

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3891

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Herziening Verordening Detergentia

Fiche: Wijziging richtlijn intermodaal vervoer (voorheen gecombineerd vervoer) (Kamerstuk 22 112, nr. 3892)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Herziening Verordening Detergentia

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende detergentia en oppervlakte-actieve stoffen, tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 648/2004
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
28 april 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 217
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2023:217:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2023) 114 en SEC(2023) 170
- 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 Commissie heeft het bestaande rechtskader voor detergentia¹ geëvalueerd en constateert dat dit voor chemische stoffen te complex is. Hierdoor acht zij vereenvoudiging van de informatieverstrekking aan gebruikers van producten nodig. Geconstateerd werd verder dat er geen optimaal gebruik wordt gemaakt van innovatieve instrumenten om productinformatie te communiceren.

Naast de resultaten van de evaluatie zijn er ook andere ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan het besluit om het bestaande rechtskader te herzien, waaronder de Europese Green Deal², de geactualiseerde industriestrategie³, de strategie voor duurzame chemische stoffen⁴, de Mededeling EU Actieplan «Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul»⁵ en de onlangs aangenomen mededeling van de Commissie over het concurrentievermogen van de EU op lange termijn⁶.

¹ Detergentia zijn reinigingsmiddelen voor weefsels, de vaat of oppervlakken.

² Europese Greendeal.

³ Industrie strategie EU.

⁴ Chemicaliën strategie.

⁵ Actieplan nulverontreiniging.

⁶ Mededeling concurrentie vermogen.

Het voorstel betreft een sectorale aanvulling op de regelgeving voor het toelaten en gebruik van stoffen en producten tot de Europese markt (REACH)⁷ en het indelen, etiketteren en verpakken van stoffen en producten Verordening (CLP)⁸.

Met het voorstel beoogt de Commissie de regels voor detergentia te actualiseren en de handhaving hierop te versterken. Verder beoogt de Commissie rekening te houden met nieuwe marktontwikkelingen, zoals het gebruik van innovatieve producten (microbiële reinigingsmiddelen) en duurzame nieuwe praktijken (verkoop via navulverpakkingen). In het voorstel worden de informatievereisten voor detergentia, die in verschillende EU-wet- en regelgeving zijn opgenomen, beter op elkaar afgestemd. De Commissie introduceert daartoe de mogelijkheid vrijwillige digitale etikettering te hanteren en verplicht producenten tot het beschikbaar stellen van een digitaal productpaspoort voor detergentia en oppervlakte-actieve stoffen. Met het voorstel worden de huidige regels vereenvoudigd en toekomstbestendig gemaakt om de gezondheid en het milieu beter te beschermen en wordt de werking van de Europese interne markt voor detergentia verbeterd. Producten die niet voldoen aan de regels van het voorstel, mogen niet op de Europese interne markt worden gebracht.

Het voorstel heeft betrekking op detergentia en oppervlakte-actieve stoffen die als zodanig in de handel worden gebracht of in detergentia aanwezig zijn. Ter bescherming van milieu en gezondheid gelden nog steeds strenge eisen ten aanzien van de afbreekbaarheid van oppervlakte-actieve stoffen en het gehalte aan fosfaten en fosforverbindingen in consumentenwasmiddelen.

Het voorstel bevat nieuwe eisen waaraan microbiële detergentia dienen te voldoen. Deze eisen zien onder andere toe op de identificatie van de micro-organismen, verboden micro-organismen in het eindproduct en gevoeligheid voor de belangrijkste antibioticaklassen. Het voorstel maakt het mogelijk om in de toekomst het toepassingsgebied uit te breiden tot de biologische afbreekbaarheid van stoffen en mengsels in detergentia, de digitalisering van etiketten en, indien nodig, de aanscherping van de veiligheid van micro-organismen in detergentia.

Het voorstel bevat verder verplichtingen aan marktdeelnemers. De verplichtingen voor fabrikanten, importeurs en distributeurs worden gestroomlijnd met het Besluit voor het verhandelen van producten⁹. Fabrikanten moeten een productpaspoort opstellen en zijn verplicht om zelf de conformiteit met de Verordening te controleren. Een fabrikant die niet in de EU gevestigd is, moet een gemachtigde aanwijzen. Een zogenaamd gegevensblad, ten behoeve van door lidstaten aangewezen gifcentra, is alleen vereist voor niet-gevaarlijke detergentia. Informatie over gevaarlijke detergentia moet ingevolge de Verordening van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (CLP-verordening)¹⁰ al worden verstrekt.

