

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3422

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Herziening Richtlijn Industriële Emissies en de Richtlijn Storten van Afvalstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3416)

Fiche: Verordening rapportage van milieugegevens van industriële installaties en vaststelling van Portaal voor industriële emissies (Kamerstuk 22 112, nr. 3417)

Fiche: Verordening gefluoreerde broeikasgassen (F-gassen) (Kamerstuk 22 112, nr. 3418)

Fiche: Verordening Ozonlaag afbrekende stoffen (ODS) (Kamerstuk 22 112, nr. 3419)

Fiche: Wijziging EU-verordening 2019/1020 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en intrekken EU-verordening 305/2011

Verordening Bouwproducten (Kamerstuk 22 112, nr. 3420)

Fiche: Verordening Geografische Aanduidingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3421)

Fiche: Mededeling duurzame producten de norm maken en Kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten

Fiche: Mededeling Europese strategie voor duurzaam en circulair textiel (Kamerstuk 22 112, nr. 3423)

Fiche: Herziening Richtlijnen Grotere rol voor de consument bij de groene transitie (Kamerstuk 22 112, nr. 3424)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Mededeling duurzame producten de norm maken en Kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Van duurzame producten de norm maken
Voorstel voor een Verordening van het Europese Parlement en de Raad betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van vereisten inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten en tot intrekking van Richtlijn 2009/125/EG
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
30 maart 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2022) 140
COM (2022) 142
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022DC0140>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022PC0142>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SEC(2022) 165; SWD(2022) 81; SWD(2022) 82; SWD(2022) 83
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De mededeling van de Commissie (COM (2022) 140) geeft een uiteenzetting van het bredere pakket dat op 30 maart is gepubliceerd op het gebied van circulaire economie, dat naast het wetgevend voorstel over Ecodesign voor duurzame producten (zie hieronder) bestaat uit een EU strategie voor textiel, een voorstel voor een richtlijn ter versterking van de positie van de consument voor de groene transitie en een voorstel tot wijziging van de bouwproductenverordening. Over deze andere onderdelen worden separate BNC-fiches opgesteld. De mededeling schetst hoe deze initiatieven met elkaar samenhangen, en uitvoering geven aan de Europese «Green Deal»¹ en het EU actieplan circulaire economie². Daarnaast kondigt de Commissie voorstellen aan die later dit jaar gepubliceerd zullen worden, waaronder een voorstel om de betrouwbaarheid van groene claims te verbeteren, en een nader initiatief over het «recht op reparatie».

¹ Kamerstuk 35 377, nr. 1.

² Kamerstuk 22 112, nr. 2863.

Het wetgevend voorstel (COM (2022) 142) betreft een kaderverordening, ter vervanging van de bestaande Ecodesign richtlijn. De verordening zal het mogelijk maken om eisen te stellen aan het duurzaam ontwerp van vrijwel alle fysieke producten. Dit moet ertoe leiden dat op termijn duurzame producten de norm worden op de Europese markt. De verordening biedt de juridische basis voor het nader uitwerken van duurzaamheidseisen voor specifieke productgroepen. Deze systematiek is vergelijkbaar met de werking van de huidige Ecodesign richtlijn. Waar die richtlijn echter in reikwijdte beperkt is tot energie-gerelateerde producten, en in de praktijk is toegepast op producten die veel energie gebruiken (bijvoorbeeld huishoudelijke apparaten zoals wasmachines, koelkasten en vaatwassers, maar ook meer industriële producten zoals elektrische motoren en koelapparatuur), kent de voorgestelde verordening een veel bredere reikwijdte, namelijk alle fysieke producten (met uitzondering van o.a. voedsel, medicijnen voor mens en dier en levende planten of dieren). Dit betekent dat de focus op energiegebruik wordt verbreed naar ecologische voetafdruk. De verordening schrijft daartoe voor dat bij het opstellen van productspecifieke maatregelen, mogelijke verbeteringen van een ruim aantal brede aspecten in overweging moet worden genomen, voor zover deze van toepassing zijn op het betreffende product. Dit betreft onder andere de levensduur van het product, herbruikbaarheid, repareerbaarheid, recyclebaarheid, het gebruik van gerecycled materiaal en beperking van de aanwezigheid van zorgwekkende stoffen.

Voor producten waarvoor op basis van de verordening specifieke maatregelen worden getroffen, worden productpaspoorten verplicht. De verordening stelt (technische) voorwaarden aan de omgang met informatie in productpaspoorten en zet op hoofdlijnen uiteen welke informatie die paspoorten dienen te bevatten, op het moment dat ze via gedelegeerde handelingen in specifieke maatregelen per productgroep zijn uitgewerkt.

De Commissie geeft in het voorstel aan dat het verplichtingen met betrekking tot sociale aspecten buiten de reikwijdte van het voorstel gehouden heeft, vanwege het recent gepubliceerde voorstel voor een richtlijn inzake gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor ondernemingen³.

Verder bevat de verordening nieuwe bepalingen ten aanzien van het tegengaan van vernietiging van onverkochte consumentengoederen. Bedrijven die onverkochte goederen vernietigen, dienen daar publiekelijk melding van te doen en daarbij de redenen vermelden. Verder kan de Commissie via gedelegeerde handelingen nadere maatregelen nemen om de vernietiging van bepaalde producten te verbieden.

Op basis van de verordening kunnen in productspecifieke gedelegeerde handelingen eisen en randvoorwaarden worden gesteld aan het weergeven van productinformatie, bijvoorbeeld waar die informatie beschikbaar moet zijn, zoals in een productpaspoort, op labels, of op een website.

Ter bevordering van duurzaam inkopen maakt de verordening het ook mogelijk om verplichte criteria, gunningseisen, contractvoorwaarden of doelen te stellen aan aanbestedende diensten voor producten waarvoor productspecifieke gedelegeerde handelingen zijn uitgewerkt.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3393.

De naleving van de maatregelen die in het kader van de verordening zullen worden gesteld, krijgt in het voorstel bijzondere aandacht. Hiertoe wordt o.a. een rol gegeven aan het recent op grond van de Marktoezichtverordening⁴ in het leven geroepen «administratieve samenwerkingscomité» (ADCO) om de toezichthouders in de lidstaten te ondersteunen en hun onderlinge samenwerking te coördineren. Ook gaat het voorstel in op de verantwoordelijkheden van diverse economische actoren ten aanzien van de naleving. Verder moeten lidstaten elke twee jaar een actieplan voor de handhaving van de productspecifieke maatregelen opstellen en kan de Commissie in gedelegeerde handelingen het aantal checks op producten voorschrijven die de toezichthouders van de lidstaten moeten uitvoeren. De Commissie krijgt ook een bevoegdheid om een minimumaantal FTE voor te schrijven die de lidstaten dienen te organiseren voor de monitoring van aangemelde autoriteiten met conformiteitsbeoordelingstaken.

