

Brussel, 2 mei 2023
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2023/0124(COD)**

**8904/23
ADD 7**

**MI 357
ENT 89
ENV 440
CHIMIE 39
IND 210
CONSOM 153
SAN 227
IA 92
CODEC 762**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	28 april 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 115 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende detergentia en oppervlakteactieve stoffen, tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 648/2004

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 115 final.

Bijlage: SWD(2023) 115 final

Brussel, 28.4.2023
SWD(2023) 115 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
betreffende detergentia en oppervlakteactieve stoffen, tot wijziging van Verordening
(EU) 2019/1020 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 648/2004

{COM(2023) 217 final} - {SEC(2023) 170 final} - {SWD(2023) 113 final} -
{SWD(2023) 114 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling van een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende detergentia en oppervlakteactieve stoffen, tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 648/2004
A. Behoeftte aan actie
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
Met Verordening (EG) nr. 648/2004 betreffende detergentia (“de detergentiaverordening”) worden de regels voor de verkoop van detergentia en oppervlakteactieve stoffen¹ op de markt geharmoniseerd. De verordening bevat strenge eisen inzake biologische afbreekbaarheid voor oppervlakteactieve stoffen, gestandaardiseerde grenswaarden voor fosfor in consumentenwasmachines en automatische vaatwasmachines, en specifieke etiketteringsvoorschriften om eindgebruikers te informeren over de aanwezigheid van bepaalde bestanddelen in detergentia (bv. allergene geurstoffen) en hen in staat te stellen weloverwogen keuzen te maken. Voortbouwend op de bevindingen van de evaluatie van de detergentiaverordening² worden in deze effectbeoordeling twee problemen vastgesteld. In de detergentiaverordening wordt geen rekening gehouden met nieuwe marktontwikkelingen: sinds de vaststelling van de verordening in 2004 zijn innovatieve producten en duurzame nieuwe praktijken ontwikkeld, waarmee in de huidige regels geen rekening wordt gehouden (microbiële reinigingsmiddelen) of waarvan niet duidelijk is of en hoe daarmee rekening wordt gehouden (navulverkoop). Gebrek aan efficiënte informatievereisten voor detergentia: overlappingsen in de wetgeving tussen de detergentia- en de CLP-verordeningen³ leiden er vaak toe dat dezelfde stof twee of drie keer op hetzelfde etiket voorkomt en soms onder totaal verschillende namen. Er is nog een tweede overlapping tussen deze EU-wetgevingsinstrumenten, namelijk de dubbele vermelding van informatie over de respons in noodgevallen voor detergentia die krachtens de CLP-verordening als gevaarlijk zijn ingedeeld (gegevensbladen betreffende bestanddelen volgens de detergentiaverordening en informatie aan gifcentra volgens de CLP-verordening).
Wat is het doel?
Dit initiatief zou bijdragen tot een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en het milieu, en zou de doeltreffende werking van de eengemaakte markt voor detergentia blijven waarborgen. Meer in het bijzonder wordt met dit initiatief beoogd de regels te verduidelijken en te actualiseren, teneinde: • een gelijk speelveld te creëren en innovatieve producten en duurzame nieuwe praktijken mogelijk te maken; • een optimale bescherming van de gezondheid en het milieu te waarborgen; • de lasten voor fabrikanten van detergentia te verminderen; • het begrip en de kennis van etiketten bij de consument te verbeteren door de bestaande etiketteringsvoorschriften in de detergentiaverordening te vereenvoudigen en te stroomlijnen.
Wat is de toegevoegde waarde van maatregelen op EU-niveau (subsidiariteit)?
Uit de evaluatie van de detergentiaverordening is gebleken dat de toegevoegde waarde van gestandaardiseerde regels voor het op de markt aanbieden en in de handel brengen van detergentia niet ter discussie staat⁴. Via regelgevende maatregelen op EU-niveau kan een regelgevingskader tot stand komen waarbij innovatie

¹ Oppervlakteactieve stoffen zijn stoffen die het grensvlak tussen water en oliën en/of vuil helpen afbreken. Zij vormen een van de belangrijkste bestanddelen van detergentia.

