

Drie jaar uitvoering REACH in Nederland (2007 – 2010)

Evaluatierapport

In deze rapportage wordt gesproken over het beleid van de ministeries van VROM, SZW, VWS, EZ, LNV en V&W op het terrein van REACH, alsook over de betrokkenheid van de VROM-inspectie (VI), de Voedsel- en Waren Autoriteit (VWA) en de Arbeidsinspectie (AI). Deze ministeries en inspecties zijn in de periode van onderzoek (2007 – 2010) betrokken geweest bij de uitvoering respectievelijk het toezicht en de handhaving van REACH.

Per 1 oktober 2010 is er een nieuw kabinet aangetreden, met een nieuwe taak- en verantwoordelijkheidsverdeling per ministerie. De wijziging is als volgt voor de uitvoering van REACH.

Tot 1 oktober 2010

Ministerie van VROM (milieu)
Ministerie van VWS
Ministerie van SZW
Ministerie van EZ
Ministerie van V&W
Ministerie van LNV

Per 1 oktober 2010

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M)
Ministerie van VWS
Ministerie van SZW
Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (EL&I)
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M)
Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (EL&I)

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) fuseert in 2012 met de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektenkundige Dienst (PD). In voorbereiding daarop zijn deze inspecties bijeengebracht tot een tijdelijke werkgorganisatie van de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA).

Aangezien het hier gepresenteerde onderzoek betrekking heeft op de periode 2007 – 2010, worden de betrokken ministeries en inspecties met hun toen geldende namen aangeduid. Alleen waar het gaat om de vermeldingen van personen in hun huidige functies of om referenties aan plannen voor de toekomst, worden de nieuwe organisatienamen gebruikt.

Colofon

Auteurs

drs. Sytske de Jong

dr. Jaco Westra

dr. Kees Le Blansch

drs. Viola van Guldener (KplusV Organisatieadvies)

ir. Louis Rings (KplusV Organisatieadvies)

mr. Floor Fleurke (Universiteit van Tilburg)

dr. André Nijsen (dr. André Nijsen Adviser Regulatory Reform)

Bureau KLB

Postbus 137

2501 CC Den Haag

Telefoon: +31 (0)70 302 58 30

Fax: +31 (0)70 302 58 39

E-mail: info@bureauklb.nl

Internet: www.bureauklb.nl

Datum: 3 maart 2011

Copyright Bureau KLB

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Executive summary	19
Voorwoord	21
1. Inleiding	23
1.1 Achtergrond van deze evaluatie	23
1.2 Doelstelling van deze evaluatie	24
1.3 Het gehanteerde evaluatiekader	25
1.4 De gehanteerde aanpak	27
1.5 Leeswijzer	29
2. De organisatie van REACH in NL	31
2.1 Inleiding	31
2.2 De taakverdeling	31
2.3 De afstemming	35
2.4 De ingezette middelen	38
2.5 Kortom: beschouwing van de organisatie van REACH in NL	40
3. De uitvoering van de NL overheidstaken in REACH	43
3.1 Inleiding	43
3.2 De uitvoering van de 'kern'-overheidstaken	44
3.3 Additionele inzet van Nederland	48
3.4 De bestuurlijke gremia	50
3.5 De inzet op prioriteiten	51
3.6 Kortom: beschouwing uitvoering van NL overheidstaken in REACH	52
4. De NL facilitering van de taken van bedrijven in REACH	55
4.1 Inleiding	55
4.2 Helpdesk	55
4.3 De voorlichtingscampagne	60
4.4 Overige faciliterende activiteiten	62
4.5 Publieksvoorlichting	63
4.6 Kortom: beschouwing NL facilitering van bedrijven	63
5. De handhaving van REACH in NL	67
5.1 Inleiding	67
5.2 De NL REACH handhavings- en de sanctiestrategie	67
5.3 De uitvoering van de REACH handhaving	70
5.4 De uitwisseling in FORUM	73
5.5 Kortom: beschouwing handhaving REACH in NL	73

6.	(Invloed NL overheid op) de impact van REACH op bedrijven	75
6.1	Inleiding	75
6.2	Drie jaar REACH – wat hebben bedrijven gedaan?	75
6.3	De impact van REACH	78
6.4	De nalevingskosten	81
6.5	Invloed van de Nederlandse overheid	88
6.6	Kortom: de impact van REACH op het bedrijfsleven	91
7.	Conclusies	97
7.1	De effectiviteit van het Nederlandse uitvoering	97
7.2	De efficiëntie van de Nederlandse uitvoering	99
7.3	Het terugdringen van de nalevingskosten voor het bedrijfsleven	100
7.4	De Nederlandse uitvoering in de komende periode	101
Bijlage A: Geraadpleegde bronnen		103
Bijlage B: Gebruikte afkortingen		107
Bijlage C: Overzicht overheidsverplichtingen en -taken onder REACH		109
Bijlage D: Slotopmerkingen SIRA rapportage		111
Bijlage E: Input EU evaluatie 2012		113

Evaluatie drie jaar uitvoering REACH in Nederland (2007 – 2010)

Samenvatting

Van september tot eind november 2010 hebben wij, Bureau KLB en KplusV, een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van drie jaar REACH in Nederland, over de periode van 1 juni 2007 tot de eerste REACH registratiedeadline, 1 december 2010. Wij deden dit in opdracht van het ministerie I&M ingevolge een toezegging van de Staatsecretaris van VROM aan de Tweede Kamer uit 2007. Dit rapport beschrijft de resultaten van dit onderzoek. In deze samenvatting geven wij deze resultaten op hoofdlijnen weer.

Samengevatte conclusies

De antwoorden op de hoofdvragen van de evaluatie luiden als volgt.

Is REACH in Nederland correct geïmplementeerd en is de uitvoering effectief en efficiënt?

- We concluderen positief. Nederland voldoet aan de REACH verplichtingen. De Nederlandse overheid draagt effectief bij aan de realisatie van de doelstellingen van REACH en levert een significante bijdrage aan de werking, de uitbouw en de naleefbaarheid ervan.
- Met de Nederlandse inzet is het voorgenomen ambitieniveau meer dan gerealiseerd. Deze inzet bouwt voort op de langdurige betrokkenheid bij het stoffenbeleid en de totstandkoming van REACH, en de sterke kennispositie die Nederland binnen Europa inneemt. Ze is gericht op een werkbaar en werkzaam REACH en het neerzetten van hoogwaardige standaarden voor een toekomstig meer routinematige uitvoering.
- De Nederlandse implementatie is efficiënt. De personele en financiële inzet van de overheid is minder geweest dan waar oorspronkelijk vanuit was gegaan. Tegelijk is meer gerealiseerd dan waar met de beschikbare middelen op was ingezet.

Hoe beoordelen we de gevolgen van deze uitvoering voor de kosten en baten voor overheid en bedrijfsleven?

- **Voor de overheid** worden de kosten gevormd door de personele inzet van de departementen (minder dan 5 fte) en de kosten van de inzet van Bureau REACH, de experts en de Helpdesk REACH (rond de 4,8 miljoen euro per jaar). Als gezegd zijn dit minder en efficiënter ingezette middelen dan tevoren was geraamd. De baten die hier tegenover staan, betreffen vooral de te verwachten verlaagde maatschappelijke risico's en schade als gevolg van meer verantwoord omgaan met stoffen. Het is nog te vroeg om over de omvang hiervan uitspraken te doen.
- **Voor bedrijven** lopen de kosten voor naleving van REACH tot op heden sterk uiteen, van tientallen miljoenen euro's voor grote chemische multinationals tot nog maar weinig voor bedrijven achterin de keten. Analyse van aard en omvang van de kostencomponenten maakt aannemelijk dat de totale kosten voor het bedrijfsleven

van naleving van REACH uiteindelijk hoger zullen uitvallen dan tevoren in impactstudies was voorzien; iets wat overigens voor alle bedrijven binnen de EU geldt en derhalve de onderlinge concurrentiekracht niet aantast. De nalevingskosten voor het Nederlandse bedrijfsleven die oorspronkelijk door impactstudies voorzien waren, bedroegen 150 à 200 miljoen euro per jaar. Dit is in de orde van 0,5% van totale jaarlijkse omzet van de Nederlandse chemische industrie.

- De Nederlandse overheid heeft een positieve bijdrage geleverd aan het verhogen van de naleefbaarheid en daarmee aan het terugdringen van de nalevingskosten van het bedrijfsleven. Dit vooral door het bevorderen van een eenduidige interpretatie van REACH en actieve voorlichting aan bedrijven. Vanuit het bedrijfsleven wordt aangegeven dat de Nederlandse overheid kosten verder kan helpen reduceren door nog meer als overlegpartner en klankbord de standaardontwikkeling voor veiligheidsinformatiebladen (VIB's) te helpen bevorderen. Diverse andere, door het bedrijfsleven als substantieel ervaren kostenposten, zoals die van samenwerking en afstemming tussen bedrijven, vielen buiten de invloedssfeer van de overheid.
- Ook voor de baten van REACH voor het bedrijfsleven geldt dat deze hoofdzakelijk in de sfeer van de verlaagde risico's en schade zullen liggen, naast zaken als imagoverbetering en kansen voor innovatie. Enige kleine effecten zijn wel waarneembaar, in de vorm van marktverschuivingen en enkele mogelijk van de markt verdwijnende zorgstoffen. Voor het overige is het nog te vroeg om over de omvang van de baten uitspraken te doen.

Wat zijn de uitdagingen voor de nabije toekomst?

- Zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid geldt dat in de nabije toekomst REACH echt zijn uitwerking gaat krijgen. Bedrijven moeten de nieuwe gegevens onderling gaan uitwisselen. Hun gebruik van stoffen moet in overeenstemming zijn of worden gebracht met hoe die stoffen geregistreerd zijn. Tegelijk moeten ze toewerken naar de volgende registratiedeadlines (2013 en 2018), in soms nog complexere samenwerkingsverbanden dan bij de deadline van 2010. Bedrijven onderkennen hun eigen verantwoordelijkheid in deze, maar zien tevens uit naar ondersteuning van overheidszijde.
- De overheid komt te staan voor een toenemende werkbelasting als gevolg van meer stof- en dossierbeoordelingen, autorisaties en restricties. Voor de handhaving breekt het echte werk nu pas aan. Tezamen met de ondersteuningsbehoefte van bedrijven vormt dit alles voor de overheid een serieuze opgave – zowel in termen van capaciteit als in termen van coördinatie – die met de huidige bemensing steeds moeilijker het hoofd te bieden is. Daar komt bij dat in heel Europa, en ook in Nederland, de overheidsbudgetten en ambtelijke capaciteit onder druk staan. Een bezinning op de te volgen koers is dan ook op zijn plaats.

Per 1 oktober 2010 is een nieuw kabinet aangetreden, met nieuwe taak- en verantwoordelijkheidsverdelingen per ministerie. Voor de uitvoering van REACH brengt dat voor vier betrokken departementen een naamsverandering met zich mee.

Tot 1 oktober 2010

Ministerie van VROM (milieu)

Ministerie van EZ

Ministerie van V&W

Ministerie van LNV

Per 1 oktober 2010

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M)

Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (EL&I)

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M)

Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (EL&I)

Voorts fuseert de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) in 2012 met de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektenkundige Dienst (PD). In voorbereiding daarop zijn deze inspecties bijeengebracht tot een tijdelijke werkorganisatie van de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA).

Aangezien het hier gepresenteerde onderzoek betrekking heeft op de periode 2007 – 2010, worden de betrokken ministeries en inspecties met hun toen geldende namen aangeduid. Alleen waar het gaat om de vermeldingen van personen in hun huidige functies of om referenties aan plannen voor de toekomst, worden de nieuwe organisatienamen gebruikt.

Achtergrond van de evaluatie: de uitvoering van REACH 2007-2010

Sinds 1 juni 2007 is de Europese verordening voor Registratie, Evaluatie, Autorisatie en Restrictie van Chemische stoffen (REACH) van kracht. Doel van deze verordening is het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van mens en milieu, alsmede van het vrije verkeer van stoffen op de interne markt. Tevens worden een vergroting van het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven en een toename van de innovatie beoogd.

Met de invoering van REACH is het bedrijfsleven in grotere mate verantwoordelijk geworden voor het genereren en interpreteren van gegevens over de risico's van chemische stoffen. Ook moet het bedrijfsleven zelf vaststellen op welke wijze een stof veilig kan worden gebruikt. De overheid ziet toe dat het bedrijfsleven haar taken correct uitvoert en is, zowel Europees als nationaal, in belangrijke mate de hoeder en facilitator van het REACH systeem.

De uitvoering van REACH is een omvangrijk en ingrijpend proces, met mogelijk ook grote impact op het bedrijfsleven. Om die reden heeft de Staatssecretaris van VROM toegezegd om drie jaar na inwerkingtreding van REACH een evaluatie te doen uitvoeren. De onderhavige rapportage is daarvan het rechtstreekse gevolg.

Doelstelling en uitwerking evaluatie

- *De doelstelling*

Het doel van deze evaluatie is een overzicht te bieden en een kwalitatief oordeel te vellen over de organisatie en uitvoering van REACH door de Nederlandse overheid in de eerste drie jaar dat deze van kracht is; over de gevolgen van deze uitvoering in termen van kosten en baten voor overheid en bedrijfsleven; en over de mate waarin de overheid heeft bijgedragen aan het – zoveel als binnen de vastgestelde wettelijke kaders mogelijk is –

terugbrengen van de kosten die het bedrijfsleven moet maken voor de uitvoering van REACH.

Terzijde zijn bij het onderzoek relevante onderwerpen vanuit de optiek van overheid en bedrijfsleven geïdentificeerd als mogelijke input vanuit Nederland voor de EU evaluatie van 2012. De geïnventariseerde onderwerpen zijn zonder analyse, interpretatie of beleidsreactie als bijlage bij de rapportage opgenomen.

- *De uitwerking*

Voor het realiseren van deze doelstelling is een evaluatiekader gehanteerd. Dit bevat een uitwerking van de verschillende aspecten van de uitvoering van REACH, ten behoeve van de feitenreconstructie. Deze zijn gecategoriseerd langs de lijnen van 1) onder REACH verplichte overheidstaken, 2) taken waarvan de invulling redelijkerwijs van de overheid gevraagd mag worden, en 3) taken waaruit enige ambitie van de overheid jegens REACH spreekt; en van i) eigen overheidstaken bij REACH, ii) de facilitering door de overheid van taken van het bedrijfsleven bij REACH, en iii) de handhaving van REACH. Voor het in kaart brengen van de kosten van het bedrijfsleven is aangesloten bij de prognoses van kosten en baten van REACH uit impactstudies die vóór inwerkingtreding van REACH zijn uitgevoerd. Daarbij is overigens aangetekend dat in dit stadium en met de huidige onderzoeksopzet geen exacte kwantitatieve uitspraken over kosten zijn te doen.

Voorts bevat het evaluatiekader de normatieve kaders voor de beoordeling. Deze worden gevormd door de hierboven genoemde doelstelling van REACH, door de specifieke Nederlandse beleidsprioriteiten bij REACH en door de afgeleide doelstellingen voor de organisatie van de uitvoering door de Nederlandse overheid, alsmede door de verhouding tussen de oorspronkelijk geraamde en de huidige gerealiseerde kosten voor het bedrijfsleven en de invloed die de Nederlandse overheid hierop heeft uitgeoefend.

De uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van bureauonderzoek, interviews met beleidsmakers (14), uitvoerders (7), betrokkenen bij de uitvoering van REACH op Europees niveau (11), koepelorganisaties en branches (5), niet-gouvernementele organisaties (NGO's) (1) en betrokkenen vanuit twintig bedrijven (25), en een workshop met het bedrijfsleven d.d. 23 november 2010.

Voor specifieke deskundigheid zijn experts op het gebied van bestuursrecht (Universiteit van Tilburg) en administratieve lasten (André Nijsen Adviser Regulatory Reform) aan het projectteam toegevoegd. Het onderzoek is begeleid door ambtelijke vertegenwoordigers van de betrokken ministeries en van Bureau REACH.

De organisatie van REACH in Nederland

- *Taken*

Om te beginnen is in kaart gebracht hoe de uitvoering van REACH in Nederland is georganiseerd. Vastgesteld is dat Nederland voldoet aan de REACH verplichtingen. Er is een uitvoeringsorganisatie opgebouwd die voorziet in alle formele vereisten die de verordening aan Nederland stelt. De bevoegdheden zijn verdeeld en vastgelegd: de

ministeries VROM en EZ dragen de beleidsverantwoordelijkheid voor REACH, de minister van VROM is de bevoegde instantie (*Competent Authority; CA*) voor REACH, de beleidsverantwoordelijkheden op deelterreinen van het stoffenbeleid van de andere betrokken departementen (VWS, SZW, V&W en LNV) zijn intact gebleven en nopen derhalve tot – door VROM – gecoördineerd optreden binnen REACH.

Er is een verdeling gemaakt tussen beleidsmatig en uitvoerend werk. Voor dat laatste is bij het RIVM een uitvoeringsorganisatie in het leven geroepen, Bureau REACH. Het RIVM voorziet tevens voor Nederland in informatietechnologische voorzieningen waarmee de Nederlandse overheid toegang heeft tot de REACH informatietechnologie en daarmee tot de gegevens van het Europees Agentschap voor Chemische stoffen, ECHA. Er is een Nederlandse Helpdesk REACH operationeel die door het RIVM in samenwerking met Agentschap NL wordt bemenst. Ook zijn taken voor publieksvoorlichting belegd – zij het met mindere prioriteit. Er is een handhavingorganisatie operationeel die werkt op basis van jaarprogramma's, een handhavings- en een sanctiestrategie. De betrokken inspecties VI (VROM Inspectie), AI (Arbeidsinspectie) en VWA (Voedsel- en Waren Autoriteit) passen deze toe bij hun toezicht op de naleving van REACH.

Voor het beleidsmatig werk zijn Nederlandse vertegenwoordigers en experts voorgedragen als leden van ECHA organen (Management Board, Comités en FORUM) en Europese gremia zoals het overleg van bevoegde autoriteiten voor de REACH Verordening (CARACAL).

- *Afstemming*

De benodigde afstemming tussen de betrokken beleidsverantwoordelijken en uitvoerders is vastgelegd in nota's over interdepartementale samenwerking en over de werkprocessen. Daarin staat aangegeven bij welke procedures wiens betrokkenheid is vereist. Daarenboven is een aantal overkoepelende overleggen in het leven geroepen, waarvan de Stuurgroep Stoffen, het Breed Stoffen Overleg (BSO) en het Management Overleg (MO) de belangrijkste zijn.

De afgelopen jaren heeft de afstemming tussen de departementen minder intensief plaatsgevonden dan in de betreffende nota's was voorzien – overigens zonder dat dit negatieve consequenties heeft gehad voor de uitvoering van REACH. Geen van de departementen heeft de beleidscapaciteit ingezet die oorspronkelijk was voorgenomen. Daarbij heeft het ministerie VROM relatief een steeds zwaardere inzet geleverd. De departementen van VWS, SZW, EZ en LNV zijn slechts voor een beperkt deel van REACH beleidsverantwoordelijk. Taakstellingen en inkrimpingen hebben de ministeries gebracht tot heroverweging van hun prioriteiten. Bij de laatstgenoemde departementen heeft dit geleid tot de keuze om de algemene uitvoering van REACH aan VROM en Bureau REACH over te laten. Dit vooral ook vanwege een groot vertrouwen in de kwaliteit van het werk dat VROM en Bureau REACH bij de uitvoering van REACH verzetten.

Voor de afstemming tussen de handhavende instanties is een Regiepunt Handhaving REACH ingesteld, bestaande uit een Stuurgroep Handhaving REACH (en EU-GHS) (StHRG) en een Samenwerkingsverband (SHRG). Bij dit regiepunt worden de sanctiestrategie, de handhavingsstrategie en de handhavingsprogramma's voor REACH (en EU-GHS) vastgesteld. De StHRG vergadert ten minste twee keer per jaar samen met vertegenwoordigers van de betrokken beleidsafdelingen, waarbij respectievelijk het

jaarprogramma voor het komende jaar en de jaarrapportage over het voorgaande jaar besproken worden.

Het handhavingsprogramma van het SHRG is gebaseerd op de handhavingsstrategie REACH en EU-GHS en op de individuele inspectieplannen voor een bepaald jaar. De individuele inspectieplannen van VI, VWA en AI komen tot stand in afstemming tussen de respectievelijke inspecties en de betrokken beleidsafdelingen. In de uitvoering hebben de inspecties een zekere autonomie.