In het voorstel wordt de mogelijkheid die de huidige Ecodesign richtlijn biedt aan het bedrijfsleven om via zelfregulering tot vrijwillige afspraken over ecologisch ontwerp van hun producten te komen, gehandhaafd, waarbij de voorkeur uitgaat naar zelfregulering boven reguliere wetgeving.

b) Impact assessment Commissie

In de uitvoerige effectbeoordeling die in voorbereiding op de conceptverordening is uitgevoerd door de Commissie, zijn diverse beleidsopties onderzocht die in combinatie met elkaar tot verbeteringen kunnen leiden. De opties betroffen o.a. verbreding van de reikwijdte, verbeteren van de uitvoering en naleving, het introduceren van productpaspoorten en andere maatregelen. Van deze opties is een voorkeurscombinatie uitgewerkt, die moet leiden tot verbetering in de prestatie van producten in termen van milieu-impact en effectiviteit. De effectbeoordeling doet de aanname dat ten gevolge van de uitvoering van de verordening, in de komende twintig tot dertig jaar gestaag een verbetering van ca. 15% bereikt wordt in de prestatie van producten die nu nog niet binnen de reikwijdte van de Ecodesign richtlijn vallen. Dit zou een besparing van 117 Mton CO₂ uitstoot betekenen (wereldwijd, voor de hele EU-markt), hetgeen vertaald kan worden naar een besparing van 12 miljard euro EU-breed. Indien ook de producten die nu binnen de reikwijdte van de Ecodesign richtlijn vallen (nog) 15% verbeterd zouden worden, komt dit in totaal uit op 465 Mton CO₂ reductie en een besparing van 47 miljard euro EU-breed. Dit is wel minder aannemelijk, aangezien deze producten de afgelopen jaren onder invloed van de Ecodesign richtlijn al verbeteringen hebben ondergaan, met name op het gebied van energie-efficiëntie.

Daarnaast constateert de effectrapportage dat de verordening eraan kan bijdragen dat milieueffecten beter in productprijzen worden meegenomen. Dit zou tegemoetkomen aan kritiek van onder andere de Europese Rekenkamer, dat op dit moment nog te weinig sprake is van dat «de vervuiler betaalt». De totale afwentelingskosten worden geschat op meer dan een biljoen euro. Een inschatting van hoeveel daarvan met de verordening kan worden geïnternaliseerd, wordt niet gemaakt.

De effectbeoordeling constateert dat de productverbeteringen op korte termijn extra kosten met zich mee kunnen brengen voor producenten, die deels kunnen worden doorberekend aan consumenten. De ervaringen met de Ecodesign richtlijn leren dat deze extra kosten in de regel wegvallen tegen de besparingen die de betere producten op termijn opleveren, zoals

⁴ Verordening EU 2019/1020.

minder energieverbruik of langere levensduur. Bestaande Ecodesign maatregelen leveren alle Europese consumenten tezamen in 2021 een besparing op van 120 miljard euro.

De effectbeoordeling is uitgevoerd voor de kaderverordening en geeft een inschatting van het potentieel, met aannames over daadwerkelijk te realiseren effecten. De Commissie geeft aan dat de impacts afhangen van de nadere uitwerking per productgroep van ontwerpisen en andere maatregelen, via gedelegeerde handelingen onder deze kaderverordening. De impact van die maatregelen zal voorafgaand daaraan nader in kaart worden gebracht.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft de doelstelling geformuleerd om in 2050 een geheel circulaire economie te hebben⁵. Dit betekent dat de producten die dan in de handel zijn, ook circulair moeten zijn. Het kabinet vindt een goed werkende interne markt voor goederen en diensten één van de belangrijkste instrumenten van de Europese Unie voor welvaart en banen. Deze biedt niet alleen kansen voor ondernemers en consumenten, maar is ook essentieel voor het concurrentievermogen van Nederland en de EU ten opzichte van andere delen van de wereld. Een verbeterde interne markt kan bijdragen aan de circulaire economie en verduurzaming in den brede. EU-beleid op het terrein van de circulaire economie en meer specifiek geharmoniseerde productnormen, sluiten aan bij deze ambities.

De Ecodesign verordening heeft daarbij een belangrijke rol te spelen naast andere EU beleidskaders, zoals de Kaderrichtlijn afval en de beleidskaders voor bepaalde specifieke productgroepen zoals verpakkingen, batterijen, auto's en wegwerpplastics.

Ook op nationaal niveau zijn er diverse beleidsinstrumenten, veelal uitwerking van Europese afspraken, die verder bijdragen aan verduurzaming van bepaalde producten, zoals uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) en reductiemaatregelen voor plastic wegwerpproducten⁶. Het kabinet zet zich in voor maximale synergie tussen deze nationale instrumenten en de bijbehorende initiatieven op EU niveau, zoals voorliggende mededeling en verordening.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over de mededeling, die de context van de onderdelen van het pakket schetst en de urgentie van de transitie naar een circulaire economie onderstreept. Deze maatregelen dragen eraan bij de CO₂-uitstoot aanzienlijk te verminderen, het verlies aan biodiversiteit aan te pakken, afval te verminderen en de voorzieningszekerheid van grondstoffen in de EU te verhogen. De huidige geopolitieke omstandigheden laten eens te meer het belang zien van het verminderen van de afhankelijkheid van derde landen voor energie en grondstoffen. De kansen die circulaire economie hiervoor biedt, zo ook met dit pakket, moeten worden benut.

Het kabinet is ook positief over het wetgevend voorstel voor een kaderverordening. Het kabinet pleit al geruime tijd voor verbreding en verdieping van de Ecodesign richtlijn en verwelkomt dan ook dat dit nu

⁵ Kamerstuk 32 852, nr. 33.

⁶ Kamerstuk 30 872, nr. 274.

verwezenlijkt kan worden. Het kabinet zal aandringen op een ambitieuze en voortvarende uitwerking van productspecifieke maatregelen onder de nieuwe verordening.

Het kabinet steunt de keuze voor een kaderverordening, waaronder vervolgens via delegatie regelgeving wordt uitgewerkt om specifieke eisen aan productgroepen te stellen. Dit biedt ruimte voor de specificering die nodig is om met maatwerk zeer uiteenlopende productgroepen op een goede manier te behandelen. Daarnaast zorgt het voor een graduele uitrol van maatregelen. Hierdoor worden steeds meer producten verduurzaamd en schokeffecten voorkomen.