² Beoordeling van Verordening (EG) nr. 648/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende detergentia, [SWD\(2019\) 298](#).

³ Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels, tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006.

⁴ Idem.

mogelijk wordt op het gebied van nieuwe productsoorten, nieuwe marketingtechnieken en nieuwe etiketteringstechnologieën op de volledige eengemaakte markt en tegelijkertijd in de hele EU hetzelfde niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu wordt geboden.

B. Oplossingen

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

Naast het basisscenario (geen actie ondernemen) worden in deze effectbeoordeling **twee opties** genoemd (**1a en 1b**) om probleem 1 (nieuwe marktontwikkelingen die niet in aanmerking worden genomen) aan te pakken, en **twee opties (2a en 2b)** om probleem 2 (gebrek aan efficiënte informatievereisten) aan te pakken.

Optie 1a

Deze zou ervoor zorgen dat consumenten bij de aankoop van navuldetergentia de nodige informatie krijgen en dat de regels voor fabrikanten van detergentia worden gelijkgetrokken. Microbiële reinigingsmiddelen zouden onder het toepassingsgebied van de detergentiaverordening komen te vallen en er zouden minimumvereisten voor informatieverstrekking (etikettering) worden opgelegd zodat de eindgebruikers kunnen worden geïnformeerd over de aanwezigheid van micro-organismen in het product die voor de reinigende werking zorgen.

Optie 1b

Deze optie bouwt voort op optie 1a wat de navulverkoop betreft, door daarnaast de invoering van digitale etikettering voor navuldetergentia voor te stellen. Om deze duurzame praktijk verder te vergemakkelijken en het volledige potentieel ervan te benutten, kan alle krachtens de detergentiaverordening vereiste etiketteringsinformatie, behalve de doseringsvoorschriften, via een digitaal etiket worden verstrekt.

Wat microbiële reinigingsmiddelen betreft, wordt in optie 1b voorgesteld om voor deze producten risicobeheersvoorschriften in te voeren. Het gaat dan onder meer om algemene criteria voor het gebruik van micro-organismen in detergentia, etiketteringsvoorschriften, bepaalde beperkingen op het gebruik van micro-organismen en een evaluatieclausule.

Optie 2a

Op grond van deze optie zou het gegevensblad betreffende bestanddelen voor zowel gevaarlijke als niet-gevaarlijke detergentia worden afgeschaft. In de optie wordt ook voorgesteld de etiketteringsvoorschriften te stroomlijnen en de mogelijkheid van digitale etikettering in te voeren.

Het stroomlijnen kan worden bereikt door ofwel slechts één keer te etiketteren (overeenkomstig de strengere regels, **suboptie 1**); ofwel door de overlappende bepalingen uit de detergentiaverordening te schrappen (**suboptie 2**).

Door te kiezen voor digitale etikettering zouden fabrikanten ook de mogelijkheid hebben om bepaalde informatie alleen via het digitale etiket te verstrekken. Indien verplichte beginselen voor digitale etikettering zouden worden toegepast, zouden fabrikanten alleen digitale etiketten op hun producten kunnen aanbrengen.

Optie 2b

In deze optie wordt voorgesteld om de overlappende eis van een gegevensblad betreffende bestanddelen alleen af te schaffen voor gevaarlijke detergentia en deze te handhaven voor niet-gevaarlijke detergentia krachtens de detergentiaverordening. Wat de etikettering betreft, is optie 2b identiek aan optie 2a hierboven.

In de effectbeoordeling worden de opties 1b en 2b aangemerkt als de voorkeurscombinatie van opties.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

Optie 2b wordt algemeen aanvaard door alle belanghebbenden (met inbegrip van het bedrijfsleven, overheidsinstanties en de gebruikers van de producten). Uit de raadpleging blijkt dat er brede steun bestaat voor de digitalisering van bepaalde etiketteringsinformatie en voor het behoud van het gegevensblad betreffende bestanddelen voor niet-gevaarlijke detergentia.

