

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3795

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling visie klimaat en veiligheid (Kamerstuk 22 112, nr. 3794)

Fiche: Speelgoedverordening

Fiche: Richtlijn Business in Europe: Framework for income taxation (Kamerstuk 22 112, nr. 3796)

Fiche: Wijziging Verordening Europese statistiek (Kamerstuk 22 112, nr. 3797)

Fiche: Richtlijn bodemonitoring en veerkracht (Kamerstuk 22 112, nr. 3798)

Fiche: Richtlijn tot wijziging minimumnormen slachtoffers strafbare feiten (Kamerstuk 22 112, nr. 3799)

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

Fiche: Speelgoedverordening

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de veiligheid van speelgoed en tot intrekking van Richtlijn 2009/48/EG
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
28 juli 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 462
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0462&qid=1695057890928>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2023) 270 en SEC(2023) 297
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Naar aanleiding van de evaluatie¹ van de huidige Speelgoedrichtlijn heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) recent een voorstel voor een verordening gepubliceerd waarin zij tevens voorstelt om de Speelgoedrichtlijn in te trekken (hierna: het voorstel). Het doel van het voorliggende voorstel is de aanpak van twee problemen, namelijk ten eerste om de gezondheids- en veiligheidseisen voor speelgoed in alle lidstaten te harmoniseren ter waarborging van een hoog niveau van bescherming van kinderen tegen mogelijke risico's van speelgoed en ten tweede om ervoor te zorgen dat er geen belemmeringen zijn voor het vrije verkeer van speelgoed tussen de lidstaten.

De evaluatie bracht een aantal tekortkomingen aan het licht, zoals bij de waarborging van bescherming van kinderen tegen mogelijke risico's van schadelijke chemicaliën en de doeltreffendheid van de Speelgoedrichtlijn in de context van online verkoop. Het voorstel beoogt de aanpak van de twee problemen van de Speelgoedrichtlijn.

De eisen voor chemische stoffen zoals in de huidige Speelgoedrichtlijn worden in het voorstel geactualiseerd en aangescherpt. Zo bevat de huidige Speelgoedrichtlijn bevat wel een algemeen verbod op CMR-stoffen (carcinogeen, mutageen of toxisch voor de voortplanting) en op stoffen die kankerverwekkend zijn, maar verwijst deze niet naar andere stoffen die zorgwekkend zijn, zoals hormoonontregelaars of stoffen die het immuunsysteem, het zenuwstelsel of de luchtwegen aantasten. Het

¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie – Evaluatie van Richtlijn 2009/48/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de veiligheid van speelgoed, SWD(2020) 288 final.

voorstel draagt er zorg voor dat kinderen ook naar behoren worden beschermd tegen allergene stoffen en bepaalde metalen.

Daarnaast bevat het voorstel een uitbreiding van het huidige algemene verbod op CMR-stoffen tot andere zeer schadelijke chemische stoffen in speelgoed (bijvoorbeeld hormoonontregelaars) zodat kinderen die met speelgoed spelen beter worden beschermd tegen deze stoffen. Het voorstel staat ook afwijkingen van deze algemene verboden toe in een beperkt aantal omstandigheden waarin het gebruik van deze stoffen in speelgoed geen risico voor kinderen vormt en er geen alternatieven zijn. Echter, de voorwaarden daarvoor zijn aangepast en vereenvoudigd. Twee van de toebehorende drie voorwaarden waarmee om een uitzondering gevraagd kan worden komen te vervallen, te weten ontoegankelijkheid voor kinderen en aanwezigheid in concentraties gelijk of lager dan de generieke of specifieke concentratielimiet onder verordening betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (hierna: CLP-verordening). Met deze vereenvoudiging van voorwaarden is er voor de fabrikanten volgens het voorstel enkel op basis van één voorwaarde een eventuele afwijking op de regels en uitzondering ten aanzien van chemische stoffen in speelgoed toegestaan. Hiermee wordt de redenering om non-compliant speelgoed op de markt te kunnen brengen beperkt.

De huidige Speelgoedrichtlijn bevat grenswaarden voor bepaalde stoffen in speelgoed dat bestemd is voor kinderen jonger dan 36 maanden of dat bestemd is om in de mond te worden genomen. Gebleken is dat deze stoffen ook een risico vormen voor oudere kinderen, omdat zij eveneens via huidcontact of inademing aan dergelijke chemische stoffen kunnen worden blootgesteld. Deze grenswaarden worden met het voorstel aangepast zodat deze ook gelden voor speelgoed voor alle leeftijden. De Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (hierna: EFSA) heeft een nieuwe toelaatbare dagelijkse inname van bisfenol A vastgesteld die aanzienlijk lager is dan de vorige. Dit voorstel ziet toe op een algemeen verbod op bisfenol A in speelgoed.