- *Middelen*

Voorafgaand aan de uitvoering van REACH is vastgesteld welke middelen benodigd zijn voor de beleidsinzet vanuit de betrokken departementen en de ondersteuning door Bureau REACH. Al bij aanvang van de uitvoering was duidelijk dat de hoeveelheid in te zetten middelen beperkend zou werken op de mogelijkheid om de Nederlandse ambities bij REACH te realiseren. Geconstateerd is dat de daadwerkelijk in fte gerealiseerde inzet vanuit de departementen lager is geweest dan oorspronkelijk was voorzien. Daarbij is het Ministerie VROM relatief een steeds groter deel van de inzet gaan leveren. Ook is geconstateerd dat de inzet van Bureau REACH en van experts achterblijft bij wat bij de in 2007 geformuleerde ambities benodigd leek.

De uitvoering van de Nederlandse overheidstaken in REACH

- *Uitvoering met ambitie*

Vervolgens is in het onderzoek gezien hoe de Nederlandse overheid de taken heeft uitgevoerd die zij zelf binnen REACH heeft te vervullen voor de evaluatie, autorisatie en restrictie van stoffen en voor het onderhoud en de verdere uitbouw van de REACH systematiek. Vastgesteld is dat de Nederlandse overheid deze taken met ambitie heeft opgepakt. Zowel waar het gaat om de behandeling van dossiers en het optreden als rapporteur als om de deelname aan diverse bestuurlijke gremia, is het beeld dat Nederland – samen met een beperkt aantal andere lidstaten – een serieus aandeel in de werkzaamheden levert.

Ook waar het gaat om additionele taken als het bijdragen aan richtsnoeren, opvolglijsten voor SHVC (Substances of Very High Concern; zeer ernstige zorgstoffen), ontwikkelen van criteria voor PBT-eigenschappen (Persistent, Bio-accumulerend en Toxisch), workshops, methodiekontwikkeling en trainingen, toont Nederland een actieve inzet.

Ook is beschreven hoe mede op Nederlands initiatief de GRIP ('Group on REACH Interpretation Problems') is opgericht, waarmee werkbare oplossingen voor REACH interpretatieproblemen gezocht en ook geregeld gevonden zijn.

- *De inzet*

Deze actieve inzet van Nederlandse zijde volgt uit de gerichte strategie om alle REACH processen zo snel mogelijk een keer uit te voeren. Dit gebeurt vanuit een Nederlandse visie op een optimale uitvoering van REACH en de specifieke deskundigheid die Nederland hiervoor te bieden heeft. De gedachte is dat met het snel doorlopen van alle processen een hoogwaardige standaard kan worden gezet voor een toekomstige meer routinematige

uitvoering, en tevens een scherper beeld kan worden verkregen van het verloop, het capaciteitsbeslag en de mogelijke risico's van de diverse processen en instrumenten. Uit de actieve houding spreekt evenzeer een – ook historische – betrokkenheid van Nederland bij het stoffenbeleid en in het bijzonder bij de totstandkoming van REACH. Deze vertaalt zich in dit stadium in een commitment om ertoe bij te dragen dat ook daadwerkelijk een werkbaar en werkzaam Europees systeem ontstaat. Ook de van oudsher sterke kennispositie van Nederland, met een instituut als het RIVM met internationale naam en faam, draagt aan de actieve houding bij. En overigens correleert de actieve inzet van de Nederlandse overheid ook met het relatief zware belang van de chemische industrie voor de Nederlandse economie, zonder dat daar in dit onderzoek evenwel een causaal verband tussen gevonden is.

Het hoge activiteitsniveau staat wel enigermate in contrast met de eerder beschreven – afnemende – beschikbare capaciteit en middelen waarop wordt gebouwd. Deels is dit te verklaren vanuit het feit dat de Nederlandse overheid ook in de vroege aanvang van REACH de volle capaciteit al gericht heeft ingezet. Daarnaast kan niet anders dan geconstateerd worden dat de Nederlandse overheid haar inbreng efficiënt levert, wat mede mogelijk wordt gemaakt door de persoonlijke inzet en professionele bevoegdheid van direct betrokkenen.

- *Opvallende zaken*

Een aantal zaken valt op bij de Nederlandse inzet. Om te beginnen is dat de – in de ogen van waarnemers – gebalanceerde positie, die niet zozeer van een industrie- of NGO-georiënteerde agenda getuigt maar vooral van een inzet om van REACH een werkend systeem te maken. Ook de deskundige, goed voorbereide en onderbouwde inbreng lijkt kenmerkend voor Nederland. Beide kenmerken stroken met wat hiervoor is opgemerkt over de Nederlandse motieven. Ze maken dat Nederland een door de Europese Commissie, ECHA, bedrijfsleven en NGO's gewaardeerde speler in het REACH veld is, wiens bijdrage als nadrukkelijk constructief voor de uitbouw van de systematiek wordt gezien.

Een bijverschijnsel van het actieve engagement van de Nederlandse experts is het feit dat ze zich soms in een wat eenzame positie geplaatst zien voor een afweging tussen strikte toepassing van criteria en een spoedige afhandeling van dossiers; iets waarbij Nederland er overigens omwille van de voortgang steevast voor kiest om niet de consensus te blokkeren. Die eenzame positie kan soms mede gevolg zijn van een argumentatieve insteek van Nederlandse experts, met wat mindere gerichtheid op het organiseren van medestand.

Een ander kenmerk dat opvalt aan het Nederlandse optreden in het algemeen, is de sterke behoefte om met een gecoördineerde inbreng en sprekend met één mond, zelf actief binnen de REACH gremia mee te beslissen. We hebben dit aangeduid als de intergouvernementele of soevereiniteitsbenadering. De hiervoor vereiste interne coördinatie tussen de Nederlandse vertegenwoordigers staat met de toenemende werkbelasting voor de toekomst echter steeds meer onder druk.

- *Werkbelasting*

De toenemende werkbelasting in deze en de komende jaren is een kwestie die over de volle breedte van de overheidstaken in het oog springt (waarbij bovendien nog sprake is van

samenloop met de toenemende drukte in het kader van de EU-GHS verordening, waarvoor ook werk wordt verricht in het Comité Risicobeoordeling van het ECHA). Zij wordt nog prangender nu de frequentie van het plaatsen van stoffen op de autorisatielijst wordt verhoogd, zoals Nederland heeft bepleit. Om bij hogere werkbelasting gericht en selectief te werk te kunnen gaan, heeft het RIVM een rapport opgesteld voor prioritering in processen. Tevens is Bureau REACH een screeningsprogramma gaan hanteren waarmee men gericht kan inzetten op stoffen met verhoogd risico. Daarmee is een toekomstig capaciteits- en coördinatieprobleem om de huidige ambities te kunnen blijven waarmaken, echter nog niet afgewend.

De facilitering door de Nederlandse overheid van de taken van bedrijven onder REACH

Bezien is welke specifieke activiteiten de Nederlandse overheid heeft ontplooid om het bedrijfsleven te faciliteren bij de uitvoering van haar taken onder REACH. Het betreft hier de inzet van de Helpdesk REACH, een gerichte voorlichtingscampagne bij aanvang van (en deels voorafgaand aan) de uitvoering van REACH, alsmede een aantal overige activiteiten.

- *Helpdesk REACH*

Het opzetten van een Helpdesk is een wettelijke overheidstaak onder REACH. Deze wettelijke taak is naar behoren ingevuld. De opzet van de Helpdesk is planmatig ingevuld, waarbij het bedrijfsleven in de vorm van branche- en koepelorganisaties actief is betrokken. Inhoudelijk is voor de Helpdesk uitgegaan van een basisprincipe van de REACH regelgeving: 'het bedrijfsleven is zelf verantwoordelijk voor de naleving van de regelgeving'. Bij de invulling van de Helpdesk is dit principe vertaald in: de Helpdesk van de overheid helpt het bedrijfsleven door te vertellen *wat* er moet gebeuren. Het bedrijfsleven zelf is verantwoordelijk om te bepalen *hoe* het moet gebeuren.

De Helpdesk verwerkt een fors aantal vragen. Rond de 1000 tot 1500 per jaar, en meer dan 3000 in het piekjaar 2008, bij het aflopen van de preregistratie-deadline. Ook het aantal bezoeken aan de website is groot: jaarlijks rond de 30.000 hits en meer dan 40.000 hits in het piekjaar 2008.

Het werk van de Helpdesk wordt positief gewaardeerd. In tevredenheidssurveys scoort de Helpdesk een 7 tot een 8 op het gebied van snelheid en deskundigheid. Wel willen bedrijven graag direct een pasklaar antwoord. Dit botst soms echter met het principe dat de Helpdesk alleen de 'wat' vragen beantwoordt. Het blijkt dat niet alle bedrijven dit onderscheid accepteren met als gevolg dat er bij die bedrijven een andere verwachting over de scope van het werkkterrein van de Helpdesk bestaat.

Enkele brancheorganisaties en bedrijven geven aan soms incorrecte antwoorden op hun vragen te hebben gekregen. Het lijkt hierbij om specifieke, individuele gevallen te gaan. Een deel daarvan is door de kwaliteitscontrole achter de Helpdesk opgemerkt en rechtgetrokken.

- *Voorlichtingscampagne*

Naast het (min of meer passief) aanbieden van de Helpdesk, heeft de Nederlandse overheid ook tijdig initiatief ontplooid om het Nederlandse bedrijfsleven actief in en voor te lichten

over de komst van REACH. De feitelijk kick-off van de voorlichting vond plaats in maart 2007 – ruim anderhalf jaar voordat de eerste REACH-deadline voor acties van het bedrijfsleven zich aandienende (1 december 2008).

De voorlichtingsaanpak is samen met het bedrijfsleven opgesteld. Hierbij is gekozen voor een getrapte aanpak. De overheid richt zich op intermediaire organisaties (brancheorganisaties en Kamers van Koophandel); deze adresseren op hun beurt de bedrijven. Deze aanpak strookt met de meldingen die hierover naar de Tweede Kamer zijn gedaan.

De resultaten van de voorlichting bij het bedrijfsleven zijn door onderzoeksbureau EIM in kaart gebracht. Uit dit onderzoek blijkt dat gedurende de voorlichtingsperiode de kennis van en over REACH significant is toegenomen. Ook is er een duidelijke toename te zien in de activiteit van brancheorganisaties op het gebied van voorlichting en zijn bedrijven tevreden over de voorlichting. De voorlichtingsaanpak is daarmee succesvol te noemen.

Uit monitoringonderzoek van de AI in 2008 en 2009 is gebleken dat bij de eindgebruikers aan het einde van de keten (op wie de voorlichtingscampagne minder gericht was) de bekendheid van REACH laag is.

- *Overige activiteiten*

Naast de Helpdesk en voorlichtingscampagnes, heeft de Nederlandse overheid het bedrijfsleven ook langs andere wegen direct ondersteund bij de uitvoering van REACH. Zo heeft ze bedrijven die wel preregistreerden maar niet tijdig leken te gaan registreren actief aangeschreven, heeft ze afvalverwerkers geattendeerd op het besluit van de Europese Commissie dat ook bepaalde teruggewonnen chemische stoffen uit afvalproducten gepreregistreerd moeten worden, en heeft ze op Europees niveau actief geïntervenieerd bij uitblijven van uitsluitel over door bedrijven bij Helpdesks aanhangig gemaakte interpretatieproblemen. Hierin kwam andermaal het Nederlands overheidsstreven tot uitdrukking naar een ‘werkbaar en werkend’ REACH voor zowel overheid als bedrijfsleven.

- *Publieksvoorlichting*

Aan de publiekvoorlichting over risico's van stoffen is in de afgelopen drie jaar vanuit Nederland nog geen prioriteit gegeven. Aan NGO-zijde meent men dat dit er mede oorzaak van is dat consumenten niet op de hoogte zijn van hun rechten onder REACH. Overigens bleek uit door NGO's uitgevoerd onderzoek dat Nederlandse bedrijven binnen de onderzochte groep Europese bedrijven relatief het best en snelst reageren op consumentenvragen om informatie waar ze onder REACH recht op hebben.

De handhaving van REACH in Nederland

- *Strategie*

In dit hoofdstuk is beschreven hoe de handhaving van REACH de afgelopen drie jaar is vormgegeven en uitgevoerd. Geconstateerd is dat de drie primair betrokken inspecties, de VROM Inspectie (VI), de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) en de Arbeidsinspectie (AI) in onderlinge afstemming en samenwerking een handhavings- en een sanctiestrategie voor REACH hebben opgesteld en op grond daarvan handhavingsprogramma's zijn gaan

uitvoeren waarvan ze ook jaarlijks verslag doen. Zij hebben dat gedaan met een onderlinge afbakening van doelgroepen en de afspraak dat elk van de inspecties op alle aspecten van REACH controleert. De afbakening is als volgt beschreven:

- de VI richt zich op producenten, importeurs en handelaren van stoffen, preparaten en voorwerpen voor professioneel gebruik;
- de VWA richt zich op producenten, importeurs en handelaren van preparaten en voorwerpen voor consumenten, en
- de AI richt zich op professionele en industriële eindgebruikers .

Het geheel van samenwerkingsafspraken, gezamenlijke strategieën en afstemmingsvormen is erop gericht eenduidigheid in de handhaving te bewerkstelligen, wat wil zeggen dat toezicht in samenwerking met gelijke bevoegdheden en instrumenten effectief en efficiënt plaatsvindt, mede om de toezichtslast bij bedrijven te beperken. Geconstateerd is dat op het punt van de handhavingsbevoegdheden van de betrokken inspecties er enige aanpassingen nodig waren om deze voor alle inspecties gelijk te maken. Vanwege samenloop met de Arbowet is de AI zich vooral gaan richten op de eindgebruiker in zijn rol van werkgever en maakt zij in de sanctionering geen onderscheid tussen 'REACH'-stoffen en stoffen die niet onder de reikwijdte van deze Verordening vallen, maar wel onder die van de Arbowet. Over mogelijke consequenties daarvan voor de eenduidigheid van handhaving vindt overleg plaats. Bedrijven en branches hebben geen gebrek aan eenduidigheid ervaren.

- *Uitvoering*

De VI en VWA zagen de eerste drie jaar bij hun handhaving vooral toe op naleving van registratie- en preregistratieverplichtingen en op het doorgeven van informatie in de keten. De AI monitorde lager in de keten de bekendheid van REACH en het gebruik van VIB's. De inspecties hebben hun inzet conform de jaarlijkse planning gepleegd.

Het bedrijfsleven heeft de opstelling van de inspecties als 'lerend' ervaren; iets waarvoor begrip was gezien het feit dat REACH ook voor de handhaving 'nieuw' was, al leidde deze opstelling soms wel tot extra toezichtslast. Het geregelde overleg tussen inspecties en brancheorganisaties droeg aan dit begrip bij.

Bezien wordt hoe bij de handhaving optimaal aangesloten kan worden bij actuele beleidsissues en welke vorm van samenwerken tussen de bevoegde instantie voor REACH (VROM) en de VI als coördinerende handhavingsinstantie hierbij passend is. Voorbeelden van handhavingsacties die direct aansluiten bij beleidsprioriteiten, zoals de aanpak van producenten van premixen en van Enige Vertegenwoordigers, zijn in de ogen van betrokkenen aansprekende zaken met een goede uitstraling.

- *Europese afstemming*

Branches en bedrijven geven aan het uit oogpunt van eerlijke concurrentie van belang te vinden dat goede handhaving plaatsvindt. Dit geldt wat hen betreft niet alleen voor Nederland maar ook voor andere lidstaten. Ze vestigen daarom enige hoop op FORUM, het platform bij ECHA voor afstemming en uitwisseling tussen de inspecties van de verschillende lidstaten. Nederland is actief lid van FORUM. Ze heeft door een vroegtijdige inbreng van handhavingactiviteiten een belangrijke impuls gegeven aan de opstart ervan, levert de plaatsvervangend voorzitter en heeft deelgenomen aan Europees gecoördineerde

handhavingsacties. Er is nog discussie gaande over de optimale wijze van afstemming tussen de Nederlandse inbreng in FORUM en die in de overige REACH gremia.

(Invloed NL overheid op) de impact van REACH op bedrijven

Tot slot is nagegaan wat de impact van REACH op de bedrijven is en of de overheid heeft gedaan wat zij – binnen de kaders van de wet – kon doen om de nalevingskosten voor het bedrijfsleven te beperken.

- *Wat bedrijven deden*

Vanuit Nederland zijn ruim 135.000 preregistraties en 1.922 registraties gepleegd. Dat zijn resp. 5% en 9% van de totale hoeveelheid (pre-)registraties in de EU, hetgeen terzijde het relatieve belang van de chemische industrie en handel voor Nederland illustreert.

Achter deze cijfers gaat veel activiteit in Nederlandse bedrijven schuil, onder meer in de vorm van

- het kennisnemen en doorgronden van de specifieke verplichtingen die REACH het bedrijf oplegt en hoe hieraan voldaan kan worden,
- het voorbereiden en indienen van preregistraties,
- het opstellen van technische dossiers in samenwerking tussen betrokken bedrijven (in een door REACH voorgeschreven SIEF (Stoffen Informatie-uitwisseling Forum; *Substance Information Exchange Forum*) en eventueel in consortiumverband),
- het verkrijgen en uitwisselen van data over stofeigenschappen en -risico's, al dan niet door testen,
- het beoordelen van de risico's en van beheersmaatregelen,
- het uitwisselen van gegevens over gebruik van de stoffen,
- het registreren van stoffen via REACH-IT,
- het aanpassen van VIB's.

- *Wat dat bedrijven kostte*

Wat deze activiteiten van de bedrijven hebben gevegd, verschilt van bedrijf tot bedrijf en is afhankelijk van de plaats van het bedrijf in de keten, de stoffen waarmee het werkt en de toepassingen van die stoffen, en de opstelling die het bedrijf kiest. Niettemin is een zekere logische regelmaat vastgesteld in de soort impact die REACH voor verschillende typen bedrijven heeft.

1. Ten eerste is er een groep van (zeer) grote, op Europese of mondiale schaal opererende bedrijven die vanuit een waargenomen groot strategisch belang actief heeft meegepraat en -gewerkt aan de totstandkoming van REACH. De kosten van naleving van REACH in deze eerste drie jaren lopen voor deze bedrijven – zoals zij al verwacht hadden – in de tientallen miljoenen Euro's per bedrijf.
2. Ten tweede is er de groep van goed in brancheorganisaties ingebedde producenten of importeurs, die van daaruit al geruime tijd van de komst van REACH op de hoogte waren. Hun kosten lopen, eveneens conform eigen verwachting, in de miljoenen Euro's per bedrijf.
3. Voorts is er een groep producenten en importeurs voor wie REACH in 2007 'nieuw' was. Deze bedrijven hadden veel moeite te doorgronden wat REACH van hen vroeg. De kosten van naleving voor deze bedrijven lopen sterk uiteen, afhankelijk van de niche

waarin men opereert en de aanpak die men kiest. Ze variëren aldus van tienduizenden Euro's en enige maanden werk tot ettelijke veelvoud daarvan. In deze groep treffen we ook de bedrijven die vrezden op termijn van de (Europese) markt te zullen moeten verdwijnen.

4. Tot slot is er de grote groep van downstream gebruikers, waaronder de formuleerders (rollen die overigens ook door bedrijven uit de hiervoor genoemde groepen worden gespeeld). Bij hen zijn deze periode vooral twee zaken aan de orde: het doorgeven van hun gebruik van stoffen ('use') aan hun leveranciers en het voorbereiden op het aanpassen van veiligheidsinformatiebladen (VIB's). Bij deze (rol van) bedrijven zijn de directe kosten in de meeste gevallen nog beperkt. Wat hier meer speelt, zijn de (soms grote) zorgen over de blijvende beschikbaarheid van kritische grondstoffen en de eventuele noodzaak naar alternatieven uit te zien, en over de toekomstige behapbaarheid van de intensieve en uitgebreide communicatie rond het VIB.

- *Mee- en tegenvallende kostenposten*

Geconstateerd is dat de grootste kostenposten voor bedrijven – samen goed voor driekwart van de kosten – gevormd zijn door (1) de kosten voor registratie, waaronder de kosten voor het opstellen van het technisch dossier en het invullen van het registratieformulier, de vergoedingen (hierna: leges) aan ECHA en de kosten voor actualisatie, (2) het vormen van SIEF's en consortia en het regelen van de data-uitwisseling, (3) de VIB's en (4) het kennisnemen van REACH.

