

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3420

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2022

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

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

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

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

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

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

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

Fiche: Mededeling duurzame producten de norm maken en Kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten (Kamerstuk 22 112, nr. 3422)

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

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

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

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel tot een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het op de markt brengen van bouwproducten, tot wijziging van verordening (EU) 2019/1020 en tot intrekking van verordening (EU) 305/2011
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
31 maart 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 144 final
- d) *EUR-Lex*
2022/0094/COD
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
{SEC(2022) 167 final} – {SWD(2022) 87 final} – {SWD(2022) 88 final} – {SWD(2022) 89 final}
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- 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

De wijziging van de verordening Bouwproducten (Construction Products Regulation, hierna CPR) maakt deel uit van het bredere pakket op het gebied van circulaire economie dat op 31 maart jl. is gepubliceerd. Dit pakket bestaat uit een overkoepelende mededeling ten aanzien van duurzame producten, een wetgevend voorstel over Ecodesign voor duurzame producten (ESPR), een EU strategie voor textiel, en een voorstel voor een richtlijn ter versterking van de positie van de consument voor de groene transitie. Over deze andere onderdelen worden separate BNC-fiches opgesteld. Dit voorstel voor de herziening van de verordening Bouwproducten is door de Commissie aangekondigd in de *Green Deal* (2019)¹, het *EU actieplan circulaire economie* (2020)², de *Commissions Communications on the Renovation Wave* (2020)³ en het *European Climate Pact* (2020)⁴. De Commissie wil met dit voorstel de interne markt voor bouwproducten verbeteren en bijdragen aan de groene en digitale

¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.

² https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_en.

³ https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/renovation-wave_en.

⁴ https://europa.eu/climate-pact/index_en.

transitie. Dit geldt met name voor het proces dat wordt gevoerd om geharmoniseerde normen⁵ voor bouwproducten uit te werken.

Het eerste knelpunt dat de Commissie met de herziene CPR wil verbeteren is het functioneren van de interne markt voor bouwproducten. De Commissie wil dit doen door in te grijpen in het, als gevolg van verschillende factoren, vastgelopen normalisatieproces. Met dit voorstel kan de Commissie via een gedelegeerde handeling ingrijpen wanneer de Europese normen niet van hoge kwaliteit zijn of niet op tijd voor de markt worden verstrekt. Daarnaast zal de Commissie haar werkzaamheden met de lidstaten, de industrie en andere relevante partijen voortzetten om de verouderde normalisatieverzoeken en het acquis⁶ te herzien en toekomstbestendig te maken voor de modernste normen.

Het tweede knelpunt dat de Commissie met de herziene CPR wil verbeteren is het markttoezicht en het functioneren van de conformiteit beoordelende instanties. Om meer te kunnen sturen op de kwantiteit kan de Commissie gedelegeerde handelingen voor de nationale markttoezichthouders een minimumaantal inspecties en personele eenheden vaststellen. Ook zijn er door de Commissie tekortkomingen in het functioneren van de conformiteit beoordelende instanties⁷ geconstateerd, wat ertoe leidt dat er in deze herziene CPR duidelijkere eisen gesteld worden aan de conformiteit beoordelende instanties.

Het derde knelpunt dat de Commissie met de herziene CPR wil verbeteren is de complexiteit van het huidige juridische stelsel, waardoor er o.a. onvoldoende duidelijkheid is over de betekenis van de CE-markering van Bouwproducten en er in sommige gevallen overlap is met andere EU-regelgeving, zoals de Ecodesign-richtlijn⁸. Tevens is de concrete toepassing van de vereenvoudigingsbepalingen voor producerende MKB-bedrijven beperkt gebleven vanwege een gebrek aan kennis en onduidelijkheid over deze bepalingen.⁹ De kleinste bedrijven dragen relatief de grootste administratieve lasten en er zijn geen specifieke bepalingen over het verstrekken van informatie in digitaal formaat. De Commissie kan in het nieuwe voorstel via gedelegeerde handelingen producteisen stellen, met name op het gebied van veiligheid en duurzaamheid. Tevens wil de Commissie de regels voor MKB-bedrijven verduidelijken en vereenvoudigen. Ook stelt de Commissie voor om in de prestatieverklaringen een productbeschrijving te geven met info over het bouwproduct van o.a. dimensies, stoffen (REACH¹⁰), levensduur, productonderdelen alsmede uitgebreide informatie m.b.t. de fabrikant, de

⁵ M.b.v. geharmoniseerde normen kan aangetoond worden dat een bouwproduct voldoet aan eisen die in wet- of regelgeving worden gesteld. Voor geharmoniseerde normen kan dan ook in deze context de omschrijving geharmoniseerde test- bepalingsmethoden gebruikt kunnen worden: https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/standards/standards-in-europe/index_nl.htm.

⁶ https://ec.europa.eu/growth/sectors/construction/construction-products-regulation-cpr/acquis_en.

⁷ Organisaties die door een EU-land zijn aangewezen om de conformiteit van bepaalde producten te beoordelen voordat ze op de markt worden gebracht. Deze instanties voeren taken uit met betrekking tot conformiteitsbeoordelingsprocedures die zijn vastgelegd in de toepasselijke wetgeving, wanneer een derde partij vereist is. De Europese Commissie publiceert een lijst van dergelijke aangemelde instanties.

⁸ Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related products.

⁹ I.e. Article 5 (derogations from drawing up a declaration of performance – DoP), Article 36 (intended to avoid unnecessary repetition of testing), Article 37 (simplified procedures for micro-enterprises) and Article 38 (simplified procedures for products individually manufactured or custom-made in a non-series process).

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gevaarlijke-stoffen/vraag-en-antwoord/wat-is-reach>.

conformiteit beoordelende instantie en ook productprestaties m.b.t. milieu- en duurzaamheid.

Het vierde knelpunt dat de Commissie expliciet benoemt is dat de huidige CPR niet geschikt is om bredere beleidsprioriteiten te verwezenlijken, met name met betrekking tot de Europese Green Deal. Er zijn nog geen geharmoniseerde beoordelingsmethoden voor de milieuprestaties van bouwproducten vastgesteld m.b.t. duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de huidige CPR staat niet toe om milieu-, functionele en veiligheidsproductvereisten voor bouwproducten vast te stellen. Dit beperkt o.a. de mogelijkheden voor de lidstaten om nationale eisen voor gebouwen vast te stellen of om in overheidsopdrachten criteria op te nemen voor duurzaamheidsdoelstellingen zonder de werking van de interne markt in gevaar te brengen. Volgens de nu voorgestelde CPR herziening moeten de fabrikanten milieu-informatie verstrekken over de levenscyclus van hun producten.

