



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.4.2023
SWD(2023) 115 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

**Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Detergenzien und
Tenside, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und zur Aufhebung der
Verordnung (EG) Nr. 648/2004**

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

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Detergenzien und Tenside, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 648/2004
A. Handlungsbedarf
Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?
<p>Mit der Verordnung (EG) Nr. 648/2004 über Detergenzien („Detergenzienverordnung“) werden die Regeln für den Verkauf von Detergenzien und Tensiden¹ auf dem Markt harmonisiert. In der Verordnung werden strenge Anforderungen an die biologische Abbaubarkeit von Tensiden, standardisierte Grenzwerte für Phosphor in für den Verbraucher bestimmten Waschmitteln und Maschinengeschirrspülmitteln sowie spezifische Kennzeichnungsvorschriften festgelegt, um die Endnutzer über das Vorhandensein bestimmter Inhaltsstoffe in Detergenzien (z. B. allergene Duftstoffe) zu informieren und ihnen die Möglichkeit zu geben, eine sachkundige Entscheidung zu treffen.</p> <p>Auf der Grundlage der Ergebnisse der Detergenzienevaluierung² werden in dieser Folgenabschätzung zwei Probleme ermittelt, nämlich:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Die Detergenzienverordnung berücksichtigt neue Marktentwicklungen nicht. Seit der Verabschiedung der Verordnung im Jahr 2004 wurden innovative Produkte und nachhaltige neue Praktiken entwickelt, die in den derzeitigen Vorschriften nicht berücksichtigt werden (mikrobielle Reinigungsmittel) oder von denen nicht klar ist, ob und wie sie berücksichtigt werden (Verkauf in nachfüllbaren Behältern). 2. Mangel an effizienten Informationsanforderungen für Detergenzien: Überschneidungen der Rechtsvorschriften zwischen der Detergenzienverordnung und der CLP-Verordnung³ führen häufig dazu, dass die Kennzeichnung ein und desselben Stoffs zwei- oder dreimal auf ein und demselben Etikett erscheint, teilweise sogar unter völlig anderen Namen. Eine weitere Überschneidung zwischen diesen EU-Rechtsvorschriften ist die Verdopplung von Informationen über gesundheitliche Notfallmaßnahmen für Detergenzien, die gemäß der CLP-Verordnung als gefährlich eingestuft sind (Datenblätter über Inhaltsstoffe gemäß der Detergenzienverordnung und Informationen für Giftnotrufzentralen gemäß der CLP-Verordnung).
Was soll erreicht werden?
<p>Diese Initiative würde dazu beitragen, ein hohes Schutzniveau für Gesundheit und Umwelt zu erreichen und das wirksame Funktionieren des Binnenmarktes für Detergenzien weiterhin zu gewährleisten.</p> <p>Konkret zielt diese Initiative darauf ab, die Vorschriften zu klären und zu aktualisieren, um:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und innovative Produkte und nachhaltige neue Praktiken zu ermöglichen, • den Gesundheits- und Umweltschutz zu optimieren, • die Belastung für die Detergenzienhersteller zu verringern, • das Verständnis und das Bewusstsein der Verbraucher für die Etiketten durch Vereinfachung und Straffung der bestehenden Kennzeichnungsvorschriften in der Detergenzienverordnung zu verbessern.
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

¹ Tenside sind oberflächenaktive Substanzen, die die Grenzflächenspannung zwischen Wasser und Ölen und/oder Schmutz herabsetzen. Sie sind einer der Hauptbestandteile von Detergenzien.

² Evaluierung der Verordnung (EG) Nr. 648/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über Detergenzien, [SWD\(2019\) 298](#).

³ Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien [67/548/EWG](#) und [1999/45/EG](#) und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. [1907/2006](#).

Bei der Detergenzienevaluierung wurde festgestellt, dass der Mehrwert von standardisierten Vorschriften für die Bereitstellung und das Inverkehrbringen von Detergenzien unbestritten ist.⁴

Eine Regelung auf Unionsebene wird einen verordnungsrechtlichen Rahmen schaffen, der Innovationen für neue Produkttypen, neue Vermarktungstechniken und neue Kennzeichnungstechnologien im gesamten Binnenmarkt ermöglicht und gleichzeitig in der gesamten EU das gleiche Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt bietet.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Außer dem Basisszenario, nach dem keine Maßnahmen ergriffen werden, werden in dieser Folgenabschätzung **zwei Optionen (1a und 1b)** zur Lösung des Problems 1 (nicht berücksichtigte neue Marktentwicklungen) und **zwei Optionen (2a und 2b)** zur Lösung des Problems 2 (Mangel an effizienten Informationsanforderungen) dargelegt.

