



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 7 maart 2023
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2023/0049(COD)**

**6896/23
ADD 5**

**ENT 38
MI 144
COMPET 151
IND 75
CHIMIE 14
AGRILEG 31
ENV 182
IA 33
CODEC 270**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	27 maart 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 50 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1009 met betrekking tot de digitale etikettering van EU-bemestingsproducten

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 50 final.

Bijlage: SWD(2023) 50 final

Luxemburg, 27.2.2023
SWD(2023) 50 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad
tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1009 met betrekking tot de digitale etikettering
van EU-bemestingsproducten

{COM(2023) 98 final} - {SEC(2023) 99 final} - {SWD(2023) 48 final} -
{SWD(2023) 49 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling van een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1009 betreffende EU-bemestingsproducten
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
De verordening bemestingsproducten is sinds 16 juli 2022 in werking en bevat regels voor het op de interne markt aanbieden van EU-bemestingsproducten. In de EU kunnen fabrikanten van bemestingsproducten vrij kiezen om hun producten in de handel te brengen als “geharmoniseerde producten” (producten die aan de verordening bemestingsproducten voldoen), die vrij op de interne markt kunnen circuleren; of als “niet-geharmoniseerde producten” (producten die voldoen aan de nationale regels die in elke EU-lidstaat van toepassing zijn). Deze effectbeoordeling heeft betrekking op de digitalisering van de etikettering van EU-bemestingsproducten (d.w.z. producten die in het kader van de verordening bemestingsproducten in de handel worden gebracht). De etiketteringsvoorschriften van de verordening bemestingsproducten gaan een stuk verder dan die van de vorige verordening. Daarnaast zijn er geen regels voor de vrijwillige digitalisering van de etiketten, zodat er geen minimumnormen zijn om de kwaliteit te waarborgen van de informatie, die momenteel op vrijwillige basis digitaal wordt verstrekt. Deze kwesties leiden tot het eerste probleem, namelijk dat de etiketten op EU-bemestingsproducten moeilijk te lezen zijn voor gebruikers. De uitgebreide etiketteringsvoorschriften op grond van de verordening bemestingsproducten nemen bovendien veel ruimte in, wat een belemmering kan vormen voor het doeltreffende vrije verkeer van producten, aangezien er op meertalige etiketten nogal wat ruimte nodig is voor de verschillende talen. Daarnaast verandert sommige etiketteringsinformatie regelmatig. Voor organische meststoffen bijvoorbeeld kan het gehalte aan de verschillende vormen van nutriënten per partij verschillen, afhankelijk van de kwaliteit van de gebruikte uitgangsmaterialen. Bovendien zullen sommige marktdeelnemers in het bedrijfsleven de producten heretiketteren voordat zij de eindgebruikers bereiken, omdat zij worden gemengd, herverpakt of van een nieuw merk worden voorzien. Tegelijkertijd moeten de bijsluiters voor bulkproducten voor elke klant gepersonaliseerd worden, hetgeen een ongerechtvaardigd hoge administratieve last met zich meebrengt, mede gezien de specifieke aard van bulkverkoop. Deze kwesties leiden tot het tweede probleem, namelijk dat etiketten van EU-bemestingsproducten voor fabrikanten moeilijk te beheren zijn.
Wat moet worden bereikt?
Dit initiatief moet bijdragen tot de verwezenlijking van een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mensen, dieren en planten, de veiligheid en het milieu, evenals de doeltreffende werking van de interne markt voor bemestingsproducten door de regels in de EU-27 op elkaar af te stemmen. Meer in het bijzonder moet dit initiatief de leesbaarheid van de etiketten van EU-bemestingsproducten verbeteren en marktdeelnemers helpen om de etiketten goed te beheren.
Wat is de toegevoegde waarde van maatregelen op EU-niveau (subsidiariteit)?
De EU-lidstaten zouden een deel van het probleem op nationaal niveau kunnen aanpakken door eigen regels inzake minimumnormen voor digitalisering van etiketten vast te stellen, aangezien deze kwestie nog niet in de verordening bemestingsproducten zelf is behandeld. Dit zou echter geen oplossing bieden voor het eerste geconstateerde probleem, aangezien dezelfde informatie zonder enige wijziging op de fysieke etiketten wordt verstrekt. Een dergelijke aanpak zou onvermijdelijk leiden tot verschillende praktijken in de hele EU en belemmeringen voor de werking van de interne markt opwerpen. Dit zou kunnen leiden tot ongelijkheden op het gebied van potentiële kostenbesparingen en informatieverstrekking. Het zou het bedrijfsleven ook meer kosten met zich meebrengen, omdat zij zich aan uiteenlopende voorschriften voor digitale etikettering in verschillende EU-lidstaten zullen moeten aanpassen.