Het voorstel bevat regels voor het aanbrengen van de CE-markering op detergentia en oppervlakte-actieve stoffen na voltooiing van de conformiteitsbeoordeling. Met deze markering geeft de fabrikant aan dat een product volgens de fabrikant aan alle EU-eisen voldoet qua veiligheid, gezondheid en milieubescherming. Ook wordt, conform de Verordening

⁷ Verordening REACH.

⁸ Verordening (EG) nr. 1272/2008.

⁹ Besluit nr. 768/2008/EG.

¹⁰ Verordening (EG) nr. 1272/2008.

vereisten inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten¹¹, een productpaspoort voor detergenten en oppervlakte-actieve stoffen verplicht gesteld. Dit is van belang voor een gelijk speelveld van een eengemaakte markt. Het productpaspoort zorgt voor meer transparantie in de waardeketen voor wat betreft de belangrijkste eigenschappen van detergentia en oppervlakte-actieve stoffen. Daarnaast versterkt transparantie de mogelijkheid de regels na te leven en niet-naleving tegen te gaan. De digitalisering van de informatie kan tot een efficiëntiewinst leiden voor markttoezicht en douaneautoriteiten. Het productpaspoort zal via een gegevensdrager gekoppeld zijn aan een unieke productidentificatiecode. Het kenmerk van het productpaspoort is gekoppeld aan een centraal register en IT-systeem dat door de Commissie wordt opgezet. De Douane heeft toegang tot de informatie in het register.

Er wordt een duidelijker kader gecreëerd voor betere handhaving van de regels. Hoewel de nationale inspecteurs van markttoezichtautoriteiten verantwoordelijk blijven voor de uitvoering van productcontroles, zal de Douane met behulp van het nieuwe IT-systeem van de Commissie alle digitale productpaspoorten aan de buitengrenzen moeten verifiëren. De verordening betreffende markttoezicht en conformiteit van producten¹² blijft van toepassing op detergentia en oppervlakte-actieve stoffen. Naast gedetailleerde bepalingen inzake markttoezicht op basis van Besluit voor het verhandelen van producten¹³, wordt markttoezichtautoriteiten de mogelijkheid geboden om op te treden tegen detergenten en oppervlakte-actieve stoffen die aan de voorschriften voldoen maar die een risico vormen voor de gezondheid of het milieu. De Commissie krijgt de bevoegdheid om op te treden als de voorlopige nationale maatregel al dan niet gerechtvaardigd is.

b) Impact assessment Commissie

Naast het basisscenario (geen actie ondernemen) worden in de effectbeoordeling twee opties (1a en 1b) onderzocht om probleem 1 (betreffende nieuwe marktontwikkelingen waar geen rekening mee is gehouden) aan te pakken, en twee opties (2a en 2b) om probleem 2 (gebrek aan efficiënte informatievereisten) aan te pakken.

Optie 1a zorgt ervoor dat voor navulverpakkingen middels een etiket consumenten de nodige informatie krijgen en dat fabrikanten van detergentia aan dezelfde regels worden onderworpen. Microbiële reinigingsmiddelen worden onder het toepassingsgebied gebracht en er komen minimumvereisten voor de etikettering. Optie 1b borduurt hierop voort door de invoering van digitale etikettering voor navuldetergentia voor te stellen alsook dat alle etiketteringsinformatie, behalve de doseringsvoorschriften, voor navuldetergentia via een digitaal etiket verstrekt kan worden. Daarnaast worden in optie 1b in aanvulling op etiketteringsvereisten voor microbiële reinigingsmiddelen ook andere risicobeheer voorschriften voorgesteld waaronder bepaalde beperkingen op het gebruik van micro-organismen en een evaluatieclausule. Beleids optie 2a beschrijft het stroomlijnen van etiketteringsvoorschriften en het mogelijk maken van digitale etikettering en het afschaffen van gegevensbladen. Optie 2b schaft het gegevensblad alleen af voor gevaarlijke detergentia.

De voorkeursoptie is een combinatie van beleids optie 1b en 2b. De Commissie kiest voor deze combinatie omdat deze opties in vergelijking met de alternatieven het best scoren op een reeks criteria (doeltref-

¹¹ Voorstel voor een Verordening.

¹² Verordening (EU) 2019/1020.