Naast milieuprestaties van bouwproducten wordt de verordening ook uitgebreid met regelgeving om circulaire principes, als recycling, hergebruik en reparatie, te integreren in de producteneisen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft geen nationaal beleid m.b.t. eisen aan bouwproducten. Nederland reguleert wat functionele en prestatie-eisen betreft e.e.a. op bouwwerkniveau in het Bouwbesluit 2012. In dit besluit wordt m.b.t. CE-Markering en de bijbehorende prestatieverklaring van bouwproducten verwezen naar de huidige vigerende CPR.

Een uitzondering hierop is de bouwproductregelgeving die uitloog- en samenstellingseisen aan steenachtige bouwproducten ter bescherming van de bodem betreft. Dit is geregeld via het Besluit Bodemkwaliteit en de Warenwet die nationaal eisen stelt aan het maximumgehalte aan formaldehyde in plaatmateriaal.

Het voorstel sluit aan bij het kabinetsbeleid ter verbetering van de Europese interne markt op economisch gebied.¹¹ Het kabinet vindt een goed werkende interne markt voor goederen en diensten met zo min mogelijk belemmeringen één van de belangrijkste instrumenten van de EU voor welvaart en banen. Deze biedt met een gelijk speelveld niet alleen kansen voor ondernemers en consumenten, maar is ook essentieel voor het concurrentievermogen van Nederland en de EU ten opzichte van andere delen van de wereld. Een beter werkende interne markt kan ook bijdragen aan de circulaire economie en verduurzaming in den brede.

Wat het andere hoofddoel betreft (bijdragen aan de doelstellingen van de groene en digitale transitie, gericht op een moderne, duurzame en concurrerende economie) is het kabinetsbeleid om toe te werken naar een circulaire bouwconomie en bij de stappen die in deze richting worden gezet met het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie (TK 32 852, nr. 171) relevant. Voor het kabinet is de bouw een belangrijke sector met veel potentie voor hoogwaardig hergebruik, recycling van materialen en toepassen van recyclelaan en hernieuwbare materialen, waaronder bio grondstoffen, in bouwproducten ten behoeve van de reductie van primaire grondstoffen, afval en CO₂-uitstoot.

Ook van toepassing in relatie tot dit voorstel is het kabinetsbeleid ten aanzien van normalisatie. Normalisatie is van strategisch belang voor

¹¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2703.

Europa's maatschappelijke en economische doelstellingen. Deze omvatten onder andere het bevorderen van het mondiale concurrentievermogen, de veiligheid en de open strategische autonomie van de EU, evenals het vermogen van de EU om haar waarden te behartigen.

De nationale doelstellingen m.b.t. het vereenvoudigen van de bepalingen voor MKB-bedrijven is door het kabinet vastgelegd in het overheidsbeleidsbeleid om regeldruk te verminderen.¹²

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt een verdere ontwikkeling van de CPR en de onderliggende doelen: het verbeteren van de interne markt en het stimuleren van groene en digitale transitie, gericht op een moderne, duurzame en concurrerende economie. Het kabinet herkent zich ook in de door de Commissie benoemde knelpunten.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Commissie dat het normalisatieproces, dat de kern van de CPR vormt, ondermaats heeft gepresteerd. In de ogen van de Commissie wordt dit voornamelijk veroorzaakt door juridische tekortkomingen. Het ontbreken van actuele geharmoniseerde normen voor bouwproducten is onderdeel van de juridische tekortkomingen en ziet het kabinet als een belangrijke factor die de goede werking van de interne markt ondermijnt, handelsbelemmeringen en extra kosten en administratieve lasten voor marktdeelnemers creëert. Gezamenlijk met andere lidstaten heeft Nederland dan ook reeds in juli 2020 de Commissie dringend opgeroepen dit knelpunt tussen het Europese Normalisatie Instituut (CEN)¹³, dat gezamenlijk met marktpartijen Europese testmethoden opstelt, en de Commissie op te lossen¹⁴.

Eén van de oplossingen die de Commissie hiertoe in het voorstel aandraagt is dat in het geval CEN haar werk niet goed doet, de Commissie via gedelegeerde handelingen zelf -buiten CEN om – technische testmethoden mag vaststellen.

Hoewel het kabinet de inzet op geharmoniseerde test- en bepalingsmethoden ziet als een steun in de rug voor verdere standaardisatie en industrialisatie in de bouw, vraagt het kabinet zich af of er voldoende Europees draagvlak is voor de testmethoden die door de Commissie – evt. in samenspraak met lidstaten – worden vastgesteld. Het kabinet blijft een voorkeur houden voor een normalisatieproces dat door marktpartijen tot stand komt en ondersteunt daarom de in het voorstel opgenomen insteek waarbij het gebruik van geharmoniseerde normen het uitgangspunt is en het opstellen van specificaties door de Commissie (via gedelegeerde handelingen) de uitzondering is. Het aanbrengen van aanvullende waarborgen voor een zorgvuldig proces rondom het opstellen van specificaties door de Commissie is gewenst. Hierbij moet worden aangesloten bij reeds lopende besprekingen waar gelijksoortige formuleringen worden ontwikkeld voor andere dossiers, bijvoorbeeld de lopende bespreking voor de nieuwe machineverordening en voor de horizontale bepaling voor algemene specificaties die in de Europese Normalisatiestrategie¹⁵ is aangekondigd. Tenslotte dringt het kabinet erop aan dat er een blijvende oplossing wordt gezocht voor de huidige impasse tussen CEN en de Commissie.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regeldruk/regeldruk-bij-ondernemers-en>.

¹³ <https://www.cencenelec.eu/about-cen/>.

¹⁴ Joint non-Paper CY, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, HU, IE, LU, NL, PL, PT, RO, SE, SI, SK -on harmonised standards juli 2020.

¹⁵ Zie Kamerstuk 22 112, nr. 3341 voor het BNC-fiche m.b.t. de Normalisatiestrategie van de Europese Commissie.