Option 1a

Diese Option würde sicherstellen, dass die Verbraucher beim Kauf von Nachfülldetergenzien die erforderlichen Informationen erhalten und dass für alle Detergenzienhersteller die gleichen Regeln gelten. Mikrobielle Reinigungsmittel würden in den Anwendungsbereich der Detergenzienverordnung fallen, und es würden Mindestangaben (Kennzeichnung) vorgeschrieben, damit die Endnutzer über das Vorhandensein von Mikroben in dem Produkt, mit denen die Reinigungswirkung erreicht wird, informiert werden können.

Option 1b

Diese Option baut auf Option 1a für den Verkauf in nachfüllbaren Behältern auf und schlägt zusätzlich die Einführung einer digitalen Kennzeichnung für Nachfüllreinigungsmittel vor. Um diese nachhaltige Praxis weiter zu erleichtern und ihr volles Potenzial auszuschöpfen, können alle in der Detergenzienverordnung vorgeschriebenen Kennzeichnungsinformationen mit Ausnahme der Dosierungsanweisungen über ein digitales Etikett bereitgestellt werden.

In Bezug auf mikrobielle Reinigungsmittel schlägt Option 1b die Einführung von Anforderungen an das Risikomanagement für diese Produkte vor. Dazu gehören allgemeine Kriterien für die Verwendung von Mikroben in Detergenzien, Kennzeichnungsvorschriften, bestimmte Einschränkungen für die Verwendung von Mikroben und eine Überprüfungsklausel.

Option 2a

Bei dieser Option würde das Datenblatt über Inhaltsstoffe sowohl für gefährliche als auch für nicht gefährliche Detergenzien abgeschafft werden. Außerdem wird damit vorgeschlagen, die Kennzeichnungsvorschriften zu straffen und die Möglichkeit einer digitalen Kennzeichnung einzuführen.

Die Straffung könnte entweder dadurch erreicht werden, dass die Kennzeichnung nur einmal nach den strengeren Vorschriften erfolgt (**Unteroption 1**), oder durch Streichung der doppelten Bestimmungen aus der Detergenzienverordnung (**Unteroption 2**).

Wenn sich die Hersteller für eine digitale Kennzeichnung entschieden, hätten sie auch die Möglichkeit, bestimmte Informationen nur über das digitale Etikett bereitzustellen. Würden verbindliche Grundsätze für die digitale Kennzeichnung gelten, könnten die Hersteller ihre Produkte nur mit digitalen Etiketten versehen.

Option 2b

Bei dieser Option wird vorgeschlagen, nur die doppelte Verpflichtung zur Vorlage eines Datenblatts über Inhaltsstoffe für gefährliche Detergenzien abzuschaffen und sie nur für nicht gefährliche Detergenzien im Rahmen der Detergenzienverordnung beizubehalten. Bezüglich der Kennzeichnung ist Option 2b deckungsgleich mit der obigen Option 2a.

In der Folgenabschätzung werden die Optionen 1b und 2b als bevorzugte Kombination von Optionen ermittelt.

⁴ Ebda.

Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Option 2b wird von allen Interessenträgern (einschließlich Industrie, Behörden und Vertretern der Zivilgesellschaft) weithin akzeptiert. Die Konsultation hat gezeigt, dass die Digitalisierung einiger Informationen auf den Etiketten und die Beibehaltung des Datenblatts über Inhaltsstoffe für nicht gefährliche Detergenzien breite Unterstützung finden.

Bei den Unteroptionen zur Straffung der Kennzeichnungsvorschriften gab die Industrie der Abschaffung doppelter Anforderungen im Rahmen der Detergenzienverordnung (Unteroption 2) leicht den Vorzug, zeigte aber auch breite Unterstützung für die erste Unteroption, die auch von anderen Interessenträgern bevorzugt wurde, insbesondere von Behörden und Vertretern der Zivilgesellschaft.

Breite Unterstützung fand auch die Erleichterung und Digitalisierung des Verkaufs in nachfüllbaren Behältern bei Option 1b. Festzuhalten ist jedoch auch, dass Wirtschaftsverbände und größere Unternehmen die Aufnahme von Anforderungen für den Verkauf in nachfüllbaren Behältern in die Detergenzienverordnung weniger befürworten als andere Interessenträger wie kleine und mittlere Unternehmen (KMU), NRO sowie Umwelt- und Verbraucherorganisationen.