Het kabinet is tevreden met de brede reikwijdte van de verordening, die ziet op alle fysieke producten, met uitzondering van onder andere medicijnen, voedsel en levende planten en dieren. Met deze reikwijdte kan een grote impact behaald worden om duurzaamheid van producten te verbeteren. Er zal sprake zijn van een geleidelijke uitrol, naar mate voor steeds meer productgroepen productspecifieke maatregelen worden vastgesteld. Producten met een grote milieu-impact waarvoor effectief EU-beleid ontbreekt, zouden daarbij prioriteit moeten krijgen, zoals textiel en meubels. Toepassing op productgroepen die binnen eigen beleidskaders reeds onderwerp zijn van gedetailleerde duurzaamheidseisen, zoals bijvoorbeeld verpakkingen, ligt minder voor de hand. De verduurzaming van die producten kan dan beter binnen de specifieke beleidskaders plaatsvinden. Overigens is een inventarisatie van reeds bestaande beleidsbepalingen voor de betreffende productgroep een vast onderdeel van de voorbereidingen die voorafgaan aan het nemen van productspecifieke maatregelen, met het oog op beleidsconsistentie.

Het kabinet is grotendeels positief over de lijst met productaspecten die aan de orde dienen te komen bij het opstellen van productspecifieke maatregelen.⁷ Deze lange lijst van productaspecten bevat naast specifieke termen ook een aantal brede termen (zoals ecologische voetafdruk) die voldoende ruimte geven voor het meewegen van duurzaamheidsaspecten. Deze termen zullen in de praktijk per productcategorie nader uitgewerkt worden. Het kabinet steunt het voorstel om in de kaderverordening een brede set productaspecten op te nemen. Het kabinet zal erop letten dat de termen het afdekken van alle relevante duurzaamheidsaspecten inderdaad mogelijk maken. Het kabinet zal bevestiging vragen dat aspecten zoals bijvoorbeeld het reduceren van microplastics die vrijkomen tijdens gebruik van producten en vervuiling van lucht en water, voldoende kunnen worden meegenomen met de voorgestelde termen.

Het kabinet hecht bijzonder belang aan het toepassen van recyclelaat in nieuwe producten en is positief dat dit op de lijst van productaspecten staat. Ook substitutie van primaire («virgin») materialen door duurzaam geproduceerde en recyclebare biogebaseerde kunststoffen kan een positief duurzaamheidseffect hebben voor bepaalde producten. Het kabinet zal de mogelijkheid verkennen dit aan de lijst toe te voegen, de reële milieuvoordelen in acht nemend. Verder is het om misverstanden te voorkomen van belang dat de lijst met productaspecten gelijkgetrokken wordt met de lijst in artikel 1.

Het kabinet is ook positief over de vermelding van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). Wel verdient de afstemming met breder beleid voor chemicaliën nadere aandacht. De Europese strategie voor duurzame chemische stoffen⁸ wordt wel genoemd in de overwegingen van het

⁷ Artikel 5 Ecodesign Verordening.

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 2982.

voorstel, maar er wordt geen verband gelegd met concepten en onderzoeksprogramma's, zoals die op het gebied van «Safe and Sustainable by Design»⁹. Het kabinet zal voorstellen deze afstemming te versterken. Kern van de beleidslijn van het kabinet is in dit verband een streven naar het steeds meer uitfasen van ZZS. Wel moet er daarbij ruimte zijn voor recycling van materiaal dat een ZZS bevat in specifiek aangewezen toepassingen (producten) die een verwaarloosbaar risico met zich meebrengen op blootstelling van mens en natuur, ook wanneer de producten opnieuw afval worden en gerecycled worden. Het kabinet zal vragen om verduidelijking ten aanzien van hoe dit in de praktijk zal worden aangepakt. Ook zal het kabinet in algemene zin aandacht vragen voor producteigenschappen die (nieuwe) gezondheids- en veiligheidsrisico's kunnen veroorzaken bij het vervaardigen, repareren en recyclen van producten die onder de kaderverordening vallen, in gevallen wanneer gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen die kunnen ontstaan of vrijkomen tijdens deze processen.

Het kabinet mist in de lijst met productaspecten een vermelding van kritieke grondstoffen en zal voorstellen dat dit wordt toegevoegd. Veel van deze grondstoffen spelen een belangrijke rol in o.a. de energietransitie en zijn in toenemende mate schaars. Betere recycling van kritieke grondstoffen dient dan ook prioriteit te krijgen.

Het kabinet is positief over de introductie van productpaspoorten, en het in de verordening opnemen van algemene eisen aan de werking ervan. Het kabinet zal voorstellen doen ter verfijning van die eisen. Een speerpunt van het kabinet is daarbij dat het paspoort ook een plaats moet bieden aan de transparantie over sociale aspecten in de keten, zoals in welke mate inspanningen zijn verricht om slavenarbeid, kinderarbeid en andere sociale misstanden te weren uit productieketens. Het kabinet vindt het van belang dat ondernemers aan deze informatie-eisen kunnen voldoen.

Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat de duurzaamheid van publieke aanbestedingen een belangrijke bouwsteen is voor de transitie naar een circulaire economie. Het invoeren van de mogelijkheid om eisen in lijn met de productspecifieke maatregelen te stellen is daarom positief. De effectiviteit en uitvoerbaarheid hiervan zijn wel afhankelijk van de wijze waarop dit in productspecifieke maatregelen wordt uitgewerkt. Het kabinet is daarbij voorstander van het stellen van verplichte doelen en niet van verplichte en gedetailleerde inkoopcriteria op het niveau van eisen en prestatiebelonende gunningscriteria. De Nederlandse ervaring is dat verplichte inkoopcriteria innovatie remmen, terwijl verplichte doelen – in combinatie met een goede set van criteria als handreiking – innovatie en verduurzaming stimuleren. Het kabinet zal daarnaast het belang van monitoring van het effect benadrukken. Het kabinet hecht aan een eenduidig, overzichtelijk en uitvoerbaar aanbestedingskader voor inkopende organisaties en zal ervoor zorgen dat extra administratieve lasten waar mogelijk worden voorkomen. De keuze voor een sectorale benadering met effectieve verplichte inzet op duurzame overheidsinkoop zal naar verwachting ook een toename inhouden van de benodigde personele inzet van inkopers en contractmanagers bij alle overheden en andere aanbestedende diensten, in welke mate dit zal zijn zal onder meer afhangen van keuzes die de Commissie hierin zal maken in gedelegeerde regelgeving.