Vooruitlopend op de revisie van de CPR heeft de Commissie diverse opties uitgewerkt en dit document voorgelegd aan de lidstaten en diverse stakeholders. De opties varieerden van optie A t/m optie D, waarbij optie A wel verbeteringen beoogde maar dan zonder juridische aanpassingen en optie D de meest verregaande aanpassingen inhield. Optie E zag toe op een algehele intrekking van de CPR. In het voorstel voor revisie van de CPR is door de Commissie gekozen voor optie D (*verbeteren*).¹⁶ De lidstaten waren echter in merendeel voor optie B (*repareren*).¹⁷ Het verschil tussen optie B en optie D is dat de Commissie bij optie D via gedelegeerde handelingen producteisen kan stellen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en duurzaamheid, terwijl bij optie B –net als onder de huidige CPR– alleen productprestaties gedeclareerd worden. Het kabinet steunt de ontwikkeling dat met de herziening een bijdrage wordt geleverd aan de verduurzaming van bouwproducten door het stellen van product specifieke eisen. Het kabinet vindt het daarbij van belang dat daarnaast oog blijft voor de milieuprestatie van het bouwwerk als geheel. Het kabinet zal bij de keuze voor optie D erop toe zien dat er voldoende rekening gehouden wordt met het nationaal instrumentarium ten aanzien van de veiligheidseisen.

Met dit voorstel gaat de Commissie verder dan wat de markttoezichtverordening voorschrijft, doordat de Commissie o.a. de bevoegdheid wordt toegekend om per gedelegeerde handelingen voor nationale toezichthouders een minimumaantal personele eenheden en inspecties te verordenen.¹⁸ Wat betreft het kabinet zijn er echter geen aanwijzingen dat er in Nederland sprake is van ineffectief markttoezicht en handhaving, althans niet zoals de Commissie dit in haar voorstel bedoelt. Wel zijn er aspecten in de huidige CPR die effectief handhaven in de weg staan, bijvoorbeeld handhaving van private keurmerken met een overlap met de CE markering, hergebruikte producten, onduidelijkheid rondom artikel 5 (o.a. kleinschalige series) en drempel waardes in normen. Het is onduidelijk wat de beoogde kwantitatieve eisen m.b.t. minimumaantal personele eenheden en inspecties voor de Nederlandse praktijk betekent en of het markttoezicht in Nederland organisatorisch al voldoet aan de eisen die de Commissie wil gaan stellen. Het kabinet wil prioriteit stellen aan het wegnemen van knelpunten die het effectief handhaven belemmeren in plaats van kwantitatieve doelen te stellen aan personeel en aantallen inspecties.

Op de door de Commissie geconstateerde tekortkomingen in het functioneren van de conformiteit beoordelende instanties heeft het kabinet in de praktijk reeds voorgesorteerd door aan conformiteit beoordelende instanties – op de CPR gebaseerde – aanvullende operationele eisen te stellen. Het kabinet onderschrijft in grote lijnen de door de Commissie geconstateerde onduidelijkheden m.b.t. de eisen aan de conformiteit beoordelende instanties en staat dan ook positief tegenover het stellen van scherpere eisen aan de conformiteit beoordelende instanties. Opvallend is wel dat de Commissie met dit voorstel een bevoegdheid krijgt om de eisen uit deze verordening boven de huidige accreditatie praktijk te stellen. Het kabinet vindt dat de huidige accreditatie praktijk goed functioneert en zet daarom in op het verkrijgen van garanties dat deze niet in het gedrang komt.¹⁹

¹⁶ https://ec.europa.eu/growth/sectors/construction/construction-products-regulation-cpr/review_en.

¹⁷ 70% van de respondenten willen de Verordening Bouwproducten zo houden met wat kleine wijzigingen (zeg maar Optie A of B) <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/37827>.

¹⁸ Definitie en procedure van deze «acts»: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_en.

¹⁹ Kamerstuk 25 268, nr. 203.

Het is opvallend dat geharmoniseerde normen verplicht worden gesteld voor essentiële kenmerken, zoals vastgelegd in bijlage I, A.1 en 2 (basis- en milieukenmerken) en dat geharmoniseerde normen voor bepaalde kenmerken vrijwillig zijn, zoals vastgelegd in de bijlagen B, C en D (resp. geschiktheid gebruik, productrisico's en productinformatie). Deze vrijwillige normen betreffen dan de methodes waarop de door de Commissie ook per gedelegeerde handelingen vastgestelde begeleidende informatie per productgroep kan worden beschreven. Het aanleveren van informatie in de prestatieverklaring die bij de CE-Markering hoort, is wel verplicht. Fabrikanten kunnen deze vrijwillige kenmerken dus ook zelf bepalen. Het kabinet is van mening dat de Commissie de overwegingen voor deze benadering onvoldoende toelicht. Het kabinet zal hierop toelichting vragen, een daarbij specifiek aandacht vragen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Zoals aangegeven hebben tot op heden de lidstaten, waaronder Nederland, het standpunt ingenomen dat het stellen van functionele en prestatie eisen door de lidstaten in hun nationale regelgeving op bouwwerkniveau dient te gebeuren (in verband met de subsidiariteit), in Nederland gebeurt dit via het Bouwbesluit 2012/Regeling Bouwbesluit 2012. Vooral ook omdat een groot deel van de bouwproducten geen eindproducten zijn en pas in het bouwwerk op functioneel niveau beoordeeld kunnen worden. Nederland stelt dus geen veiligheids- en duurzaamheidseisen aan bouwproducten. Uitzondering hierop vormen de eisen aan de emissie en samenstelling van steenachtige bouwproducten (Besluit Bodemkwaliteit) ter bescherming van de bodem. Regelgeving hieromtrent is al 20 jaar in werking in Nederland. Het huidige voorstel biedt de mogelijkheid om als lidstaat bij een dwingende reden eisen op nationaal niveau te stellen ter bescherming van het milieu. Het Kabinet zal nader uitleg vragen over vereisten die de Commissie stelt voor dergelijke uitzonderingen.

Het kabinet kan product specifieke eisen ten aanzien van verduurzaming van bouwproducten steunen, als die zijn gekoppeld aan de essentiële karakteristieken (bijlage I, A.2). Wat repareerbaarheid en demontabel zijn betreft, vraagt het kabinet aandacht voor het feit dat dit in sommige gevallen typische productkenmerken zijn en andere gevallen alleen op bouwwerk niveau is te bepalen. In het laatste geval heeft het kabinet een voorkeur voor nationale eisen, wellicht ondersteund door Europese normen voor productinformatie. Het kabinet is wat productveiligheid betreft er nog niet van overtuigd van de meerwaarde van optreden op EU-niveau i.p.v. nationaal niveau en of aan het subsidiariteitsbeginsel wordt voldaan.

Wat de overlap tussen de CPR en andere EU-regelgeving betreft, blijven installaties zoals verwarmingstoestellen en warmtepompen ook wat milieuprestaties betreft onder de Ecodesign-richtlijn vallen en niet onder de herziene CPR. In alle gevallen moet het echter mogelijk blijven dat een integrale beoordeling van de milieuprestatie van een gebouw -inclusief de installaties- mogelijk blijft.