Von den vorgeschlagenen Risikomanagementmaßnahmen fand die Einführung allgemeiner Kriterien für das Risikomanagement von mikrobiellen Reinigungsmitteln keine breite Unterstützung.⁵

Es ist jedoch anzumerken, dass Interessenträger aus der Industrie berichteten, dass die generelle Einführung von Anforderungen für mikrobielle Reinigungsmittel im Rahmen der Detergenzienverordnung eine unnötige regulatorische Belastung darstellen würde.⁶

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die bevorzugten Optionen dürften der Industrie Vorteile in Bezug auf die **Verringerung der Belastung und Kosteneinsparungen** sowie eine **bessere Lesbarkeit der Etiketten für Detergenzien** mit sich bringen.

Es wird auch erwartet, dass sie die Belastung der Unternehmen hinsichtlich der umfangreichen und sich überschneidenden Kennzeichnungsanforderungen des allgemeinen EU-Regelungsrahmens für Detergenzien verringern, insbesondere durch die Beseitigung aller Überschneidungen bei den Informationsanforderungen und durch die Flexibilität bei der Bereitstellung einiger Informationen auf dem Etikett mittels eines digitalen Etiketts.

Es gäbe auch Skaleneffekte dahingehend, dass die physische Fläche des Etiketts mehr Sprachen zulassen würde, was Kosteneinsparungen bei der Streuung der Verkäufe bedeuten würde, und das volle Potenzial des Binnenmarkts für Detergenzien würde ausgeschöpft.

Die Festlegung standardisierter Kriterien und die Klärung der Anforderungen an umweltfreundlichere Produkte (mikrobielle Reinigungsmittel) und nachhaltige neue Praktiken werden **den ökologischen Wandel erleichtern und gleichzeitig sicherstellen, dass Innovationen nicht behindert werden**.

Die Kombination der Optionen 1b und 2b **gewährleistet darüber hinaus ein hohes Schutzniveau für Gesundheit und Umwelt**. Neue Risikomanagementmaßnahmen für mikrobielle Reinigungsmittel werden sicherstellen, dass die in Detergenzien verwendeten Mikroben sowohl für die Gesundheit als auch für die Umwelt unbedenklich sind, und sie wird es den Endnutzern ermöglichen, sachkundige Entscheidungen zu treffen und sich besser zu schützen, wenn bei ihnen eine vorherige Sensibilisierung oder Anfälligkeit gegenüber den Mikroben besteht.

Zielgerichtete und vereinfachte Anwendungshinweise auf dem Etikett werden es den Produktnutzern weiterhin ermöglichen, diese Produkte richtig zu verwenden, und sorgen so für einen optimierten Umweltschutz. Darüber hinaus wird durch spezifische Anforderungen für den Verkauf in nachfüllbaren Behältern sichergestellt, dass die Verbraucher beim Kauf von Nachfüllreinigungsmitteln alle relevanten Sicherheits- und Anwendungsinformationen erhalten, und sie werden eine nachhaltige Praxis fördern, die hinsichtlich Verpackungsabfällen erhebliche Vorteile für die Umwelt mit sich bringt.

Die Möglichkeit, einen Teil der Kennzeichnungsinformationen ausschließlich digital zur Verfügung zu stellen,

⁵ Die Einführung von Kennzeichnungsvorschriften gemäß Option 1a fand die stärkste Zustimmung

⁶ Dies betrifft die Einführung von Anforderungen grundsätzlich, d. h. sowohl unter Option 1a als auch unter Option 1b.

wird den durch die Entsorgung unbenutzten Etikettenmaterials bedingten Abfall weiter verringern.

Durch die Straffung und Vereinfachung der Kennzeichnungsvorschriften wird die **Lesbarkeit und Verständlichkeit der Etiketten für Detergenzien verbessert**, sodass die Endnutzer die relevanten Informationen leichter und schneller finden können, was insbesondere im Falle eines Unfalls von wesentlicher Bedeutung ist. Die nur einmalige Kennzeichnung von Inhaltsstoffen auf der Grundlage der strengerer geltenden Vorschriften (Option 2b, Unteroption 1) wird ein höheres Maß an Gesundheitsschutz bieten.

