 1940er Jahren erstmals patentiert und ist seitdem als Polyester im Handel erhältlich. Überdies unterscheidet er sich in seinen chemischen Eigenschaften nicht grundlegend von anderen Polyesterfasern, so dass er durchaus als Polyester bezeichnet werden kann. Nach der endgültigen Bewertung Ende Mai 2014 teilte die Kommission dem Antragsteller mit, dass Triexta nicht in die Liste von Anhang I der Verordnung aufgenommen wird.

Der dritte Antrag für die Sammelbezeichnung „Polyacrylat“ traf im Januar 2014, also nach Erlass der Verordnung, bei der Kommission ein. Nach Prüfung des technischen Dossiers wurde der Antrag für zulässig befunden. Das Verfahren läuft noch, wobei eine endgültige Entscheidung noch aussteht und voraussichtlich im nächsten Jahr getroffen wird.

4.3. Bearbeitung der Anträge auf neue Faserbezeichnungen

²⁰ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 286/2012 der Kommission vom 27. Januar 2012 zur Änderung des Anhangs I der Verordnung (EU) Nr. 1007/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bezeichnungen von Textilfasern und die damit zusammenhängende Etikettierung und Kennzeichnung der Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen zwecks Hinzufügung einer neuen Textilfaserbezeichnung sowie der Anhänge VIII und IX dieser Verordnung zwecks Anpassung an den technischen Fortschritt (ABl. L 95 vom 31.3.2012, S. 1).

²¹ Die Studie kann unter folgender Adresse eingesehen werden:
https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/ptt_final_report_revision_1_v_14_03_05.pdf.

Keiner der oben erwähnten Anträge auf Aufnahme neuer Faserbezeichnungen hat das komplette Prüfverfahren nach der Textilverordnung von der Stellung des Antrags bis zur Annahme auf EU-Ebene durchlaufen.

Aus diesem Grund eignen sie sich nicht für eine umfassende Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz der Verordnung bei der Vereinfachung und Verkürzung des Verfahrens zur Änderung des Anhangs I zwecks Aufnahme neuer Faserbezeichnungen. Man kann jedoch davon ausgehen, dass das Verfahren zur Aufnahme einer neuen Faserbezeichnung in die Liste des Anhangs I dadurch erheblich beschleunigt wird, dass es sich auf eine Verordnung der Kommission anstatt auf Richtlinien samt Komitologieverfahren stützt.

In den Anträgen, die seit 2011 gestellt wurden, erfüllten die darin enthaltenen Angaben die Mindestanforderungen des Anhangs II, und die Antragsteller wurden darüber hinaus aufgefordert, die Fasereigenschaften in einer Sitzung der Sachverständigengruppe darzulegen und, falls erforderlich, den Kommissionsdienststellen zusätzliche Informationen zukommen zu lassen.

Trotz der geringen Erfahrung mit dem neuen Verfahren für Anträge auf neue Faserbezeichnungen und für deren Annahme ist die Kommission der Auffassung, dass derzeit sowohl das Verfahren als auch die Kriterien ausgewogen und sinnvoll sind. Allerdings gibt es auch ohne Veränderung des geltenden Rechtsrahmens Spielraum für praktische Verbesserungen, insbesondere sollte eine breitere Konsultation der Interessenträger ermöglicht werden.

5. FAZIT UND AUSBLICK

Der Zeitraum, der in der Verordnung für eine Bewertung ihrer Anwendung vorgesehen ist, war nur begrenzt (2012 bis 2014), so dass bislang nicht alle Stärken und Schwächen des Rechtsakts ermittelt werden konnten.

Die allgemeinen Ergebnisse der Umfrage und der Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und den übrigen Interessenträgern deuten darauf hin, dass sich die Verordnung seit ihrem Inkrafttreten bewährt hat. Sie enthält die geeigneten Maßnahmen für die Verwirklichung ihrer Ziele, nämlich das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes, die Bereitstellung genauer Informationen für den Verbraucher, mehr Flexibilität bei der Anpassung der Rechtsvorschrift an den technischen Fortschritt und die Vereinfachung des Rechtsrahmens. Die Umstellung von drei Richtlinien auf eine Verordnung hat einen Bürokratieabbau bewirkt und den Unternehmen und Verbrauchern mehr Sicherheit gebracht. Praktische Fragen und im Zusammenhang mit der Einhaltung bestehende Unklarheiten, die in mit der Textilverordnung befassten Fachkreisen noch immer auftreten, können auf verschiedenen Wegen geklärt werden, insbesondere durch die Ausarbeitung technischer Leitlinien. Zwar haben die neuen Bestimmungen möglicherweise Kostensteigerungen für die Unternehmen verursacht, doch könnte man den Standpunkt vertreten, dass dies durch die Verbesserung der Verbraucherinformation aufgewogen wird.

Es wurden also trotz der Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung bestimmter Bestimmungen des geltenden Rechtsrahmens keine größeren Defizite, Unstimmigkeiten oder Verwaltungslasten ermittelt, die eine Änderung der Verordnung erfordern.

In Anbetracht dessen ist die Kommission zur Verbesserung des geltenden Rechtsrahmens zu dem Schluss gekommen, dass Folgendes erwogen werden könnte:

- Ausarbeitung eines Leitliniendokuments auf der Grundlage der bestehenden Liste häufig gestellter Fragen zur Klärung verschiedener Aspekte der Textilverordnung,
- Prüfung, wie sich das Verfahren für die Bearbeitung der Anträge auf neue Faserbezeichnungen in der Praxis verbessern ließe, und
- Überlegungen, einen Normungsauftrag an die maßgeblichen europäischen Normungsgremien, insbesondere das CEN, zu richten.

Überdies wird die Kommission mit Hilfe der Mitgliedstaaten und einschlägigen Interessenträger ein kontinuierliches Monitoring der Verordnung fortsetzen. Die Mitgliedstaaten werden zudem aufgefordert, zusätzliche Prüfungen und Kontrollen von Textilerzeugnissen im Rahmen ihrer Marktüberwachungsprogramme ins Auge zu fassen.