Het viel bedrijven tegen hoe lastig REACH te doorgronden en te interpreteren is – waarbij het overigens onze indruk is dat steeds pas echt schot in de naleving lijkt te komen als bedrijven hebben doorleefd dat ze zelf voor de interpretatie van REACH voorschriften verantwoordelijk zijn.

Ook viel het bedrijven tegen hoeveel meer inspanningen dan verwacht noodzakelijk waren om (het regelen van) de communicatie met collega-bedrijven in SIEF's en consortia en met ketenpartners (leveranciers en afnemers) te realiseren. De kosten van de ECHA leges – die in een Europese Commissieverordening zijn bepaald (gedifferentieerd naar de grootte van bedrijven) – maar ook de tarieven van consultants, waren eveneens tegenvallers.

De naleving bracht bedrijven ook meevallers. Met name het kunnen delen van gegevens over chemische stoffen en de lagere kosten van stofgegevens als gevolg daarvan, alsook het minder hoeven testen dan verwacht, vielen mee.

De verhouding tussen de mee- en tegenvallende kostenposten viel voor bedrijven steeds verschillend uit. Voor een aantal bedrijven vielen de totale kosten mee, voor andere vielen ze tegen.

- *Verhouding ten opzichte van eerdere impactstudies*

In 2004/2005 zijn in opdracht van het ministerie van EZ impactstudies gedaan, waarin geraamd is welke nalevingskosten REACH met zich meebrengt voor het bedrijfsleven. Vergelijking met de huidige door bedrijven gerapporteerde kosten, leert dat een aantal kostenposten te laag of juist te hoog was ingeschat. Sommige kostencomponenten waren bovendien nog niet bekend. Het gaat hier om:

- *Gerealiseerde kosten hoger dan in 2004/2005 voorzien:*
 - de benodigde tijd voor kennisname van REACH
 - de ECHA leges (waren toentertijd nog niet bekend)

- hoger aantal registraties / meerdere registraties van een stof (i.p.v. het principe van 'one substance one registration' waar oorspronkelijk vanuit werd gegaan)
 - het vormen van en regelen van de data-uitwisseling binnen SIEF's en consortia
- *Gerealiseerde kosten lager dan voorzien:*
- data-uitwisseling en testen

Op grond hiervan, en van een nadere verkenning van de relatieve bijdrage van verschillende kostencomponenten, achten we het aannemelijk dat de totale kosten van de naleving van REACH hoger zullen uitvallen dan in impactstudies was voorzien; iets wat overigens voor alle bedrijven binnen de EU geldt en derhalve de onderlinge concurrentiekracht niet aantast. De nalevingskosten voor het Nederlandse bedrijfsleven die oorspronkelijk door impactstudies voorzien waren, bedroegen 150 à 200 miljoen euro per jaar. Dit is in de orde van 0,5% van totale jaarlijkse omzet van de Nederlandse chemische industrie.

- *Administratieve lasten*

Terzijde is opgemerkt dat de definitie van administratieve lasten heden ten dage een andere is dan ten tijde van de impactstudies. Daardoor zouden veel nalevingskosten die in de impactstudies nog als administratieve last werden aangemerkt (zoals het informeren van afnemers met VIB's of het testen en beoordelen van de risico's van stoffen) nu als inhoudelijke verplichting (informatieverplichting aan derden), en wellicht zelfs als 'business as usual' gelden (wat wil zeggen dat bedrijven dit ook zonder wettelijke verplichting zouden blijven doen). Zodoende zouden, met de huidige definitie, de administratieve lasten bij de naleving van REACH maar een fractie van de oorspronkelijk geraamde 150 à 200 miljoen euro bedragen.

- *Invloed Nederlandse overheid*

Tot slot is nagegaan of de overheid heeft gedaan wat zij – binnen de kaders van de wet – kon doen om de kosten voor het bedrijfsleven te beperken. Wàt de overheid heeft gedaan is eerder al beschreven. In hoeverre resulteerde dat in lagere kosten voor de bedrijven? Volgens branches en bedrijven heeft de overheid hierin een duidelijk positieve rol gespeeld.

Een overzicht langs de verschillende kostencomponenten:

- Wat betreft de kennisname van REACH, haalden de bedrijven in deze eerste drie jaar hun informatie over REACH vooral uit het eigen netwerk. De invloed van de overheid via voorlichting en helpdesk is (bewust) indirect en beperkt zich tot de eerste bewustwording van REACH en tot het 'wat'. Bedrijven vinden REACH complex en lopen tegen interpretatiekwesties (het 'hoe') op. In dat opzicht is van belang dat de overheid via verschillende wegen (medewerking aan RIP's (*REACH Implementation Projects*, de voorlopers van de richtsnoeren), richtsnoeren, GRIP, druk op de Europese Commissie, overleg met branches en bedrijfsleven) – maar veelal buiten beeld van de bedrijven – heeft gewerkt aan duidelijkheid over interpretaties en verhoging van de naleefbaarheid van REACH.
- Op de kosten van registratie en van samenwerking tussen bedrijven in SIEF's en consortia kon de overheid weinig tot geen invloed uitoefenen. Zo zijn de (gedifferentieerde) leges die ECHA hanteert, vastgesteld in een Europese Commissieverordening volgens het tevoren vastgestelde principe dat deze

kostendekkend moeten zijn. Ook de kosten en inspanningen die gemoeid waren met samenwerking en afstemming tussen bedrijven en het bedrag dat zij onderling vaststelden voor de *letters of access* om informatie over stoffen te delen, lagen buiten de invloedssfeer van de overheid.

- De Nederlandse overheid heeft er – in werkgroepen, bij het werken aan een richtsnoer voor VIB's en in bijeenkomsten met het bedrijfsleven – actief aan gewerkt om de uit REACH voortvloeiende VIB-verplichtingen voor bedrijven helderder en hanteerbaarder te maken en ook de invoeringsdatum te versoepelen. Voor het opstellen van blootstellingsscenario's als bedoeld in de REACH-verordening heeft SZW de Stoffenmanager ontwikkeld. Van de kant van het bedrijfsleven wordt evenwel aangegeven dat men de Nederlandse overheid als overlegpartner/klankbord grotendeels gemist heeft bij de ontwikkeling van richtsnoeren en standaardisering voor het opstellen van blootstellingsscenario's en VIB's. Betrokkenen geven aan dat een stimulerende of coördinerende rol van de overheid – vergelijkbaar met die bij de ontwikkeling van andere richtsnoeren – hier welkom was geweest.

Het geheel overziend kan gesteld worden dat de Nederlandse overheid – met inachtneming van haar eigen beleidsverantwoordelijkheden voor de bescherming van mens en milieu – veel heeft gedaan van wat binnen haar mogelijkheden lag om de REACH nalevingskosten voor het bedrijfsleven te verlagen.

- *De komende tijd*

Bedrijven hebben aangegeven dat de komende tijd belangrijke uitdagingen brengt, voor henzelf zowel als voor de overheid. Nu breekt de tijd aan waarin met blootstellingsscenario's en aangepaste VIB's gecommuniceerd moet gaan worden. Nu gaat deels ook al blijken welke stoffen voor welke toepassingen wel of niet beschikbaar blijven en zal het gebruik van stoffen in overeenstemming moeten zijn of worden gebracht met hoe die stoffen geregistreerd zijn. En met zorg wordt uitgezien naar de volgende registratiedeadlines (2013 respectievelijk 2018), met 'lagere volumes' stoffen, minder kennis, meer kleinere bedrijven, mogelijk grotere, of juist kleinere, SIEF's en nog altijd stevige dossiervereisten. Bedrijven onderkennen hun eigen verantwoordelijkheid in deze, maar zien tevens uit naar ondersteuning van overheidszijde.

Evaluation study – First three years of REACH implementation in the Netherlands (2007 – 2010)

Executive summary

From September till the end of November we, Bureau KLB and KplusV, have carried out an evaluation study of the first three years of the implementation of REACH in the Netherlands. The study covers the period from June 1st 2007 until the first REACH registration deadline, December 1st 2010. The evaluation study was commissioned by the Dutch Ministry of Infrastructure and Environment (I&M) following a commitment of the State Secretary of VROM to the Dutch Parliament in 2007.

Summarising, the answers to the principal questions of the evaluation study are as follows.

Was REACH correctly implemented in the Netherlands and has the execution been effective and efficient?

- Our conclusion is positive. The Netherlands complies with all REACH obligations. The Dutch government adds effectively to the overall realisation of the objectives of REACH and contributes significantly to its operation, further elaboration and practicability.
- The Dutch efforts achieved the ambition than was envisaged, and more. These efforts build on the longstanding involvement of the Netherlands in chemical substances policy and in the realization of REACH, and on its strong chemical knowledgebase within Europe. The Dutch government focuses on a workable and effective REACH and works actively towards the development of high-quality standards for a more routine like execution in the future.
- The implementation in the Netherlands is efficient. The Dutch capacity in terms of available budget and personnel was less than originally planned. On the other hand the actual output turned out higher than was anticipated with the available means.

How do we qualify the consequences of the execution of REACH in terms of costs and benefits for the Dutch government and Dutch industry?

- **For the Dutch government** the costs are composed of the costs for personnel of the individual departments (in total less than 5 fte) and the costs for the activities of Bureau REACH, the experts and the REACH helpdesk (around 4.8 million Euro/year). As stated before, these means are less than originally planned but have been put to work more efficiently.
The accompanying benefits are the expected lower societal risk and damage as a result of the more responsible handling of substances. At this stage, however, it is too early to give a more definitive judgement of the magnitude of this benefit.
- **For industry** REACH compliance costs are diverse – ranging from several tens of millions of Euros for large multinational companies to hardly any costs for companies at the lower end of the production chain. An analysis of the nature and magnitude of the cost components tentatively shows that, in the end, the total costs for REACH

compliance will be higher than was anticipated in the impact studies. This is however true for all of industry in the EU and will therefore not affect competition on the common market as such. The total of REACH compliance for Dutch industry were originally predicted by the impact studies to amount to 150 – 200 million Euros per annum. This equals around 0.5% of the total yearly turnover of the Dutch chemical industry.

- The Dutch government added positively to the improvement of the practicability of REACH and as such lowered compliance costs for industry. This was mainly achieved by stimulating an unambiguous interpretation of REACH in combination with a strategy to actively inform Dutch industry about REACH. Dutch industry indicated that the Dutch government can further help to reduce costs by increased involvement as consultation partner and ‘soundboard’ in the ongoing development of guidance on and standardization of Safety Data Sheets. Several other costs labelled as substantial by industry – e.g. the costs for mutual co-operation and consultation - are outside the sphere of influence of the Dutch government.
- For industry too, the accompanying benefits consist mainly of the expected lower societal risk and damage, alongside the improvement of public image and opportunities for innovation. Some first small tangible effects are observed, concerning changing market positions and the possible phasing out of some substances of concern. Mostly, however, it is too early to give a more definitive judgement of the magnitude of the benefits of REACH for industry.

What are the challenges in the nearby future?

- Both for industry and government REACH will get its actual effectuation in the near future. Companies have to exchange new data. The application of substances has to be, or has to be brought, in line with their registration. Additionally, industry faces two more registration deadlines (2013 and 2018) in sometimes more complicated cooperation networks than was the case for the 2010 registration deadline. Industry acknowledges its own responsibility for these matters, but also welcomes further support of the Dutch government.
- The Dutch government faces an increasing workload as a consequence of rising numbers of substances and dossier evaluations, as well as of authorisation and restriction procedures. Also, the real enforcement challenge begins just now. Combined with the need for support as expressed by industry, this amounts to a serious challenge in terms of required capacities and co-ordination, which will be hard to cope with for the present staff. On top of that, in the Netherlands as well as throughout Europe, sizable budget and staff cuts are looming. Therefore, reflection on the future course to follow is in order.

Voorwoord

In vervolg op een toezegging van de Staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer uit 2007¹, heeft het ministerie van I&M ons, Bureau KLB en KplusV opdracht gegeven een evaluatieonderzoek te doen naar de uitvoering van REACH in Nederland in de eerste drie jaar dat REACH van kracht is. In dit rapport doen we verslag van de uitkomsten van dit onderzoek.

Het onderzoek had niet kunnen worden uitgevoerd zonder de bereidwillige medewerking van onze meer dan tachtig interviewpartners vanuit overheid, bedrijfsleven en NGO's, van de twintig bedrijven die ons een inkijk in hun omgang met REACH hebben geboden en van diegenen onder hen die bereid waren in een workshop met ons onze eerste analyse een stap verder te brengen. Wij zijn hen hiervoor dank verschuldigd. De grote bereidwilligheid die hieruit sprak zien wij eens te meer als teken dat REACH door alle betrokkenen actief wordt opgepakt en de gemoederen beroert.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn we bijzonder geholpen en constructief kritisch begeleid door een begeleidingscommissie met ambtelijk vertegenwoordigers van de ministeries I&M (Cees Luttkhuizen, Jan-Karel Kwisthout en René Korenromp), EL&I (Jan Peter Everhard), SZW (Henri Géron), VWS (Ana Vilorio) en Bureau REACH (Dick Sijm). Wij hebben de prettige samenwerking, en in het bijzonder hun onvermoeibare bereidheid om onze vragen te beantwoorden, zeer op prijs gesteld.

Uiteraard laat het bovenstaande onverlet dat alleen de auteurs van dit rapport verantwoordelijk zijn voor de inhoud ervan. Wij hopen met dit rapport bij te dragen aan een optimalisering van de uitvoering van REACH en een verantwoorde omgang met chemische stoffen.

Den Haag, 3 maart 2011

drs. Sytske de Jong
dr. Jaco Westra
dr. Kees Le Blansch
drs. Viola van Guldener (KplusV Organisatieadvies)
ir. Louis Rings (KplusV Organisatieadvies)
mr. Floor Fleurke (Universiteit van Tilburg)
dr. André Nijsen (dr. André Nijsen Adviser Regulatory Reform)

¹ Tweede Kamer 2006-2007, 20600, 8 februari 2007; bevestigd tijdens het AO van 25 juni 2008.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond van deze evaluatie

In december 2006 is de Europese verordening voor Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen (REACH) vastgesteld.² Op 1 juni 2007 is ze van kracht geworden. Hiermee is in de stoffenwetgeving een aantal zaken fundamenteel veranderd. Zo is het bedrijfsleven in grotere mate verantwoordelijk geworden voor het genereren en interpreteren van gegevens over chemische stoffen. Ook moet het bedrijfsleven zelf vaststellen op welke wijze een stof veilig kan worden gebruikt. De rol van de overheid is daarmee een andere geworden. De overheid ziet toe dat het bedrijfsleven haar taken correct uitvoert en is, zowel Europees als nationaal, in belangrijke mate de hoeder en facilitator van het REACH systeem. Een belangrijke inhoudelijke rol voor de overheid is nog wel weggelegd waar het gaat om stoffen die een potentieel grote zorg voor de gezondheid van mens en milieu met zich meebrengen. Voor die stoffen kan de overheid instrumenten inzetten om het op de markt brengen te reguleren (na autorisatie) of te verbieden (restrictie).

Naast een vernieuwde inhoudelijke aanpak zijn door REACH in Nederland de nodige veranderingen opgetreden in juridische en organisatorische zin. Zo is REACH grotendeels in de plaats gekomen van de Wet Milieugevaarlijke Stoffen (WMS). WMS-elementen die niet in REACH zijn geregeld, zijn samen met de uitvoering en handhaving van REACH ondergebracht in hoofdstuk 9 van de Wet Milieubeheer (Wm), waarmee de WMS is komen te vervallen.

Ook organisatorisch is het nodige veranderd. In Europa is een REACH-specifieke uitvoeringsstructuur opgezet met het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) in Helsinki als spil, naast een comitologiestructuur en een bevoegde autoriteitenoverleg. Binnen die structuur zijn wettelijke uitvoeringstaken bepaald voor lidstaten. Eén daarvan betreft de instelling van de Helpdesk REACH ter ondersteuning van het bedrijfsleven. In Nederland is voor ondersteuning van de overheid bij de uitvoerende werkzaamheden van REACH het Bureau REACH opgericht.

Met al deze veranderingen kan de uitvoering van REACH met recht een omvangrijk en ingrijpend proces genoemd worden. Bij de parlementaire behandeling van de Uitvoeringswet REACH³ heeft de Staatssecretaris van VROM daarom toegezegd om de Kamer regelmatig te informeren over de voortgang van de implementatie van REACH⁴ en om drie jaar na de inwerkingtreding een evaluatie van de uitvoering van REACH in Nederland aan de Tweede Kamer te doen toekomen. De resultaten hiervan kunnen door Nederland in Europees Kader worden ingebracht.

De toegezegde evaluatie moet een kwalitatief oordeel (in termen van effectiviteit, efficiency en slagvaardigheid) geven over 1) de interne overheidsorganisatie van de uitvoering van

² In bijlage B bij deze rapportage is een lijst met verklaringen van gebruikte afkortingen en acroniemen opgenomen.

³ Tweede Kamer 2006-2007, 20600, 8 februari 2007; bevestigd tijdens het AO van 25 juni 2008.

⁴ Deze toezegging is nagekomen in de vorm van jaarlijkse voortgangsbrieven; zie brieven van 1 nov 2006 (21 501-08 nr 225), 2 juli 2008 (21 501-08 nr 225), 7 april 2009 (21 501-08 nr 305) en 9 november 2010 (21 501-08 nr 341).

REACH en 2) de mate waarin de overheid in termen van flankerend beleid en uitvoeringsorganisaties (Helpdesk, Bureau REACH, handhaving, communicatie) de uitvoering van REACH door het bedrijfsleven heeft gefaciliteerd en daarmee de kosten voor het bedrijfsleven heeft helpen reduceren.

Het onderhavige rapport is het rechtstreeks gevolg van deze toezegging. Zij geeft de resultaten weer van een evaluatieonderzoek dat is uitgevoerd in de maanden september tot december 2010 en beslaat de periode vanaf de inwerkingtreding van REACH tot aan de eerste registratiedeadline 1 december 2010; drie jaar na het van kracht worden van REACH.

1.2 Doelstelling van deze evaluatie

Het doel van de onderhavige evaluatie luidt als volgt.

Het doel van deze evaluatie is:

- Het bieden van een overzicht en het vellen van een kwalitatief oordeel over
 - de organisatie en uitvoering van REACH door de Nederlandse overheid in de eerste drie jaar dat deze van kracht is;
 - de gevolgen van deze uitvoering in termen van kosten en baten voor overheid en bedrijfsleven;
 - de mate waarin de overheid heeft bijgedragen aan het – zoveel als binnen de vastgestelde wettelijke kaders mogelijk is – terugbrengen van de kosten die het bedrijfsleven moet maken voor de uitvoering van REACH.

En het neven doel:

- Het identificeren van relevante onderwerpen vanuit de optiek van overheid en bedrijfsleven als mogelijke input vanuit Nederland voor de EU evaluatie van 2012.

Bij bovenstaande doelstelling tekenen wij het volgende aan

- In dit rapport wordt *de uitvoering van REACH* in Nederland geëvalueerd, niet REACH zelf. Dat laatste zou immers een onderzoek van een heel andere omvang op Europese schaal vergen. De REACH verordening als zodanig is in dit onderzoek als een gegeven opgevat.
- Deze evaluatie richt zich op de uitvoering van REACH *door de Nederlandse overheid en de betekenis daarvan voor het Nederlandse bedrijfsleven*. Het moge duidelijk zijn dat dit slechts een deel van de uitvoering van REACH is. Zoals ook is betoogd in paragraaf 1.1, zal een groot deel van de uitvoering van REACH door het bedrijfsleven moeten gebeuren.
- Het onderzoek richt zich op *de eerste drie jaar* van de uitvoering van REACH. We beschouwen het van kracht worden van de Uitvoeringswet REACH per 1 juni 2007 als startpunt van die periode.⁵ Als eindpunt hanteren we het moment waarop we met de dataverzameling voor deze evaluatie zijn gestopt, per 1 december 2010. Dat moment

⁵ De periode van de totstandkoming van REACH (in samenloop met het Nederlandse SOMS traject) is geëvalueerd en gerapporteerd in *De Chemie van Beleid – Lessen uit 10 jaar Soms tot REACH*; beschreven en als bijlage verstuurd bij de brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer van 7 april 2009 (Kamerstukken 21 501-08 nr. 305).