In haar Initiatiefverslag riep het Europees Parlement ook op om de risico's van het op internet aangeboden speelgoed in het EU-recht te beperken en de handhaving te verbeteren, met name met betrekking tot onlineverkoop. Er zijn voldoende afzonderlijke indicatoren die bevestigen dat de hoeveelheid non-compliant speelgoed op de interne markt zeer hoog is. Het voorstel richt zich onder andere op de verkoop van veilig speelgoed op de interne markt en zet hiervoor het digitaal productpaspoort in waarin gegevens over de naleving van de voorgestelde verordening staan vermeld. Door te vertrouwen op het productpaspoort dat door de Commissie ook is voorgesteld in de verordening Ecodesign for Sustainable Products Regulation (hierna: ESPR)² zal de consistentie van het productpaspoort onder beide verordeningen worden gegarandeerd. Op deze manier kunnen synergiën worden bereikt zodra ook speelgoed eronder valt door middel van gedelegeerde handelingen in het kader van ESPR. Importeurs moeten voor al het speelgoed digitale productpaspoorten voorleggen aan de grenzen van de EU, ook voor speelgoed dat online wordt verkocht. Met behulp van een nieuw IT-systeem zullen alle digitale productpaspoorten aan de buitengrenzen worden gescreend en zendingen waarvoor grondige douanecontroles nodig zijn, worden opgespoord. De markttoezichthouder blijft verantwoordelijk voor de controles van speelgoed.

² Voorstel voor een Verordening van het Europees 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 van 30 maart 2009, COM(2022) 142 final; Zie https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12567-Duurzame-producten_nl.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een impact assessment uitgevoerd in voorbereiding op de herziening van de Speelgoedrichtlijn en heeft daarin raakvlakken met andere wetgeving en initiatieven meegenomen op het gebied van CLP, REACH³, GPSR⁴, online markthandel, handel in het kader van kunstmatige intelligentiesystemen (artificial intelligence systems, hierna: AI-systemen), cyberbeveiliging en bescherming van persoonsgegevens en privacy, circulaire economie en versterking van de douane-unie. Het impact assessment bouwt voort op de bovengenoemde evaluatie en bevestigt de beschreven tekortkomingen.

In het impact assessment worden door de Commissie drie beleidsopties onderzocht en vergeleken om elk van de twee belangrijkste geïdentificeerde problemen aan te pakken, namelijk schadelijke chemische stoffen en versterking van de interne markt. De voorkeursoptie van de Commissie is om de Commissie te machtigen om grenswaarden voor chemische stoffen in al het speelgoed toe te voegen en te wijzigen (niet alleen voor kinderen jonger dan 3 jaar), en om de grenswaarden voor nitrosaminen en nitroreseerbare stoffen te verlagen (beleidsoptie 1b) te combineren met het voorstel de conformiteitsdocumentatie digitaal bij het speelgoed toe te voegen, waarbij wordt uitgegaan van het digitale productpaspoort in het kader van de ESPR (beleidsoptie 2b). Wat de bescherming van kinderen tegen schadelijke stoffen betreft zal beleidsoptie 1b leiden tot een aanzienlijke vermindering van de blootstelling van kinderen aan deze schadelijke stoffen, maar de negatieve gevolgen voor de industrie beperken door te voorzien in passende afwijkingen van generieke verboden. Deze optie zal er ook voor zorgen dat de veiligheidsregels voor speelgoed zich kunnen blijven aanpassen aan nieuwe wetenschappelijke kennis. Beleidsoptie 2b zorgt ervoor dat speelgoed dat ten invoer wordt aangegeven bij de Douane, aangeboden zonder dat de conformiteitsverklaring in het productpaspoort is opgenomen, automatisch wordt belet om in het vrije verkeer te worden gebracht op de interne markt. Bovendien zal er aanzienlijke efficiëntiewinst zijn voor markttoezichtautoriteiten bij het inspecteren van speelgoed. Dienovereenkomstig kan beleidsoptie 2b het aantal niet-conform speelgoed op de interne markt aanzienlijk verminderen.

Andere opties die de conformiteitsbeoordeling door derden omvatten, werden door de Commissie minder doeltreffend of efficiënt geacht; de kosten voor fabrikanten die de voorschriften naleven, zouden daarin stijgen, terwijl een significante vermindering van niet-conform speelgoed niet zou worden bereikt. De combinatie van opties zal bijdragen tot een betere bescherming van kinderen tegen schadelijke chemische stoffen en aan een vermindering van de hoeveelheid onveilig speelgoed op de markt van de Unie. Het impact assessment bouwt voort op de bovengenoemde evaluatie en bevestigt de beschreven tekortkomingen.

³ REACH (Regulation on Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) is een verordening van de Europese Unie die werd vastgesteld om de gezondheid van mens en milieu beter te beschermen tegen gevaren die van chemische stoffen uitgaan en om het concurrentievermogen van de chemische industrie in de EU te versterken; Zie <https://echa.europa.eu/regulations/reach/understanding-reach>.