¹³ Besluit nr. 768/2008/EG.

fendheid, efficiëntie, coherentie en positieve gevolgen voor de economie, de maatschappij, het milieu en de gezondheid). Deze voorkeursoptie zal naar verwachting voordelen opleveren in de vorm van lastenvermindering en kostenbesparing voor het bedrijfsleven en een betere leesbaarheid van de etiketten van detergentia. Het voorstel zorgt dat het volledig potentieel voor de eengemaakte markt kan worden benut en het vergemakkelijkt de groene transitie en maakt de weg vrij voor innovatie. Voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) dat dit marktsegment domineert stelt de Commissie dat de toegang tot waardeketens en de markt in het algemeen verbeteren. Dit draagt bij aan de verwezenlijking van de VN-doelstelling voor duurzame ontwikkeling (SDG 9). De voorkeursoptie garandeert een hoger niveau van bescherming van de menselijke gezondheid, de veiligheid en het milieu en draagt bij aan verwezenlijking van SDG 3 en SDG 12. Voor het bedrijfsleven (groot en klein) verwacht de Commissie een besparing van meer dan 10 miljoen euro per jaar. Voor het mkb verwacht de Commissie een last van maximaal 200.000 euro per bedrijf.¹⁴ Een lichte stijging van de handhavingskosten voor overheidsinstanties zou kunnen optreden als gevolg van de verwachte groei van de navulverkoop van detergentia. Daarbij gaat de Commissie ervan uit dat de juridische duidelijkheid en zekerheid voor microbiële schoonmaakproducten en navulverkoop, evenals de vereenvoudiging en stroomlijning van de etiketteringsvereisten de handhavingsactiviteiten van markttoezichtautoriteiten vergemakkelijken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet streeft een hoog beschermingsniveau na voor mens en milieu en vindt het van groot belang dat stoffen, mengsels en voorwerpen, waaronder detergentia, veilig gebruikt kunnen worden door consumenten en werkers. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat er duidelijk wordt gecommuniceerd over de gevaren van stoffen, mengsels en voorwerpen en hun juiste gebruik. Op het terrein van duurzame chemicaliën heeft het kabinet al veel initiatieven genomen, bijvoorbeeld in de vorm van het beleid om de emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen te weren uit de leefomgeving. Het belang van Safe-by-Design als onderdeel van het streven naar stapsgewijze permanente verbetering wordt onderstreept in het Nationaal Milieubeleidskader¹⁵.

Het kabinet heeft de doelstelling geformuleerd om in 2050 een circulaire economie te hebben. Deze transitie betekent met betrekking tot verpakkingen onder andere dat onnodige verpakkingen voorkomen moeten worden, het gebruik van fossiele grondstoffen in verpakkingen sterk moet worden teruggebracht en dat verpakkingen die in de handel zijn circulair moeten worden. Diverse beleidsinstrumenten op nationaal niveau dragen bij aan verduurzaming van de verpakkingketen, zoals het Besluit beheer verpakkingen, het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik, uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) en reductiemaatregelen voor plastic wegwerpproducten. Met het Nationale Programma Circulaire Economie (NPCE)¹⁶ wordt de doelstelling om in 2050 een circulaire economie te hebben geconcretiseerd door het formuleren van acties die het Rijk zal ondernemen. In het NPCE wordt onder andere nadruk gelegd op productwetgeving voor de concrete invulling van de transitie naar een circulaire economie. Europese productwetgeving zoals de Verordening

¹⁴ Zie SWD(2023) 115 final pagina 4.

¹⁵ Nationaal milieu beleidskader.

¹⁶ Kamerstuk 32 852, nr. 225.

vereisten inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten, waarin ontwerpeisen en informatie eisen worden gesteld, wordt gezien als een belangrijk instrument om het productaanbod te verduurzamen. De verduurzaming van de verpakkingketen speelt hierin een voorname rol als een van de prioritaire productketens met onder andere een inzet gericht op hergebruik, recyclebaarheid en recycling en toepassing van recycalaat.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel. Het voorstel brengt diverse verbeteringen met zich mee, zoals het actualiseren van de regelgeving, waardoor ook rekening kan worden gehouden met innovatievere producten en duurzame nieuwe praktijken en de overlap tussen EU-wetgeving wordt verminderd. Het kabinet steunt deze verbeteringen. De baten wegen ruim op tegen de kosten die met de aanpassingen gepaard gaan. Het voorstel zorgt ervoor dat de regels van de Unie die specifiek gelden voor detergentia, een aanvulling blijven op de algemene voorschriften die van toepassing zijn op chemische stoffen die in de EU in de handel worden gebracht, waaronder met name de CLP-verordening en de REACH-verordening¹⁷. De door de Commissie gekozen voorkeursoptie heeft ook de voorkeur van het kabinet.