- valt tevens samen met de eerste registratiedeadline voor stoffen onder REACH. Ontwikkelingen na die tijd zijn door ons niet meer bij deze evaluatie betrokken.
- Het onderzoek richt zich *specifiek op REACH*. In doelstelling, rolverdeling en uitvoeringsorganisatie is er weliswaar veel samenhang tussen REACH en EU-GHS. Dat laatste is de Nederlandse werktitel voor Europese Verordening⁶ over de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (in het Engels Classification Labelling and Packaging, CLP). Op zijn beurt vormt deze CLP verordening de Europese invulling van het mondiale geharmoniseerde systeem voor classificatie en labelling van chemicaliën, het Globally Harmonised System (GHS). Niettegenstaande deze samenhang valt de uitvoering van CLP nadrukkelijk buiten de scope van deze evaluatie.

1.3 Het gehanteerde evaluatiekader

Voor het bieden van het gevraagde overzicht en het vellen van een oordeel, hebben we een evaluatiekader gehanteerd. Dit kader helpt ons enerzijds bij het vervaardigen van een feitenreconstructie. Om te bepalen welke feiten we daarbij betrekken, hebben we een conceptueel model opgesteld waarbij we de uitvoering van REACH hebben geoperationaliseerd in de vorm van onderzoeksitems. Deze beschrijven we in paragraaf 1.3.1. Anderzijds helpt het evaluatiekader ons bij de beoordeling, in de vorm van een aantal normatieve criteria waartegen we de verzamelde feiten kunnen afzetten. Deze criteria beschrijven we in paragraaf 1.3.2.

1.3.1 De feitenreconstructie

De feiten die we in kaart moesten brengen, betreffen enerzijds de uitvoering van REACH door de Nederlandse overheid (inclusief de kosten en baten daarvan) en anderzijds de daarmee samenhangende kosten en baten voor het bedrijfsleven (inclusief de eventuele invloed van de Nederlandse overheid daarop).

Waar het uitvoering van de Nederlandse overheidstaken betreft, hebben we de onderzoeksitems als volgt geoperationaliseerd.

- In eerste aanleg hebben we gebruik gemaakt van bestaande overzichten van uit REACH voortvloeiende overheidstaken (zie de overzichten in het rapport 'Uitvoeringsorganisatie REACH en interdepartementale samenwerking', Kamerstukken I 2006/07, 30 600, C; en de brief van de Commissarissen Verheugen en Dimas aan de Minister van VROM d.d. 26 maart 2009). Daarbij konden we er bovendien van profiteren dat in het eerstgenoemde overzicht al een onderscheid wordt gemaakt tussen (1) wettelijk verplichte overheidstaken; (2) taken waarvan de invulling redelijkerwijs van de overheid verwacht mag worden; en (3) taken waaruit enige ambitie van de overheid jegens REACH spreekt – waardoor we de uitvoering meer gelaagd kunnen beschrijven en beoordelen. Een overzicht van deze taken hebben we opgenomen als bijlage C bij deze rapportage.

⁶ Verordening (EG) Nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006.

- In tweede aanleg hebben we een indeling in overheidstaken gemaakt naar (1) overheidstaken bij REACH; (2) de facilitering door de overheid van taken van het bedrijfsleven bij REACH; (3) de handhaving van REACH.

Voor het in kaart brengen van de kosten en baten van het Nederlandse bedrijfsleven hebben we aansluiting gezocht bij de eerdere analyses van kosten en baten van REACH zoals die vóór inwerkingtreding van REACH zijn onderzocht in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.⁷ Gezien de focus van het onderzoek op de uitvoering door de overheid in de eerste drie jaar van REACH, hebben we daarbij onderscheid gemaakt tussen:

- de kosten van kennisname van REACH: vooral in deze eerste jaren zijn deze bij veel bedrijven aan de orde en bovendien beïnvloedbaar geweest door de overheid;
- de kosten van preregistratie en registratie van stoffen in hoge productievolumes (HPV stoffen) en ernstige zorgstoffen; de deadline voor deze activiteiten wierp zijn schaduw al ruimschoots vooruit binnen de eerste drie jaar, de gerelateerde kosten en baten zijn derhalve relatief goed te achterhalen;
- de kosten van activiteiten gerelateerd aan overige verplichtingen en rollen van bedrijven bij REACH; mogelijk zeer uiteenlopend en in dit stadium van het in werking treden van REACH wellicht alleen indirect (via brancheorganisaties) te achterhalen.

Bij het in kaart brengen van deze kosten is ernaar gestreefd zoveel als mogelijk kwantitatieve uitspraken te doen; gezien het stadium van REACH en de uiteenlopendheid van de ervaringen was de verwachting evenwel dat we vooral kwalitatieve uitspraken zouden kunnen doen. Deze verwachting is in die zin bewaarheid, dat kwantitatieve uitspraken over de kosten van bedrijven alleen de ordegrrootte van die kosten betreffen. Voor het overige doen we kwalitatieve uitspraken.

1.3.2 De beoordeling

Voor het vellen van een oordeel over de uitvoering door de overheid van REACH in de eerste drie jaar, passen we de volgende normatieve kaders toe:

- De doelstelling (van de Europese en Nederlandse overheid) bij REACH: het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de mensen en van het milieu, alsmede van het vrije verkeer van stoffen op de interne markt. Tevens worden een vergroting van het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven en een toename van de innovatie beoogd.
- De specifieke Nederlandse beleidsprioriteiten bij REACH: in wezen zijn dit dezelfde prioriteiten als die bij de onderhandelingen over REACH golden, voor zover nog van toepassing op de uitvoering.⁸ Het gaat hier om de volgende nog steeds relevante prioriteiten:
 - Heldere verantwoordelijkheden van overheid en bedrijfsleven: de overheid stelt de kaders, het bedrijfsleven legt verantwoording af
 - Uitvoerbaarheid

⁷ Onderzoek gevolgen en administratieve lasten van REACH voor het Nederlands bedrijfsleven; door KPMG/TNO en SIRA consulting; hoofdrapport en deelrapporten, 2004 en 2005; Kamerstukken II, 2004-2005, 29515, nr. 40; 2005-2006, 21501-08, nr. 213.

⁸ De hoofdprioriteit van SOMS ontleen we aan de Strategienota Omgaan met Stoffen (2002) (VROM 2002-0941). Voorts treffen we de meest expliciete verwoording van deze prioriteiten aan in een brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 23 januari 2004; 'Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie.', in het deel dat hoort bij Fiche 13: REACH; alsook de brief van 13 december 2006 waarin de Staatssecretarissen van Milieu en EZ de Tweede Kamer informeren over het onderhandelingsresultaat (TK 2006-2007, 21 501-08, nr. 230).

- Actieve openbaarmaking
 - Screening/prioritering
 - Ketenverantwoordelijkheid
 - Verplichte uitwisseling van dierexperimentele gegevens
 - Concurrentiekracht van bedrijven
 - Geen verminderde toegankelijkheid EU markt voor landen/producenten buiten de EU
- De uit de hoofddoelstellingen afgeleide subdoelstellingen voor de organisatie van de uitvoering van REACH door de Nederlandse overheid. Deze zijn weergegeven in verschillende specifieke beleidsdocumenten, met name over
 - de uitvoeringsorganisatie en de interdepartementale samenwerking (Kamerstukken I, 2006/07, 30 600, C),
 - de prioritering van processen, toe te passen o.a. bij stofbeoordelingen (RIVM, 2010),
 - de voorlichting en de ondersteuning van het bedrijfsleven (Ministerie VROM, 2008),
 - en de handhaving (handhavingsstrategie en –programma's; samenwerkende inspecties 2008, 2009 en 2010).
 - Tot slot ontlenen we aan de in de vorige paragraaf besproken indeling van overheidstaken (wettelijk verplichte taken, taken waarvan de invulling redelijkerwijs verwacht mag worden en taken uit de invulling waarvan enige ambitie jegens REACH spreekt) een analysekader waar het gaat om de mate van ambitie van de Nederlandse inzet.

Voor het beoordelen van de kosten en baten van het bedrijfsleven maken we gebruik van dezelfde studies waaraan we ook onze onderzoeksitems ontlenen (zie hierboven).

- De eerste hoofdvraag is steeds: zijn de kosten mee- of tegengevallen ten opzichte van eerdere schattingen resp. lijken ze dat te gaan doen, en waarom?
- De vervolgvraag is steeds: is in de redenen waarom de kosten mee- of tegenvallen direct of indirect de hand van de Nederlandse overheid waar te nemen?

Over de onderwerpen die gaandeweg tijdens het onderzoek verzameld zijn met mogelijke relevantie voor de Europese evaluatie van REACH in 2012, vellen we in het geheel geen oordeel. Aangezien de EU zelf haar evaluatie pleegt op de in publieke consultatie ingewonnen thema's, laten wij dat hier achterwege. De aangedragen thema's zijn zonder verder commentaar opgenomen in bijlage E.

1.4 De gehanteerde aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door Bureau KLB en KplusV Organisatieadvies, in samenwerking met de juridische faculteit van de Universiteit van Tilburg en dr. André Nijsen Adviser Regulatory Reform. Daarbij is de volgende taakverdeling gehanteerd:

- Bureau KLB: projectleiderschap en overall uitvoering en analyse
- KplusV Organisatieadvies: overall uitvoering en analyse interdepartementale samenwerking
- Universiteit van Tilburg: analyse van de bestuursjuridische aspecten van de uitvoering, in het bijzonder van de handhaving
- Dr. André Nijsen Adviser Regulatory Reform: analyse van de (administratieve) lasten bedrijfsleven.

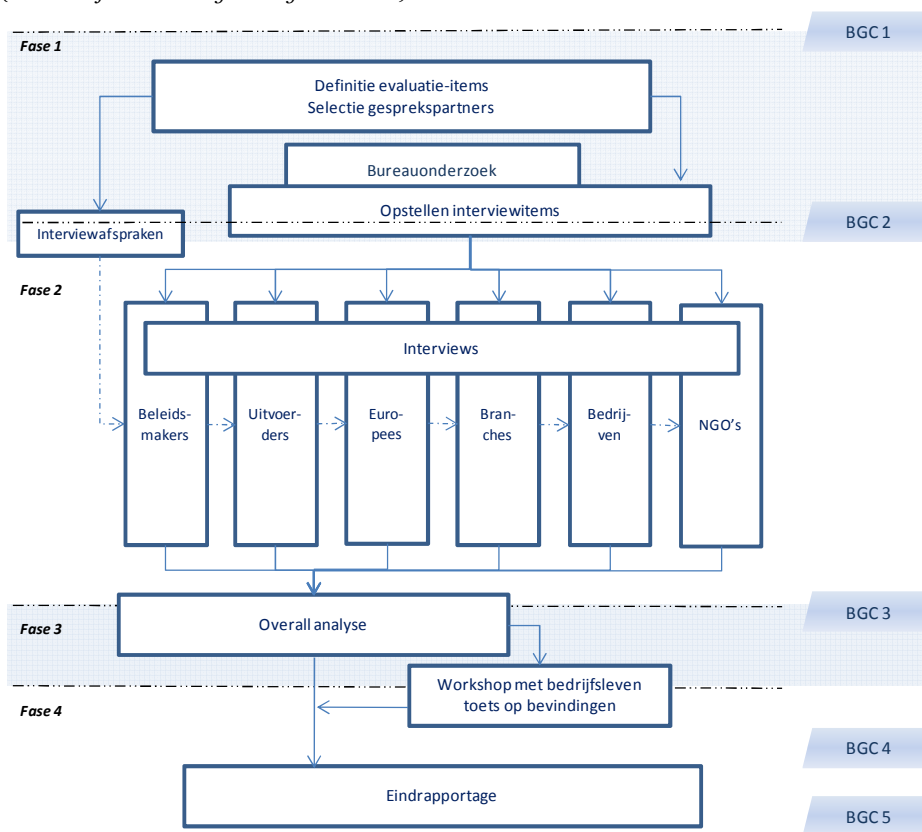
Voor de uitvoering van het onderzoek is een 'divergentie/convergentie'-principe gehanteerd; 'divergentie' voor die stappen in het onderzoek waarin de verschillende specialismen in de analyse de ruimte behoeften; 'convergentie' waar – in interviews, in de eindrapportage – alle disciplines bij elkaar moesten komen.

Zodoende is in fase 1 en 3 van het onderzoek – bij de voorbereiding en de analyse – in deelteams gewerkt om de specifieke aan de orde te stellen onderzoeksimens en de specifieke uitkomsten in disciplinair detail te kunnen vaststellen. In de fasen 2 en 4 is daarentegen in één kernteam vormgegeven aan integrale interviews en een dito rapportage.

De gehanteerde opzet is grafisch weergegeven in onderstaande Figuur 1.

Figuur 1. De gehanteerde opzet van het project

(*'BGC' = bijeenkomst begeleidingscommissie*)



Zoals in de figuur te zien is, heeft de dataverzameling hoofdzakelijk plaatsgevonden in fase 2 van het onderzoek, door middel van interviews met de uiteenlopende betrokkenen bij de uitvoering van REACH (in deze fase). Daarnaast vond een deel van de dataverzameling nog

plaats in fase 1 (bureauonderzoek, in het bijzonder beleidsdocumenten) en in de workshop met het bedrijfsleven in fase 3.

De voor dit onderzoek bestudeerde documenten zijn weergegeven in bijlage A van deze rapportage, evenals een overzicht van de geïnterviewde informanten.

Tabel 1 geeft weer hoeveel en welke van de verschillende in Figuur 1 onderscheiden categorieën interviewpartners zijn gesproken.

Tabel 1. Interviewpartners per categorie

Categorie	Informanten	Aantal
Beleidsmakers	Ministeries VROM, EZ, VWS, SZW	14
Uitvoerders	RIVM, Bureau REACH, Helpdesk REACH, VROM Inspectie, Arbeidsinspectie, VWA	7
Europees	Europese Commissie, ECHA, CEFIC	11
Branches	VNO-NCW, VNCI, VHCP, NVZ, VVVF, NRK	5
Bedrijven	(Pre-) Registerende bedrijven (<i>20 bedrijven</i>)	25
NGO's	WECF	1
<i>Totaal aantal respondenten</i>		63

De twintig geïnterviewde bedrijven zijn op basis van criteria die door de onderzoekers zijn aangeleverd, door het Ministerie VROM en Bureau REACH geselecteerd. Vier van deze bedrijven zijn geselecteerd op uitvoerige en veelzijdige ervaringen met REACH vanuit verschillende rollen in de keten, zodat met deze bedrijven tot in de diepte op ervaringen kon worden ingegaan. Met deze vier bedrijven zijn face-to-face interviews gehouden. De andere zestien bedrijven zijn geselecteerd op enerzijds ervaring met (pre-) registratie, en anderzijds verscheidenheid in bedrijfsomvang, plaats in de keten, sector en industriële (en handels-) processen. Met deze zestien bedrijven zijn telefonische interviews gehouden. Om tot een aantal van 20 responderende bedrijven te komen, is een totaal aantal van 22 bedrijven benaderd moeten worden. De respons, 20 van de 22 ofwel 91%, mag uitstekend heten.

De geïnterviewde brancheorganisaties betreffen zowel de upstream (VNCI, VHCP) als downstream sectoren (NVZ, VVVF, NRK).

De workshop met het bedrijfsleven heeft plaatsgevonden d.d. 23 november 2010. Op deze bijeenkomst waren 13 deelnemers vanuit het bedrijfsleven aanwezig, waarvan 12 afkomstig van 11 bedrijven en 1 vanuit een brancheorganisatie. In bijlage A zijn de deelnemers aan de workshop weergegeven. Tijdens de workshop zijn de voorlopige onderzoeksbevindingen gepresenteerd, besproken en aangevuld. Het verslag van de workshop heeft als achtergronddocument bij en als input voor deze evaluatie gefungeerd.

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd.

- Het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) gaat in op de wijze waarop de uitvoering van REACH bij de Nederlandse overheid is georganiseerd: hoe de taken zijn verdeeld, hoe afstemming plaatsvindt en welke middelen (in menskracht en geld) worden ingezet.
- Hoofdstuk 3 gaat in op hoe de Nederlandse overheid invulling geeft aan de overheidstaken in REACH (evaluatie, autorisatie, restrictie en verdere opbouw van REACH), in Europees zowel als in nationaal verband.
- Hoofdstuk 4 beschrijft en beoordeelt hoe de Nederlandse overheid de uitvoering van REACH door het bedrijfsleven faciliteert, in het bijzonder door middel van voorlichting en de Helpdesk REACH.
- In hoofdstuk 5 wordt de wijze van handhaving in Nederland geanalyseerd, zowel vanuit oogpunt van bestuursrechtelijke vormgeving, van samenwerking tussen inspecties alsook vanuit de ervaringen van bedrijfsleven en Europese instanties.
- Hoofdstuk 6 verplaatst het perspectief naar het bedrijfsleven. Beschreven wordt in hoeverre de kosten en baten voor het bedrijfsleven beïnvloed zijn door de uitvoering door de Nederlandse overheid. Ook wordt ingegaan op wat op basis van de ervaringen van deze eerste drie jaar gezegd kan worden over de impact van REACH op het bedrijfsleven in het algemeen.

In de bijlagen zijn overzichten opgenomen van de geraadpleegde bronnen (bijlage A), van de gehanteerde afkortingen (bijlage B), van de overheidstaken die voortvloeien uit REACH (bijlage C), van de aanbevelingen van SIRA aan de overheid voor het verminderen van de kosten voor het bedrijfsleven (bijlage D) en van de thema's die zijn aangedragen voor de EU evaluatie van 2012 (bijlage E).

2. De organisatie van REACH in NL

2.1 Inleiding

De REACH verordening verplicht alle lidstaten zorg te dragen voor een adequate organisatie van de implementatie in eigen land en in de Europese samenwerking. Het zijn (in de eerder aangehaalde indeling in verplichte, redelijkerwijs in te vullen en van ambitie getuigende taken) bij uitstek de verplichtende artikelen in REACH die aangeven in welke taken de organisatie moet voorzien. Voorts wordt het voorzien in voldoende middelen aan de bevoegde instantie en de verslaglegging over de werking van REACH op het eigen grondgebied verplicht gesteld. Een aantal verplichtingen heeft minder betrekking op de organisatie, zoals artikel 122 (samenwerken met bevoegde instanties van andere lidstaten), artikel 128 (zich onthouden van belemmering van vrij verkeer van goederen) en artikel 130 (motiveren van besluiten onder REACH).

Een adequate uitvoeringsorganisatie vereist goede afstemming tussen de onderdelen binnen de Nederlandse overheid die bij de uitvoering een verantwoordelijkheid hebben of anderszins betrokken zijn. Dat de REACH verordening hier weliswaar niet of nauwelijks van rept, laat dit onverlet.

Zodoende gaan we in dit hoofdstuk in op de drie relevante aspecten van de REACH uitvoeringsorganisatie zoals die in Nederland is vormgegeven: de taakverdeling (paragraaf 2.2), de afstemming (2.3) en de ingezette middelen in menskracht en financiën (2.4).

Met dit alles schetsen we de organisatorische basis van de feitelijke uitvoering van REACH zoals die in de volgende hoofdstukken wordt beschreven. Overigens is deze organisatorische 'basis' zelf ook hier en daar aan veranderingen onderhevig, gedurende (en deels ook vanwege) de uitvoering. Waar dat van toepassing is, geven we dat in dit hoofdstuk al aan. In de volgende hoofdstukken komt nader aan de orde waar de uitvoering anders is georganiseerd en verlopen dan oorspronkelijk was voorzien. Tevens kunnen we op basis van het hier beschrevene eerste conclusies trekken over de wijze waarop Nederland de verplichte taken onder REACH uitvoert (in paragraaf 2.5).

2.2 De taakverdeling

De taken voor de uitvoering van REACH zijn in een aantal opzichten over verschillende instanties verdeeld:

- de verschillende beleidsverantwoordelijkheden binnen de Nederlandse overheid voor de uitvoering van het betreffende⁹ stoffenbeleid, inclusief de verantwoordelijkheid voor de rol van bevoegde instantie onder REACH
- de verantwoordelijkheden voor de uitvoerende taken binnen REACH, inclusief die voor de – door REACH verplicht voorgeschreven – Helpdesk REACH
- de verantwoordelijkheden voor het toezicht op de naleving, inclusief de vaststelling van de daaraan verbonden sancties

⁹ Bepaalde onderdelen van stoffenbeleid vallen deels of geheel buiten REACH, bijvoorbeeld waar het gaat om geneesmiddelen, cosmetica, gewasbeschermingsmiddelen.