De invoering van voorwaarden voor het digitale etiket op EU-niveau zou daarentegen de toegevoegde waarde bieden van onderlinge afstemming van de verschillende praktijken. Door een gelijk speelveld te creëren, zou een dergelijk initiatief de werking van de interne markt verbeteren en tegelijkertijd de door de verordening bestedingsproducten vereiste hoge mate van bescherming waarborgen.

De toegevoegde waarde van een EU-optreden is ook gelegen in de potentiële schaalvoordelen in de bemestingsproductenindustrie. Door de voorschriften voor digitale etikettering binnen de hele EU op één lijn te brengen, wordt het gebruik van meertalige etiketten vergemakkelijkt en wordt de distributie van producten met hetzelfde etiket in meer dan één EU-lidstaat ondersteund.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie? Zo niet, waarom niet?

Naast het basisscenario (geen actie ondernemen) worden in de effectbeoordeling drie beleidsopties (BO's) onderzocht. De opties kunnen worden gecombineerd.

- Bij **BO1** wordt voorgesteld dat de Commissie richtsnoeren voor digitale etikettering ontwikkelt.
- **BO2** kan worden onderverdeeld in **vijf afzonderlijke opties (2a — 2e)**, elk met een andere hoeveelheid op het digitale etiket te verstrekken informatie.

Bij alle opties waarmee digitale etikettering wordt ingevoerd, blijft de optie om de geselecteerde informatie door middel van een fysiek etiket op een product of in een digitaal etiket aan te brengen, facultatief. Verder is elke optie tot invoering van digitale etikettering gehouden aan enkele fundamentele beginselen ter bescherming van de eindgebruikers en ter waarborging van de toegankelijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit van de digitale informatie.

Tot slot wordt bij sommige van de onderstaande opties een onderscheid gemaakt tussen professionele en niet-professionele gebruikers. Die opties zijn opgenomen omdat uit de effectbeoordeling is gebleken dat de gebruikersgroep bepaalt *welke* informatie productgebruikers essentieel vinden en *hoe* zij het etiket gebruiken (waarbij niet-professionele gebruikers, d.w.z. hobbytuinders die buiten het kader van een economische activiteit handelen, vaak geen technische etiketteringsinformatie begrijpen en professionele gebruikers in het algemeen minder afhankelijk zijn van etiketten).

- **BO2a** zou de mogelijkheid bieden om *sommige* informatie van het etiket alleen in digitale vorm te verstrekken.
- **BO2b** zou de mogelijkheid bieden om *sommige* informatie van het etiket alleen in digitale vorm te verstrekken, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen professionele en niet-professionele gebruikers.
- **BO2c** zou de mogelijkheid bieden om de *meeste* informatie van het etiket alleen in digitale vorm te verstrekken.
- **BO2d** zou de mogelijkheid bieden om de *meeste* informatie van het etiket alleen in digitale vorm te verstrekken, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen professionele en niet-professionele gebruikers.
- **BO2e** zou de mogelijkheid bieden om aan niet-professionele gebruikers *sommige* informatie van het etiket alleen in digitale vorm te verstrekken en aan professionele gebruikers de *meeste* informatie op het etiket alleen in digitale vorm te verstrekken.
- **BO3** biedt de mogelijkheid om alle informatie op het etiket in digitale vorm te verstrekken voor producten die in bulk (zonder productverpakking) worden verkocht en voor producten die niet aan eindgebruikers worden verkocht (bv. producten die worden gebruikt door industriële gebruikers, zoals mengers, verpakkers, herverpakkers).