⁴ GPSR (General Product Safety Regulation) is een nieuw belangrijk instrument in het EU-rechtskader voor productveiligheid en vervangt vanaf 13 december 2024 de huidige richtlijn inzake algemene productveiligheid en de richtlijn levensmiddelen-imitatieproducten. Zij moderniseert het algemene EU-kader voor productveiligheid en pakt de nieuwe uitdagingen aan die de digitalisering van onze economieën met zich meebrengt voor productveiligheid; Zie https://commission.europa.eu/business-economy-euro/product-safety-and-requirements/product-safety/general-product-safety-regulation_nl.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet acht het van uiterste belang dat kinderen veilig kunnen spelen. Regels voor de veiligheid van speelgoed moeten kinderen beschermen tegen risico's van speelgoed, niet alleen voor hun fysieke gezondheid, maar ook voor hun mentale gezondheid of cognitieve ontwikkeling. In Nederland gelden er strenge veiligheidseisen ten aanzien van het ontwerpen, produceren of verhandelen van speelgoed. Eenieder die in speelgoed handelt moet zich in Nederland houden aan het Warenwetbesluit speelgoed 2011⁵. Dit Warenwetbesluit is een één op één implementatie van de Europese Speelgoedrichtlijn en is sinds 20 juli 2011 van kracht. De Speelgoedrichtlijn bevat de essentiële veiligheidseisen waaraan speelgoed moet voldoen op het gebied van ontvlambaarheid, radioactiviteit, chemische, fysieke, mechanische en elektrische eigenschappen van het speelgoed. Specifieke eisen over de veiligheid van speelgoedartikelen en manieren waarop deze kunnen worden getest zijn in verschillende normen uitgewerkt. Ook deze normen zijn van toepassing voor wat betreft het ontwerpen, produceren of verhandelen van speelgoed in Nederland. Deze normen kunnen onder andere worden geraadpleegd bij het Nederlandse normalisatie-instituut (NEN).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de herziening van de Speelgoedrichtlijn en is er voorstander van om deze Speelgoedrichtlijn om te zetten tot een verordening om daarmee kinderen beter te beschermen tegen onveilig speelgoed en om de interne markt versterken. Nederland heeft als het gaat om productveiligheid, in dit geval speelgoedveiligheid, de voorkeur voor een verordening. De huidige speelgoedrichtlijn leidde tot verschillen tussen de lidstaten door afwijkende nationale implementatieregelingen. Een verordening zal daarom in dit geval leiden tot een hoger level playing fielden daarmee meer zekerheid voor alle partijen. Het kabinet streeft naar een zo hoog mogelijke eenheid van werkwijze door de hele EU en is het dan ook eens met de gekozen combinatie van beleidsoptie 1b en beleidsoptie 2b uit het impact assessment die hand in hand gaat met de bescherming van kinderen tegen schadelijke stoffen en versterking van de interne markt.

De verruiming om specifieke grenswaarden vast te stellen voor stoffen van alle speelgoed⁶, is in lijn met de wensen van het kabinet. Het kabinet volgt dan ook de lijn om verbeteringen en verdere versterkingen door te voeren ten aanzien van de bescherming van kinderen tegen chemicaliën in speelgoed. De grenswaarden in de Speelgoedrichtlijn voor nitrosamines en nitroseerbare stoffen in speelgoed bestemd voor kinderen onder 3 jaar of voor speelgoed dat bestemd is om in de mond gestopt te worden, wordt met het voorstel aangepast naar respectievelijk 0,01 en 0,1 mg/kg⁷. Hiermee is de inconsistentie van de eerdere grenswaarden aangepakt⁸. Het kabinet vraagt zich echter hierbij af of dit beperkt moet blijven tot dit type speelgoed. De grenswaarden kunnen namelijk ook uitgebreid worden naar alle speelgoed, zoals ook voor andere CMR-stoffen waar een specifieke grenswaarde gaat gelden. Dit kan eventueel met gedifferentieerde grenswaarden, zoals in de vastgestelde

⁵ Zie Warenwetbesluit speelgoed 2011.

⁶ Zie preambule 22, punt 3 van deel A van de Appendix bij Annex II.

⁷ Zie punt 2 van deel A van de Appendix bij Annex II.

⁸ Zie grenswaarden in standaard EN 71-12:2016.

standaard⁹. Het kabinet zal hier op inzetten tijdens de onderhandelingen. Ook in geval van de grenswaarden die gelden voor vingerverf heeft het kabinet de voorkeur dat deze moeten worden doorgetrokken naar overig waterig speelgoed zoals bijvoorbeeld slijm en zal dit punt naar voren brengen in de onderhandelingen.