Wat de beoogde vereenvoudiging van de bepalingen voor MKB-bedrijven betreft was er onder de huidige CPR vanuit de markt commentaar op de vereenvoudigde procedures voor micro-ondernemingen. Met dit commentaar lijkt in dit revisievoorstel weinig concreets gedaan. Alleen »shared CE-marking» (art 36.1 lid b CPR) is niet terug te zien. Het kabinet vindt het van belang dat dit artikel wel terugkomt in de verordening, aangezien de timmerindustrie in Nederland hier bijvoorbeeld wel gebruik van maakt. In deze context is ook van belang te constateren dat de administratieve lasten voor een grootbedrijf ten gevolge van deze revisie

minder zwaar wegen dan voor een MKB. Het voorstel beoogt dat op te lossen door een lichter regime van conformiteitsbeoordeling in te stellen voor MKB-bedrijven en een vrijstelling te geven van het opstellen van een prestatieverklaring. Omdat de voorwaarden die aan deze optie worden gesteld (zoals bijvoorbeeld het enkel binnen nationale markt verhandelen van de producten) niet voldoende duidelijk zijn, is dit lichtere regime niet goed handhaafbaar.

Positief is tevens dat in het revisievoorstel is toegevoegd dat conformiteit beoordelende instanties kunnen afzien van beoordelingstaken die reeds door een andere conformiteit beoordelende instantie van dezelfde marktdeelnemer zijn verricht. Aandachtspunt is wel dat dit mogelijk het markttoezicht lastiger maakt.

Zoals aangegeven sluit de ambitie om informatie in digitaal formaat aan te leveren aan bij het Nederlandse beleid om betrouwbare productinformatie, van fabricage tot installatie in het gebouw, sloop en hergebruik beschikbaar te stellen middels de Nationale Milieudatabase, digitale bouwlogboeken of andere tools voor het beoordelen en rapporteren van de duurzaamheidsprestaties van gebouwen. Het kabinet is voorstander van een geharmoniseerd Europees kader, waar gespecialiseerde marktpartijen met hun software op aan kunnen sluiten.

De Commissie heeft er in artikel 2 lid 3 voor gekozen om de mandaten voor sanitaire toestellen liften, ketels, leidingen, tanks, systemen voor de behandeling van afvalwater, sanitaire toestellen, verkeerssignaleringsproducten en verkeersinrichtingen te schrappen. Het kabinet zal aan de Commissie een toelichting vragen waar de mandaten voor deze producten nu geregeld zullen worden.

Verder valt op dat in het voorstel niet duidelijk is wat er met de geldende hEN's (geharmoniseerde testmethoden) gaat gebeuren. Het schrappen hiervan heeft grote consequenties voor marktdeelnemers, die hebben geïnvesteerd in CE-markering. Het kabinet zet er in de onderhandelingen dan ook op in dat er voor een werkbare overgangstermijn wordt gekozen.

Het kabinet is positief over de aandacht voor het hergebruik van materialen in de CPR. De ambitie om onder de nieuwe CPR een methode aan te wijzen om op een consistente en geharmoniseerde manier de milieuprestaties van bouwproducten te declareren sluit aan bij het Nederlandse beleid. Nederland is dan ook een van de weinige lidstaten die eisen m.b.t. milieuprestaties van bouwwerken reeds in haar regelgeving heeft opgenomen. Afhankelijk van de nadere uitwerking kan dit wel extra eisen stellen aan het markttoezicht.

Het kabinet mist de hernieuwbare materialen, waaronder bio grondstoffen, t.b.v. bouwproducten in het voorstel en zal dan ook aandacht vragen voor de wijze waarop het voorstel voor aanpassing van de CPR rekening houdt met de toepassing van hernieuwbare materialen, waaronder bio grondstoffen, t.b.v. bouwproducten.

Het kabinet is positief over regels die het hergebruik van bouwproducten verder mogelijk maken, zoals vastgelegd in artikel 12. Het kabinet zal aandacht vragen voor de praktische uitwerking en toepassing van deze mogelijkheid.

Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat de duurzaamheid van publieke aanbestedingen een belangrijke bouwsteen is voor de transitie naar een circulaire economie, waar het invoeren van een verplichting aan kan bijdragen. De effectiviteit en uitvoerbaarheid hiervan zijn wel

afhankelijk van de wijze waarop dit in product specifieke maatregelen wordt uitgewerkt. Het kabinet is daarbij voorstander van het stellen van verplichte doelen en niet van verplichte en gedetailleerde inkoopcriteria op het niveau van eisen en prestatie belonende gunningscriteria. De Nederlandse ervaring is dat verplichte inkoopcriteria innovatie remmen, terwijl verplichte doelen – in combinatie met een goede set van criteria als handreiking – innovatie en verduurzaming stimuleren. Het kabinet zal daarnaast het belang van monitoring van het effect benadrukken. Het kabinet hecht aan een eenduidig, overzichtelijk en uitvoerbaar aanbestedingskader voor inkopende organisaties. De uit deze verordening voortvloeiende verplichtingen en gekozen systematiek moeten zich daarom goed blijven verhouden tot de beginselen voortvloeiend uit de aanbestedingsrichtlijnen en de verplichtingen uit andere sectorale regelgeving zoals de Richtlijn Energie Efficiëntie (Energy Efficiency Directive, EED).

Het kabinet vraagt daarnaast aandacht voor het voorkomen van extra administratieve lasten; de keuze voor een sectorale benadering met effectieve verplichte inzet op duurzame overheidsinkoop zal naar verwachting ook een toename van de benodigde personele inzet van inkopers en contractmanagers bij alle overheden en andere aanbestedende diensten betekenen.

De Tweede Kamer verzoekt met de motie van het lid Van Raan²⁰ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet beoordeelt het Commissievoorstel op alle vier de aspecten, op doelniveau, als positief. Allereerst beoogt het voorstel de duurzaamheid van bouwproducten te verbeteren, door zowel schadelijke emissies als primair grondstoffengebruik te verminderen. Dit draagt bij aan het grensoverschrijdende doel van het tegengaan van klimaatopwarming en heeft een positieve impact op de gezondheid van de gebouwgebruikers en op de blijvende beschikbaarheid van bouwproducten in de toekomst. Ook voorziet het voorstel in een gelijk speelveld voor alle lidstaten en hiermee een gelijke verdeling van kosten en baten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zullen lidstaten op sommige punten kritisch zijn over de oplossingen die door de Commissie geboden worden om de geconstateerde problemen op te lossen, waarbij ze het voorstel zullen afwegen tegen het eigen nationaal instrumentarium. Gelet op de zeer geringe risico's op het gebied van veiligheid op bouwproductniveau, zullen lidstaten naar verwachting kritisch zijn m.b.t. de extra inspanningen die gedaan moeten worden, zonder dat er voldoende duidelijk wordt gemaakt wat de voordelen zijn die hiertegenover staan. Dit ook mede aangejaagd door producenten van bouwmaterialen die bij hun nationale vertegenwoordigers aandacht zullen vragen voor een verhoging van de administratieve lasten en kosten voor de fabrikanten. Anderzijds valt steun te verwachten voor de voorstellen van de Commissie om de CPR in lijn te brengen met de Europese Green Deal en de transitie naar een circulaire economie.