- de voordracht van de onafhankelijke experts en de bemensing van de comités voor de afstemming en besluitvorming in Europees verband.

2.2.1 De beleidsverantwoordelijkheden

Zoals ook bij de voorbereidende onderhandelingen gold en naar analogie met de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de Europese Commissie, dragen twee departementen de beleidsverantwoordelijkheid voor REACH: de Ministeries van VROM (tegenwoordig I&M) en van EZ (tegenwoordig EL&I).¹⁰ Hun beleidsverantwoordelijkheden betreffen respectievelijk m.n. de bescherming van mens en milieu (VROM) en industriepolitiek en innovatiebeleid (EZ). Van deze twee is VROM het coördinerend departement. Andere departementen met beleidsverantwoordelijkheden die raken aan REACH, zijn VWS (consumentenbescherming), SZW (arbeidsomstandigheden), V&W (waterkwaliteit en vervoersbeleid¹¹) en LNV (diergeneesmiddelen, gewasbeschermingsmiddelen, kunstmeststoffen en biociden¹²). Deze beleidsverantwoordelijkheden zijn onder REACH intact gebleven, hetgeen impliceert dat adequate afstemming tussen de departementen is vereist bij besluitvorming in Nederlands of Europees verband waarbij meerdere verantwoordelijkheden worden geraakt. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Voor specifieke verantwoordelijkheden voor de goede uitvoering van REACH moest – conform REACH artikel 121 – in elke lidstaat een bevoegde instantie worden aangewezen (Competent Authority; CA). In Nederland is ingevolge artikel 9.3.2 lid 1, van de Wet milieubeheer de Minister van VROM als bevoegde instantie aangewezen.¹³

2.2.2 De uitvoerende taken – Bureau REACH

De Minister van VROM heeft een belangrijk deel van de uitvoerende werkzaamheden die uit de door REACH aan de bevoegde instantie toegekende taken voortvloeien, laten uitvoeren door een daartoe ingesteld bureau, genaamd Bureau REACH.¹⁴ Dit bureau is gehuisvest bij het RIVM en maakt deel uit van het Stoffen Expertise Centrum (SEC).

Volgens artikel 4 van het Instellingsbesluit Bureau REACH¹⁴ is het bureau belast met de coördinatie en de uitvoering van werkzaamheden die verband houden met de taken die ingevolge de REACH verordening aan de bevoegde instantie zijn toegekend en met alle feitelijke en voorbereidende taken die ingevolge de REACH verordening aan de lidstaat zijn opgedragen. Het bureau verricht daarnaast alle overige werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor een goede taakuitvoering van de REACH verordening. Het bureau betreft daarbij tevens informatie die voor de uitvoering van de REACH verordening relevant is en door of in opdracht van andere betrokken Ministeries tot stand is gebracht en beschikbaar is

¹⁰ In het vervolg van deze rapportage zullen we, wanneer we spreken over de uitvoering van REACH in de achterliggende periode, deze departementen aanduiden als VROM en EZ. Waar het gaat over perspectieven voor de toekomst, gebruiken we de namen I&M en EL&I.

¹¹ Dit laatste aspect betreft met name de classificatie en labelling van stoffen die door EU-GHS worden geregeld. Nota Bene: vervoer van gevaarlijke stoffen kent zijn eigen wetgeving voor ieder van de modaliteiten: vervoer via lucht, over zee, over binnenwateren, over de weg, per spoor, via buizen!

¹² Zoals beschreven in voetnoot 9 vallen deze stoffen niet allemaal of niet geheel onder REACH maar onder specifieke regelgeving. Voor LNV is het van belang dat de afstemming tussen REACH en andere wet- en regelgeving goed verloopt.

¹³ Uitvoeringswet EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH); Stbl 2007 181; artikel 9.3.2.

¹⁴ Ingesteld bij Ministeriële beschikking d.d 26 maart 2007 (Instellingsbesluit Bureau REACH, Stcrt. 26 maart 2007, nr. 68).

gesteld. Het bureau neemt op verzoek van en in overeenstemming met de bevoegde instantie deel aan overlegstructuren.

De verdere taken van Bureau REACH zijn in het instellingsbesluit¹⁴ globaal en niet-limitatief omschreven als:

- het voorbereiden van stofevaluaties;
- het voorbereiden van deelname aan het Comité Lidstaten en de comitologie en het deelnemen aan vergaderingen van agentschaporganen;
- beleidsondersteunende, beleidsvoorbereidende en beleidsadviserende werkzaamheden;
- en voorts de nog relevante taken die het Bureau Milieugevaarlijke Stoffen vervulde ter afronding van lopende werkzaamheden onder de oude regelgeving.

Een verdere uitwerking van de taken en werkprocessen is beschreven in het rapport 'Uitvoeringsorganisatie REACH en interdepartementale samenwerking' (waar het instellingsbesluit ook naar verwijst).¹⁵ Ter onderbouwing hiervan zijn alle door REACH aan de lidstaat, de bevoegde instantie en het Comité Lidstaten toegekende taken onderverdeeld naar type taak¹⁶ en mede op grond daarvan toegedeeld aan het beleid, aan de uitvoeringsorganisatie dan wel aan allebei. Ook worden benodigde competenties en personele inzet (voor departementen en Bureau REACH) beschreven.

De feitelijke regeling en financiering van taken vindt plaats via opdrachtverlening vanuit de betrokken departementen. In de eerste jaren van het bestaan van Bureau REACH gebeurde die opdrachtverstrekking afzonderlijk per departement, de laatste jaren gebeurt dit via een geïntegreerd werkplan. In paragraaf 2.4 gaan wij hierop verder in.

Naast de werkzaamheden binnen het Bureau REACH zelf, heeft het Bureau ook taken gekregen voor de aansturing, coördinatie en ondersteuning van experts. Dit maakt deel uit van de opdrachten die het voor de betrokken departementen uitvoert.

2.2.3 De uitvoerende taken – Helpdesk REACH en publiekvoorlichting

Een andere verplichting betreft het instellen van een nationale helpdesk. Artikel 124 van REACH schrijft voor dat de lidstaten een helpdesk in moeten stellen om fabrikanten, importeurs, downstream gebruikers en overige belanghebbende partijen informatie te verstrekken over hun respectieve verantwoordelijkheden en verplichtingen.

De Nederlandse Helpdesk REACH is op 2 januari 2007 opengesteld. De helpdesktaken worden uitgevoerd door een samenwerkingsverband van het RIVM en Agentschap NL (voorheen SenterNovem), waarbij RIVM opdrachtnemer is. De opdrachtgever is het Ministerie van VROM, in samenwerking met het Ministerie van EZ en financieel mede ondersteund door de ministeries van EZ, VWS en SZW.¹⁷

¹⁵ Dit rapport is als bijlage bij de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer toegezonden; Kamerstukken I 2006/07, 30 600, C.

¹⁶ In bijlage 1 van het rapport worden de volgende typen taken onderscheiden: besluitvormend, besluitvoorbereidend, beleid, beleidsvoorbereidend, beoordelen, handhaving, beoordelen ten behoeve van handhaving, ondersteunend (al dan niet ten opzichte van handhaving), administratief.

¹⁷ Jaarverslagen REACH Helpdesk (2007, 2008, 2009), RIVM, Bilthoven

Een andere uitvoerende taak betreft de publieksvoorlichting over risico's van stoffen (artikel 123). Deze taak is met minder prioriteit door Nederland aangepakt. Daardoor participeerde Nederland in eerste aanleg ook niet actief in het vanuit ECHA gecoördineerde Risk Communication Network (RCN), hoewel het er wel een schriftelijke inbreng leverde. In tweede aanleg is Nederland deze taak alsnog actief gaan uitvoeren, met als eerste verantwoordelijke de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) met ondersteuning vanuit Bureau REACH.

2.2.4 De uitvoerende taken – gebruik ECHA informatietechnologie (formats en software)

Deze verplichte taak (artikel 111), die betrekking heeft op het (doen) toepassen van IUCLID¹⁸ en de REACH IT, is in Nederland opgedragen aan het RIVM, Bureau REACH. Deze heeft de benodigde contractuele en IT-activiteiten ontplooid voor de aansluiting op de REACH IT van ECHA waarin de stofgegevens zijn ondergebracht. Bureau REACH is daarmee de enige toegang tot de REACH IT informatie voor de gehele Nederlandse overheid (niet alleen voor de departementen, maar ook voor de inspecties en vergunningverleners).

2.2.5 Controle op naleving en vaststellen sancties

De controle op de naleving van REACH gebeurt in Nederland in hoofdzaak door drie inspecties: de VROM Inspectie (VI), de Arbeidsinspectie AI en de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA)¹⁹. Een verdere beschrijving van de organisatie van de afstemming tussen deze inspecties is te vinden in paragraaf 2.3. De juridische vormgeving van de inspectietaken is beschreven in hoofdstuk 5 van dit rapport.

In voorbereiding op het in werking treden van de nieuwe handhavingsrol per 1 januari 2008, is per 1 januari 2006 gestart met het project handhaving van REACH. Een projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de beleidsafdelingen van VROM, VWS en SZW, van de respectievelijke inspecties VI, VWA en AI en het Functioneel Parket heeft in dat verband o.m. een sanctiestrategie opgesteld. Deze is bedoeld als richtlijn voor het optreden van de handhavers van de verschillende diensten. Deze sanctiestrategie²⁰ is in 2009 vastgesteld in de Stuurgroep Handhaving REACH (en EU-GHS) in afstemming met het Openbaar Ministerie (zie verder paragraaf 2.3.2 van dit rapport). Daarmee, alsook met het opstellen van een handhavingsstrategie²¹ en mede daarop gebaseerde handhavingsprogramma's en jaarplannen, èn uiteraard met het toepassen daarvan in de praktijk (zie verder hoofdstuk 5), is voldaan aan de verplichting die volgt uit artikel 126 van REACH.

2.2.6 Voordracht experts / bemensing comités

Tot slot behelst een deel van de verplichte taken onder REACH nog het benoemen of nomineren van deskundigen die vanuit Nederland zitting nemen in het Comité

¹⁸ International Uniform Chemical Information Database, een internationale database met stoffeninformatie.

¹⁹ Ook de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Douane en het Staatstoezicht op de Mijnen treden handhavend op voor specifieke onderdelen van REACH.

²⁰ Sanctiestrategie REACH; Ministerie VROM, 2008.

²¹ Handhaving van REACH, hoe is dat geregeld? Samenvatting van de handhavingsstrategie 2008–2009; Samenwerkende inspecties, 2007.

Risicobeoordeling (Risk Assessment Committee, RAC), het Comité Lidstaten (Member State Committee, MSC), het Comité Sociaaleconomische Analyse (SEAC) (artikel 85) en het FORUM (artikel 86), in werkgroepen van de comités (artikel 87) en het voordragen van kandidaat-leden voor de Raad van Bestuur van ECHA (artikel 79).

Aan al deze taken heeft Nederland voldaan. Voor deelname aan het Comité Risicobeoordeling (RAC) is een deskundige werkzaam bij het RIVM voorgesteld, voor deelname aan het Comité Sociaaleconomische Analyse (SEAC) een deskundige werkzaam bij VROM. Van de vertegenwoordigers in RAC en SEAC wordt een wat steviger vermogen tot het scheiden van verantwoordelijkheden verondersteld bij het optreden als onafhankelijke deskundige zonder beleidsinstructies verwacht (vgl. VROM 2007, p. 23).²²

Voor deelname aan de Raad van Bestuur van ECHA en aan het Comité Lidstaten (MSC) zijn beleidsmedewerkers van VROM aangewezen. Voor FORUM (het uitwisselingsplatform van de inspecties uit de betrokken lidstaten) is de voorzitter van de Stuurgroep handhaving REACH (en EU-GHS) aangesteld.²³

Naast deze vervulling van posities op voordracht en benoeming wordt door Nederland actieve inbreng geleverd door te participeren in het Europese overleg onder leiding van de Europese Commissie, het overleg van vertegenwoordigers van bevoegde instanties van de lidstaten voor REACH en CLP (CARACAL), expert overleggen en comitologie en raads werkgroepen.

2.3 De afstemming

2.3.1 Interdepartementale afstemming

Bij besluitvorming in Nederlands of Europees verband waarbij meerdere departementale verantwoordelijkheden worden geraakt en/of waarbij beleid en uitvoering simultaan zijn betrokken, is adequate afstemming vereist.

Deze afstemming is primair vastgelegd in de nota 'Uitvoeringsorganisatie REACH en interdepartementale samenwerking' waaraan eerder gerefereerd is. In paragraaf 5.2 wordt daartoe aan de coördinerende rol van VROM inhoud gegeven (o.m. in de vorm van het organiseren van interdepartementaal overleg en van het toereikend informeren en consulteren van de medebetrokken departementen). Wat betreft de rol van die departementen (genoemd worden: EZ, SZW, VROM, V&W en VWS) luidt het²⁴ dat deze betrokken zijn bij de inhoudelijke begeleiding en inhoudelijke aansturing van de uitvoeringsorganisatie. In de praktijk zal het er evenwel grotendeels op neerkomen dat deze aansturing door de meest betrokken departementen VROM, VWS en SZW gebeurt (en van deze bovenal door VROM).

²² Overigens blijkt uit een overzicht van ECHA (Functioning of the Committees (mandates and workload); ECHA 2010) dat de meeste deskundigen binnen RAC en SEAC geaffilieerd zijn aan de bevoegde instanties (meer dan de helft van de RAC leden en 2/5 van de SEAC leden) of andere publieke gezagsdragers van de lidstaten (iets minder dan 2/5 van de RAC leden en meer dan de helft van de SEAC leden).

²³ Mogelijk wordt in de toekomst vertegenwoordiging vanuit de VWA overwogen, als de handhaving van de EU-GHS een grotere rol gaat spelen.

²⁴ 'Uitvoeringsorganisatie REACH en interdepartementale samenwerking', Ministerie VROM 2007, pagina 23.

De precieze wijze van betrokkenheid en afstemming bij de verschillende werkprocessen en vergaderingen staat beschreven in het 'Handboek werkprocessen REACH en CLaP'²⁵ van Bureau REACH 2008. Hierin is beschreven hoe Bureau REACH in afstemming met de departementen haar uitvoerende werk verricht aan de hand van door de departementen aan te geven prioriteiten, en via welke overlegvormen de inbreng vanuit Nederland in de verschillende ECHA en EU-organen tot stand komt. Voor de meeste organen wordt de betreffende inbreng voorbereid aan de hand van conceptinstructies. Dit ligt anders voor RAC en SEAC; gezien het feit dat de Nederlandse vertegenwoordigers op basis van hun expertise geacht worden zonder beleidsinstructies te handelen, wordt de inbreng hier voorbereid aan de hand van wat 'input' wordt genoemd.

Voorts is er in de eindrapportage 'De interdepartementale ondersteuningsstructuur t.b.v. de uitvoering van EU-verordeningen REACH & CLaP door de lidstaat Nederland' (MMG Advies, 2008) een aantal overleggen voorzien voor de gezamenlijke afstemming, prioriteitsstelling en aansturing van Bureau REACH door de betrokken departementen: de Stuurgroep Stoffen, het Management Overleg (MO) en het Breed Stoffenoverleg (BSO).

Geconstateerd is dat de afgelopen jaren de afstemming tussen de departementen minder intensief heeft plaatsgevonden dan was gepland – overigens zonder dat dit negatieve consequenties heeft gehad voor de uitvoering van REACH.

Het interdepartementale overleg heeft in het bijzonder gestalte gekregen bij de voorbereiding van bijeenkomsten in het kader van CARACAL, Comitologie en co-decisie. De voorbereiding van de NL inbreng in het MSC, FORUM en werkgroepen gebeurt veelal kort voor de vergadering, aan de hand van geannoteerde agenda's waarin de betrokkenen hun inbreng vooraf kunnen aangeven. De Stuurgroep Stoffen is na inwerking treden van REACH nauwelijks meer bij elkaar gekomen. Het BSO heeft niet de status en frequentie gekregen die oorspronkelijk was bedoeld. De inhoudelijke sturing van Bureau REACH gebeurt minder dan tevoren was bedoeld gezamenlijk in het MO, en meer in bilateraal overleg tussen de departementen en Bureau REACH. Daarbij verschilt de sturing qua detaillering en inzet per departement.

Geen van de departementen heeft de beleidscapaciteit ingezet die oorspronkelijk was voorgenomen. Daarbij heeft het ministerie VROM relatief een steeds zwaardere inzet geleverd. De departementen van VWS, SZW, EZ en LNV zijn slechts voor een beperkt deel van REACH beleidsverantwoordelijk. Taakstellingen en inkrimpingen hebben de ministeries gebracht tot heroverweging van hun prioriteiten. Bij de laatstgenoemde departementen heeft dit geleid tot de keuze om de algemene uitvoering van REACH aan VROM en Bureau REACH over te laten. Dit vooral ook vanwege een groot vertrouwen in de kwaliteit van het werk dat VROM en Bureau REACH bij de uitvoering van REACH verzetten.

²⁵ CLaP is de tijdelijke aanduiding geweest van de CLP-verordening, die tegenwoordig en in deze rapportage wordt aangeduid met de Nederlandse werktitel EU-GHS.

2.3.2 Afstemming bij de handhaving

Voor de afstemming tussen de betrokken inspecties is met ingang van 2007 het Regiepunt Handhaving REACH ingesteld. Dit bestaat uit een Stuurgroep Handhaving (StHR) en een Samenwerkingsverband Handhaving REACH (SHR). Het Samenwerkingsverband bestaat uit de genoemde drie inspecties die belast zijn met handhaving en coördineert de praktijk en bereidt samenwerking voor. In 2009 is deze samenwerking uitgebreid met de handhaving van EU-GHS en zijn de namen aangepast naar StHRG respectievelijk SHRG. De StHRG vergadert ten minste twee keer per jaar samen met vertegenwoordigers van de betrokken beleidsafdelingen, waarbij respectievelijk het jaarprogramma voor het komende jaar en de jaarrapportage over het voorgaande jaar besproken worden.

De VI heeft voor de handhaving van REACH²⁶ een coördinerende rol.²⁷ Deze rol betekent vooral dat ze werkplannen, jaarrapportages en handhavingsactiviteiten afstemt. Hoewel dit niet formeel is geregeld bestaat er wel consensus over dat deze rol noodzakelijk is.

Het is de taak van de StHRG om handhavingsstrategie en (meerjaren) handhavingsprogramma vast te stellen en om afspraken voor gezamenlijke handhaving vast te leggen. Het handhavingsprogramma van het SHRG is gebaseerd op de handhavingsstrategie REACH en EU-GHS en op de individuele inspectieplannen voor een bepaald jaar. De individuele inspectieplannen van VI, VWA en AI komen tot stand in afstemming tussen de respectievelijke inspecties en de betrokken beleidsafdelingen. In de uitvoering hebben de inspecties een zekere autonomie.

2.3.3 Overige afstemming

Ook voor verdere afstemmingsbehoeften met bedrijfsleven en NGO's zijn overlegvormen in het leven geroepen. Zo is er de 'Klankbord Stoffen'; een twee keer per jaar plaatshebbend overleg over stoffenzaken (waaronder over REACH) met de departementen en de stakeholders bij REACH (bedrijfsleven, NGO's). Dit overleg vindt deels plaats in de vorm van een minisymposium.

Daarnaast zijn bij aanvang van de uitvoering van REACH begeleidingsgroepen ingesteld voor respectievelijk de voorlichting over REACH en de Helpdesk REACH. Deze zijn na verloop van tijd samengevoegd tot de 'Klankbord REACH'. Deze komt op ad hoc basis ongeveer drie keer per jaar bijeen voor overleg over REACH implementatiezaken in Nederland. Zowel bedrijfsleven als betrokken departementen geven aan voortzetting hiervan van belang te achten. Vanuit het Ministerie I&M wordt erover gedacht dit overleg – mede geïnspireerd op de praktijk in het Verenigd Koninkrijk – meer te formaliseren met het oog op een meer geregelde kennisgeving aan het bedrijfsleven over ontwikkelingen bij de uitvoering van REACH.