⁹ Towards a practical Safe-by-Design approach for chemical products and processes (NWA) | NWO.

Het kabinet is positief over de aandacht in de verordening voor het tegengaan van vernietiging van onverkochte goederen. Het kabinet is echter nog niet overtuigd dat de voorgestelde rapportageplicht voldoende effect zal sorteren. Ook is onduidelijk of en welke synergie er mogelijk is met het voorstel voor een richtlijn betreffende duurzaamheidsrapportage door ondernemingen¹⁰. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen vragen de mogelijkheid te verkennen om vast te leggen dat vernietiging van onverkochte goederen in principe niet is toegestaan, tenzij de ondernemer aannemelijk kan maken dat er geen andere optie is. Ook is het kabinet kritisch over de vrijstelling van het MKB als geheel, gezien dit ook ondernemers met grote omzet en milieu-impact omvat. Zo bestaat bijvoorbeeld de meubelsector voor een groot deel uit MKB. De uitzondering zou in lijn met eerdergenoemde richtlijn over duurzaamheidsrapportage in ieder geval beperkt kunnen worden tot niet-beursgenoteerd MKB. Een alternatieve manier om disproportionele administratieve lasten voor het MKB tegen te gaan, zou zijn om te kiezen voor een ondergrens in termen van hoeveelheid of waarde van de vernietigde goederen. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen vragen de mogelijkheden te verkennen om ook MKB-sectoren met een grote milieu-impact onder de maatregelen voor het tegengaan van vernietiging van onverkochte goederen te laten vallen, waarbij disproportionele administratieve lasten voor het MKB op een andere manier worden voorkomen.

Het kabinet is positief over het voorstel om eisen te stellen aan de informatie die beschikbaar moet zijn op producten en/of labels daarop. Dit betreft onder andere de verplichting dat een indicatie van repareerbaarheid van een product getoond moet worden, indien dit beschikbaar is. Ook dit kan nader uitgewerkt worden in productspecifieke uitvoeringshandelingen. Het kabinet zal erop aandringen dat op zo kort mogelijke termijn een indicatie van repareerbaarheid wordt weergegeven op producten die in de handel worden gebracht.

Het kabinet is blij met de aandacht voor naleving en handhaving van de maatregelen, in het bijzonder gericht op handelaren van buiten de EU. Deze onderdelen zullen worden gesteund en waar mogelijk versterkt, met name waar die leiden tot effectievere en efficiëntere handhaving, bijvoorbeeld door betere internationale samenwerking en kennisuitwisseling. Het kabinet is echter kritisch over het aan de Commissie geven van een bevoegdheid om aan lidstaten voor te schrijven hoeveel personele inzet zij moeten organiseren voor de monitoring van aangemelde autoriteiten met conformiteitsbeoordelingstaken. Dit is een te grote inmenging in personeelsbeleid en daarmee niet proportioneel. Bovendien moet het gaan om het bereiken van kwalitatief goede monitoring en niet over de kwantiteit van betrokken medewerkers.

Het kabinet vraagt zich af of de mogelijkheid voor vrijwillige overeenkomsten, die in de verordening wordt overgenomen uit de huidige richtlijn, wel een plaats moet behouden in de nieuwe systematiek. De ervaringen met deze vrijwillige overeenkomsten zijn tot op heden teleurstellend; ze vereisen vrijwel evenveel inzet van alle betrokkenen uit de overheid, industrie en het maatschappelijk middenveld als een wetgevende maatregel, maar leveren in de praktijk veel minder op. Het kabinet heeft dan ook een voorkeur voor het schrappen van deze mogelijkheid, om de beschikbare middelen effectiever te kunnen inzetten op wettelijke, handhaafbare bepalingen.

¹⁰ COM (2021) 189.

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan¹¹ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. De effecten op de kwaliteit van leven in Nederland zijn positief. Het voorstel leidt tot betere producten, die bijvoorbeeld langer meegaan, beter gerepareerd kunnen worden of minder energie verbruiken. Hierdoor krijgen consumenten meer waar voor hun geld. Eventuele beperkte prijsstijgingen die het gevolg zouden kunnen zijn, vallen in het niet bij deze voordelen. Dit blijkt ook uit de effectbeoordeling van de Commissie. Daarnaast draagt het voorstel bij aan o.a. grote CO₂ besparingen die klimaatverandering helpen tegengaan, minder afhankelijkheid van grondstoffen uit derde landen en minder afval. Ook zijn er grote voordelen te verwachten op het gebied van werkgelegenheid, door meer banen op het gebied van hergebruik, reparatie, herfabrikage en recycling. Een randvoorwaarde hiervoor is het hebben van voldoende vakmensen. Het kabinet gaat samen met onderwijsinstellingen, overheden, en sociale partners aan de slag om vakmensen op te leiden en, waar nodig, om of bij te scholen. Dit alles komt ten goede aan de kwaliteit van leven en welvaart in brede zin.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De voorliggende voorstellen sluiten goed aan op diverse Raadsconclusies die in de afgelopen jaren met consensus zijn aangenomen over dit onderwerp. Het ligt daarom in lijn der verwachting dat de lidstaten overwegend positief zullen zijn.

De voorstellen zijn bij presentatie bij het Europees Parlement overwegend positief ontvangen. Kritische noten daarbij waren zorgen over te trage uitrol van productspecifieke maatregelen (gelet op recente vertragingen onder de Ecodesign richtlijn), zorgen dat de aanpak van vernietiging van onverkochte goederen tekortschiet, en vragen over de meerwaarde van vrijwillige overeenkomsten.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding t.a.v. de bevoegdheid van de Commissie voor de mededeling. Het kabinet heeft een positief oordeel t.a.v. de bevoegdheid van de EU voor de verordening. Het voorstel voor de verordening is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Op grond van dit artikel heeft de EU de bevoegdheid maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. De mededeling en de richtlijn zien op de terreinen van interne markt en milieu. De Commissie heeft op de terreinen van interne markt en milieu een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid, op basis van art 4 lid 2, sub a en e VWEU. De Commissie is zodoende ook bevoegd deze mededeling uit te geven.