²⁰ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 van het VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. 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 (artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. De verordening heeft tot doel de werking van de interne markt op het terrein van bouwproducten te bevorderen en bij te dragen aan de doelstellingen van de groene en digitale transitie, gericht op een moderne, duurzame en concurrerende economie door een aantal knelpunten m.b.t. het functioneren van de interne markt weg te nemen en nieuwe regelgeving te introduceren die een groene en digitale transitie op het terrein van bouwproducten mogelijk maakt. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de markt voor bouwproducten kan dit onvoldoende door de lidstaten op lokaal niveau worden verwezenlijkt. Door optreden op EU-niveau wordt het gelijk speelveld op het terrein van bouwproducten verbeterd, worden belemmeringen op de interne markt weggenomen en wordt voorkomen dat verschillen in nationale regelgeving een EU-brede groene en digitale transitie in de weg staat. Bovendien kan een wijziging van EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

Het kabinet ziet de subsidiariteit van een aantal maatregelen wel als aandachtspunt. Een vraag van het kabinet aan de Commissie is of op het punt van het stellen van specifieke producteisen op het gebied van veiligheid dit niet voldoende en beter door de lidstaten nationaal op bouwwerkniveau kan worden verwezenlijkt. Volgens het kabinet maakt de Commissie onvoldoende duidelijk waarom hier een EU-aanpak nodig is. Wat repareerbaarheid en demontabel zijn betreft, vraagt het kabinet aandacht voor het feit dat dit in sommige gevallen typische productkenmerken zijn en in bepaalde andere gevallen alleen op bouwwerkniveau te bepalen is, waarbij in dat laatste geval er een voorkeur is voor nationale eisen, wellicht ondersteund door Europese normen voor productinformatie.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. De verordening heeft tot doel de werking van de interne markt op het terrein van bouwproducten te bevorderen en bij te dragen aan de doelstellingen van de groene en digitale transitie, gericht op een moderne, duurzame en concurrerende economie. De verordening voorziet dan o.a. ook in het stellen van duurzaamheidseisen aan bouwproducten die op de Europese interne markt worden aangeboden. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat zulke voorwaarden producenten en importeurs prikkels geven om hun bouwproducten duurzaam te ontwerpen. Gelet op de door de Commissie gesignaleerde knelpunten m.b.t. de huidige CPR, die het kabinet onderschrijft, gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, om de beoogde doelen te halen ten

aanzien van het verbeteren van de interne markt voor bouwproducten en het bijdragen aan de groene en digitale transitie.

Het kabinet heeft echter wel enige aandachtspunten bij de proportionaliteit van een aantal voorgestelde maatregelen. Het kabinet vindt de noodzaak tot het stellen van minimumeisen aan markttoezichthouders wat personele aantallen en aantallen inspecties betreft onvoldoende onderbouwd en vindt het nog niet duidelijk hoe de huidige inzet van het Nederlandse markttoezicht zich verhoudt tot de nieuw te stellen eisen. Hierdoor twijfelt het kabinet of deze maatregelen niet verder gaan dan noodzakelijk omdat ze onvoldoende ruimte laten aan de nationale markttoezichthouders. Daarnaast is het kabinet het oordeel toegedaan dat het wegnemen van knelpunten die effectief toezicht belemmeren, eerst aangepakt moeten worden. Als er effectiever gewerkt kan worden kunnen er meer inspecties per Fte uitgevoerd worden. In de onderhandelingen zal het kabinet dan ook hierop inzetten.

Verder heeft het kabinet vragen over de aanvullende eisen die gesteld worden aan prestatieverklaringen en over het voorstel om conformiteitsverklaringen toe te voegen. Het risico op bureaucratie zonder concrete toegevoegde waarde is groot, het kabinet vraagt zich dan ook af of het voorstel hiermee niet verder gaat dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te verwezenlijken. Het kabinet zal hier tijdens de onderhandelingen naar vragen.

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

a) Consequenties EU-begroting

In bijlagen 3.2, 4.1 en 4.2 van het voorstel geeft de Commissie aan dat zij voor hun eigen organisatie (DG-GROW) aan operationele kosten (human resources en overige administratieve kosten) een kostenstijging verwacht van 2,1 miljoen Euro per jaar. Deze kosten hebben onder andere betrekking op het introduceren van 7 extra FTE voor DG-GROW.

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

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

In de studie ter ondersteuning van het *impact assessment*²¹ werd door de Commissie geconcludeerd dat de gekozen optie D kan leiden tot extra kosten voor de marktdeelnemers. Door de extra vereenvoudiging die door optie D wordt geïmpliceerd, kan dit volgens dit onderzoek zelfs leiden tot een netto reductie van circa 180 miljoen euro aan administratieve lasten (zie bijlage III bij het betreffende *impact assessment*). Deze impactanalyse uit 2016 is echter niet gebaseerd op het Commissievoorstel dat nu concreet voorligt en is veel omvattender is dan het onderzochte voorstel. Tevens omvat het *impact assessment* dat destijds gemaakt is, niet de kosten voor de rijksoverheid en/of medeoverheden. Op het moment dat

²¹ «Supporting study for the Impact Assessment for the CPR review», Contract No 575/PP/2016/FC, led by Civic Consulting GmbH.

dit voorstel meer definitieve vorm krijgt zal het kabinet dit daarom nader onderzoeken. Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Zoals onder b beschreven zou er voor marktdeelnemers sprake kunnen zijn van een netto reductie van circa 180 miljoen euro aan administratieve lasten (zie bijlage III bij het betreffende *impact assessment*). Het kabinet is echter van mening dat een verwijzing naar een assessment uit 2016 niet volstaat om het huidige Commissievoorstel te beoordelen.