²⁶ Voor de handhaving van EU-GHS is de VWA coördinerend.

²⁷ Deze rol betreft ook de Douane en het Staatstoezicht op de mijnen (zie ook voetnoot 19). Beide laatste diensten zijn actief voor dit onderwerp via een samenwerkingsovereenkomst met de VI.

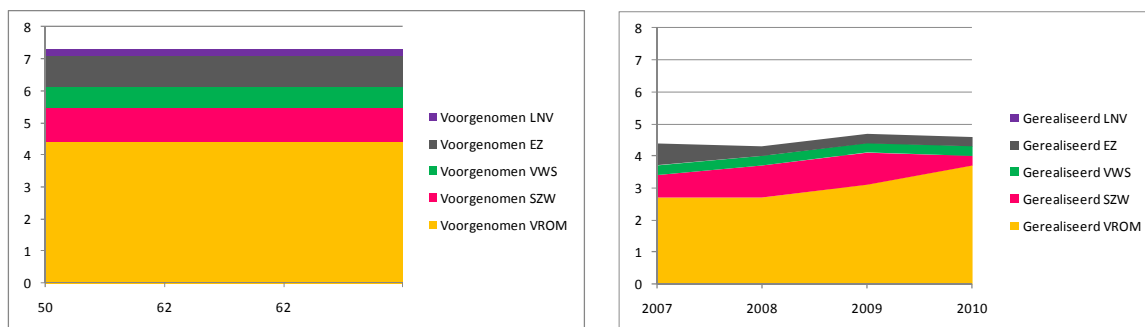
2.4 De ingezette middelen

Voor de uitvoering van de uit REACH voortvloeiende taken is in het rapport 'Uitvoeringsorganisatie REACH en interdepartementale samenwerking' een inzet op REACH vanuit de verschillende departementen weergegeven die is afgestemd met de ambities en voorziene taken zoals die ten tijde van het opstellen van dat rapport (2007) golden. Het rapport merkt daarover overigens op 'dat de bemensing niet wordt afgestemd op de hoeveelheid ingeschat werk, maar dat de hoeveelheid werk wordt afgestemd (en naar alle waarschijnlijkheid beperkt) door het aantal beschikbare mensen'. De toentertijd door de Stuurgroep Stoffen aangegeven ambitie betrof de uitvoering van zowel de verplichte als de 'redelijkerwijs'-taken, op een wijze die zou overeenkomen met de toenmalige inzet in fte's van Nederland. Het rapport merkt daarover op dat de beschikbare capaciteit niet voldoet voor het realiseren van een ambitie tot het uitvoeren van 'verplichte en redelijkerwijs'-taken (daarvoor zouden ten minste 30 persoonjaren/jaar nodig zijn).

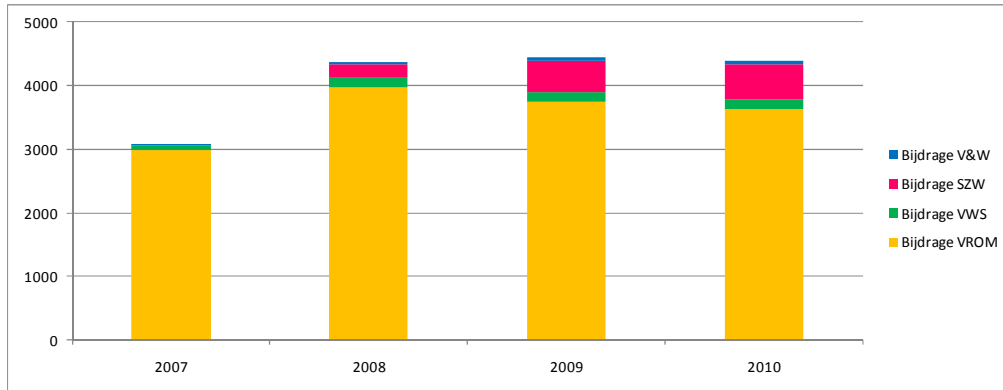
Figuur 2 geeft weer hoe de voorgenomen inzet van de departementen in fte zich verhoudt tot de daadwerkelijk gerealiseerde inzet in de afgelopen jaren. Zichtbaar is dat geen van de departementen de voorgenomen inzet daadwerkelijk heeft gepleegd. Ook komt naar voren dat het Ministerie VROM in relatieve zin een steeds zwaardere inzet heeft geleverd; waar oorspronkelijk voorzien was dat VROM zo'n 60% van de gezamenlijke inzet zou leveren (VROM, 2007), bedroeg dit in 2009 zo'n 67% en in 2010 meer dan 80% (volgens opgave departementen).

Figuur 2. Voorgenomen en gerealiseerde personele inzet departementen (fte)

(Bronnen: VROM, 2007; opgave departementen)



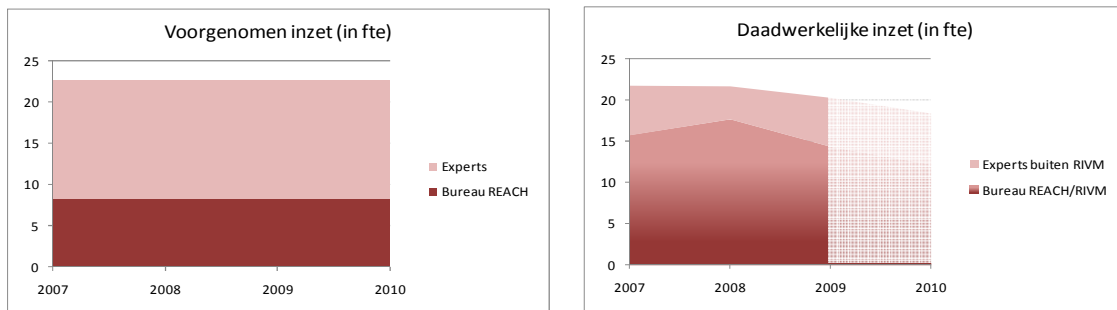
Naast personele inzet, leveren de departementen ook bijdragen in financiële zin, primair door middel van het financieren van het werkbudget van Bureau REACH. Daaruit worden hoofdzakelijk de personele kosten van het RIVM voor de bemensing van Bureau REACH en de inzet van deskundigen gefinancierd. In de loop van de afgelopen drie jaar zijn de departementen met een integraal werkprogramma voor Bureau REACH gaan werken. Aan het daaraan gekoppelde werkbudget leveren zij elk een financiële bijdrage. Figuur 3 geeft de ontwikkeling van dit werkbudget en de bijdragen van de verschillende departementen weer. Te zien is hoe na het aanloopjaar 2007 met een budget van rond de 3 miljoen, Bureau REACH over de jaren 2008 – 2010 een redelijk stabiel werkbudget van rond de 4,4 miljoen euro heeft.

Figuur 3. Bijdragen departementen aan werkbudget Bureau REACH (maal € 1.000)

Het rapport 'Uitvoeringsorganisatie REACH en interdepartementale samenwerking' becijfert dat om in overeenstemming te zijn met de toentertijd (2007) geldende ambities en voorziene taken, een inzet vanuit Bureau REACH van 8,3 fte, plus een inzet van 14,3 fte deskundigen benodigd is. Figuur 4 geeft weer hoe de daadwerkelijke inzet zich ten opzichte hiervan heeft ontwikkeld. Zichtbaar is dat de daadwerkelijke inzet hier, mede onder invloed van taakstellingen bij het RIVM, in toenemende mate bij achterblijft.

Figuur 4. Voorgenomen en gerealiseerde personele inzet Bureau REACH en experts (fte)

(Bronnen: VROM, 2007; schattingen²⁸ Bureau REACH)

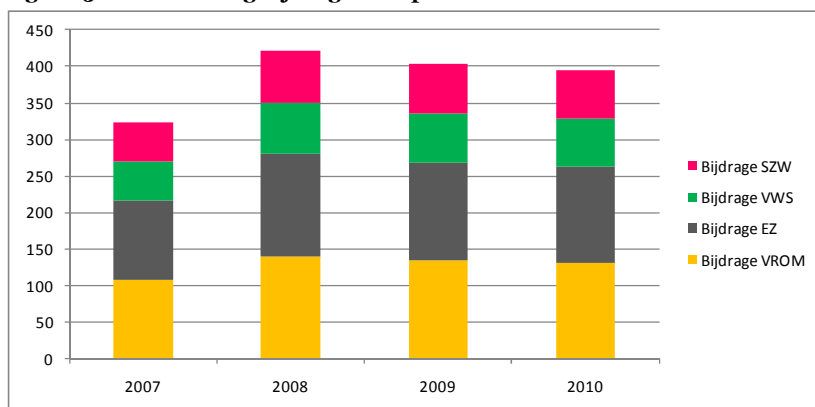


Naast de bijdragen aan het werkbudget van Bureau REACH, bekostigen departementen ook nog zelfstandig uitvoeringswerkzaamheden die buiten het werkprogramma REACH vallen en die specifieke belangen van departementen dienen. Genoemd kunnen worden de uitgaven van het Ministerie van SZW aan ontwikkelactiviteiten bij TNO (o.m. voor blootstellingsscenario's van werknemers voor de tool 'Stoffenmanager') en de kennisvragen die het Ministerie VWS voor ontwikkelactiviteiten aan RIVM heeft opgedragen (o.m. voor blootstellingsscenario's van consumenten, het zgn. 'Consexpo').

²⁸ Schatting op basis van omrekening onder aannames van geschatte arbeidsproductiviteit en geraamde en gelijkblijvende tarieven, met correctiefactoren voor inzet bij de Helpdesk REACH en voor CLP gerelateerde werkzaamheden. Cijfers over 2010 zijn nog niet bekend, weergegeven is een extrapolatie.

Tot slot voorzien de departementen nog in de kosten van de Helpdesk REACH. Figuur 5 geeft deze weer. Te zien is een financiering via een verdeelsleutel 1/3 VROM, 1/3 EZ, 1/6 VWS en 1/6 SZW.

Figuur 5. Ontwikkeling bijdragen Helpdesk REACH



2.5 Kortom: beschouwing van de organisatie van REACH in NL

- *Taken*

In dit hoofdstuk is beschreven hoe de uitvoering van REACH in Nederland is georganiseerd. Op grond daarvan kunnen we vaststellen dat Nederland voldoet aan de REACH verplichtingen. Er is een uitvoeringsorganisatie opgebouwd die voorziet in alle formele vereisten die de verordening aan Nederland stelt. De bevoegdheden zijn verdeeld en vastgelegd: de ministeries VROM en EZ dragen de beleidsverantwoordelijkheid voor REACH, de minister van VROM is de bevoegde instantie (*Competent Authority; CA*) voor REACH, de beleidsverantwoordelijkheden op deelterreinen van het stoffenbeleid van de andere betrokken departementen (VWS, SZW, V&W en LNV) zijn intact gebleven en nopen derhalve tot – door VROM – gecoördineerd optreden binnen REACH.

Er is een verdeling gemaakt tussen beleidsmatig en uitvoerend werk. Voor dat laatste is bij het RIVM een uitvoeringsorganisatie in het leven geroepen, Bureau REACH. Het RIVM voorziet tevens voor Nederland in informatietechnologische voorzieningen waarmee de Nederlandse overheid toegang heeft tot de REACH informatietechnologie en daarmee tot de gegevens van het Europees Agentschap voor Chemische stoffen, ECHA. Er is een Nederlandse Helpdesk REACH operationeel die door het RIVM in samenwerking met Agentschap NL wordt bemenst. Ook zijn taken voor publieksvoorlichting belegd – zij het met mindere prioriteit. Er is een handhavingorganisatie operationeel die werkt op basis van jaarprogramma's, een handhavings- en een sanctiestrategie. De betrokken inspecties VI (VROM Inspectie), AI (Arbeidsinspectie) en VWA (Voedsel- en Waren Autoriteit) passen deze toe bij hun toezicht op de naleving van REACH.

Voor het beleidsmatig werk zijn Nederlandse vertegenwoordigers en experts voorgedragen als leden van ECHA organen (Management Board, Comit es en FORUM) en Europese gremia zoals het overleg van bevoegde autoriteiten voor de REACH Verordening (CARACAL).

- *Afstemming*

De benodigde afstemming tussen de betrokken beleidsverantwoordelijken en uitvoerders is vastgelegd in nota's over interdepartementale samenwerking en over de werkprocessen. Daarin staat aangegeven bij welke procedures wiens betrokkenheid is vereist. Daarenboven is een aantal overkoepelende overleggen in het leven geroepen, waarvan de Stuurgroep Stoffen, het Breed Stoffen Overleg (BSO) en het Management Overleg (MO) de belangrijkste zijn.

De afgelopen jaren heeft de afstemming tussen de departementen minder intensief plaatsgevonden dan in de betreffende nota's was voorzien – overigens zonder dat dit negatieve consequenties heeft gehad voor de uitvoering van REACH. Geen van de departementen heeft de beleidscapaciteit ingezet die oorspronkelijk was voorgenomen. Daarbij heeft het ministerie VROM relatief een steeds zwaardere inzet geleverd. De departementen van VWS, SZW, EZ en LNV zijn slechts voor een beperkt deel van REACH beleidsverantwoordelijk. Taakstellingen en inkrimpingen hebben de ministeries gebracht tot heroverweging van hun prioriteiten. Bij de laatstgenoemde departementen heeft dit geleid tot de keuze om de algemene uitvoering van REACH aan VROM en Bureau REACH over te laten. Dit vooral ook vanwege een groot vertrouwen in de kwaliteit van het werk dat VROM en Bureau REACH bij de uitvoering van REACH verzetten.

Voor de afstemming tussen de handhavende instanties is een Regiepunt Handhaving REACH ingesteld, bestaande uit een Stuurgroep Handhaving REACH (en EU-GHS) (StHRG) en een Samenwerkingsverband (SHRG). Bij dit regiepunt worden de sanctiestrategie, de handhavingsstrategie en de handhavingsprogramma's voor REACH (en EU-GHS) vastgesteld. De StHRG vergadert ten minste twee keer per jaar samen met vertegenwoordigers van de betrokken beleidsafdelingen, waarbij respectievelijk het jaarprogramma voor het komende jaar en de jaarrapportage over het voorgaande jaar besproken worden.

Het handhavingsprogramma van het SHRG is gebaseerd op de handhavingsstrategie REACH en EU-GHS en op de individuele inspectieplannen voor een bepaald jaar. De individuele inspectieplannen van VI, VWA en AI komen tot stand in afstemming tussen de respectievelijke inspecties en de betrokken beleidsafdelingen. In de uitvoering hebben de inspecties een zekere autonomie.

- *Middelen*

Voorafgaand aan de uitvoering van REACH is vastgesteld welke middelen benodigd zijn voor de beleidsinzet vanuit de betrokken departementen en de ondersteuning door Bureau REACH. Al bij aanvang van de uitvoering was duidelijk dat de hoeveelheid in te zetten middelen beperkend zou werken op de mogelijkheid om de Nederlandse ambities bij REACH te realiseren. Geconstateerd is dat de daadwerkelijk in fte gerealiseerde inzet vanuit de departementen lager is geweest dan oorspronkelijk was voorzien. Daarbij is het Ministerie VROM relatief een steeds groter deel van de inzet gaan leveren. Ook is geconstateerd dat de inzet van Bureau REACH en van experts achterblijft bij wat bij de in 2007 geformuleerde ambities benodigd leek.

3. De uitvoering van de NL overheidstaken in REACH

3.1 Inleiding

REACH legt – conform de met REACH beoogde verantwoordelijkheidsverdeling voor het verantwoord omgaan met stoffen – veel uitvoeringstaken bij het bedrijfsleven neer, vooral waar het gaat om de registratie en evaluatie van stoffen en het nemen van beheersmaatregelen. Daarnaast voorziet REACH evenwel ook in uiteenlopende overheidstaken, die vooral de evaluatie, autorisatie en restrictie betreffen, alsook het onderhoud en de verdere uitbouw van de REACH systematiek.

Dit hoofdstuk handelt over de uitvoering van deze Nederlandse overheidstaken: bijdragen aan de evaluatie, autorisatie en restrictie van stoffen en onderhoud en verdere uitbouw van de REACH systematiek. Deze bijdrage levert Nederland (zoals in dit hoofdstuk nader wordt beschreven) in het bijzonder binnen de ECHA en de Brusselse comités (CARACAL, MSC, RAC en SEAC), de ECHA management board en werkgroepen en in de Comitologie. Zodoende behelst dit hoofdstuk tevens een beschrijving van de Nederlandse inbreng in deze organen.

De uitvoering van de andere Nederlandse overheidstaken onder REACH, te weten het inrichten van een Helpdesk REACH voor bedrijven (als één van de activiteiten ter facilitering van het bedrijfsleven) en het handhaven van REACH (inclusief de uitwisseling in FORUM), beschrijven we in de volgende hoofdstukken (resp. de hoofdstukken 4 en 5).

Waar het in het vorige hoofdstuk over de organisatie van de uitvoering in Nederland vooral ging om REACH verplichtingen aan de overheid, gaat het in dit hoofdstuk hoofdzakelijk om taken waarvan een adequate invulling redelijkerwijs van lidstaat Nederland verwacht mag worden en om taken waarin Nederland een zekere ambitie met REACH tot uitdrukking kan brengen. Slechts voor een klein deel gaat het om eenduidig verplichte taken, bijvoorbeeld waar het de verslaglegging over de werking van REACH op eigen grondgebied betreft (artikel 117); een verplichting waar Nederland overigens voor 2010 aan heeft voldaan.²⁹ Daarnaast is ook de samenwerking met bevoegde instanties een verplichte taak (art. 122), zij het dat de invulling hiervan alleen werkende weg gestalte kan krijgen in het overleg met de andere bevoegde instanties (in CA REACH, later CARACAL geheten, in de Comitologie en in de Management Board van ECHA).

In bijlage C bij deze rapportage zijn ook deze uit REACH voortvloeiende overheidstaken weergegeven. In REACH termen gaat het (de eerste drie jaar) hoofdzakelijk om een redelijkerwijze invulling van taken met betrekking tot dossierevaluaties (stofbeoordelingen, ingediende testvoorstellen en nalevingscontrole (art. 51/52), geregistreerde PPORDS (art. 9) en intermediates (art. 49 en 50)), Annex XV dossiers voor de kandidatenlijst voor autorisatie (art. 59) en Annex XV dossiers voor restrictie (art. 69). We duiden deze taken verder aan als de ‘kern’-overheidstaken. Voorts gaat het om additionele lidstaattaken met betrekking tot de doorontwikkeling van richtsnoeren, lijsten van zeer ernstige zorgstoffen

²⁹ MS REACH Reporting Questionnaire, ingevuld door Lidstaat Nederland (2010).

(waaronder PBT-stoffen) en criteria voor dit soort stoffen, om trainingsprogramma's en om werkprotocollen.

In de volgende paragraaf beschrijven we allereerst de wijze waarop Nederland de 'kern'-overheidstaken heeft uitgevoerd (paragraaf 3.2), gevolgd (in 3.3) door een beschrijving van de additionele inzet die Nederland op verschillende taken heeft gepleegd. De Nederlandse betrokkenheid bij de bestuurlijke organen van ECHA en bij de Comitologie is beschreven in 3.4. In 3.5 gaan we in op de wijze waarop Nederland bij de uitvoering van deze werkzaamheden haar prioriteiten bepaalt en inzet. We sluiten het hoofdstuk af met een aantal tussenconclusies (3.6).

3.2 De uitvoering van de 'kern'-overheidstaken

3.2.1 De inzet

Het Ministerie van VROM heeft in haar hoedanigheid van bevoegde instantie erop ingezet om alle REACH processen zo snel mogelijk een keer uit te voeren. Dit vanuit een Nederlandse visie op een optimale uitvoering van REACH, en vanuit de specifieke deskundigheid die Nederland hiervoor te bieden heeft. Met het snel doorlopen van alle processen kan een hoogwaardige standaard worden gezet voor een toekomstige meer routinematige uitvoering. Bovendien, zo wordt in het RIVM rapport 'Prioritering in processen van de Europese stoffenwetgeving REACH en CLP' (2010) aangegeven, kunnen de betrokken partijen zo ervaring opdoen met de uitvoering van die processen en kunnen eventuele onvolkomenheden en onduidelijkheden aan het licht komen. Op deze manier wordt een scherper beeld gevormd bij betrokkenen van het verloop, het capaciteitsbeslag en de mogelijke risico's van de diverse processen en instrumenten. Aldus kan de Nederlandse organisatie goed op de uitvoering van REACH taken worden uitgelijnd.