Darüber hinaus wird die Einführung der fakultativen digitalen Kennzeichnung zum einen für **mehr Nutzerfreundlichkeit und bessere Sensibilisierung** sorgen, da die wesentlichen Informationen, die auf dem physischen Etikett verbleiben, deutlicher werden, und zum anderen **ergeben sich zusätzliche Vorteile für schutzbedürftige und sehbehinderte Nutzer**. Es werden digitale Grundsätze eingeführt, die gelten, wenn die Hersteller von Detergenzien beschließen, digital zu kennzeichnen. Diese Grundsätze werden das hohe Niveau des Gesundheitsschutzes weiter sichern.

Schließlich wird auch durch die Beibehaltung des Datenblatts über Inhaltsstoffe für nicht gefährliche Detergenzien im Rahmen der Detergenzienverordnung ein weiterhin hohes Schutzniveau sichergestellt.

Bei der bevorzugten Option profitiert das **Funktionieren des Binnenmarktes** von der Einführung standardisierter Normen für mikrobielle Reinigungsmittel und den Verkauf in nachfüllbaren Behältern, wodurch das Entstehen divergierender nationaler Vorschriften verhindert wird.

Die bevorzugte Option bedeutet für die Unternehmen keine oder nur geringfügige Kosten, sondern vielmehr Kosteneinsparungen. Die größte Auswirkung – in Form von Kosteneinsparungen – ergibt sich aus der Abschaffung der Datenblätter über Inhaltsstoffe für gefährliche Detergenzien, **mit einer geschätzten Einsparung von ca. 7 Mio. EUR pro Jahr**.

Aufgrund der Anforderungen an das Risikomanagement für mikrobielle Reinigungsmittel werden **zusätzliche geringe Belastungen** in der Größenordnung von **200 000 EUR pro Unternehmen und Jahr**⁷ erwartet. Dabei handelt es sich jedoch um einen oberen Schätzwert, der höchstwahrscheinlich in Abhängigkeit von verschiedenen Faktoren (z. B. Größe des Unternehmens oder des Produktportfolios) variieren kann.

Durch die Beseitigung von Überschneidungen bei den Rechtsvorschriften wird eine größere Kohärenz mit dem umfassenderen EU-Regelungsrahmen für Detergenzien gewährleistet, und die Digitalisierung der Etiketten für Detergenzien steht im Einklang mit dem allgemeinen Übergang zum digitalen Zeitalter und mit parallelen Digitalisierungsinitiativen für Chemikalienetiketten.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Für die Detergenzienindustrie werden aufgrund der überarbeiteten Detergenzienverordnung einmalige Einarbeitungskosten in Höhe von insgesamt rund 400 000 EUR erwartet. Die Gewährleistung der Sicherheit mikrobieller Reinigungsmittel durch die Einführung von Anforderungen an das Risikomanagement ist für die Hersteller dieser Produkte (zumeist KMU) mit Kosten in Höhe von 200 000 EUR pro Unternehmen und Jahr verbunden.

Geringfügige Kosten für die Anpassung der bestehenden Websites an die digitale Kennzeichnung können auch für die Hersteller entstehen, die sich freiwillig dafür entscheiden.

Aufgrund des erwarteten Anstiegs des Verkaufs von Detergenzien in nachfüllbaren Behältern und in Anbetracht der Tatsache, dass die derzeitigen, durch die mangelnde Klarheit des bestehenden Rechtsrahmens bedingten Durchsetzungsmaßnahmen wahrscheinlich nicht sehr umfangreich sind, könnte es zu einem **leichten Anstieg der Durchsetzungskosten für die Behörden kommen**.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Die Gewährleistung der Sicherheit mikrobieller Reinigungsmittel durch die Einführung von Anforderungen an das Risikomanagement ist für die Hersteller (zumeist KMU) mit Kosten in Höhe von 200 000 EUR pro Unternehmen und Jahr verbunden. Dabei handelt es sich jedoch um einen oberen Schätzwert, der höchstwahrscheinlich in Abhängigkeit von verschiedenen Faktoren (z. B. Größe des Unternehmens oder des Produktportfolios) variieren kann.

⁷ Schätzungsweise 25 Unternehmen in der EU, die mikrobielle Produkte herstellen, könnten davon betroffen sein.

Diese Faktoren würden sich daher **nicht negativ auf die Hersteller (hauptsächlich KMU) auswirken**, die bei den gezielten Konsultationen angaben, dass diese Kosten in einem akzeptablen Rahmen liegen. Die Festlegung standardisierter Kriterien und die Klärung der Anforderungen an mikrobielle Reinigungsmittel und den Verkauf in nachfüllbaren Behältern werden den ökologischen Wandel erleichtern und gleichzeitig sicherstellen, dass Innovationen nicht behindert werden. Da diese Marktsegmente derzeit von KMU dominiert werden, wird dies ihren Zugang zu und ihre Integration in Wertschöpfungsketten und den Markt insgesamt weiter verbessern. Im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors würde Option 1b die Entwicklung der Nachfüll-Vertriebskanäle fördern, was neue Marktteilnehmer (höchstwahrscheinlich KMU) anziehen könnte.