Het kabinet is het eens met de aangepaste en vereenvoudigde voorwaarden waarbij onder andere de aanwezigheid in concentraties gelijk of lager dan de generieke of specifieke concentratielimiet onder CLP is komen te vervallen. Voor inhalatieallergenen is er in het voorstel nu een directe link met de CLP. Deze directe link geldt niet voor huidallergenen. Ook zit er voor huidallergenen (en inhalatieallergenen) in het voorstel geen directe link met de cosmeticaverordening, d.w.z. dat als een stof verboden is voor gebruik in cosmetica vanwege (verdenkingen op) inhalatie- of huidallergeneiteit, deze stof ook automatisch verboden is in speelgoed. De positie van het kabinet ten aanzien hiervan is om deze link wel te maken opdat ook de bescherming van kinderen tegen huidallergenen (ook al hebben die alleen een zelfclassificatie en (nog) geen geharmoniseerde classificatie) beter geregeld is. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten tijdens de onderhandelingen. Daarnaast merkt het kabinet op dat er voor de stoffen die onder het algemene verbod vallen een nieuw element is opgenomen, namelijk over de «non-intended presence»¹⁰. Echter, hiervoor is geen gehalte-grens aangegeven, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is bij verboden allergenen. Het kabinet ziet graag dat er ook hier een gehalte-grens komt, generiek of specifiek, en zal hierover verduidelijking vragen bij de Commissie.

Het kabinet zal in de onderhandelingen met name aandacht hebben voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorstel, zowel voor de aangewezen markttoezichthouders als voor de Douane. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn cruciaal voor de effectiviteit van het voorstel. Inzet van een productpaspoort binnen de EU en een focus op de import van online speelgoed wordt door het kabinet gesteund. Tegelijkertijd kunnen e-commerceproducten mogelijk niet meer via een vereenvoudigde procedure worden aangegeven. Het is van belang dat hier tijdig duidelijk over komt tijdens de onderhandelingen. Ook zal het kabinet oog blijven houden voor conformiteit van het voorstel met handelsafspraken binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO), waaronder het non-discriminatiebeginsel.

Implicaties voor brede welvaart

Het voorstel sluit aan op de Motie Van Raan¹¹ 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 verruiming om specifieke grenswaarden vast te stellen voor stoffen van alle speelgoed (i.p.v. enkel speelgoed bestemd voor kinderen onder de drie jaar en de aanpassing van de grenswaarden

⁹ Zie grenswaarden in standaard EN 71-12:2016. Hier staan voor bepaalde speelgoed (zoals bijvoorbeeld ballonnen en vingerverf) andere grenswaarden vastgesteld dan de waarden 0,01 en 0,1 mg/kg die gelden voor respectievelijk nitrosamines en nitroseerbare stoffen.

¹⁰ Annex II Deel III punt 5; De niet-bedoelde aanwezigheid van een stof of mengsel als bedoeld in punt 4 in Annex II Deel III, als gevolg van onzuiverheden van natuurlijke of synthetische ingrediënten of van het fabricageproces en die technisch onvermijdelijk is bij goede fabricagepraktijken, wordt toegestaan mits het speelgoed ondanks deze aanwezigheid aan de algemene veiligheidseis blijft voldoen.

¹¹ Zie; Kamerstuk 35 377, nr. 19.

van de chemische stoffen zoals hormoonontregelaars) leiden tot verbetering van de gezondheid en levenskwaliteit van een grotere groep kinderen van zowel de huidige als de latere generaties. De speelgoedindustrie is internationaal van aard en deze verscherpingen aangaande bescherming van kinderen worden daarmee ook breder uitgedragen. De kosten die zijn geschetst door de Commissie zijn volgens het kabinet in verhouding met de baten, die voornamelijk de burger en het milieu ten goede komen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De lidstaten staan grotendeels achter het voorstel en zijn het er unaniem over eens dat verdere actie nodig is. Er bestaat onder lidstaten grotendeels overeenstemming over de richting van de voorgestelde maatregelen. Op 16 februari 2022 heeft het Europees Parlement bijna unaniem een eigen initiatiefverslag over de tenuitvoerlegging van de Speelgoedrichtlijn aangenomen¹². Het Europees Parlement verwelkomt daarmee het voorstel. Ook heeft het Europees Parlement in haar Initiatiefverslag¹³ de Commissie opgeroepen om de Speelgoedrichtlijn te herzien om kinderen beter te beschermen tegen risico's van chemische stoffen, om ervoor te zorgen dat de risico's van op het internet aangeboden speelgoed in het EU-recht worden geregeld en om de handhaving van de richtlijn te verbeteren, met name met betrekking tot onlineverkoop. Verwacht wordt dat het voorstel in het Europees Parlement opgenomen wordt door de Commissie voor Interne Markt en Consumentenbescherming.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de werking van de interne markt betreffen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. 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

Ten aanzien van de subsidiariteit is het oordeel van het kabinet positief. Het voorstel heeft tot doel om de gezondheids- en veiligheidseisen voor speelgoed in alle lidstaten te harmoniseren middels regelgeving op EU-niveau en zorgt vervolgens voor een consistente uitvoering van nieuwe veiligheidseisen voor speelgoed en latere wijzigingen daarvan en daardoor voor meer veiligheid. Daarnaast missen er adequate bepalingen voor specifieke doelgroepen in de huidige Speelgoedrichtlijn die de gezondheids- en veiligheidseisen voor speelgoed en het vrije verkeer van speelgoed voldoende garanderen. Optreden op EU-niveau creëert een gelijk speelveld voor de industrie, doordat binnen de EU een wetgevingskader voor alle marktdeelnemers wordt geschapen. Zonder uniforme standaarden op EU-niveau die van toepassing zijn op speelgoed dienen

¹² Verslag over de uitvoering van Richtlijn 2009/48/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de veiligheid van speelgoed (richtlijn speelgoedveiligheid), 2021/2040(INI); Zie https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0349_NL.html.