Gelet op de breedte van de nu door de Commissie voorgestelde doelen en maatregelen is het dan ook niet mogelijk om de precieze financiële consequenties voor overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers vóór de start van het onderhandelingsproces in kaart te brengen. In hoofdlijnen kunnen we wel de volgende verwachte kosten en baten benoemen, o.a.: inzet op meer geharmoniseerde normen kan kosten voor fabrikanten verminderen en hierdoor bijdragen aan de goede werking van de interne markt. Extra inspanningen o.g.v. prestatieverklaringen en conformiteitsverklaringen kan leiden tot administratieve lasten en kosten voor fabrikanten. De Commissie geeft aan dat zij voor hun eigen organisatie (DG-GROW) aan operationele kosten (human resources en overige administratieve kosten) een kostenstijging verwacht van 2,1 miljoen Euro per jaar. Voor de Markttoezicht houder (ILT) worden investeringen verwacht in personeel en middelen en ook de conformiteit beoordelende instanties zullen meer werk krijgen en deze kosten doorbelasten bij hun klanten (veelal fabrikanten).

Het kabinet acht het dan ook noodzakelijk dat de omvang of een bandbreedte van de financiële consequenties de komende tijd door de Commissie nader worden uitgewerkt en betrokken worden bij het onderhandelingsproces.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel beoogt een verbetering van de interne markt voor bouwproducten tot stand te brengen én bij te dragen aan de doelstellingen van de groene en digitale transitie, gericht op een moderne, duurzame en concurrerende economie.

Omdat de nieuwe verordening – net als de huidige verordening – geldt voor alle bouwproducten die op de Europese markt gebracht worden, blijft er voor grotere bedrijven sprake van een gelijk speelveld, dan wel wordt het speelveld mogelijk nog gelijk a.g.v. de diverse nieuwe gedelegeerde handelingen. Terwijl zoals onder 5 genoemd het voor het MKB erop lijkt dat alleen grote bedrijven straks kunnen voldoen aan alle vereisten, zodat een ongelijk speelveld tussen grootbedrijf en MKB blijft bestaan. De regels gelden zowel voor fabrikanten binnen de EU als ook voor fabrikanten die van buiten de EU-producten op de Europese markt wil verhandelen. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de verplichte nationale contactpunten, waar fabrikanten en andere belanghebbenden, vanuit alle landen, terecht kunnen met vragen over het op de Europese markt brengen van hun product.²²

²² <https://www.contactpuntbouwproducten.nl/>.

Wat betreft de geopolitieke gevolgen, biedt de verordening een positieve impuls voor het behalen van de doelen op het gebied van een schone, duurzame, klimaat neutrale en circulaire economieën en derhalve voor een mondiale voortrekkersrol voor Nederland en de EU op dit gebied.

6. Implicaties juridisch

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

Afhankelijk van het uiteindelijke onderhandelingsresultaat zal relevante lagere regelgeving moeten worden gewijzigd. Hierbij valt vooral te denken aan bepalingen in het Besluit Bouwwerken Leefomgeving, de Omgevingsregeling (de opvolgers van het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012 onder de Omgevingswet) en mogelijk ook het Besluit activiteiten leefomgeving waarin de regels over bouwstoffen (hoofdstuk 3 Besluit bodemkwaliteit) in landen. Nog niet valt te overzien of gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen van de Commissie nog zullen leiden tot aanpassing/aanvulling van andere regelgeving. Verder is het waarschijnlijk dat aanpassingen vereist zijn in de Nationale Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken (Berekeningswijze voor het bepalen van de milieuprestatie van bouwwerken gedurende hun gehele levensduur, gebaseerd op de EN 15804 en EN 15978) en diverse NEN en NEN-EN productnormen.

In artikel 90, vierde lid, heeft de Commissie een nieuwe bevoegdheid opgenomen tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen met betrekking tot het stellen van minimale sancties. In Nederland vindt sanctionering van het schenden van verplichtingen die voortvloeien uit de bouwproductenverordening tot nu toe bestuursrechtelijk plaats op grond van de Woningwet en strafrechtelijk op grond van de Wet economische delicten. Het is van belang dat deze sanctionering goed wordt afgestemd op de nationale kaders. Nederland zal hier vragen over stellen.

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

In het voorstel wordt een nieuwe bevoegdheid verleend aan de Commissie om 21 gedelegeerde handelingen vast te stellen, te weten:

Artikel 4, derde, vierde en vijfde lid, bevat voorstellen om gedelegeerde handelingen vast te stellen aangaande het verordenen van essentiële kenmerken van bouwproducten²³, het verordenen van drempelwaarden en prestatieklassen m.b.t. deze essentiële kenmerken van bouwproducten en het amenderen van deze essentiële kenmerken.

Artikel 5, tweede en derde lid, bevat voorstellen om gedelegeerde handelingen vast te stellen aangaande het verordenen van producteisen en het wijzigen van producteisen.

Artikel 6, eerste, tweede en derde lid, bevat voorstellen om gedelegeerde handelingen vast te stellen m.b.t. beoordelings- en verificatiesysteem voor productfamilies en het specificeren van eisen en verplichtingen voor bepaalde productfamilies.

²³ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/eu-wetgeving/ce-markering/productgroepen/bouwproducten#essenti%C3%ABle-kenmerken>.

Artikel 8, bevat een voorstel om een gedelegeerde handeling vast te stellen waarbij het voldoen aan verplichtingen van andere EU-wetgeving tevens het voldoen aan verplichtingen onder deze verordening inhoudt. Dit om overlappings met andere Europese richtlijnen of verordeningen te voorkomen.

Artikel 11, derde lid, bevat een voorstel om een gedelegeerde handeling vast te stellen voor het wijzigen van de modelprestatieverklaring²⁴ die opgesteld dient te worden als een bouwproduct op de markt wordt gebracht.

Artikel 22, vierde en vijfde lid, bevat een voorstel om een gedelegeerde handeling vast te stellen voor het specificeren van verplichtingen voor fabrikanten m.b.t. ontwerp, fabricage, verpakking, recycling, en voorkomen van slijtage voor bepaalde productfamilies. Alsmede voor het specificeren van milieu- en duurzaamheidseisen m.b.t. etikettering, inclusief stoplichtetikettering m.b.t. milieuverplichtingen, inherente milieueisen en milieuprestaties.

Artikel 34, vierde lid, bevat een voorstel om een gedelegeerde handeling vast te stellen voor het wijzigen van normen, in geval deze om juridische redenen niet op een andere manier gepubliceerd kunnen worden in het publicatieblad van de Europese Unie.

Artikel 35, vierde lid, bevat een voorstel om een gedelegeerde handeling vast te stellen voor het wijzigen van procedurele regels m.b.t. de ontwikkeling en de adoptie van een geharmoniseerde technische specificaties.