¹¹ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding t.a.v. de subsidiariteit van de Commissie voor de mededeling. De mededeling schetst de aanpak waarmee de diverse gepresenteerde voorstellen in het circulaire economie pakket gezamenlijk de transitie naar een circulaire economie bevorderen. Hedendaagse productie- en waardeketens kennen een sterk grensoverschrijdend karakter. Gezien dit grensoverschrijdende karakter, kan de doelstelling van het optreden beter op EU-niveau bereikt worden. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

Over de subsidiariteit van het wetgevend voorstel oordeelt het kabinet ook positief. De verordening heeft tot doel duurzaamheidsvoorwaarden te stellen aan producten die op de Europese interne markt worden aangeboden. Deze voorwaarden kunnen beter uniform, op Europees niveau worden gesteld, dan door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau. Door de aanpak op EU niveau worden verschillen in de eisen aan producten in verschillende lidstaten voorkomen, hetgeen het gelijk speelveld bevordert en belemmeringen op de interne markt voorkomt. Ook wordt het effect van de maatregelen vergroot. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De mededeling schetst de aanpak waarmee de diverse gepresenteerde voorstellen in het circulaire economie pakket gezamenlijk de transitie naar een circulaire economie bevorderen. De aangekondigde aanpak in de mededeling is geschikt om de transitie naar een Europese circulaire economie te bevorderen, als onderdeel van de bredere aanpak zoals geschetst in de Europese Green Deal en het EU Actieplan Circulaire Economie. Daarbij wordt voldoende ruimte gelaten aan de lidstaten waardoor de mededeling niet verder gaat dan noodzakelijk.

Over de proportionaliteit van het wetgevend voorstel oordeelt het kabinet positief. De verordening heeft tot doel duurzaamheidsvoorwaarden te stellen aan producten die op de Europese interne markt worden aangeboden. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat deze voorwaarden producenten en importeurs prikkels geven om hun producten duurzaam te ontwerpen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk om de beoogde doelen te halen ten aanzien van onder andere besparingen op het gebied van CO₂ uitstoot, materiaalgebruik en de bestedingen van bedrijfsleven en consument.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De mededeling heeft geen consequenties voor de EU begroting.

De verordening, en met name de voorbereiding, totstandbrenging, uitvoering en herziening van productspecifieke maatregelen daaronder, vereist aanzienlijke inspanningen van de Commissie. Het betekent dan ook een belangrijke toename in de capaciteit ten opzichte van wat nu beschikbaar is voor de huidige Ecodesign richtlijn. Daarbij zij aangemerkt dat de uitvoering van de bestaande Ecodesign richtlijn in de afgelopen jaren ernstige vertraging vertoonde, hetgeen wees op een onderbezetting bij de Commissie.

De Commissie beschrijft in het financiële memorandum bij het voorstel een toename van de beschikbare capaciteit van 14 FTE in 2022 tot 44 FTE in 2023. Dit omvat 11 FTE voor producten die ook nu al onder de Ecodesign richtlijn vallen, hetgeen een reparatie lijkt van tekorten c.q. bezuinigingen in het verleden. Daarnaast worden 16 FTE toegewezen aan producten die niet eerder onder de Ecodesign richtlijn vielen. De overige toename van 3 FTE's betreffen het ontwikkelen van productpaspoorten en verbeterde naleving. De totale capaciteit van 44 FTE loopt verder gestaag op naar 54 FTE in 2027 en daarna, waarbij verhoudingsgewijs meer wordt geïnvesteerd in nieuwe productgroepen.

In geld uitgedrukt voorziet de Commissie voor de uitvoering van de verordening een besteding van 90 miljoen euro voor de periode 2022–2027. De jaarlijkse besteding loopt daarbinnen op van 4 miljoen in 2022 tot 21 miljoen in 2027. Na 2027 worden structurele bestedingen van 16 miljoen per jaar voorzien. Dit betreft naast de benodigde FTE's ook middelen voor extern uit te besteden studies ter voorbereiding, evaluatie of herziening van maatregelen.

De Commissie geeft aan deze middelen beschikbaar te kunnen maken door overplaatsing van reeds aan de betreffende directoraten-generaal toegewezen personeel, en herbesteding van reeds binnen het meerjarig financieel kader beschikbare middelen.

Hoewel het hier significante herbesteding van middelen betreft, staat het kabinet positief ten aanzien van deze voorstellen gelet op de beleidsmatige wens tot een ambitieuze en voortvarende uitrol van productspecifieke maatregelen, om te komen tot verduurzaming van producten op de Europese markt.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in het geval van eventuele FTE-toenames binnen de Commissie in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of medeoverheden

De verordening zal naar verwachting een toename betekenen van de benodigde personele inzet van de rijksoverheid op dit dossier, gelet op de verwachte (en gehoopte) versnelling van het aantal productgroepen waarvoor ontwerpmaatregelen worden opgesteld. Ook zal het naar verwachting een toename van de benodigde handhavingscapaciteit betekenen, hoewel dit enigszins wordt verzacht door het beschikbaar worden van meer steun vanuit de EU voor de handhavende autoriteiten. Voorstellen die de handhaving verbeteren, maar gevolgen hebben voor de benodigde handhavingscapaciteit in de lidstaten, zullen op hun merites beoordeeld worden, in overleg met de inspectiediensten en rekening houdend met de budgettaire haalbaarheid.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Voor de medeoverheden worden geen financiële consequenties voorzien.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Door de keuze voor een verordening en het nemen van maatregelen op EU niveau blijft de regeldruk voor het bedrijfsleven beperkt, zeker ten opzichte van concurrenten (die aan dezelfde eisen moeten voldoen) en in vergelijking met een scenario waarin lidstaten eigenstandig maatregelen nemen, in afwezigheid van EU beleid. Volgens de effectrapportage van de Commissie kan er sprake zijn van kostenverhogingen voor producenten, die deels kunnen worden doorberekend aan consumenten. Deze extra kosten vallen naar verwachting echter weg tegen de besparingen die de maatregelen opleveren door bijvoorbeeld langere levensduur van producten die consumenten aanschaffen. De huidige Ecodesign maatregelen leveren Europese consumenten in 2021 in totaal een besparing op van 120 miljard euro. De daadwerkelijke financiële consequenties zullen afhangen van de invulling van de productspecifieke maatregelen, en in de voorbereiding daarvan ook door de Commissie in kaart worden gebracht. Het kabinet zal deze uitwerking nauwlettend volgen, met name waar deze gevolgen hebben voor de administratieve lasten van ondernemers.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Commissie schat de effecten op de concurrentiekracht van het Europese bedrijfsleven positief in, door een verschuiving van activiteiten met (geïmporteerde) primaire grondstoffen naar hergebruik, herfabricage, recycling en toepassing van recyclaat in de EU. Hoewel er kosten kunnen zijn voor EU ondernemers, inclusief het MKB, verwacht de Commissie dat juist het MKB kan profiteren van bovengenoemde verschuiving, aangezien zij sterk vertegenwoordigd is in de hergebruik, herfabricage en recycling sectoren. Bovengenoemde verschuiving kan de EU ook gestaag minder afhankelijk maken van grondstoffen en energie uit derde landen. De huidige geopolitieke omstandigheden laten eens te meer het belang hiervan zien. Daarnaast leiden meer geharmoniseerde productnormen tot een gelijk speelveld voor ondernemers binnen de EU.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Door de overgang van de huidige Ecodesign richtlijn naar een verordening moeten na aanneming van dit voorstel de wetsteksten die met name in de Wet Milieubeheer zijn opgenomen ter implementatie van de Ecodesign richtlijn worden aangepast of ingetrokken. De keuze voor een verordening betekent weliswaar dat geen implementatie in nationaal recht nodig zal zijn, maar er moeten wel uitvoeringsmaatregelen worden getroffen. Zo zal moeten worden bezien of en hoe de strafbaarstelling die nu voor de Ecodesign richtlijn is geregeld, moet worden aangepast voor de nieuwe situatie met een kaderverordening. Gedurende de onderhandelingen zal het kabinet aandacht vragen voor mogelijke juridische gevolgen op nationaal niveau en, naar mate duidelijker wordt hoe het eindresultaat eruit komt te zien, in de gaten houden of en welke wetswijziging nodig zou kunnen zijn, zodat eventuele aanpassingen zo snel mogelijk in gang kunnen worden gezet. Ook kan het betekenen dat er aanpassingen nodig zijn in de inwerkingtredingstermijn van de voorgestelde verordening.