Het kabinet verwelkomt de mogelijkheid die wordt ingevoerd om het toepassingsgebied in de toekomst uit te breiden tot de biologische afbreekbaarheid van stoffen en mengsels in detergentia. Het verminderen van de belasting van het milieu door fosfaat uit wasmiddelen heeft bijgedragen aan het verlagen van de concentraties fosfaat in het oppervlaktewater, wat in lijn is met de doelen inzake de goede chemische en ecologische toestand van oppervlaktewateren (vastgesteld in het kader van de Kaderrichtlijn Water¹⁸), en vormt een aanvulling op bestaande EU-regelgeving (waaronder de Richtlijn voor de behandeling van stedelijk afvalwater¹⁹). Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen erop inzetten om fosfaten in wasmiddelen te verbieden als alternatieven beschikbaar zijn in lijn met de ambitie om te komen tot een nulverontreiniging. Het kabinet is van mening dat het van belang is om op EU-niveau de gevaren- en risicobeoordeling van microbiële detergentia goed in te richten, zodat geen onacceptabel risicovolle producten op de markt komen zonder deugdelijke toetsing en deze producten veilig kunnen worden gebruikt voor consument en werker. De REACH- en CLP-verordening zijn op deze detergentia niet van toepassing, omdat micro-organismen buiten de scope van deze regels vallen. Hierdoor zijn onder andere de reguliere registratie en gevarenindeling niet van toepassing op microbiële detergentia. Het kabinet zet in op het uitvoeren van een gevaar- en risicobeoordeling bij het gebruik van micro-organismen in detergentia, ter bescherming van mens, veiligheid op de werkplek en milieu, en het borgen van het markttoezicht.

Het kabinet verwelkomt de aandacht voor navulverkoop, daar deze ontwikkeling bijdraagt aan vermindering van verpakkingsafval. Het kabinet zal zich in de onderhandelingen inspannen voor goede afstemming tussen deze ontwikkeling en de ontwikkelingen bij de onderhandelingen over de Cosmetics-verordening en de CLP-verordening, waar navulverkoop voor een aantal gevarenklassen wordt verboden of, vanwege sterk geconcentreerde mengsels, strengere eisen moeten worden gesteld aan de etikettering.

¹⁷ Verordening REACH.

¹⁸ Kaderrichtlijn water RL 91/271.

¹⁹ Richtlijn stedelijk afvalwater.

Het kabinet is voorstander van het verplicht stellen van een digitaal productpaspoort voor detergentia en oppervlakte-actieve stoffen. Het kabinet zal erop inzetten dat de bepalingen over het productpaspoort overeenkomen met de bepalingen hierover in de Verordening vereisten inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten. Dit is van belang om de samenhang tussen EU-wetgeving te borgen en de lasten voor het bedrijfsleven te beperken.

Zo is het van groot belang dat tijdens de onderhandelingen helder wordt welk aangiftesysteem gebruikt moet worden voor detergentia met een productpaspoort. Cruciaal hierbij is of goederen waarvoor een digitaal paspoort van toepassing is, valt onder de verboden en beperkingen zoals vastgesteld voor e-commerce. Voor wat betreft de handhaafbaarheid is het van belang dat de douanetaak helder in het voorstel is omschreven en dat de terminologie van het voorstel aansluit bij de terminologie van het Douanewetboek van de Unie en het kader dat wordt gesteld voor toezicht in de markttoezichtverordening²⁰.

Het kabinet hecht eraan dat de voorgestelde maatregelen in lijn zijn met internationale verplichtingen, waaronder de multilaterale handelsafspraken in de akkoorden van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). De voorgestelde maatregelen (productpaspoort) zijn van toepassing op producten die op de interne markt geplaatst worden zonder onderscheid tussen producten uit de EU-lidstaten en geïmporteerde producten uit derde landen, zoals in lijn is met het non-discriminatiebeginsel. De maatregelen mogen handel niet meer beperken dan nodig is om de doelstellingen van publieke gezondheid en bescherming van het milieu te behalen.