De voorkeursoptie is **BO2a** in combinatie met **BO3**. Hoewel BO2a het voorzichtigst is wat betreft de keuze van informatie die alleen in digitale vorm mag worden verstrekt, draagt BO3 aanzienlijk bij tot het doeltreffend oplossen van de twee problemen door zich te richten op bepaalde marktsegmenten waar digitale etikettering met een laag risico en hoge effectiviteit kan worden ingevoerd. Dit voorkeurspakket zorgt voor de evenwichtigste

aanpak in termen van kosten en baten, en houdt het beste rekening met de digitale kloof ¹ .
Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?
Uit de raadplegingsactiviteiten is gebleken dat er brede steun is voor digitalisering van sommige etiketteringsinformatie. Over het geheel genomen bestond er bij belanghebbenden uit het bedrijfsleven een lichte voorkeur voor BO2a en BO2d (bij BO2d mag de meeste informatie van het etiket naar een digitaal etiket worden overgeheveld). Het verschil in voorkeur voor deze twee opties kan worden verklaard door de verschillende mate van digitalisering in de verschillende bedrijven (74 % van de respondenten van de openbare raadpleging gaf aan al productinformatie digitaal te verstrekken). Voor de algemene digitalisering van etiketten van EU-bemestingsproducten hadden de overheidsinstanties een algemene voorkeur voor BO2a en BO2b, met name als overgangsmodel (d.w.z. om geleidelijk over te stappen op meer digitale etikettering zodra het vertrouwen is gewonnen). Wat BO2b betreft, verschilden de nationale autoriteiten enigszins van mening over de haalbaarheid van een onderscheid tussen professionele en niet-professionele gebruikers. BO3 wordt algemeen aanvaard door alle belanghebbenden (met inbegrip van het bedrijfsleven, overheidsinstanties en de gebruikers van de producten).
C. Effecten van de voorkeursoptie
Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?
Volgens de effectbeoordeling bedragen de totale jaarlijkse voordelen voor ondernemingen in het kader van het voorkeursbeleidsoptiepakket 6 857 EUR voor kmo's en 62 833 EUR voor grote ondernemingen. De besparingen compenseren de hieronder vermelde kosten, en de kostenbesparingen zullen naar verwachting op de langere termijn toenemen. De mogelijkheid om in het kader van BO2a bepaalde informatie alleen digitaal te verstrekken en in het kader van BO3 alle informatie digitaal te verstrekken voor producten die aan marktdeelnemers worden verkocht, zou voor het bedrijfsleven tot kostenbesparingen leiden omdat: • de fabrikanten, met inbegrip van kmo's, de vrijheid houden om al dan niet digitale etikettering te gebruiken. Bijgevolg zou tot een dergelijk gebruik worden besloten door fabrikanten die ten minste op de middellange of lange termijn kostenbesparingen verwachten; • digitale etiketten minder duur zijn om bij te werken, zodat op de lange termijn enige besparingen te verwachten zijn doordat etiketten minder vaak opnieuw moeten worden gedrukt. Het voorkeursoptiepakket zal de etiketteringskosten dan ook verlagen en een gelijk speelveld voor de marktdeelnemers creëren. De etiketteringskosten zullen worden verlaagd doordat er meer talen op het etiket kunnen worden opgenomen en het opnieuw drukken als gevolg van etiketwijzigingen wordt vermeden. Uit de effectbeoordeling is gebleken dat hoe meer informatie van het etiket digitaal mag worden verstrekt (en met name als het gaat om snel veranderende informatie), hoe groter de kostenbesparingen voor het bedrijfsleven zijn. BO3 zou dan ook aanzienlijke voordelen opleveren. Ten tweede blijft in het kader van BO2a alle veiligheidsgerelateerde informatie op het fysieke etiket behouden. Door de hoeveelheid informatie op het fysieke etiket te verminderen, wordt de veiligheidsinformatie beter zichtbaar, wat bijdraagt tot de doelstelling van bescherming van de gezondheid en het milieu. Gezien de specifieke aard van de producten die onder BO3 vallen (d.w.z. bulkproducten zonder verpakking of producten die zijn ontworpen om te worden gecombineerd en gemengd voordat deze de eindgebruiker bereiken), wordt het in digitale vorm verstrekken van alle productinformatie, met inbegrip van de veiligheidsinformatie, voor dergelijke producten aanvaardbaar geacht. Ten slotte is dit pakket voorkeursopties gemakkelijker toe te passen en te handhaven, aangezien er geen onderscheid tussen professionele en niet-professionele gebruikers wordt gemaakt. Een dergelijk onderscheid wordt ook niet in de verordening bemestingsproducten gemaakt. Dat zou hebben betekend dat de fabrikanten