Wat de subopties voor het stroomlijnen van de etiketteringsvoorschriften betreft, had de sector een lichte voorkeur voor de afschaffing van overlappende vereisten in het kader van de detergentiaverordening (suboptie 2), maar toonde hij daarnaast ook brede steun voor de eerste suboptie, die ook de voorkeur had van andere soorten belanghebbenden, met name overheidsinstanties en vertegenwoordigers van het

maatschappelijk middenveld.

Ook was er brede steun voor het bevorderen en digitaliseren van de navulverkoop in het kader van optie 1b. Er zij echter op gewezen dat bedrijfsorganisaties en grotere ondernemingen minder voorstander waren van de toevoeging van vereisten inzake de navulverkoop in de detergentiaverordening dan andere belanghebbenden, zoals kleine en middelgrote ondernemingen, ngo's en milieu- en consumentenorganisaties.

Wat de voorgestelde maatregelen voor het risicobeheer van microbiële reinigingsmiddelen betreft, kreeg de invoering van generieke criteria geen brede steun⁵.

Er zij op gewezen dat de belanghebbenden uit de sector echter verklaarden dat de invoering van voorschriften voor microbiële reinigingsmiddelen in het algemeen in het kader van de detergentiaverordening tot onnodige regeldruk zou leiden⁶.

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)?

De voorkeursopties zullen naar verwachting voordelen opleveren in de vorm van **lastenvermindering en kostenbesparing voor het bedrijfsleven**, evenals een **beter leesbaarheid van de etiketten van detergentia**.

Ook zullen zij naar verwachting de lasten voor bedrijven verminderen wat betreft de uitgebreide en overlappende etiketteringsvoorschriften in het bredere EU-regelgevingskader dat van toepassing is op detergentia, met name door alle overlappingen in de informatievereisten te elimineren en door flexibiliteit te bieden door bepaalde etiketteringsinformatie via een digitaal etiket te verstrekken.

Er zouden ook schaalvoordelen ontstaan omdat er fysieke ruimte op het etiket vrijkomt om meer talen op te nemen, wat een kostenbesparing bij de distributie van producten zou betekenen, waardoor het volledige potentieel van de eengemaakte markt voor detergentia kan worden benut.

De vaststelling van gestandaardiseerde criteria en de verduidelijking van de vereisten voor milieuvriendelijkere producten (microbiële reinigingsmiddelen) en nieuwe praktijken zullen de **groene transitie vergemakkelijken en er tegelijkertijd voor zorgen dat innovatie niet wordt belemmerd**.

De combinatie van de opties 1b en 2b is een verdere **waarborg voor een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en het milieu**. Met name zal de invoering van nieuwe risicobeheersmaatregelen voor microbiële reinigingsmiddelen ervoor zorgen dat de in detergentia gebruikte micro-organismen veilig zijn, zowel vanuit het oogpunt van de gezondheid als vanuit milieuoogpunt, en eindgebruikers zullen weloverwogen keuzen kunnen maken en zichzelf beter kunnen beschermen in geval van bestaande overgevoeligheden of kwetsbaarheden voor de micro-organismen.

Aan de hand van doelgerichte en vereenvoudigde gebruiksaanwijzingen op het etiket zullen de gebruikers deze producten correct kunnen gebruiken, waardoor ook het milieu optimaal wordt beschermd. Voorts zullen de consumenten dankzij specifieke voorschriften voor navulverkoop alle relevante veiligheids- en gebruiksinformatie krijgen wanneer zij navuldetergentia kopen, wat ook aanzienlijke milieuvoordelen oplevert doordat duurzame praktijken op het gebied van verpakkingsafval worden bevorderd.

Door toe te staan dat een deel van de etiketteringsinformatie alleen digitaal wordt verstrekt, zou het afval als gevolg van ongebruikte voorraden etiketten verder worden teruggedrongen.

Het stroomlijnen en vereenvoudigen van de etiketteringsvoorschriften zal de **etiketten van detergentia leesbaarder en begrijpelijker** maken, waardoor eindgebruikers de relevante informatie gemakkelijker en sneller kunnen vinden, wat van cruciaal belang is, met name bij ongevallen. Het slechts eenmaal etiketteren van bestanddelen op basis van de strengere toepasselijke regels (optie 2b, suboptie 1) zal een hoger niveau van gezondheidsbescherming bieden.