Er is een overgangsregime voorzien voor bestaande commissieverordeningen die onder de huidige Ecodesign richtlijn zijn vastgesteld, waardoor deze in eerste instantie in huidige vorm blijven bestaan, maar op termijn worden ondergebracht onder de nieuwe kaderverordening. Het kabinet

vindt het positief dat er een overgangsregime is, maar zal de gevolgen hiervan voor de uitvoering nader moeten bestuderen. Zo nodig zullen voorstellen worden gedaan om het overgangsregime te verbeteren. Hierbij zal ook de dialoog met andere lidstaten worden gezocht, die vermoedelijk vergelijkbare zorgen zullen hebben.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat diverse grondslagen voor gedelegeerde handelingen. In artikel 66 zijn deze handelingen procedureel afgebakend in overeenstemming met de afspraken die zijn vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven¹². Dit betekent onder meer dat de delegatie zes jaar geldig is, en stilzwijgend wordt verlengd tenzij Raad of EP hiertegen bezwaar aantekenen. Ook dient de Commissie uiterlijk 9 maanden voor het verstrijken van deze termijn een verslag over de delegatie op te stellen.

De meest prominente gedelegeerde handeling is vermeld in artikel 4, waar de Commissie de bevoegdheid krijgt om productspecifieke maatregelen uit te werken in gedelegeerde handelingen. Dit betreft niet-essentiële regelgeving, waardoor delegatie aan de Commissie mogelijk is. Het kabinet acht het gebruik van gedelegeerde regelgeving wenselijk, om voldoende tempo te maken met het verduurzamen van producten op de Europese markt. Inhoudelijk is de bevoegdheid voldoende afgebakend, door de randvoorwaarden die de kaderverordening stelt aan de (totstandkoming van) productspecifieke maatregelen. De keuze voor gedelegeerde handelingen biedt echter te weinig controle door experts uit de lidstaten. Het kabinet is van mening dat een comitéfase vereist is waarbij de experts in de gelegenheid zijn om te stemmen over door de Commissie voorgestelde maatregelen. Dit biedt tevens de gelegenheid om erop toe te zien dat de maatregelen bestaand of gewenst beleid op nationaal niveau niet onnodig in de weg staan. Ook zijn de productspecifieke maatregelen een nadere bepaling van de inhoud van de verordening, namelijk een uitwerking voor de betreffende productgroepen van de in de kaderverordening vastgelegde criteria en instrumenten (bv productpaspoort), om ervoor te zorgen dat deze in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Daarom is de keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie hier ook mogelijk. Om deze redenen zal het kabinet ervoor pleiten dat de delegatie in artikel 4 wordt omgezet naar een uitvoeringshandeling met de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 Verordening (EU) Nr. 182/2011. Deze is van toepassing gezien het gaat om uitvoeringshandelingen met betrekking tot het milieu (artikel 2, lid 2, sub b onder iii Verordening (EU) Nr. 182/2011). De verwachting is dat deze mening door veel lidstaten gedeeld zal worden.

Verder bevat het voorstel de volgende grondslagen voor gedelegeerde handelingen:

In artikelen 9 lid 1, 2^e alinea en 11 lid 4 staat dat de datadrager en unieke identificatie van producten (art. 9) en de systemen die deze beheren (art. 11), moeten voldoen aan de relevante International Standardization Organization (ISO)/ International Electrotechnical Commission (IEC) norm 15459:2015. De Commissie kan de verwijzing naar deze norm krachtens artikel 9, lid 1, 2^e alinea, en artikel 11, lid 4 bij gedelegeerde handeling aanpassen als technische ontwikkelingen daar aanleiding toe geven (als er bijvoorbeeld een nieuwe norm wordt ontwikkeld). Het betreft

¹² OJ L 123, 12.5.2016, p. 1–14.

niet-essentiële onderdelen, waardoor delegatie aan de Commissie mogelijk is. Daarnaast acht het kabinet het toekennen van deze bevoegdheid aan de Commissie wenselijk om aanpassing aan technische ontwikkelingen snel mogelijk te maken. Het kabinet acht delegatie in dit geval het geschikte instrument, aangezien het gaat om een technische aanpassing van een niet-essentieel onderdeel van de verordening. De delegatiegrondslagen zijn inhoudelijk afgebakend tot enkel het vervangen van de verwijzing naar de norm, hetgeen het kabinet voldoende acht.