Die Kombination aus Option 2b und 1b wird es KMU ermöglichen, **die Vorteile des digitalen Zeitalters zu nutzen, und wird** ähnlich wie bei größeren Unternehmen **zu einer potenziellen Verringerung der Verwaltungslasten und zu Kosteneinsparungen führen**. Die Beseitigung der festgestellten rechtlichen Überschneidungen und Duplikationen wird die Hersteller von der derzeitigen Verpflichtung befreien, denselben Stoff mehr als einmal auf dem Etikett ihres Produkts anzugeben.

Die Verlagerung einiger Informationen auf das digitale Etikett wird zu Kosteneinsparungen führen, da digitale Etiketten einfacher und kostengünstiger zu aktualisieren sind als physische Etiketten. Eine Reduzierung der auf dem physischen Etikett erforderlichen Informationen kann den freien **Verkehr** von Detergenzien in allen 27 EU-Ländern verbessern.

Dies würde auch dadurch unterstützt werden, dass mehr Sprachen auf den physischen Etiketten erscheinen können, weil einige Informationen auf ein digitales Etikett verlagert werden. Dies würde wiederum verstärkte Investitionen und Skaleneffekte fördern. Eine Verringerung der Belastung würde ebenfalls erreicht werden.

Jährliche Kosteneinsparungen durch die Abschaffung der Datenblätter über Inhaltsstoffe für gefährliche Detergenzien und die Erleichterung des Verkaufs in nachfüllbaren Behältern im Rahmen von Option 2a werden den KMU in gleicher Weise zugute kommen wie den größeren Unternehmen. Es wird auch erwartet, dass Option 2a **die Belastung der Wirtschaftsakteure** hinsichtlich der umfangreichen und sich überschneidenden Kennzeichnungsanforderungen des allgemeinen EU-Regelungsrahmens für Detergenzien verringert, insbesondere durch die Beseitigung aller Überschneidungen bei den Informationsanforderungen und durch die Flexibilität bei der Bereitstellung einiger Informationen auf der Kennzeichnung mittels eines digitalen Etiketts.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Nein, wenngleich die nationalen Behörden möglicherweise gewisse Kosten für die Anpassung an die neue Verordnung tragen müssen. Was die Durchsetzung der digitalen Kennzeichnung anbelangt, so wird dies keine nennenswerten Auswirkungen haben, da die Marktaufsichtsbehörden bereits über digitale Kenntnisse verfügen und sich im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit mit digitalen Geräten befassen.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Es wurden keine anderen nennenswerten Auswirkungen ermittelt.

Wie steht es um die Verhältnismäßigkeit?

Die bevorzugte Option entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie geht nicht über das zur Erreichung der verfolgten Ziele erforderliche Maß hinaus.

Die Anforderungen an das Risikomanagement für mikrobielle Reinigungsmittel sind das erforderliche Minimum, um einen ausreichenden Umwelt- und Gesundheitsschutz zu gewährleisten. Der Verkauf in nachfüllbaren Behältern wird erleichtert, was zu einer Entlastung der Hersteller führt und sich positiv auf die Gesundheit und die Umwelt auswirkt.

Die Digitalisierung der Etiketten bleibt fakultativ. Immer wenn die Option in Anspruch genommen wird, gelten auch die allgemeinen Grundsätze der digitalen Kennzeichnung, um die Qualität und Zugänglichkeit der digital bereitgestellten Informationen zu gewährleisten.

Entsprechend dem Ansatz, der bei der digitalen Kennzeichnung für Chemikalien (CLP-Verordnung) und Düngemittel⁸ verfolgt wird, kann der Umfang der digital verfügbaren Informationen in Zukunft möglicherweise erhöht werden, wenn Erfahrungen mit der digitalen Kennzeichnung gewonnen worden sind und das Vertrauen

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12992-Chemikalien-Vereinfachung-und-Digitalisierung-der-Kennzeichnungsvorschriften_de

gewachsen ist. Dies könnte das Vereinfachungspotenzial für die Industrie weiter vergrößern.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die überarbeitete Detergenzienverordnung wird fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten einer Bewertung unterzogen.