Bovendien zal de invoering van facultatieve digitale etikettering enerzijds het **gebruiksgemak en het bewustzijn vergroten**, aangezien de essentiële informatie die op het fysieke etiket blijft staan, duidelijker wordt, en anderzijds **extra voordelen opleveren voor kwetsbare en slechtiende gebruikers**. Er zullen digitale

⁵ De invoering van etiketteringsvoorschriften in het kader van optie 1a genoot de meeste voorkeur.

⁶ Dit betreft de invoering van voorschriften in het algemeen, dus zowel in het kader van beleidsoptie 1a als beleidsoptie 1b.

beginselen worden ingevoerd, die van toepassing zijn wanneer fabrikanten van detergentia besluiten digitaal te etiketteren. Deze zullen het hoge niveau van gezondheidsbescherming verder waarborgen.

Tot slot zal het behoud van het gegevensblad betreffende bestanddelen voor niet-gevaarlijke detergentia in het kader van de detergentiaverordening ervoor zorgen dat het beschermingsniveau zeer hoog blijft.

In het kader van de voorkeursoptie komt de invoering van gestandaardiseerde regels voor microbiële reinigingsmiddelen en de navulverkoop de **werking van de eengemaakte markt** ten goede, waardoor wordt voorkomen dat er uiteenlopende nationale regels ontstaan.

De voorkeursoptie zal geen of slechts verwaarloosbare kosten voor ondernemingen met zich meebrengen en enkele kostenbesparingen opleveren. Het grootste effect — in de vorm van kostenbesparingen — is de afschaffing van gegevensbladen betreffende bestanddelen voor gevaarlijke detergentia, **met een besparing van naar schatting 7 miljoen EUR per jaar**.

Er worden **aanvullende kleine lasten** verwacht als gevolg van de eisen inzake risicobeheer voor microbiële reinigingsmiddelen, in de orde van grootte van **200 000 EUR per onderneming per jaar**⁷. Dit is echter een maximumschatting, die zeer waarschijnlijk zal variëren afhankelijk van verschillende factoren (bv. omvang van de onderneming of de productportfolio).

Het wegwerken van overlappings in de regelgeving zal zorgen voor meer samenhang met het bredere EU-regelgevingskader voor detergentia, en de digitalisering van etiketten van detergentia is in overeenstemming met de algemene transitie naar het digitale tijdperk en met parallelle digitaliseringsinitiatieven voor etiketten van chemische stoffen.

Hoeveel bedragen de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, hoeveel bedragen de kosten van de belangrijkste opties)?

Als gevolg van de herziene detergentiaverordening worden voor de detergentiasector in totaal ongeveer 400 000 EUR eenmalige vertrouwddmakingskosten verwacht. Het waarborgen van de veiligheid van microbiële reinigingsmiddelen door de invoering van eisen inzake risicobeheer brengt kosten met zich mee voor de fabrikanten van deze producten (meestal kleine en middelgrote ondernemingen) in de orde van grootte van 200 000 EUR per onderneming per jaar.

Beperkte kosten voor de aanpassing van bestaande websites aan digitale etikettering kunnen zich ook voordoen voor fabrikanten die hier vrijwillig voor kiezen.

De **handhavingskosten voor overheidsinstanties zouden licht kunnen stijgen** als gevolg van de verwachte groei van de navulverkoop van detergentia en rekening houdend met het feit dat de huidige handhavingsactiviteiten waarschijnlijk niet uitgebreid zijn als gevolg van het gebrek aan duidelijkheid in het bestaande kader.

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen en het concurrentievermogen?

Het waarborgen van de veiligheid van microbiële reinigingsmiddelen door de invoering van eisen inzake risicobeheer brengt kosten met zich mee voor de fabrikanten (meestal kleine en middelgrote ondernemingen) in de orde van grootte van 200 000 EUR per onderneming per jaar. Dit is echter een maximumschatting, die zeer waarschijnlijk zal variëren afhankelijk van verschillende factoren (bv. de omvang van de onderneming of het portfolio).