Op grond van artikel 20 lid 3 kan de Commissie bij gedelegeerde handeling de vernietiging van bepaalde onverkochte goederen verbieden. Zoals hierboven aangegeven is het kabinet kritisch over artikel 20, en wil het aandringen op een andere aanpak waarbij het in principe altijd verboden is onverkochte goederen te vernietigen, tenzij degene die dit doet hiervoor een goede verklaring kan geven. De vraag is of lid 3 dan nog nodig is. Mocht de aanpak ongewijzigd blijven dan acht het kabinet delegatie aan de Commissie mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen betreft. Daarnaast acht het kabinet het toekennen van deze bevoegdheid aan de Commissie in dat geval wenselijk, omdat dit een snellere respons mogelijk maakt in het geval dat duidelijk wordt dat veel onverkochte producten van een bepaalde soort (met hoge milieu-impact) worden vernietigd. Inhoudelijk is de delegatie voldoende afgebakend door de voorwaarden die in artikel 20 eraan worden verbonden, waaronder een analyse van de milieu-impact en beschikbare gegevens over het aantal vernietigde goederen. Echter acht het kabinet een uitvoeringshandeling meer geschikt om een dergelijk verbod door de Commissie vorm te geven. Het betreft immers uitvoering voor specifieke productgroepen van het doel en de strekking van de kaderverordening om vernietiging van onverkochte goederen in algemene zin tegen te gaan. Het standpunt van experts van de lidstaten in het comité zou hierbij volgens het kabinet een grote rol moeten spelen, gelet op het belang van de beoordeling van de milieu-impact die de Commissie moet maken. Om deze redenen is het kabinet voorstander van de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 Verordening (EU) Nr. 182/2011, in plaats van delegatie. Deze is van toepassing gezien het gaat om uitvoeringshandelingen met betrekking tot het milieu (artikel 2, lid 2, sub b onder iii Verordening (EU) Nr. 182/2011).

Op grond van artikel 60 lid 1 mag de Commissie bij gedelegeerde handelingen een minimumaantal controles vastleggen die marktcontrole-autoriteiten moeten uitvoeren op specifieke productgroepen, waarvoor productspecifieke maatregelen zijn vastgesteld. Het kabinet acht delegatie aan de Commissie mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen betreft. De inhoudelijke afbakening is voldoende (enkel het vastleggen van minimumaantallen controles). Wel is controle vooraf door nationale experts van belang, om te kunnen waarborgen dat de handeling aansluit op nationale prioriteiten. Ook betreft het een nadere bepaling van de inhoud van de verordening om ervoor te zorgen dat deze in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Om deze redenen is het kabinet voorstander van de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 Verordening (EU) Nr. 182/2011. Deze is van toepassing gezien het gaat om uitvoeringshandelingen met betrekking tot het milieu (artikel 2, lid 2, sub b onder iii Verordening (EU) Nr. 182/2011).

Het voorstel bevat de hierna beschreven grondslagen voor uitvoeringshandelingen.

Het kabinet kan zich vinden in de toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden, die geen essentiële onderdelen van de verordening regelen. Het betreft met name zaken die tijdig geregeld moeten worden en waarvoor de wetgevingsprocedure te veel tijd in beslag zou nemen, en/of zaken die relatief administratief van aard zijn, die de wetgevingsprocedure

niet hoeven te belasten. Daarnaast ligt de keuze voor uitvoeringshandelingen voor de hand aangezien de handelingen gericht zijn op eenvormige uitvoering van de verordening. Het standpunt t.a.v. de keuze tussen de onderzoeksprocedure of de raadplegingsprocedure, wordt hieronder per handeling samen met eventuele aanvullende punten ten opzichte van de beoordeling van de uitvoeringshandelingen, nader toegelicht.

Op grond van artikel 13 lid 1 kan de Commissie bij uitvoeringshandeling de aansluiting tussen het productpaspoort en het EU douanesysteem (EU CSW-CERTEX) nader vormgeven.

Het kabinet oordeelt positief over het aan de Commissie toekennen van deze bevoegdheid met toepassing van de onderzoeksprocedure, aangezien de uitvoering raakt aan het thema milieu zoals genoemd in artikel 2, lid 2, sub b onder iii Verordening (EU) Nr. 182/2011).

Artikel 14 lid 5 stelt de Commissie in staat bij uitvoeringshandeling een format vast te stellen voor de informatielabels op producten. Het kabinet oordeelt positief over de toepassing van de onderzoeksprocedure aangezien de uitvoering raakt aan het thema milieu zoals genoemd in artikel 2, lid 2, sub b onder iii Verordening (EU) Nr. 182/2011).

Op grond van artikel 18 lid 3 moet de Commissie een lijst opstellen van vrijwillige overeenkomsten die voldoen als alternatief voor productspecifieke maatregelen op basis van artikel 4. Zoals hierboven beschreven is het kabinet kritisch over de mogelijkheid van vrijwillige overeenkomsten. Mochten deze desondanks deel uit blijven maken van de regelgeving, kan het kabinet instemmen met een uitvoeringshandeling voor deze lijst met toepassing van de raadplegingsprocedure, aangezien geen van de in artikel 2 van Verordening 182/2011 genoemde criteria van toepassing is.

Op grond van artikel 20 lid 2 mag de Commissie een format vaststellen voor de informatie die actoren die ongebruikte goederen vernietigen moeten verstrekken. Zoals hierboven uitgelegd is het kabinet kritisch over artikel 20 en kan hierdoor dit format wellicht onnodig blijken. De uitvoeringshandeling met toepassing van de onderzoeksprocedure lijkt echter niet problematisch voor het format voor verslaglegging. Aangezien het verslaglegging van o.a. milieu-informatie betreft, is de onderzoeksprocedure van toepassing, gelet op artikel 2, lid 2, sub b onder iii Verordening (EU) Nr. 182/2011.

Op grond van artikel 35 lid 1 mag de Commissie bij uitvoeringshandeling algemene specificaties vastleggen voor Ecodesign eisen, de eisen aan het productpaspoort en test- en berekeningsmethoden, in het geval een aan de Europese Normalisatieorganisaties gevraagde norm te lang op zich laat wachten, of de Commissie heeft besloten een verwijzing naar een norm in te trekken. De onderzoeksprocedure is van toepassing omdat de uitvoering zich bevindt op het thema milieu zoals genoemd in artikel 2, lid 2, sub b onder iii Verordening (EU) Nr. 182/2011. Wel is het aanbrengen van aanvullende waarborgen voor een zorgvuldig proces rondom het opstellen van specificaties door de Commissie gewenst. Hierbij moet worden aangesloten bij reeds lopende besprekingen waar gelijksoortige formuleringen worden ontwikkeld voor andere dossiers, bijvoorbeeld voor de nieuwe Machineverordening en voor de horizontale bepaling voor algemene specificaties die in de Europese Normalisatiestrategie¹³ is aangekondigd.

¹³ Zie Kamerstuk 22 112, nr. 3341 voor het BNC-fiche over de Normalisatiestrategie die de Europese Commissie onlangs presenteerde.

Op grond van artikel 43 lid 7 kan de Commissie bij uitvoeringshandeling een minimumaantal FTE vastleggen die in de lidstaten beschikbaar moeten zijn voor de monitoring van aangemelde autoriteiten, in relatie tot het aantal conformiteitscontroles die zij uitvoeren. Zoals hierboven beschreven is het kabinet kritisch over het aan de Commissie geven van een bevoegdheid om aan lidstaten voor te schrijven hoe zij de personele inzet moeten organiseren. Het kabinet zal zich dus verzetten tegen het aan de Commissie verstrekken van deze bevoegdheid, bij wijze van uitvoeringshandeling of anderszins.