¹³ Verslag over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2009/48/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de veiligheid van speelgoed (speelgoedrichtlijn), 2021/2040(INI).

fabrikanten rekening te houden met de nationale regelgeving van 27 verschillende lidstaten. Hier kan een verschil in ontstaan waardoor de vrije circulatie van speelgoed wordt belemmerd en er geen gelijk speelveld is door bijvoorbeeld verschillende veiligheidsstandaarden. Bovendien kan de intrekking van bestaande EU-regelgeving enkel op EU-niveau plaatsvinden. Om de bovengenoemde redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit van het voorstel is positief. Het voorstel heeft tot doel om de gezondheids- en veiligheidseisen voor speelgoed in alle lidstaten te garanderen op het hoogste niveau en daarvoor te harmoniseren middels regelgeving op EU-niveau. Daarnaast heeft het tot doel de vrije circulatie van speelgoed binnen de EU mogelijk te maken. Het voorstel is geschikt om de hiervoor genoemd doelstelling te bereiken. Zo worden er nieuwe bepalingen opgenomen op het gebied van betere bescherming en een hoger veiligheidsniveau, bijvoorbeeld door algemene verboden op de schadelijkste stoffen, zoals vastgesteld in de CLP-verordening, in te voeren. De verordening zal ook afwijkingen van deze algemene verboden toestaan in een beperkt aantal omstandigheden waarin het gebruik van deze stoffen in speelgoed geen risico voor kinderen vormt en er geen alternatieven zijn. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk. Er blijft immers flexibiliteit behouden voor fabrikanten bij de keuze van de gebruikte middelen om aan de essentiële eisen te voldoen (geharmoniseerde normen of andere technische specificaties) en bij de keuze van een procedure uit de beschikbare conformiteitsbeoordelingsprocedures om de conformiteit aan te tonen. Een verordening is in dit geval in het kader van harmonisatie volgens het kabinet het juiste instrument. De huidige speelgoedrichtlijn leidde tot verschillen tussen de lidstaten door afwijkende nationale implementatieregelingen. Omdat de verordening rechtstreeks toepasselijk zal zijn in de lidstaten bestaat hierdoor niet langer het risico dat er verschillen ontstaan in nationale implementatieregelingen. Door het ontbreken van verschillen in de nationale regelgeving van de lidstaten wordt de vrije circulatie van speelgoed op de interne markt beter gegarandeerd terwijl ook een hoog niveau van bescherming kan worden gewaarborgd.

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

a) Consequenties EU-begroting

Dit voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de EU. Voor een van de gekozen maatregelen moeten aanvullende wetenschappelijke beoordelingen worden uitgevoerd door het Europees Agentschap voor chemische stoffen (hierna: ECHA). Alle mogelijke gevolgen voor de personele middelen die voortvloeien uit de aan de verordening gekoppelde wetenschappelijke beoordelingen zullen, in de door de Commissie verrichte herbeoordeling met betrekking tot de taken van ECHA, worden meegenomen. Naar verwachting zullen deze wetenschappelijke beoordelingen het werk van 2 fte's vergen voor ECHA. De ontwikkeling van de administratieve uitgaven moet in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

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.

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

Nederland zal worden geconfronteerd met enige aanpassingskosten aan het productpaspoort, waarin al is voorzien in het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten., Echter, inzet van het productpaspoort zal ook leiden tot besparingen in administratieve lasten, met name in de omgang met handhavingsinstanties. Naar verwachting zullen de kosten samenhangend met toezicht en handhaving door de NVWA toenemen. Er zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij reeds lopende activiteiten, bijvoorbeeld op het gebied van toezicht en handhaving op online speelgoed. Voor financiële gevolgen voor de rijksbegroting geldt dat deze dienen te worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels voor de budgetdiscipline.