Artikel 42, derde lid, bevat een voorstel om een gedelegeerde handeling vast te stellen voor het bepalen van het beoordelings- en verificatiesysteem van een Europese technische beoordeling, indien de Commissie vaststelt dat voor het betreffende product geen toepasselijk beoordelings- en verificatiesysteem bestaat.

Artikel 44, eerste lid, bevat een voorstel om een gedelegeerde handeling vast te stellen voor het wijzigen van de vastgestelde productfamilies in tabel 1, bijlage IV, voor één of enkele producten i.v.m. aanpassing aan de stand der techniek.

Artikel 73, eerste en tweede lid, bevatten voorstellen om gedelegeerde handelingen vast te stellen voor het verordenen van een minimumaantal controles van markttoezichtautoriteiten voor specifieke producten, gedekt door geharmoniseerde specificaties of i.r.t. bepaalde vereisten om te verzekeren dat controles op een adequate schaal worden uitgevoerd teneinde deze verordening effectief te kunnen handhaven. Alsmede het verordenen van een minimale personeelsbezetting van het markttoezicht.

Artikel 78, eerste lid, bevat een voorstel om een gedelegeerde handeling vast te stellen voor het opzetten van een EU-database voor bouwproducten of een systeem dat zoveel mogelijk het digitale paspoort benadert.

Artikel 84, eerste lid, bevat een voorstel om een gedelegeerde handeling vast te stellen voor het verordenen van duurzaamheidseisen voor openbare aanbestedingen, inclusief de implementatie, monitoring en rapportage van deze eisen door lidstaten.

²⁴ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/eu-wetgeving/ce-markering/productgroepen/bouwproducten#prestatieverklaring>.

En artikel 90, vierde lid, bevat een voorstel om een gedelegeerde handeling vast te stellen voor het verordenen van proportionele minimum boetes voor alle marktdeelnemers, beoordelingsinstanties die direct of indirect betrokken zijn bij inbreuk op de verplichtingen van deze verordening.

De meerderheid van deze gedelegeerde handelingen vindt het kabinet geoorloofd. Over een aantal handelingen is nog onduidelijkheid of heeft het kabinet nog aanvullende vragen, e.e.a. nader gespecificeerd als volgt:

Het kabinet acht toekenning van deze gedelegeerde bevoegdheden voor wat betreft artikel 4, derde, vierde en vijfde lid, 5, tweede lid, derde lid, 6, eerste, tweede en derde lid, 8, 11, derde lid, 22, vierde en vijfde lid, 34, vierde lid, 35, vierde lid, 42, derde lid, 44, eerste lid (wel is de vraag of dit niet al geregeld is via gedelegeerde handelingen op basis van art. 6, eerste lid) en 78, eerste lid aan de Commissie mogelijk, omdat het de vaststelling van niet-essentiële onderdelen van de verordening betreft. Delegatie van deze onderdelen is wenselijk volgens het kabinet vanwege de benodigde snelheid van het opstellen van deze handelingen, het snel kunnen aanpassen van de regelgeving aan de laatste stand der techniek en het niet belasten van de wetgevingsprocedure.

Delegatie van deze onderdelen ligt voor de hand omdat het een aanvulling op de inhoud van de verordening betreft. De delegatie is in de visie van het kabinet voldoende afgebakend, qua inhoud is dit voor de artikelen 4, derde, vierde en vijfde lid, 5, tweede en derde lid, 6, eerste en tweede lid, 8, 11, derde lid, 22, vierde en vijfde lid, 34, vierde lid, 35, vierde lid, 42, derde lid, en 78, eerste lid, voldoende het geval.

Ten aanzien van artikel 44, eerste lid, en 6, derde lid, is onduidelijk of dit niet al via artikel 6, eerste lid, is geregeld. De delegatiebevoegdheid van artikel 44, eerste lid en artikel 6, derde lid is daarom volgens het kabinet nog niet genoeg afgebakend. Het kabinet zal hierover vragen stellen aan de Commissie.

Daarnaast geldt voor alle gedelegeerde handelingen dat deze worden vastgesteld volgens de procedure zoals neergelegd in 87 van de verordening. Op grond van dit artikel is de delegatiebevoegdheid toegekend voor een periode van vijf jaar. Het kabinet acht hiermee de delegatiebevoegdheid voldoende in tijd afgebakend.

Toekenning van de gedelegeerde bevoegdheid uit artikel 73, eerste en tweede lid, acht het kabinet niet mogelijk, omdat de Commissie hiermee eisen kan stellen aan een essentieel onderdeel van de verordening, namelijk de personele invulling van het markttoezicht op bouwproducten. Bepalingen over personele reikwijdte betreffen een essentieel onderdeel van de verordening. Dit essentiële onderdeel zou volgens het kabinet daarom in de verordening zelf opgenomen dienen te worden en niet per gedelegeerde handeling geregeld dienen te worden.

Ten aanzien van artikel 84, eerste lid, m.b.t groene aanbestedingen, acht het kabinet toekenning van een bevoegdheid niet mogelijk, omdat de Commissie hiermee eisen kan stellen aan een essentieel onderdeel van de verordening waarvoor een belangrijke politieke afweging nodig is.

Daarnaast acht het kabinet ook toekenning van de bevoegdheid tot het stellen van gedelegeerde handelingen zoals opgenomen in artikel 90, vierde lid, met betrekking tot minimumboetes voor marktdeelnemers niet mogelijk, omdat het hier om bepalingen gaat met strafrechtelijke elementen waarbij belangrijke politieke afwegingen aan de orde zijn. Dit

betreft een essentieel onderdeel dat in de verordening zelf geregeld moet worden.

Daarnaast worden in het voorstel tien nieuwe uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie toegekend, te weten:

Artikel 7, vijfde lid, bevat een voorstel voor een bevoegdheid om een uitvoeringshandeling vast te stellen voor het autoriseren van een nationale maatregel die afwijkt van de voorwaarden m.b.t. de geharmoniseerde zone zoals vastgelegd in artikel 7, tweede lid, onder bepaalde voorwaarden, vanuit het oogpunt van bescherming van het klimaat, gezondheid, of veiligheid.

Artikel 33 bevat een voorstel om een uitvoeringshandeling vast te kunnen stellen die voorziet in details over de wijze waarop verplichtingen en rechten van marktdeelnemers zoals opgenomen in hoofdstuk 3 van de verordening uitgevoerd worden, een en ander om een geharmoniseerde toepassing te verzekeren en het voorkomen van uiteenlopende praktijken, die een ongelijk speelveld creëren.

Artikel 42, derde lid, bevat een voorstel om een uitvoeringshandeling vast te kunnen stellen voor het verordenen van het formaat voor de Europese technische beoordeling.