Vanuit deze overwegingen heeft de Nederlandse vertegenwoordiger in de vergadering van bevoegde instanties (CA REACH, later CARACAL) actief voorstellen (zoals amendementen van ECHA-besluiten) en Nederlandse besluiten (zoals Annex XV dossiers) ingebracht, die mede de basis vormden voor het werk in de overige comités. In de periode 2007-2010 hebben zes CA REACH/CARACAL bijeenkomsten plaatsgevonden.

De andere comités waarin de Nederlandse deskundigen zitting hebben (Comité Lidstaten (MSC), Comité Risicoanalyse (RAC) en Comité Sociaaleconomische Analyse (SEAC))³⁰ zijn door de jaren heen gemiddeld 3 tot 4 keer per jaar bijeen geweest (met een maximum voor het RAC van 6 keer per jaar). De Nederlandse deskundigen hebben daarin – voortbouwend op besluiten in CA REACH/CARACAL bijeenkomsten en eerdergenoemde beleidsstrategie – posities gekozen en werkzaamheden uitgevoerd en daarmee de Nederlandse inzet daadwerkelijk vorm gegeven. In de onderstaande subparagrafen beschrijven we deze concrete inzet.

3.2.2 Dossierevaluaties

In 2009 en 2010 zijn uiteenlopende taken uitgevoerd in het kader van dossierevaluaties. Het gaat hier om vragen en opmerkingen bij ontwerpbesluiten van ECHA over PPORD's

³⁰ Op FORUM gaan we in hoofdstuk 5 in.

(stoffen voor onderzoek en ontwikkeling van processen en producten, waarvoor een beperktere registratieverplichting geldt) en compliance checks (beoordelingen of dossiers aan de wetgeving voldoen) en om inbreng over testvoorstellen via het MSC. Tabel 2 geeft de opgave van Bureau REACH weer van de hoeveelheid dossiers waarvoor de verschillende typen werkzaamheden zijn uitgevoerd. De verwachting is dat vanaf 2011 het aanbod aan ontwerpbesluiten sterk zal stijgen.

Tabel 2. Werkzaamheden voor dossierevaluatie

(Bron: Bureau REACH)

	Uitgevoerd 2008	Uitgevoerd 2009	Uitgevoerd 2010	Prognose 2011
PPORDs ⁽¹⁾	0 (2)	4 (8)	0 (10)	20 (n.a.)
Compliance checks ⁽²⁾	0 (0)	0 (0)	14 (17)	n.a. (50)
Testvoorstellen ⁽²⁾	0 (0)	1 (1)	5 (7)	n.a. (50)

⁽¹⁾: Tussen haakjes staat het totaal aantal Nederlandse PPORDs per jaar

⁽²⁾: Tussen haakjes staat het jaarlijkse totaal aantal dossiers dat door ECHA in concept is beoordeeld

n.a.: niet aangegeven

3.2.3 Annex XV dossiers voor (de kandidatenlijst voor) autorisatie (SVHC)

Zeer ernstige zorgstoffen kunnen binnen REACH onder een autorisatieplicht worden gebracht. Deze plicht geldt voor stoffen die op de (Annex XIV) autorisatielijst staan. Bij stoffen die op deze lijst staan wordt autorisatie alleen verleend als een bedrijf kan aantonen dat voor een specifiek gebruik de risico's aanvaardbaar en beheersbaar zijn en/of als de sociaaleconomische overwegingen zwaarder wegen dan de risico's. Lidstaten en Commissie kunnen stoffen aan de kandidatenlijst voor Annex XIV lijst toevoegen door een Annex XV dossier samen te stellen en in te dienen bij het ECHA. Na opname op de kandidatenlijst kan ECHA een voorstel formuleren voor de Commissie voor opname in Annex XIV. Bij dit voorstel adviseert het Comité Lidstaten (MSC). De Nederlandse vertegenwoordiging in het MSC heeft, bijgestaan door Bureau REACH, dossiers ingebracht en aan dossiers van andere lidstaten bijgedragen of deze van commentaar voorzien. Daarbij is Nederland meermalen als rapporteur opgetreden. Tabel 3 geeft dit weer.

Tabel 3. Werkzaamheden voor kandidatenlijst en autorisatie

Bronnen: Projectplannen REACH Taakveld, RIVM 2009 (BR), NL REACH reporting questionnaire (opgave CA NL); Overzicht 'Functioning of the Committees (mandates and workload)', ECHA 2010.

	Uitgevoerd 2008 (BR)	Uitgevoerd 2009 (BR)	Uitgevoerd 2010 (BR)	Totaal NL tot 2010 (CA)	Totaal MSC tot 2010 (ECHA)	Prognose 2011 (BR)	Prognose 2011 (ECHA)
NL dossier voor kandidatenlijst	1	1	4	6	46*	10	40*
NL commentaar op dossiers voor kandidatenlijst van andere lidstaten en ECHA	15	14	11	40	46*	n.a.	n.a.
(Co)Rapporteur kandidatenlijst	0	2	2	4	46*	n.a.	n.a.
NL commentaar op voordracht amendering Annex XIV	0	8	7	15	15	5-10	15
(Co)Rapporteur voorstellen amendering Annex XIV	0	2	2	4	15	n.a.	n.a.

	Uitgevoerd 2008 (BR)	Uitgevoerd 2009 (BR)	Uitgevoerd 2010 (BR)	Totaal NL tot 2010 (CA)	Totaal MSC tot 2010 (ECHA)	Prognose 2011 (BR)	Prognose 2011 (ECHA)
Autorisatie verzoeken	0	0	0	0	0	0	10

* gaat om totaal van alle door NL, overige lidstaten en ECHA ingediende dossiers

n.a. = niet aangegeven

Zichtbaar is dat Nederland een substantiële bijdrage heeft geleverd aan de uitvoering van deze taken binnen het MSC. Op bijna alle dossiers heeft de Nederlandse vertegenwoordiger commentaar ingebracht. In acht dossiers is (de eerste prioriteringsronde) de Nederlandse vertegenwoordiger als rapporteur opgetreden. Ook heeft Nederland zelf zes dossiers ingebracht.

Het grijs gearceerde deel van de tabel laat helder zien dat de werkbelasting in het MSC op dit punt zal toenemen.

Overigens heeft de bevoegde instantie van Nederland (in de verplichte verslaglegging over de werking van REACH op het eigen grondgebied)³¹ aan de Commissie laten weten dat de frequentie waarmee stoffen van de kandidatenlijst op de autorisatielijst worden geplaatst (nu: eens in de twee jaar) te laag is om een veilig gebruik van SVHC stoffen in de komende tien jaar te bespoedigen, wat haars inziens ook niet bijdraagt aan het publieke vertrouwen in REACH. Inmiddels is besloten tot een verhoging van deze frequentie, waardoor de werkdruk uiteraard nog meer zal toenemen.

3.2.4 Annex XV dossiers restrictie

Voor de meest zorgwekkende chemische stoffen kunnen restricties (beperkingen) worden ingesteld met betrekking tot de productie, het in de handel brengen en het gebruik ervan. Daarbij kan het gaan om een volledig verbod of om eisen aan bepaald gebruik van een stof. De stoffen waaraan restricties zijn verbonden, staan in bijlage XVII van REACH. Ook in dit geval kunnen Lidstaten en Commissie stoffen aan deze lijst toevoegen door een Annex XV dossier samen te stellen en in te dienen bij het ECHA, waarna deze een voorstel voor de Commissie formuleert. Bij dit voorstel adviseren het Comité Risicobeoordeling (RAC) – over de risico's voor mens en milieu en de beheersing van die risico's – en het Comité Sociaaleconomische Analyse (SEAC) – die de voor- en nadelen van een maatregel voor de samenleving als geheel afweegt.

De eerste restrictiedossiers zijn vanaf 2010 door RAC en SEAC in behandeling genomen. Daaraan voorafgaand zijn trainingen georganiseerd en zijn – met name binnen SEAC – try outs gedaan met transitiedossiers en cases, om ervaring op te doen met de nieuwe werkwijze en toepassing van de criteria. In de aanloop naar de indiening van dossiers heeft Bureau REACH ook een Nederlands dossier voorbereid. Het betrof hier een dossier – voor de chemische stof SCCP, een mengsel van gechlloreerde paraffines – in het kader van een bijzondere procedure voor herziening van een bestaande restrictie (REACH, artikel 69 lid5). Op basis van verkenning van de verschillende *Risk Management Options* (RMO's) heeft NL voorgesteld de stof in de EU POP verordening 850/2004 in te brengen (en dus niet in REACH).

³¹ MS REACH Reporting Questionnaire, ingevuld door Lidstaat Nederland (2010).

Met het uitproberen van deze nieuwe procedure heeft Nederland de Commissie ertoe bewogen om uitvoeringsmodaliteiten te formuleren.

Voor één van de dossiers die in 2010 in behandeling zijn genomen (betreffende kwik in meetinstrumenten), treedt Nederland vanuit het SEAC als rapporteur op. Tabel 4 geeft de werkzaamheden van RAC en SEAC in het kader van restricties weer. Overigens verricht het RAC naast de taken voor de Annex VX restrictiedossiers, ook taken voor de classificatie van stoffen in het kader van de CLP verordening.

Tabel 4. Werkzaamheden voor restricties

Bronnen: *Projectplan REACH Taakveld, RIVM 2009 (BR)*, *NL REACH reporting questionnaire (opgave CA NL)*; *Overzicht 'Functioning of the Committees (mandates and workload)', ECHA 2010.*

	Uitgevoerd 2008 (BR)	Uitgevoerd 2009 (BR)	Uitgevoerd 2010 (BR)	Totaal NL tot 2010 (CA)	Totaal tot 2010 (ECHA)	Prognose 2011 (BR)	Prognose 2011 (ECHA)
NL dossier#	0	0*	0*	0*	0*	1-2	3-10
MS of ECHA dossier	0	5	3 – 10	1-3	4	n.a.	12
NL commentaar op andere restrictievoorstellen	0	0	4	4	4	2-5	12
(Co)Rapporteur	0	0	1	1	4	1	12

Naast de formeel ingediende restrictievoorstellen heeft NL in de periode 2007-2009 ook 8 Risk Management Options analyses (RMO's) opgesteld en ter beoordeling voorgelegd aan de collega-lidstaten en ECHA en daarnaast 24 RMO's van andere lidstaten en ECHA van commentaar voorzien. De RMO dient om een eerste verkenning uit te voeren welk beleidsinstrument (autorisatie, restrictie, of een instrument buiten REACH) het best kan worden ingezet om de risico's van de stof te beheersen.

* De voorbereidingen voor het opstellen van een restrictiedossier zijn wel gedaan voor de stof SCCP, maar gedurende het proces werd duidelijk dat deze stof middels de POP Verordening zwaar aan banden zal worden gelegd en een restrictie binnen REACH niet langer opportuun lijkt.

n.a. = niet aangegeven

Wederom is zichtbaar dat Nederland – gericht, zie paragraaf 3.2.1 – een actieve rol speelt bij zowel het opstellen van een dossier (zonder deze evenwel voor restrictie aan te dragen) als bij de behandeling van dossiers en het optreden als rapporteur (bij 1 van de 4 dossiers). In het geval van de RAC komt daar nog bij dat werkzaamheden voor de classificatie van stoffen in het kader van CLP afzonderlijk een aanzienlijke werkdruk met zich meebrengen – zelfs zodanig dat ECHA en de Commissie in de loop van 2010 het verzoek aan lidstaten hebben uitgedaan om meer capaciteit aan het RAC ter beschikking te stellen. Met lede ogen neemt men vanuit ECHA waar dat Nederland zich vooralsnog tot het voordragen van één RAC lid beperkt.

Ook is weer zichtbaar (in het grijs gearceerde deel van de tabel en volgend uit het relatief grote aantal (commentaren op) RMO's – van belang om voortijdig na te gaan of een restrictie nuttig en nodig is en daarover advies te geven aan EU-collega's) dat de werkbelasting als gevolg van REACH de komende jaren gaat toenemen.

Bij de behandeling van deze eerste restrictiedossiers in REACH verband zijn de werkwijze en de toepassing van de criteria binnen RAC en – vooral – SEAC nog relatief nieuw. De

Nederlandse experts in beide comités zijn zich hier actief mee gaan bezighouden. Daarbij is het hun ervaring dat zij tot de weinigen behoren ('hooguit tien, maar meestal maximaal vijf') die goed gedocumenteerd ter tafel komen en een actieve inbreng hebben, en dat zij meermalen ook de enigen blijken te zijn die op basis van toetsing van de dossiers aan de overeengekomen criteria non-conformity concluderen. Hierdoor zijn zij al enige malen in een positie beland waarin zij een afweging hadden te maken tussen vasthouden aan hun conclusie met vertraging tot gevolg, of meegaan met de communis opinio en daarmee mede verantwoordelijk zijn voor mogelijke verwatering van de criteria. Nederland kiest er daarbij overigens steevast voor de consensus niet te blokkeren, zij het niet zonder, in afstemming met de Nederlandse bevoegde instantie, een kritisch geluid te hebben laten horen.

De afweging tussen strikte toepassing van criteria en spoedige afhandeling van dossiers is inherent aan het werk van RAC en SEAC. De indruk dat de Nederlandse experts daarin alleen staan, lijkt de keerzijde te zijn van hun actieve houding. Anders gezegd: het feit dat Nederland als een van de weinige lidstaten serieus in de dossiers duikt, maakt dat ze ook als een van de weinige lidstaten de nuttige maar minder dankbare rol krijgt te spelen om de afweging te maken tussen het kwaliteitsniveau en de voortvarendheid van het werk. Nederland maakt die afweging in alle zichtbaarheid binnen comités en CARACAL, wat naar onze (onderzoekers) indruk positief bijdraagt aan een bewuste keuze binnen RAC en SEAC voor het gewenste kwaliteitsniveau van de werkzaamheden, ook onder situaties van hoge tijdsdruk. De deadlines (30 dagen voor een conformity check en 9 maanden voor een opinie) worden tot nu toe steeds gehaald, maar de druk is steeds al voelbaar. Overigens is in RAC en SEAC afgesproken dat men de procedures na de eerste vier restrictiedossiers gaat evalueren.

Anders dan de MSC, worden RAC en SEAC geacht onafhankelijke expertcomités te zijn waar besluiten voortkomen uit kracht van argumenten in plaats van uit politiek gewicht of coalitievorming. Inderdaad vinden vooroverleg en afstemming tussen lidstaten bij het MSC meer plaats dan bij RAC of SEAC. Niettemin bestaat bij waarnemers vanuit ECHA wel de indruk dat sommige Nederlandse experts wat eenzijdig argumentatief te werk gaan zonder actief hun medestand te organiseren. Ook neemt men soms meer geneigdheid waar tot het signaleren van een probleem dan tot het mee zoeken naar een oplossing.

3.3 Additionele inzet van Nederland

Buiten de verplichte en redelijkerwijs in te vullen taken, zijn er ook nog additionele activiteiten die lidstaten kunnen uitvoeren om de REACH systematiek verder uit te bouwen. Deze zijn eerder aangeduid als de activiteiten waarmee lidstaten hun ambitie met REACH tot uitdrukking kunnen brengen (weergegeven als de lijst met activiteiten A1 t/m A6 in bijlage C). Nederland heeft een grote hoeveelheid van deze activiteiten *con gusto* opgepakt.

Nederland (het RIVM) was ook in de voorbereidingen voor REACH al een van de meer actieve spelers bij de ontwikkeling van belangrijke richtsnoer documenten zoals die vanuit REACH Implementatie Project (RIP) 3.2 (vereiste data) en RIP 3.3. (o.a. over alternatieven voor dierproeven). Ook bij de voorbereiding van de uitvoering was het actief, onder meer door in 2004 een workshop te organiseren met collega-instituten vanuit andere lidstaten en

de resultaten daarvan in te brengen in het onderhandelingsproces. In de periode 2007 – 2010 zijn deze activiteiten voortgezet.³² Onderstaand beschrijven we deze.

- *Bijdragen aan doorontwikkelen richtsnoeren (follow-up RIP's)*

In aansluiting op eerdere betrokkenheid bij RIP's is Nederland vooral betrokken geweest bij de ontwikkeling van drie typen richtsnoer documenten voor nanomaterialen.

- *Follow-up SVHC lijsten (inbreng met prioriteit voor kandidatenlijst art 58)*

Nederland heeft actief bijgedragen aan het prioriteren van stoffen op de kandidatenlijst en het voordragen van stoffen voor opname op de autorisatielijst (annex XIV). Bij de eerste ronde daarvoor is de Nederlandse vertegenwoordiger binnen het MSC opgetreden als rapporteur. Bij de tweede ronde was deze werkgroep lid (en was Polen rapporteur). Als reden voor deze inzet wordt genoemd dat 'de prioritering op een juiste manier moet gebeuren, dat in de eerste rondes een standaard wordt neergezet voor de verdere besluitvorming, en dat dit het moment is om aan te tonen dat de REACH systematiek werkt.'

- *Ontwikkelen van (Annex XIII) criteria voor het vaststellen van PBT-eigenschappen van stoffen*

Ook op dit onderwerp heeft Nederland een stevige inbreng gehad. De Nederlandse inzet was om dicht bij de vigerende Nederlandse criteria te blijven. Dat wil zeggen: niet al te restrictieve criteria zodat het mogelijk werd gemaakt verschillende aanwijzingen voor PBT-eigenschappen met elkaar in verband te brengen. Over het resulterende voorstel voor criteria ontstond op Commissieniveau onenigheid met een vastlopend proces tot gevolg. Dit is pas weer vlotgetrokken bij het aantreden van nieuwe EU Commissarissen, in een proces waaraan ook Nederland nog een bijdrage heeft geleverd.

- *Workshops, methodeontwikkeling*

Nederland, Bureau REACH en RIVM doen veel aan methodeontwikkeling, zowel ten behoeve van REACH als in strategische OECD projecten. Deze methodieken betreffen o.m. nanomaterialen en humaan en milieugevaar- en -risicobeoordeling.

Nederland stelt zich in Europese workshops actief op. Het RIVM / Bureau REACH toont een grote bereidheid om de zelf ontwikkelde methoden toe te lichten en over te dragen. Het stuit daarbij op veel belangstelling van andere lidstaten (bijvoorbeeld waar het om QSAR en read across methoden gaat). Ook denkt Nederland in een vroeg stadium actief mee met andere lidstaten en met ECHA over te ontwikkelen prioriteiten en werkwijzen. Het is de Nederlandse ervaring dat dit nuttig is om de grotere lijnen uit te zetten. Bovendien blijkt Nederland veel kennis op de betreffende terreinen te hebben die de effectiviteit en efficiency van Europese praktijken ten goede kunnen komen. Door deze kennispositie, alsook door de intensieve betrokkenheid bij de uitvoering van REACH in deze periode, heeft het RIVM ook steeds meer een adviesrol richting ECHA gekregen.

Op deze plaats dient ook het ontwikkelwerk genoemd te worden dat TNO in opdracht van SZW doet aan blootstellingsscenario's en het programma 'stoffenmanager', alsook het werk dat RIVM in opdracht van VWS doet.

³² Overzichten mede gebaseerd op jaarverslagen werkzaamheden RIVM in opdracht van DGM/VROM/Risicobeleid 2007 en 2008, en de RIVM Werkplannen Taakveld REACH 2009 en 2010.

- *Trainingen*

Vanuit Nederland zijn diverse trainingen verzorgd, voor ECHA en voor (onderdelen van) andere lidstaten. Zo heeft het RIVM voor ECHA trainingen verzorgd en heeft de VROM Inspectie een leidende rol bij de trainingen aan inspecties van andere lidstaten. Binnen Nederland zijn trainingen verzorgd voor de inspecties, REACH Helpdesk medewerkers, het bedrijfsleven en ECHA.