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

Door gemeenschappelijke vereisten te handhaven binnen het bredere EU-regelgevingskader dat van toepassing is op speelgoed en door de digitale vereisten voor het in de handel brengen van speelgoed in de Unie te versterken, zal het voorstel de regeldruk voor marktdeelnemers verminderen. Uitgangspunt bij de onderhandelingen die raken aan regeldruk is een hoog productveiligheidsniveau met inachtneming van een zo laag mogelijke administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven. Marktdeelnemers zullen hun speelgoed beschikbaar kunnen stellen dat voldoet aan de gemeenschappelijke eisen op de hele interne markt. Daarentegen zullen e-commerce zendingen mogelijk niet meer via een vereenvoudigde procedure kunnen worden aangegeven. Daarnaast wordt met de verordening ervoor gezorgd dat bij de douane aangeboden speelgoed alleen in het vrije verkeer wordt gebracht en in de Unie in de handel wordt gebracht als het speelgoed een bijbehorend productpaspoort heeft. Dit zal tot een aanzienlijke efficiëntiewinst leiden voor het toezicht. Op die manier worden de doelstellingen op een doeltreffende manier bereikt zonder onevenredige kosten voor de industrie. Hoewel de invoering van het productpaspoort voor bedrijven kosten met zich meebrengt voor het opzetten van de systemen en het maken van de digitale paspoorten, zal dit ook leiden tot besparingen doordat de benodigde documenten digitaal in plaats van op papier worden geproduceerd, en tot besparingen bij de afhandeling van inspecties door autoriteiten. Bovendien zal de invoering van het productpaspoort naar verwachting leiden tot een aanzienlijke vermindering van niet-conform speelgoed op de markt van de Unie, wat het concurrentievermogen van de bedrijven die de voorschriften naleven zal versterken.

In het kader van het algemene verbod onder beleidsoptie 1b kunnen er in relatie tot een aantal stoffen consequenties voortvloeien aangaande de vervaardiging van een aantal speelgoedmodellen. Dit kan resulteren in totale incrementele eenmalige aanpassingskosten in verband met het herontwerpen en herontwikkelen van producten. Wanneer meer stoffen onder een algemeen verbod vallen en er grenswaarden worden toegevoegd voor nieuwe stoffen in speelgoed, zullen nieuwe speelgoedmodellen moeten worden getest om ervoor te zorgen dat ze aan deze grenswaarden voldoen. Omdat er complexere en gevoeliger tests nodig

zullen zijn, kunnen de testkosten stijgen. Wat betreft speelgoedmodellen die niet langer beschikbaar zouden kunnen worden gesteld, zullen de werkelijke gevolgen afhangen van de waarde van de speelgoedmodellen. Dit zal naar verwachting niet leiden tot een directe inkrimping van de markt op die schaal, aangezien fabrikanten een passende overgangspanperiode krijgen waarin ze de levensvatbaarheid van bestaande producten kunnen beoordelen en zo nodig middelen kunnen verschuiven naar de productie en verkoop van alternatieve speelgoedproducten. Bovendien zullen consumenten in veel gevallen simpelweg een alternatief speelgoedproduct kopen in plaats van helemaal niets. Kleine en middelgrote ondernemingen zullen naar verwachting hogere kosten per nieuw speelgoedmodel moeten maken dan grotere bedrijven, omdat ze in het algemeen te maken hebben met hogere kosten per eenheid. Het voorstel leidt niet tot eventuele financiële of regeldruk gevolgen voor de burger.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Commissie geeft aan dat de verordening zal leiden tot een verbetering van de werking van de interne markt en – daarmee – van het concurrentievermogen van de Europese industrie wanneer zij wordt geconfronteerd met oneerlijke concurrentie met producten die niet voldoen aan EU-productstandaarden. Daarnaast zou het verstrekken van digitale informatie door fabrikanten kunnen leiden tot besparingen van € 2,62 miljoen tot € 3,93 miljoen per jaar en ook tot € 13 miljoen tot € 20 miljoen per jaar aan besparingen voor het bedrijfsleven leiden bij de afhandeling van markttoezichtinspecties. Het kabinet onderschrijft dit. De gestelde eisen in het voorstel gelden ook voor speelgoed dat wordt ingevoerd van buiten de EU. Hierdoor kent het voorstel geopolitieke aspecten. Mogelijk zullen hogere EU-productstandaarden voor speelgoed invloed hebben op markten buiten de EU, doordat bedrijven hun productieproces hierop aanpassen. Verder kan het dat producenten in derde landen zorgen uiten over de administratieve lasten en kosten die gepaard gaan met het productpaspoort dat importeurs moeten aanleveren. Naar verwachting zal deze eis echter ook leiden tot besparingen vanwege de digitalisering van documenten.

6. Implicaties juridisch

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

Met introductie van het voorstel verdwijnt het Warenwetbesluit Speelgoed uit de Warenwet waarvoor in de plaats de direct werkende Speelgoedverordening komt. Deze komen overeen met hetgeen eerder is vastgelegd in de richtlijn. Dit heeft geen verder gevolgen in de regelgeving anders dan dat er moet worden gehouden aan de verordening in plaats van de Warenwetbesluit Speelgoed. In het kader van strafbaarstelling dient dit nog wel nationaal in de Warenwet ingeregeld te worden waarin bijvoorbeeld wordt vastgelegd hoe hoog een boete zou moeten zijn in geval van een overtreding van een bepaald artikel van de verordening.