Artikel 62 bevat een voorstel om een uitvoeringshandeling vast te kunnen stellen m.b.t. nadere details over de wijze waarop verplichtingen van beoordelende instanties als bepaald in art 60 en 61, uitgevoerd worden, een en ander om een geharmoniseerde toepassing te verzekeren en het voorkomen van uiteenlopende praktijken, die een ongelijk speelveld voor marktdeelnemers creëren.

Artikel 71, eerste lid, bevat een voorstel om een uitvoeringshandeling vast te kunnen stellen waarin wordt vastgesteld door de Commissie of een nationale maatregel gerechtvaardigd is in geval er bezwaren worden opgeworpen tegen een maatregel van lidstaten met betrekking tot producten die niet voldoen aan de eisen zoals neergelegd in de verordening indien de Commissie een nationale maatregel niet vindt stroken met uniale wetgeving, een en ander na evaluatie of de betreffende nationale maatregel al dan niet te rechtvaardigen is.

Artikel 72, vierde lid, bevat een voorstel om een uitvoeringshandeling vast te kunnen stellen waarin wordt vastgesteld of een maatregel van een lidstaat gerechtvaardigd is in het geval er een maatregel wordt getroffen tegen producten door een nationale markttoezichtautoriteit, ondanks het feit dat de producten in overeenstemming zijn met deze verordening.

Artikel 77, eerste lid, bevat een voorstel om een uitvoeringshandeling vast te kunnen stellen voor het toelaten van autoriteiten uit derde landen die vrijwillig deze verordening toepassen of regelgeving hebben, vergelijkbaar met deze verordening.

Artikel 78, derde lid, bevat een voorstel om een uitvoeringshandeling vast te kunnen stellen om toegang te verschaffen tot de database aan bepaalde autoriteiten of derde landen die vrijwillig deze verordening toepassen of regelgeving hebben, vergelijkbaar met deze verordening.

Artikel 80, tweede lid, bevat een voorstel om uitvoeringshandelingen vast te kunnen stellen om toegang te geven aan derde landen tot trainingen van de Commissie over markttoezicht, indien deze landenvrijwillig deze verordening toepassen of regelgeving hebben, vergelijkbaar met deze verordening.

Artikel 85, bevat een voorstel om een uitvoeringshandelingen vast te kunnen stellen voor het bepalen of een specifiek item of categorie van items binnen de definitie van bouwproducten of 3D printing sets valt.

Het kabinet acht de toekenning van de bevoegdheden op grond van de artikelen 7, vijfde lid, 33, 42, derde lid, 62, 71, eerste lid, 72, vierde lid, 77, eerste lid, 78, derde lid, 80, tweede lid, en 85 mogelijk omdat het niet essentiële onderdelen van de verordening betreft. Het kabinet acht de toekenning van de bevoegdheden ook wenselijk gezien het belang bij snelheid en flexibiliteit op deze onderdelen. Toekenning van een bevoegdheid voor het stellen van uitvoeringshandelingen (i.p.v. gedelegeerde handelingen) is bij deze artikelen op zijn plaats omdat het steeds gaat om handelingen die uitvoering volgens eenvormige voorwaarden mogelijk maken en in bepaalde gevallen ook gericht zijn tot specifieke actoren. Met betrekking tot de uitvoeringshandelingen op grond van de artikelen 7, vijfde lid, 33, 42, derde lid, 62 en 85 is de onderzoeksprocedure van toepassing conform artikel 5 van verordening (EU) nr. 182/2011. Gezien het feit dat hier steeds sprake is van een uitvoeringshandeling van algemene strekking kan het kabinet dit ondersteunen gelet op artikel 2(2)(b) van verordening (EU) nr. 182/2011. Met betrekking tot de uitvoeringshandelingen op grond van de artikelen 71, eerste lid, 72, vierde lid, 77, 78, 80, tweede lid, is steeds de raadplegingsprocedure van toepassing conform artikel 4 van verordening (EU) nr. 182/2011. Het kabinet kan hierachter staan aangezien er geen sprake is van de vaststelling van uitvoeringshandelingen die onder artikel 2, tweede lid, van verordening (EU) nr. 182/2011 vallen.

Het kabinet zal daar waar nodig vragen stellen aan de Commissie m.b.t. deze handelingen.

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

De implementatietermijn van de verordening is niet opgenomen in het voorstel. In artikel 94 van het voorstel wordt dit als volgt aangegeven: «deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Zij is van toepassing met ingang van [1 maand na inwerkingtreding]».

Verder wordt in artikel 92 van dit voorstel aangegeven dat «de huidige CPR (EU) 305/2011 wordt ingetrokken met ingang van 1 januari 2045. Verwijzingen naar Verordening (EU) 305/2011 gelden als verwijzingen naar deze verordening overeenkomstig de concordantietabel in bijlage VII».

De CPR heeft als verordening per ingangsdatum direct een EU brede werking. Wel zal bestaande nationale regelgeving moeten worden aangepast/ingetrokken. Voor dat aanpassen zullen lidstaten tijd nodig hebben, het kabinet verwacht op, basis van eerdere ervaringen, na inwerkingtreding van de nieuwe verordening, daar 2 jaar voor nodig te hebben.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie stelt in het voorstel een evaluatie acht jaar na inwerkingtreding van de verordening voor. Het kabinet acht dit een redelijke termijn.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft financiële en administratieve implicaties voor uitvoering en handhaving. Zo zijn er aanpassingen voorzien in de bepalingmethode voor de Milieuprestatie van Gebouwen en diverse NEN of NEN-EN productnormen. Fabrikanten zullen tijd en geld moeten investeren om hun huidige prestatie verklaringen om te zetten naar de beoogde prestatie- en conformiteitsverklaringen. Voor de Markttoezicht houder (ILT) worden investeringen verwacht in personeel en middelen en ook de beoordelende instanties zullen meer werk krijgen en deze kosten doorbelasten bij hun klanten (veelal fabrikanten).

Daarnaast voorziet het kabinet knelpunten in de uitvoering door de Commissie zelf, die onderbezet lijkt om al deze beoogde gedelegeerde handelingen te maken en te actualiseren. Ook voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn extra mensen en middelen nodig om deze verordening te implementeren en de werking te garanderen. Op het moment dat dit voorstel meer definitieve vorm krijgt zal het kabinet dit daarom nader onderzoeken, eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Negatieve effecten van klimaatverandering worden disproportioneel gevoeld in ontwikkelingslanden. Met dit voorstel wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het verder verduurzamen van bouwproducten. Er is geen specifieke informatie beschikbaar over de mogelijke impact op het handelsvolume van en naar ontwikkelingslanden wat bouwproducten betreft.