Implicaties voor brede welvaart

Met de Motie Van Raan²¹ is verzocht om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt hierbij naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de kosten- en batenverdeling. Ten aanzien van het voorstel worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld. De voorgestelde bepalingen zien op het verbreden van de werkingssfeer door rekening te houden met innovatieve producten (toepassen van microbiële detergentia), en duurzamere gebruiken (navulverkoop) en het verbeteren van de efficiëntie voor informatievereisten (verminderen overlappingsregelgeving etikettering). De vereisten inzake biologische afbreekbaarheid dragen bij aan de bescherming van mens en milieu, en de kwaliteit van leven. De beperkingen op het gehalte aan fosfaten en fosforverbindingen dragen bij aan het verminderen van het gebruik van fosfaat, een kritische grondstof, en de bescherming van het milieu (vermindering eutrofiëring) en vermindering van de grensoverschrijdende milieubelasting. Het gebruik van navulverpakkingen zal de hoeveelheid verpakkingsafval verminderen. Als op EU-niveau de gevaaren risicobeoordeling van microbiële detergentia goed wordt ingericht draagt dit bij aan een betere bescherming van gezondheid, veiligheid en milieu. De kosten die zijn geschetst door de Commissie zullen met name bij de industrie komen te liggen, terwijl de baten de burger en het milieu ten goede komt.

²⁰ Verordening markttoezicht ((EU) 2019/1020).

²¹ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het krachtenveld in de Raad is nog niet duidelijk op dit moment.

Het Europees Parlement hecht waarde aan de bescherming van de mens en het milieu. Het onderhavig voorstel is belegd bij het Comité Milieu, Volksgezondheid en Voedselveiligheid (ENVI) van het Europees Parlement. Daarbij is Manuela Ripa (EVA/Groenen) aangewezen als rapporteur voor het ENVI-Comité en Maria de Graça Carvalho (EVP) als rapporteur voor de opinie namens het Comité Interne Markt en Consumentenbescherming (IMCO).²² Martin Hojsik (RENEW) en Maria Arena (S&D) zijn aangewezen als schaduwrapporteur namens het ENVI-Comité. Catharina Rinzema (VVD) en Malte Gallée (de Groenen) zijn aangesteld als schaduwrapporteur namens het opinie IMCO-Comité.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid van dit voorstel is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen op het terrein van de instelling en de werking van de interne markt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, omdat het voorstel uniforme eisen stelt aan het op de markt brengen van detergentia. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit van dit voorstel is positief. Het voorstel heeft tot doel om de regels voor de etikettering van detergentia te actualiseren en de handhaving te versterken zodat alle detergentia en oppervlakte-actieve stoffen die op de markt van de Unie worden gebracht aan de voorschriften voldoen. De onderwerpen die in het voorstel worden behandeld hebben een EU-brede dimensie. Dit betreft zowel de bescherming van gezondheid en milieu, als problemen vanwege de complexiteit van regelgeving voor chemische stoffen en de etikettering. Het voorstel draagt bij aan een goed functionerende eengemaakte markt en digitalisering en is volgens het voorstel van de Commissie in overeenstemming met de prioriteiten en huidige tendensen inzake «digitaal is de norm»²³. De herziening versterkt de harmonisatie van producteisen en het waarborgen van het vrije verkeer van detergentia. Hierdoor zijn op EU-niveau geharmoniseerde regels wenselijk. Daarnaast hebben aspecten van de verordening op het gebied van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu een grensoverschrijdende dimensie. Deze doelstellingen kunnen niet in die mate door de afzonderlijke lidstaten worden bereikt, en kunnen beter door de EU worden bereikt. EU-optreden is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit van dit voorstel is positief. Het voorstel heeft tot doel om de regels voor de etikettering van detergentia te actualiseren en de handhaving te versterken zodat alle detergentia en oppervlakte-actieve stoffen die op de markt van de Unie worden gebracht aan de voorschriften voldoen. Het voorgestelde

²² Overzicht procedure Europees Parlement.

²³ SWD(2022) 364.

optreden is geschikt om bij te dragen aan een goed functionerende eengemaakte markt, omdat een EU-markt voor detergentia alleen gewaarborgd kan blijven door geharmoniseerde vereisten te herzien op basis van nieuwe ontwikkelingen. Het voorstel gaat daarnaast niet verder dan noodzakelijk. Het aanpassen van de voorschriften voor het op de markt brengen van detergentia aan nieuwe marktontwikkelingen en het verbeteren van de efficiëntie van informatievereisten zal tot een aanzienlijke efficiëntiewinst leiden voor zowel de markttoezicht- als de douaneautoriteiten, zonder het bedrijfsleven met onevenredige kosten te belasten.

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

a) Consequenties EU-begroting

Op basis van het impact assessment voorziet de Commissie geen consequenties voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde 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.