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

Het voorstel geeft de Commissie de mogelijkheid om de volgende gedelegeerde handelingen vast te stellen: het wijzigen van bijlage VI wat betreft de in het productpaspoort te verstrekken informatie, teneinde deze aan te passen aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang en aan het niveau van digitale paraatheid van markttoezichtautoriteiten en van gebruikers en hun toezichthouders (artikel 46 lid 1), het wijzigen van

artikel 19, lid 1, door te bepalen dat meer van de in bijlage VI vermelde informatie of, wanneer maatregelen worden genomen overeenkomstig artikel 41, lid 2 of 4, en artikel 44, lid 1, informatie over de non-conformiteit van het speelgoed in het register moet worden opgeslagen (artikel 46 lid 2), het aanvullen van deze verordening door te bepalen welke in het register opgeslagen informatie, naast de in artikel 20, lid 3, genoemde informatie, door de douaneautoriteiten moet worden gecontroleerd (artikel 46 lid 3), tot wijzigen van bijlage VII bij deze verordening, teneinde de lijst van voor de toepassing van artikel 20, lid 8, te gebruiken goederencodes en productomschrijvingen aan te passen (artikel 46 lid 4), tot wijzigen van bijlage III vast te stellen teneinde deze aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang aan te passen (artikel 46 lid 5), tot wijzigen van deel C van het aanhangsel van bijlage II vast te stellen teneinde een bepaald krachtens deel III, punt 4, van bijlage II verboden gebruik van een specifieke stof of een specifiek mengsel in speelgoed toe te staan of een bepaald toegestaan gebruik te beperken (artikel 46 lid 6), tot wijzigen van deel A en deel B van het aanhangsel van bijlage II teneinde deze aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang aan te passen door: a) de invoering van voorwaarden voor de aanwezigheid van stoffen of mengsels in speelgoed en in het bijzonder grenswaarden voor specifieke stoffen of mengsels in speelgoed, met inbegrip van grenswaarden voor sporen van verboden stoffen of mengsels als bedoeld in bijlage II, deel III, punt 4 en b) wijziging van de voorwaarden of grenswaarden voor de aanwezigheid van stoffen en mengsels in speelgoed (artikel 46 lid 8).

De gedelegeerde handelingen zien allen op het wijzigen of aanvullen van de basishandeling, de verordening, waardoor de keuze voor delegatie (i.p.v. uitvoering) voor de hand ligt. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheden mogelijk omdat het de vaststelling van niet-essentiële onderdelen betreft, zoals de vaststelling van eenvormige voorwaarden voor de productpaspoort, wat vervolgens ten goede komt in de waarborging van een eenvormige uitvoeringsbeleid. De Commissie wordt door de gedelegeerde bevoegdheden in de gelegenheid gesteld om snel in te spelen op de laatste technische en wetenschappelijke ontwikkelingen, waardoor de delegatie tevens wenselijk is. Het kabinet vindt de doelstelling en strekking van de gedelegeerde bevoegdheden voldoende duidelijk afgebakend. Voor wat betreft de duur van de delegatie geldt dat deze wordt toegekend voor onbepaalde tijd. Het kabinet is echter voorstander van toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden en zal hiervoor pleiten tijdens de onderhandelingen.

Het voorstel geeft de Commissie de mogelijkheid om de volgende uitvoeringshandelingen vast te stellen: het bepalen of specifieke producten of categorieën van producten aan de criteria van lid 1 van artikel 2 voldoen en derhalve als speelgoed in de zin van deze verordening kunnen worden aangemerkt (artikel 2 lid 3); Het vaststellen van gemeenschappelijke veiligheidseisen wanneer voldaan is aan de in het artikel genoemde voorwaarden (artikel 14 lid 2), het bepalen van de specifieke en technische voorschriften met betrekking tot het productpaspoort voor speelgoed (artikel 17 lid 10), het verzoeken van een meldende autoriteit om passende corrigerende maatregelen te nemen wanneer niet wordt voldaan aan de vereisten van notificatie (artikel 35 lid 4), het bepalen, aan de hand van een evaluatie en naar aanleiding van een bezwaar tegen een nationale maatregel of een reden om aan te nemen dat een maatregel in strijd is met Unie wetgeving, of een nationale maatregel gerechtvaardigd is of niet (artikel 42 lid 1), maatregelen treffen bij constatering dat op de markt aangeboden speelgoed of een specifieke categorie speelgoed een

risico voor de gezondheid en veiligheid van personen vormt, maar niettemin aan de bijzondere veiligheidseisen voldoet dan wel twijfels over de naleving doet rijzen om ervoor te zorgen dat het speelgoed of de categorie speelgoed geen risico vormt wanneer het op de markt wordt aangeboden, uit de handel te nemen of terug te roepen als aan alle toebehorende voorwaarden van dit artikel wordt voldaan (artikel 45 lid 1), volgens de in artikel 50 lid 4 bedoelde procedure het vaststellen van een onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandeling in geval van naar behoren gemotiveerde dwingende redenen van urgentie die verband houden met de bescherming van de gezondheid en veiligheid van personen (artikel 45 lid 2).