¹ De digitale kloof verwijst naar het onderscheid tussen degenen die internettoegang hebben en gebruik kunnen maken van nieuwe diensten die op het internet worden aangeboden, en degenen die van deze diensten zijn uitgesloten.

hun producten op een van de twee categorieën hadden moeten richten en dat de handhavingsautoriteiten hadden moeten controleren of producten voor professionele gebruikers niet aan niet-professionele gebruikers worden verkocht.
Hoeveel bedragen de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, hoeveel bedragen de kosten van de belangrijkste opties)?
In de effectbeoordeling wordt ervan uitgegaan dat de kosten voor het verstrekken van informatie in digitale vorm voor een specifiek bedrijf bij BO2a – BO2e en BO3 min of meer hetzelfde zouden zijn. Ondanks eenmalige kosten (bv. kosten voor de aankoop van apparatuur voor het lezen van QR-codes, herontwerpen van etiketten; geraamd op 14,998 EUR voor grote ondernemingen en 1,796 EUR voor kmo's) en lopende kosten (bv. omscholing van personeel, afschrijving van apparatuur en onderhoud van software en webpagina's; geraamd op 2,700 EUR voor grote ondernemingen en 1,170 EUR voor kmo's), zal BO2a in combinatie met BO3 naar verwachting leiden tot kostenbesparingen (zoals uiteengezet in het vorige deel).
Wat zijn de gevolgen voor kmo's en het concurrentievermogen?
Beleidsalternatieven die kmo's onevenredig zouden benadelen, zoals alternatieven waarin een verplichte digitale etikettering wordt voorgesteld, werden in een vroeg stadium van het screeningproces afgewezen. Met BO2a in combinatie met BO3 zullen kmo's de vruchten van het digitale tijdperk kunnen plukken en zullen zij, net als grotere ondernemingen, hun lasten mogelijk kunnen verminderen. Kmo's zullen weliswaar in vergelijking met grote ondernemingen minder vaak online-informatie over hun producten verstrekken, maar de verschillen zijn niet al te groot. Volgens de resultaten van de openbare raadpleging verstrekt 70 % van de kmo's, tegenover 79 % van de grote ondernemingen, al digitaal informatie over hun producten. Dit illustreert dat de invoering van een vrijwillige digitale etikettering zeer waarschijnlijk voordelen voor kmo's zou opleveren. De mogelijkheid om informatie van een fysiek etiket naar een digitaal etiket over te brengen, zal het concurrentievermogen ondersteunen van bedrijven die met ruimtegebrek voor hun etiketten te kampen hebben. Vermindering van de hoeveelheid informatie op het fysieke etiket kan het vrije verkeer van bemestingsproducten over alle 27 EU-lidstaten verbeteren. De mogelijkheid om meer talen op de fysieke etiketten op te nemen door bepaalde informatie naar een digitaal etiket te verplaatsen, zou betekenen dat het kosteneffectiever is om producten in meerdere EU-lidstaten te distribueren, wat meer investeringen en schaalvoordelen bevordert.
Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?
Nee, hoewel de EU-lidstaten met enige aanpassingskosten te maken kunnen krijgen om zich aan de nieuwe verordening aan te passen. Aangezien zij echter al over digitale geleterdheid beschikken en binnen hun werkgebied met digitale apparaten omgaan, zal dit geen aanzienlijke gevolgen hebben/last veroorzaken.
Zijn er nog andere significante gevolgen?
Er zijn geen andere significante gevolgen geïdentificeerd.
Evenredigheid?
De voorkeursoptie is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. De optie gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen te bereiken. De digitalisering van etiketten blijft facultatief. Als er gebruik van wordt gemaakt, gaat zij vergezeld van de algemene beginselen van digitale etikettering om de kwaliteit en toegankelijkheid van de digitaal verstrekte informatie te waarborgen. In overeenstemming met de aanpak die op het gebied van de digitale etikettering voor chemische stoffen (CLP-verordening) en detergentia zal worden gevolgd, en naarmate men ervaring opdoet met en vertrouwen krijgt in digitale etikettering, zou het mogelijk kunnen zijn om de hoeveelheid digitaal beschikbare informatie in de toekomst te vergroten, wat het vereenvoudigingspotentieel voor het bedrijfsleven verder kan vergroten.
D. Evaluatie
Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?
De nieuwe verordening zal worden geëvalueerd in het kader van de algemene evaluatie van de werking van de verordening bemestingsproducten in 2026.