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

De Commissie geeft in het impact assessment aan dat een geringe verhoging van de handhavingskosten wordt voorzien vanwege de toevoeging van voorschriften voor de navulverkoop. De Commissie geeft aan dat in de Impact Assessment voor de CLP-verordening de kosten van een handhavingsactie worden geschat op 25.000 euro per handhavingsactie per jaar in de EU²⁴. De Commissie verwacht niet dat e specifiek voor navulverpakkingen een handhavingsactie zal worden georganiseerd. In het algemeen verwacht de Commissie een voordeel vanwege de vereenvoudigde en digitale etiketten, waardoor handhaving makkelijker wordt (online informatie is makkelijker te vinden en te doorzoeken).²⁵ Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en).

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

Voor het bedrijfsleven (groot en klein) verwacht de Commissie een besparing van meer dan 10 miljoen euro per jaar. Voor de detergentia-industrie in de hele EU wordt in totaal zo'n € 400.000 aan eenmalige inwerkkosten verwacht als gevolg van de herziene verordening (4 werkuur per bedrijf à € 25,70 per uur, bij 3.877 bedrijven). Om ervoor te zorgen dat microbiële detergentia veilig zijn voor gebruik op basis van de gestelde vereisten voor risicobeheer, brengt dit kosten met zich mee voor fabrikanten van deze producten (meestal mkb). Deze kosten bedragen naar verwachting maximaal van € 200.000 per bedrijf per jaar. De Commissie stelt dat vanuit de sector is aangegeven dat deze kosten aanvaardbaar zijn. Het vaststellen van gestandaardiseerde criteria, het verduidelijken van de vereisten voor microbiële detergentia en de mogelijkheid van navulverkoop zal de vergroening binnen deze sector vergemakkelijken, terwijl er tegelijkertijd voor gezorgd wordt dat innovatie niet wordt belemmerd. Voor fabrikanten die er vrijwillig voor kiezen, kan het aanpassen van de bestaande websites aan digitale etikettering

²⁴ SWD(2023) 114 voetnoot 129.

²⁵ Regulatory Scrutiny Board Opinion SEC(2023) 170 final.

beperkte kosten met zich meebrengen. Uitgangspunt bij de onderhandelingen die raken aan regeldruk is een hoog productveiligheidsniveau met inachtneming van een zo laag mogelijke administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven. Volgens de Commissie zijn er geen administratieve kosten voor burgers.²⁶ Het kabinet onderschrijft dit.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel schrapt, in lijn met Besluit verhandelen producten in de EU²⁷, de verplichting voor fabrikanten om in de EU gevestigd te zijn. Voorts wordt de verplichte betrokkenheid van erkende laboratoria afgeschaft. Fabrikanten van buiten de EU moeten een gemachtigde aanwijzen in de Unie die namens hen specifieke taken uitvoert. Ook fabrikanten van buiten de EU de conformiteit van detergentia en oppervlakte-actieve stoffen moeten beoordelen om te waarborgen dat zij voldoen aan de voorschriften in de verordening. De duidelijke en geharmoniseerde vereisten zullen volgens de Commissie bijdragen aan een gelijk speelveld voor producenten en een gezonde concurrentie verzekeren, en daarmee een positief effect op de concurrentiekracht hebben.

6. Implicaties juridisch

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

De huidige Verordening over detergentia uit 2004 wordt geeffectueerd door het Besluit detergentia milieubeheer, de Wet milieubeheer, en de Wet economische delicten. Het Besluit detergentia milieubeheer is gebaseerd op de Wet milieubeheer.

Voor een juiste effectuering van de verordening zal het Besluit detergentia milieubeheer moeten worden gewijzigd. Een wijziging van dit besluit zal in het kader van een voorhangprocedure aan de Kamers worden voorgelegd en zal na de vaststelling niet eerder in werking treden dan vier weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze is geplaatst (voorhang- en nahangprocedure). De wijziging zal ongeveer twee jaar in beslag nemen.

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

In artikel 26 van het voorstel wordt de Commissie de bevoegdheid verleend om op verschillende onderwerpen gedelegeerde handelingen vast te stellen.

Het voorstel voorziet in de toekenning van bevoegdheden aan de Commissie om de informatie die in het productpaspoort moet worden opgenomen aan te passen aan technische, wetenschappelijke en digitale ontwikkelingen (artikel 26, eerste lid). Ook kent het de Commissie de bevoegdheid toe om de informatie die moet worden opgeslagen in het register voor duurzame producten te wijzigen (artikel 26, tweede lid), om te bepalen welke aanvullende informatie in dat register door de douane-autoriteiten moet worden gecontroleerd (artikel 26, derde lid), en om een lijst van codes van de gecombineerde nomenclatuur en van productbeschrijvingen van detergentia en oppervlakte-actieve stoffen als bijlage bij te voegen bij de verordening (artikel 26, vierde lid). Daarnaast is de

²⁶ Commission Staff working document Impact Assessment Report SWD (2023) 114 final Part 2, page 60.