Artikel 52 lid 4 stelt de Commissie in staat bij uitvoeringshandeling een aangemelde autoriteit aan te spreken als deze niet langer aan de eisen voldoet, waarbij ook de notificatie kan worden ingetrokken. Het kabinet oordeelt positief over het overdragen van deze bevoegdheid, om de Commissie in staat te stellen snel aangemelde autoriteiten aan te spreken die niet aan de eisen voldoen. Aangezien het een administratieve handeling betreft waarop geen van de in artikel 2 van Verordening 182/2011 genoemde criteria van toepassing is, is het kabinet ook positief over de toepassing van de raadplegingsprocedure.

Op grond van artikel 59 lid 5 kan de Commissie lijsten vaststellen met productgroepen of producteisen waaraan lidstaten bij het markttoezicht in ieder geval prioriteit moeten geven. Het kabinet oordeelt hierover positief. De onderzoeksprocedure is van toepassing omdat het uitvoering betreft op het thema milieu zoals genoemd in artikel 2, lid 2, sub b onder iii Verordening (EU) Nr. 182/2011). Dit biedt tevens de mogelijkheid voor controle vooraf door experts van de lidstaten om ervoor te zorgen dat deze prioriteiten aansluiten bij die van de markttoezichtautoriteiten.

Artikel 64 lid 1 verplicht de Commissie om met een uitvoeringshandeling onder toepassing van de onderzoeksprocedure te oordelen of een door een lidstaat ingestelde vrijwaringsclausule gerechtvaardigd is of niet. Lid 4 stelt dat indien de vrijwaring gerechtvaardigd is, en dit erop wijst dat er iets mis is met de gemeenschappelijke specificaties uit artikel 35, de Commissie die uitvoeringshandelingen zo snel mogelijk moet aanpassen aan de bevindingen. Het kabinet oordeelt positief over het verstrekken van deze bevoegdheid aan de Commissie, omdat dit enerzijds ervoor zorgt dat als in een lidstaat problemen met gemeenschappelijke specificaties worden geconstateerd, die snel kunnen worden aangepast, en anderzijds voorkomt dat niet gerechtvaardigde vrijwaringsclausules (met mogelijk handelsbeperkende effecten op nationaal niveau) tot in lengte van dagen kunnen blijven bestaan. De onderzoeksprocedure is van toepassing omdat de beoordeling die de Commissie moet doen raakt aan de terreinen milieu, gezondheid en veiligheid, die genoemd staan in artikel 2, lid 2, sub b onder iii Verordening (EU) Nr. 182/2011).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Op basis van het Commissievoorstel treedt de verordening 20 dagen na publicatie in werking. Zoals onder 6 (a) aangegeven, is op dit moment nog niet geheel duidelijk welke consequenties de overgang naar een kaderverordening zal hebben voor toepassing op nationaal niveau van zowel de kaderverordening zelf, als de uitvoeringsverordeningen onder de huidige Ecodesign richtlijn die via het overgangsregime onder de kaderverordening worden gebracht. Het kabinet zal aandacht vragen voor deze problematiek en in overleg met de Commissie en andere lidstaten – die vermoedelijk vergelijkbare zorgen zullen hebben – pragmatische

oplossingen zoeken. Dit zou ook gevolgen kunnen hebben voor de inwerkingtredingstermijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In artikel 69 staat een herziening voorzien, «niet eerder dan 7 jaar» na inwerkingtreding van de verordening. Het kabinet is positief over deze minimumtermijn, aangezien er enige tijd zal verstrijken voordat product-specifieke maatregelen zijn uitgewerkt en voldoende ervaring met de werking van de nieuwe verordening is opgedaan om een zinvolle evaluatie te kunnen doen. Tegelijkertijd is het onwenselijk dat een evaluatie voor onbepaalde tijd kan worden uitgesteld. Het kabinet zal daarom vragen om ook een maximumtermijn aan te duiden, van bijvoorbeeld 9 jaar.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel zal naar verwachting een toename veroorzaken in het aantal productspecifieke maatregelen die worden voorbereid, vastgesteld en uitgevoerd, en dus een toename van de intensiteit van uitvoering. Het leeuwendeel van de werkzaamheden zal door de Commissie worden uitgevoerd (voorbereidingsstudies, marktanalyses, impact assessments, etc.) en hiervoor maakt de Commissie dan ook middelen beschikbaar. Voor de lidstaten betekent het naar verwachting ook een intensivering van de betrokkenheid, met name in het deelnemen van bijeenkomsten van het expertcomité en bestudering en oordeelvorming over conceptmaatregelen. Dit zal echter een relatief beperkte toename van werkzaamheden veroorzaken, hoewel het wel om een bredere expertise vraagt.

Een toename van het aantal productspecifieke maatregelen zal ook betekenen dat er gestaag steeds meer productgroepen onder zulke maatregelen komen te vallen, hetgeen op middellange termijn gevolgen heeft voor de handhaving. De verordening bevat ook onderdelen die zijn bedoeld om de handhaving te faciliteren, o.a. door betere internationale samenwerking, hetgeen hierbij hopelijk enige verlichting zal bieden. Desondanks wordt een gestage toename van de benodigde handhavingscapaciteit bij de marktcontrole-autoriteiten verwacht.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel beoogt efficiënter gebruik van materialen in producten en meer gebruik van gerecycled materiaal. Dit zal in de toekomst mogelijk effect hebben op grondstoffenstromen uit ontwikkelingslanden en dus op de inkomens van deze landen met gevolgen voor lokale werkgelegenheid en economische groei. Dit is echter een onvermijdelijk gevolg van het vastgestelde beleidsstreven naar materialenefficiëntie en een circulaire economie. Wel kan draagvlak voor de verordening buiten de EU worden vergroot door in te (blijven) zetten op een rechtvaardige circulaire transitie. Het kabinet roept de Commissie daarom op haar ODA-middelen (officieel erkende financiering ontwikkelingssamenwerking) in te zetten voor sociale en circulaire verduurzaming. Hierin past aandacht voor verantwoorde mijnbouw, circulaire verdienmodellen en verantwoorde en legale verwerking van afvalstromen. In dit verband kan het voorstel er overigens toe leiden dat minder (afval van) producten illegaal uit de EU worden geëxporteerd om onder slechte omstandigheden in ontwikke-

lingslanden te worden verwerkt, hetgeen een positief effect voor ontwikkelingslanden zou zijn.