Deze kosten zouden derhalve **geen negatieve gevolgen hebben voor fabrikanten (voornamelijk kleine en middelgrote ondernemingen)**, die tijdens de gerichte raadplegingen hebben gemeld dat deze kosten aanvaardbaar zijn. De vaststelling van gestandaardiseerde criteria en de verduidelijking van de vereisten voor microbiële reinigingsmiddelen en de navulverkoop zal de groene transitie vergemakkelijken en ervoor zorgen dat innovatie niet wordt belemmerd. Aangezien deze marktsegmenten momenteel worden beheerst door kleine en middelgrote ondernemingen, zal dit hun toegang tot en integratie in waardeketens en in de markt in het algemeen verder verbeteren. Wat het sectorale concurrentievermogen betreft, zou optie 1b de ontwikkeling van navul distributiekanaalen ondersteunen, waardoor nieuwkomers (waarschijnlijk kleine en middelgrote ondernemingen) op deze markt zouden kunnen worden aangetrokken.

Met optie 2b in combinatie met optie 1b zullen kleine en middelgrote ondernemingen de **vruchten van het**

⁷ Naar schatting zouden 25 ondernemingen in de EU die microbiële producten produceren, gevolgen kunnen ondervinden.

digitale tijdperk kunnen plukken en zullen zij, net als grotere ondernemingen, mogelijk **hun lasten kunnen verminderen en kosten kunnen besparen**. Door de vastgestelde juridische overlappingsen aan te pakken, worden fabrikanten vrijgesteld van de huidige verplichting om dezelfde stof meer dan één keer op het etiket van hun product te vermelden.

Het verplaatsen van bepaalde informatie naar het digitale etiket zal leiden tot kostenbesparingen, aangezien digitale etiketten gemakkelijker en goedkoper kunnen worden geactualiseerd dan fysieke etiketten. Vermindering van de hoeveelheid informatie op het fysieke etiket kan het vrije verkeer van detergentia over alle 27 EU-lidstaten verbeteren.

Dit zou ook worden bevorderd door de mogelijkheid om meer talen op de fysieke etiketten op te nemen, door bepaalde informatie naar een digitaal etiket te verplaatsen. Dit zou hogere investeringen en schaalvoordelen ondersteunen. Ook zou dit leiden tot een vermindering van de lasten.

De **jaarlijkse kostenbesparingen** als gevolg van het schrappen van de gegevensbladen betreffende bestanddelen voor gevaarlijke detergentia en het vergemakkelijken van de navulverkoop in het kader van optie 2a zullen kleine en middelgrote ondernemingen op dezelfde wijze ten goede komen als grotere ondernemingen. Evenzo wordt verwacht dat optie 2a de **lasten voor de marktdeelnemers zal verminderen** wat betreft de uitgebreide en overlappende etiketteringsvoorschriften in het bredere EU-regelgevingskader voor detergentia, met name door alle overlappingsen in de informatievereisten te elimineren en door flexibiliteit te bieden door bepaalde etiketteringsinformatie via een digitaal etiket te verstrekken.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Nee, hoewel de nationale autoriteiten met enige aanpassingskosten te maken kunnen krijgen om zich aan de nieuwe verordening aan te passen. De handhaving van digitale etikettering zal geen noemenswaardige gevolgen hebben, aangezien de markttoezichtautoriteiten al digitaal geletterd zijn en het gebruik van digitale apparaten onderdeel uitmaakt van hun professionele taken.

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 eisen inzake risicobeheer voor microbiële reinigingsmiddelen zijn het minimum dat nodig is om voldoende milieu- en gezondheidsbescherming te waarborgen. De navulverkoop zal worden vergemakkelijkt, wat zal leiden tot een vermindering van de lasten voor fabrikanten en positieve voordelen voor de gezondheid en het milieu.

De digitalisering van de 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 digitale etikettering voor CLP en bemestingsproducten⁸ 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 herziene detergentiaverordening zal vijf jaar na de inwerkingtreding ervan worden geëvalueerd.

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12992-Chemicals-simplification-and-digitalisation-of-labelling-requirements_nl