²⁷ Besluit nr. 768/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende een gemeenschappelijk kader voor het verhandelen van producten.

Commissie bevoegd bijlagen I tot en met VII aan te passen aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang (artikel 26, vijfde lid), specifiek het vaststellen van criteria voor biologische afbreekbaarheid (artikel 26, zesde lid) en het aanpassen van de grenswaarde van allergene geurstoffen (artikel 26, zevende lid). Tot slot dient de Commissie specifieke vereisten voor de digitale etikettering van detergentia vast te stellen (artikel 26, achtste lid), en is de Commissie bevoegd de etiketteringsinformatie die marktdeelnemers alleen digitaal mogen verstrekken aan te passen technische, wetenschappelijke en digitale ontwikkelingen (artikel 26, negende lid).

Delegatie naar de Commissie in alle bovengenoemde gevallen is mogelijk, omdat de gedelegeerde handelingen geen essentiële onderdelen van het voorstel regelen. De toekenning van een delegatiebevoegdheid ligt voor de hand, omdat het gaat om bevoegdheden tot aanvulling of wijziging van de verordening. Het kabinet is positief over de wenselijkheid van de bevoegdheidstoekenning op bovengenoemde onderwerpen, omdat die de benodigde snelheid en flexibiliteit voor aanpassingen aan nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt.

Artikel 27 bakent de gedelegeerde bevoegdheid procedureel af overeenkomstig de afspraken uit het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven. De gedelegeerde bevoegdheid geldt voor onbepaalde tijd, waarbij het Europees Parlement en de Raad een intrekkingrecht hebben, een recht van bezwaar hebben, en de Commissie verplicht is tot het raadplegen van door elke lidstaat aangewezen deskundigen. Het kabinet is geen voorstander van het toekennen van gedelegeerde bevoegdheden voor onbepaalde tijd en zal er tijdens de onderhandelingen op inzetten dat de bevoegdheid voor bepaalde tijd gaat gelden, met stilzwijgende verlenging.

Het voorstel geeft de Commissie daarnaast bevoegdheden om uitvoeringshandelingen vast te stellen in de artikelen 18, 23 en 24. De Commissie dient de specifieke en technische voorschriften voor het productpaspoort te bepalen (artikel 18, negende lid). In het kader van de vrijwaringsprocedure moet de Commissie via een uitvoeringshandeling bepalen of de nationale maatregel al dan niet gerechtvaardigd is (artikel 23, eerste lid). Ook bepaalt de Commissie via een uitvoeringshandeling of een nationale maatregel al dan niet gerechtvaardigd is wanneer de nationale maatregel genomen is op verzoek van een markttoezichtautoriteit die heeft geconcludeerd dat een conforme detergens of stof een risico voor de gezondheid en het milieu inhoudt (artikel 24, vierde lid).

De uitvoeringshandelingen regelen geen essentiële onderdelen van het voorstel. De toekenning van uitvoeringsbevoegdheden is daarmee mogelijk. De keuze voor uitvoeringsbevoegdheden ligt voor de hand, omdat het gaat om handelingen die ertoe leiden dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd, en om maatregelen gericht tot een lidstaat. De toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden is ook wenselijk, omdat hiermee niet de gewone wetgevingsprocedure hoeft te belast, waardoor de benodigde snelheid voor de uitvoering van de verordening mogelijk wordt gemaakt. Het kabinet kan daarom instemmen met de toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden.

Artikel 18, negende lid (het bepalen van specifieke en technische voorschriften voor het productpaspoort), gelezen in samenhang met artikel 28, tweede lid, bepaalt dat de uitvoeringshandelingen wordt vastgesteld overeenkomstig de onderzoeksprocedure zoals bedoeld in

artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011²⁸. De keuze voor de onderzoeksprocedure bij de vaststelling van uitvoeringshandelingen acht het kabinet geschikt omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking (zie art. 2, tweede lid, onder a, van Verordening (EU) 182/2011). Voor de uitvoeringshandelingen van artikelen 23, eerste lid en 24, vierde lid (besluiten over nationale maatregelen) is geen comitéprocedure vastgesteld, wat erop duidt dat het hier gaat om zelfstandige uitvoeringshandelingen voor de Commissie, waarbij de lidstaten geen controlerende rol hebben. De artikelsgewijze toelichting op het voorstel (Hoofdstuk VII) geeft daarvoor als reden de «bijzondere en technische aard» van deze uitvoeringshandelingen. Het verlenen van zelfstandige uitvoeringsbevoegdheden is voor Nederland in dit geval niet acceptabel, omdat de inhoud van de uitvoeringshandelingen gezondheids- of milieurisico's betreft. Het kabinet zal er tijdens de onderhandelingen op inzetten dat voor de uitvoeringshandelingen van artikelen 23, eerste lid en 24, vierde lid, wel een comitéprocedure wordt vastgesteld.

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

Het kabinet zet zich in voor voldoende tijd voor de uitvoering, met name voor ICT-aanpassingen, en zet in op een haalbare termijn voor wat betreft de inwerkingtreding, voor het kabinet een essentieel aspect van het voorstel, ook gezien de aanpassingen die moeten gebeuren voor de uitvoerings- en handhavingsmaatregelen. Hierdoor draagt het kabinet er zorg voor dat het voorstel handhaafbaar en uitvoerbaar is, zodat markttoezichthouders en douaneautoriteiten hun taken makkelijker kunnen uitvoeren. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn namelijk cruciaal voor de effectiviteit van het voorstel.

Op basis van artikel 35 van het voorstel is de herziene Verordening Detergentia van toepassing 30 maanden vanaf de datum van inwerkingtreding van de verordening (waarbij de verordening in werking treedt op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de EU). Deze termijn acht het kabinet haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In de artikelen 31 en 32 van het voorstel is voorzien in rapportages van de Commissie over de toepassing van de gewijzigde Verordening Detergentia. In de rapportages komen onder meer aan de orde het behalen van de doelstellingen, de effecten op kleine en middelgrote bedrijven, en de effecten op bedrijven die microbiële detergentia produceren. Deze rapportages zullen 5 respectievelijk 3 jaar na inwerkingtreding van de Verordening worden uitgebracht. Het kabinet acht deze evaluatie en de timing ervan wenselijk, omdat deze periodes voldoende tijd bieden om van de ervaringen met de verordening te leren.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Toezicht op en handhaving van de gestelde voorschriften op basis van de Verordening Detergentia wordt uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Daarnaast zijn ook de Nederlandse Voedsel- en

²⁸ Verordening (EU) Nr. 182/2011.

Warenautoriteit (NVWA) en ambtenaren van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) genoemd in het Besluit aanwijzing VROM-regelgeving²⁹.

Op basis van het voorstel krijgt de Douane een rol in het verifiëren van het productpaspoort voor detergentia die ten invoer worden aangegeven voor de Europese markt; dit zal moeten worden ingeregeld. In het kader van uitvoerbaarheid is van belang te zorgen voor een uitvoerbaar voorstel dat geen onevenredige belasting oplevert voor de Douane. Dit gezien de reeds bestaande uitdagingen op het gebied van nieuwe Europese wetgeving. In dit kader is het specifiek relevant te voorkomen dat een opeenstapeling van (kleine) ICT-aanpassingen (in verschillende voorstellen) toch kunnen leiden tot een te grote impact. Dit is specifiek relevant in het kader van ICT-aanpassingen. Voor wat betreft de inrichting van de controles door de Douane op het productpaspoort loopt het voorliggende voorstel mee in bestaande ICT-initiatieven die volgen uit de Single Window verordening³⁰. In het realiseren van de douanecontroles op het productpaspoort is de Europese Commissie verantwoordelijk voor de ontwikkeling en bouw van het centraal register en de koppeling van dit register aan Single Window. De Douane is daarbij verantwoordelijk voor de koppeling tussen Single Window en de nationale douanesystemen. Vanuit de Single Window verordening is de Douane reeds verplicht om deze koppeling in te regelen voor gelijksoortige automatische controles op basis van andere EU-wetgeving. Hierdoor is vooralsnog de inschatting dat de aanvullende ICT-aanpassingen vanuit voorliggend voorstel voor de Douane beperkt zijn en daarmee uitvoerbaar.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen specifiek effect op ontwikkelingslanden anders dan de effecten op derde landen in het algemeen zoals aangegeven onder 5d.

²⁹ wetten.nl – Regeling – Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving – BWBR0017740 (overheid.nl).

³⁰ Eén loket verordening ((EU) 2022/2399).