Het kabinet kan zich vinden in de vaststelling van de uitvoeringshandelingen door de Commissie omdat deze specificaties niet-essentiële onderdelen van de verordening betreffen en ervoor zorgen dat het productpaspoort voor speelgoed volgens eenvormige voorwaarden te gebruiken zijn voor alle gebruikers in de lidstaten. De toekenning van deze uitvoeringshandelingen is ook wenselijk, omdat hiermee niet de gewone wetgevingsprocedure hoeft te worden belast, waardoor de benodigde snelheid en flexibiliteit voor de uitvoering van de verordening worden gewaarborgd. De onderzoeksprocedure is bij deze uitvoeringshandelingen passend, omdat het gaat om de vaststelling van handelingen van algemene strekking (zie artikel 2, tweede lid, onder a van verordening 182/2011). Het kabinet gaat akkoord met de mogelijkheid tot het vaststellen van een onmiddellijk toepasbare uitvoeringshandeling en kan zich vinden in de onderzoeksprocedure die van toepassing is op deze uitvoeringshandeling, omdat het gaat om bescherming van de gezondheid en veiligheid van kinderen en gezien het risico voor de volksgezondheid als de Commissie niet direct tot actie overgaat.

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

In het voorstel is nog geen concrete datum van inwerkingtreding benoemd en wordt de standaard inwerkingtreddingsbepaling gehanteerd. Het kabinet zet zich in voor voldoende tijd voor de uitvoering, met name voor de 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 handavingsmaatregelen zoals het inregelen van de strafbaarstelling in de Warenwet.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie geeft in het voorstel aan na de inwerkingtreding van de verordening te starten met monitoring daarvan en de verordening bevat een evaluatiebepaling. De Commissie zal de verordening vijf jaar na de inwerkingtreding en vervolgens om de vijf jaar evalueren om de doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie, toegevoegde waarde en coherentie ervan te beoordelen. De Commissie zal een verslag met de belangrijkste bevindingen voorleggen aan het Europees Parlement en de Raad. Om de rapportageverplichtingen te rationaliseren, zullen de lidstaten niet langer verplicht zijn om de vijf jaar verslag uit te brengen over de toepassing van de verordening. Het kabinet staat hier positief tegenover.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

In het algemeen sluit de verordening aan bij de reeds bestaande toezicht kinderen te beschermen tegen mogelijke risico's van speelgoed. Op basis van het huidige voorstel krijgt de Douane een rol in het verifiëren van het productpaspoort voor speelgoed dat ten invoer wordt aangegeven voor de Europese markt; dit zal moeten worden ingeregeld. Zo is het van groot belang dat tijdens de onderhandelingen helder wordt welk aangifte-systeem gebruikt moet worden voor speelgoed 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 moet de douanetaak helder in het voorstel worden omschreven en dient de terminologie van het voorstel aan te sluiten bij de terminologie van het Douanewetboek van de Unie. In het kader van uitvoerbaarheid is het tevens van belang te zorgen voor een uitvoerbaar voorstel dat geen onevenredige last oplevert voor de Douane. Dit gezien de reeds bestaande uitdagingen op het gebied van nieuwe Europese wetgeving voor de Douane. In dit kader is het specifiek relevant te voorkomen dat een opeenstapeling van (kleine) ICT-aanpassingen (in verschillende voorstellen) toch kan leiden tot een te grote impact.

b) Handhaafbaarheid

Al het speelgoed zal een digitaal productpaspoort moeten hebben met gegevens over de naleving van de voorgestelde verordening. Importeurs moeten voor al het speelgoed digitale productpaspoorten voorleggen aan de grenzen van de EU, ook voor speelgoed dat online wordt verkocht. Met behulp van het koppelen van bestaande of al eerder aangekondigde IT-systemen zullen alle digitale productpaspoorten aan de buitengrenzen worden gescreend en zendingen waarvoor grondige douanecontroles nodig zijn, worden opgespoord. Nationale inspecteurs blijven verantwoordelijk voor de controles van speelgoed. Als speelgoed onveilig is wegens risico's die niet eenduidig in de verordening zijn voorzien, verleent het voorstel de Commissie de bevoegdheid om te eisen dat dit speelgoed van de markt wordt gehaald.

Ook zou het toepassen van een productpaspoort leiden tot een aanzienlijke efficiëntiewinst voor markttoezichtautoriteiten (het aantal inspecties van ongeveer 25.000 per jaar zou met maximaal 2.500 tot 5.000 kunnen stijgen, ervan uitgaande dat het toegewezen budget gelijk blijft en dat de efficiëntiewinst wordt besteed aan meer speelgoedinspecties). Tijdens de onderhandelingen zal het kabinet oog houden voor de uitvoerbaarheid van het voorstel voor markttoezichthouders.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel is gericht op het verbeteren van de veiligheid van speelgoed binnen de Europese markt en heeft daarmee niet direct invloed op derde landen. Het kan echter niet uitgesloten worden dat het voor marktpartijen in derde landen relatief moeilijker wordt gemaakt om te voldoen aan de aangescherpte eisen. Daarbij kan het met name lastiger zijn voor bedrijven om de benodigde informatie voor het productpaspoort aan te leveren aan importeurs binnen de EU.