- *En voorts: GRIP*

Op initiatief van Nederland is onder de naam 'GRIP' (Group on REACH Interpretation Problems) een informele samenwerking tussen een aantal lidstaten opgezet (met o.m. Duitsland, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, en in mindere mate Frankrijk, België en Oostenrijk). Deze virtuele groep bespreekt onderling interpretatieproblemen die men tegenkomt of uit het bedrijfsleven krijgt aangereikt, om ze vervolgens in het tripartite CARACAL-overleg tussen de Commissie, ECHA en bevoegde instanties van de lidstaten in te brengen. Nederland is een voortrekker in deze groep. Men probeert vanuit de achterliggende bedoeling van de REACH regelgeving overeenstemming te bereiken over werkbare en effectieve interpretaties, zodat hierover in CARACAL verband sneller overeenstemming kan worden bereikt.

Voorbeelden van in GRIP verband besproken interpretatieproblemen zijn:

- status en wijze van registreren van monomeren en polymeren
- toepassing van REACH op zee
- gerecycled afval
- non-phase-in stoffen in vanuit de VS geïmporteerde cosmetica
- vertrouwelijkheid van informatie van genotificeerde stoffen
- gist extracten
- reikwijdte van rol 'Only Representative'
- wijze van registreren ionenmengsels
- weergave registratienummer op VIB's (deels afgedekt)

Het merendeel van de in de GRIP besproken onderwerpen zijn opgelost en hebben – volgens zowel betrokkenen van overheidszijde als vanuit de bedrijven – bijgedragen aan de uitvoerbaarheid van REACH. Niet altijd kon Nederland zijn opvattingen geheel realiseren. Het bleek bijvoorbeeld niet mogelijk om in CARACAL overeenstemming te bereiken over gerecycled afval (moet, anders dan de Nederlandse inzet was, wel geregistreerd worden). In vervolg hierop heeft de Nederlandse overheid de recyclingbedrijven in NL geïnformeerd over hun plichten.

3.4 De bestuurlijke gremia

Nederland heeft actief geparticipeerd in de verschillende bestuurlijke gremia. Dit zijn:

- *CARACAL*, over beleidsinterpretaties van REACH en werkverdeling binnen Nederland en tussen de lidstaten, afstemming REACH en CLP; gemiddeld 4 keer per jaar
- *Comitologie*, in het kader van Commissiebesluiten in het kader van REACH; frequentie afhankelijk van de aan de orde zijnde Commissiebesluiten;
- *Management Board*, over de aansturing van het ECHA; gemiddeld 6 keer per jaar.

In al deze overleggen speelt de Nederlandse vertegenwoordiging steevast een actieve rol. Betrokkenen en waarnemers bevestigen dat Nederland tot de kleine groep van actieve landen behoort, samen met landen als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en in mindere mate Frankrijk en Denemarken.

Een aantal waarnemingen van betrokkenen bij deze overleggen (in het bijzonder vanuit de Europese Commissie, ECHA en waarnemers vanuit het bedrijfsleven en NGO's) zijn:

- De Nederlandse inbreng is over het algemeen goed voorbereid en onderling – tussen de verschillende gremia en vertegenwoordigers – goed afgestemd. Dit stemt overeen met het expliciete streven vanuit de bevoegde instantie (VROM) om in de verschillende REACH organen gecoördineerd op te treden en met één mond te spreken. Een enkele mogelijke uitzondering hierop vormt de inbreng in FORUM vanuit de Nederlandse inspecties, die lijkt af te wijken van het geluid in andere organen.
- De Nederlandse inbreng wordt over het algemeen gezien als zeer deskundig. Op chemisch-inhoudelijk gebied wordt Nederland als een autoriteit gezien.
- De Nederlandse inbreng is in balans en vertoont geen kleuring richting een bedrijfsleven- of NGO-agenda. Men neemt waar dat de Nederlandse inzet vooral gericht is op het tot stand brengen van een werkbaar, uitvoerbaar en werkzaam REACH.
- De Nederlandse inbreng is erop gericht zelf (mee) te beslissen over beleidsmatige en stoffenaangelegenheden. Dit vertaalt zich onder meer in het streven naar besluitvorming in intergouvernementeel verband in plaats van door de Europese Commissie. Men zou dit een 'sovereiniteitsbenadering' kunnen noemen. Het GRIP-initiatief is hiervan een voorbeeld (vis-à-vis de Directors Contact Group (DCG), waar de bevoegde instanties slechts indirect meebesluiten; meer hierover in hoofdstuk 4).

3.5 De inzet op prioriteiten

Om bij de keuzes voor aan te pakken dossiers en stoffen en voor de Nederlandse inzet bij de Europese werkprocessen gericht te werk te kunnen gaan en aan te sluiten bij de Nederlandse beleidsprioriteiten (in afweging met de daarvoor beschikbare middelen), zijn in eerste aanleg formele afstemmingsprocedures en -afspraken gemaakt. Deze zijn weergegeven in paragraaf 2.3 van dit rapport.

In aanvulling hierop zijn de afgelopen jaren verdere hulpmiddelen ontwikkeld om gericht te kunnen prioriteren. Een belangrijk onderdeel hiervan is het rapport dat het RIVM heeft opgesteld over prioritering in processen, toe te passen bij o.a. stofbeoordeling (RIVM, 2010). Dit rapport is eind 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 2010-2011, 21501-08, nr. 341). Het rapport is om meerdere redenen vervaardigd:

- om in staat te zijn bij een steeds groter aanbod van dossiers op afgewogen wijze prioriteiten te kunnen stellen,
- om daarbij de beleidsprioriteiten van de verschillende departementen mee te kunnen nemen,
- alsook om de beoordelaars in staat te stellen in korte tijd dossiers te toetsen (iets wat van door de wol geverfde wetenschappers die gewend zijn dossiers altijd grondig te beoordelen, een nieuwe houding vergt).

In de aanbiedingsbrief bij het rapport is te lezen dat de systematiek "erop gericht is de prioritering op een zo efficiënt mogelijke manier te doen, rekening houdend met het type

proces, de beschikbare informatie, de beschikbare wettelijke termijnen en de beschikbare tijd en financiën.”

Voorts hanteert Bureau REACH een screeningsprogramma. Deze helpt bij de bepaling aan welke stoffen men wel of geen aandacht besteedt. Aan de hand van de chemische structuur van een stof wordt bepaald of en zo ja in welke mate van een gevaar sprake kan zijn. Op die wijze kunnen de meest relevante stoffen geselecteerd worden, ongeacht de inhoud van het ingediende dossier – dat immers van hogere of lagere kwaliteit kan zijn.

Deze hulpmiddelen verminderen de coördinatielast maar laten onverlet dat geregeld afstemming met en tussen de beleidsverantwoordelijke departementen nodig is. Zoals evenwel al is beschreven in de paragrafen 2.3.1 en 2.4 (en in het bijzonder uit Figuur 2 bleek), is de personele inzet van de departementen minder geweest dan als nodig was ingeschat om de taken goed te kunnen uitvoeren. Sommige afgesproken vormen van afstemming vinden dan ook minder plaats, of meer op ad hoc basis, dan was voorgenomen. In de praktijk komt het er op neer dat de departementen van VWS, SZW, EZ en LNV op basis van een heroverweging van hun prioriteiten ervoor gekozen hebben de algemene uitvoering van REACH aan VROM en Bureau REACH over te laten. Dit vooral ook vanwege een groot vertrouwen in de kwaliteit van het werk dat VROM en Bureau REACH bij de uitvoering van REACH verzetten.

VROM heeft, als coördinerend en eerst beleidsverantwoordelijk departement, haar taak grotendeels ingevuld in overeenstemming met de oorspronkelijke bedoeling. Ook Bureau REACH handelt conform de oorspronkelijke opzet. Als gezegd leveren de andere departementen elk individuele sturing, die qua detaillering en inzet per departement verschilt. Zowel VROM als Bureau REACH geven aan behoefte te hebben aan bij de gegroeide situatie passende, meer efficiënte afspraken over taakverdeling en coördinatie. Dit onderwerp is onderkend in het MO, als gevolg waarvan nu aan nieuw vorm te geven afspraken wordt gewerkt.

De departementen hebben zicht op wat Bureau REACH onder hun verantwoordelijkheid aan uitvoeringswerkzaamheden verricht en zijn in de gelegenheid bij te sturen wanneer zij dat wenselijk achten. Bureau REACH ervaart het uitblijven van bijsturing evenwel als een te impliciete vorm van instemming, en geeft aan behoefte te hebben aan een meer expliciete mandatering.

3.6 Kortom: beschouwing uitvoering van NL overheidstaken in REACH

- *Uitvoering met ambitie*

In dit hoofdstuk is beschreven hoe de Nederlandse overheid de taken heeft uitgevoerd die zij zelf binnen REACH heeft te vervullen voor de evaluatie, autorisatie en restrictie van stoffen en voor het onderhoud en de verdere uitbouw van de REACH systematiek. Het gaat hier om taken waarmee de lidstaten een redelijk deel op zich nemen van de totale werklast voor alle Lidstaten die REACH met zich meebrengt. Op grond van het beschrevene in dit hoofdstuk kunnen we vaststellen dat de Nederlandse overheid deze taken met ambitie heeft opgepakt. Zowel waar het gaat om de behandeling van dossiers en het optreden als rapporteur als om de deelname aan diverse bestuurlijke gremia, is het beeld dat Nederland

– samen met een beperkt aantal andere lidstaten – een serieus aandeel in de werkzaamheden levert.

Ook waar het gaat om additionele taken als het bijdragen aan richtsnoeren, opvolglijsten voor SHVC (Substances of Very High Concern; zeer ernstige zorgstoffen), ontwikkelen van criteria voor PBT-eigenschappen (Persistent, Bio-accumulerend en Toxisch), workshops, methodiekontwikkeling en trainingen, toont Nederland een actieve inzet.

Ook is beschreven hoe mede op Nederlands initiatief de GRIP ('Group on REACH Interpretation Problems') is opgericht, waarmee werkbare oplossingen voor REACH interpretatieproblemen gezocht en ook geregeld gevonden zijn.

- *De inzet*

Deze actieve inzet van Nederlandse zijde volgt uit de gerichte strategie om alle REACH processen zo snel mogelijk een keer uit te voeren. Dit gebeurt vanuit een Nederlandse visie op een optimale uitvoering van REACH en de specifieke deskundigheid die Nederland hiervoor te bieden heeft. De gedachte is dat met het snel doorlopen van alle processen een hoogwaardige standaard kan worden gezet voor een toekomstige meer routinematige uitvoering, en tevens een scherper beeld kan worden verkregen van het verloop, het capaciteitsbeslag en de mogelijke risico's van de diverse processen en instrumenten. Uit de actieve houding spreekt evenzeer een – ook historische – betrokkenheid van Nederland bij het stoffenbeleid en in het bijzonder bij de totstandkoming van REACH. Deze vertaalt zich in dit stadium in een commitment om ertoe bij te dragen dat ook daadwerkelijk een werkbaar en werkzaam Europees systeem ontstaat. Ook de van oudsher sterke kennispositie van Nederland, met een instituut als het RIVM met internationale naam en faam, draagt aan de actieve houding bij. En overigens correleert de actieve inzet van de Nederlandse overheid ook met het relatief zware belang van de chemische industrie voor de Nederlandse economie, zonder dat daar in dit onderzoek evenwel een causaal verband tussen gevonden is.

Het hoge activiteitsniveau staat wel enigermate in contrast met de eerder beschreven – afnemende – beschikbare capaciteit en middelen waarop wordt gebouwd. Deels is dit te verklaren vanuit het feit dat de Nederlandse overheid ook in de vroege aanvang van REACH de volle capaciteit al gericht heeft ingezet. Daarnaast kan niet anders dan geconstateerd worden dat de Nederlandse overheid haar inbreng efficiënt levert, wat mede mogelijk wordt gemaakt door de persoonlijke inzet en professionele bevoegdheid van direct betrokkenen.

- *Opvallende zaken*

Een aantal zaken valt op bij de Nederlandse inzet. Om te beginnen is dat de – in de ogen van waarnemers – gebalanceerde positie, die niet zozeer van een industrie- of NGO-georiënteerde agenda getuigt maar vooral van een inzet om van REACH een werkend systeem te maken. Ook de deskundige, goed voorbereide en onderbouwde inbreng lijkt kenmerkend voor Nederland. Beide kenmerken stroken met wat hiervoor is opgemerkt over de Nederlandse motieven. Ze maken dat Nederland een door de Europese Commissie, ECHA, bedrijfsleven en NGO's gewaardeerde speler in het REACH veld is, wiens bijdrage als nadrukkelijk constructief voor de uitbouw van de systematiek wordt gezien.

Een bijverschijnsel van het actieve engagement van de Nederlandse experts is het feit dat ze zich soms in een wat eenzame positie geplaatst zien voor een afweging tussen strikte toepassing van criteria en een spoedige afhandeling van dossiers; iets waarbij Nederland er overigens omwille van de voortgang steevast voor kiest om niet de consensus te blokkeren. Die eenzame positie kan soms mede gevolg zijn van een argumentatieve insteek van Nederlandse experts, met wat mindere gerichtheid op het organiseren van medestand.

Een ander kenmerk dat opvalt aan het Nederlandse optreden in het algemeen, is de sterke behoefte om met een gecoördineerde inbreng en sprekend met één mond, zelf actief binnen de REACH gremia mee te beslissen. We hebben dit aangeduid als de intergouvernementele of soevereiniteitsbenadering. De hiervoor vereiste interne coördinatie tussen de Nederlandse vertegenwoordigers staat met de toenemende werkbelasting voor de toekomst echter steeds meer onder druk.

- *Werkbelasting*

De toenemende werkbelasting in deze en de komende jaren is een kwestie die over de volle breedte van de overheidstaken in het oog springt (waarbij bovendien nog sprake is van samenloop met de toenemende drukte in het kader van de EU-GHS verordening, waarvoor ook werk wordt verricht in het Comité Risicobeoordeling van het ECHA). Zij wordt nog prangender nu de frequentie van het plaatsen van stoffen op de autorisatielijst wordt verhoogd, zoals Nederland heeft bepleit. Om bij hogere werkbelasting gericht en selectief te werk te kunnen gaan, heeft het RIVM een rapport opgesteld voor prioritering in processen. Tevens is Bureau REACH een screeningsprogramma gaan hanteren waarmee men gericht kan inzetten op stoffen met verhoogd risico. Daarmee is een toekomstig capaciteits- en coördinatieprobleem om de huidige ambities te kunnen blijven waarmaken, echter nog niet afgewend.

4. De NL facilitering van de taken van bedrijven in REACH

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop de Nederlandse overheid bedrijven heeft gefaciliteerd bij hun naleving van REACH. In directe zin is dit langs twee wegen gebeurd: door middel van de Helpdesk REACH – een direct voortvloeisel uit de REACH regelgeving (artikel 124) – en in de vorm van een voorlichtingscampagne gericht op het tijdig laten kennis nemen van de komst van REACH en van de consequenties van deze regelgeving voor het bedrijfsleven.

Vatten we ‘facilitering van bedrijven’ ruimer op, dan valt meer van wat de Nederlandse overheid de afgelopen drie jaar gedaan heeft hieronder. Immers, zoals we in hoofdstuk 3 hebben vastgesteld is veel van de Nederlandse inzet erop gericht om van REACH een – ook voor bedrijven – werkbaar en werkend systeem te maken. In dit hoofdstuk beperken we ons evenwel tot die activiteiten die direct gericht zijn op het ondersteunen van bedrijven. In hoofdstuk 6, dat handelt over de impact van REACH op de Nederlandse bedrijven en op de invloed van de Nederlandse overheid daarop, bezien we in bredere zin met welke meer en minder direct op bedrijven gerichte activiteiten de Nederlandse overheid de bedrijven behulpzaam is geweest.

In de volgende paragraaf (4.2) gaan we in op de facilitering van bedrijven door middel van de Helpdesk REACH. De paragraaf daarna (4.3) behandelt de voorlichtingscampagne. Paragraaf 4.4 gaat in op de overige direct faciliterende activiteiten die de Nederlandse overheid heeft ondernomen. Afzonderlijk staan we in paragraaf 4.5 nog stil bij de activiteiten gericht op publieksvoorlichting. We sluiten het hoofdstuk af met tussentijdse conclusies (4.6).

4.2 Helpdesk

4.2.1 Helpdesk in REACH

Artikel 124 van REACH schrijft voor dat de lidstaten een helpdesk moeten instellen om fabrikanten, importeurs, downstream gebruikers en overige belanghebbende partijen informatie te verstrekken over hun respectieve verantwoordelijkheden en verplichtingen.

4.2.2 Invulling in Nederland

Het rapport ‘Blauwdruk REACH-Helpdesk’³³ benoemt de inhoudelijke, functionele, organisatorische en technische vereisten waaraan de helpdesk moet voldoen. Het vormt daarmee een basisdocument voor de oprichting van de helpdesk. De blauwdruk is opgesteld in overleg tussen vertegenwoordigers van overheid (departementen, inspecties) en bedrijfsleven (branche- en koepelorganisaties).

³³ Blauwdruk REACH-Helpdesk, Ministerie VROM, KPMG Sustainability B.V. 13 juni 2006

De uitgangspunten voor het opstellen van de blauwdruk zijn:

- *Eigen verantwoordelijkheid bedrijfsleven.*
De overheid wil de verantwoordelijkheid voor het informeren over REACH zo goed als mogelijk invullen, zonder daarbij in de verantwoordelijkheid van de bedrijven te treden.
- *Samenwerking met bedrijfsleven.*
De overheid streeft naar optimale samenwerking met het bedrijfsleven, enerzijds om langs die weg de informatiebehoefte bij belanghebbenden vast te stellen, anderzijds om zorgvuldige afstemming te bewerkstelligen met de activiteiten die onder de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven vallen en daar zullen worden uitgevoerd.
- *'Eén loket'-gedachte*
De 'één loket'-gedachte, zoals geformuleerd in het Programma Andere overheid (PAO), gaat om het resultaat en niet om de vorm. De burger of het bedrijf hoeft zich bij voorkeur niet te wenden tot meer dan één 'loket'.

In de blauwdruk zijn voor de Helpdesk REACH de volgende missie en doelgroep benoemd.

- *Missie*

De REACH-Helpdesk informeert de doelgroep over REACH en beantwoordt tijdig specifieke vragen over diens verantwoordelijkheden en verplichtingen binnen REACH. Indien gewenst/nodig helpt de Helpdesk een vragensteller op weg, door gericht door te verwijzen. Daarnaast signaleert de Helpdesk trends en ontwikkelingen in vragen. Deze missie wordt uitgelegd als dat de Helpdesk REACH wel vertelt wát (de verplichtingen zijn) maar niet hoe (deze verplichtingen kunnen worden nagekomen). Dat laatste wordt overgelaten aan de brancheorganisaties, Kamers van Koophandel en consultancy bedrijven.³⁴ De 'tijdigheid' van het antwoord is geoperationaliseerd als 'uiterlijk in 5 dagen (het streven is erop gericht binnen 3 werkdagen te antwoorden), behoudens uitzonderlijke gevallen wanneer bijvoorbeeld geen antwoord beschikbaar is'.

- *Doelgroep*

De primaire doelgroep bestaat uit individuele bedrijven en de sector/brancheorganisaties. Secundaire doelgroepen zijn bijv. vergunningverleners, handhavers, consumenten en NGO's, maar ook consultants, testlaboratoria, advocaten en accountants.

- *Inbedding*

De Helpdesk REACH heeft een interne kwaliteitscontrole. Daarnaast heeft een vertegenwoordiging van de Helpdesk op 2 maandelijks basis voortgangsoverleg met de overheidsopdrachtgever. Dit overleg is gericht op uitvoering en signalering van inhoudelijke zaken. Vragen waar de Helpdesk REACH zelf niet uit komt, worden voorgelegd aan de opdrachtgever die een antwoord geeft (of besluit dat de vraag naar de Europese Commissie door moet). Daarnaast bespreekt de opdrachtgever een geanonimiseerde steekproef van gegeven antwoorden met de Helpdesk om te sturen op de wijze van antwoorden (volledigheid, uitgebreidheid, begrijpelijkheid. Ook neemt een vertegenwoordiging van de Helpdesk REACH deel aan het REACH-brede klankbordoverleg

³⁴ TK 2006-2007, 21 501-08, nr. 225.

met vertegenwoordigers van betrokken ministeries, brancheorganisaties en de vereniging van Kamers van Koophandel.

Gedurende de uitvoering heeft geregeld afstemming plaatsgevonden met koepels, branches en NGO's (in het begin in de begeleidingsgroep Helpdesk REACH, later in de Klankbord REACH; zie paragraaf 2.3.3). Naarmate de eerste registratiedeadline naderde, ontstond de indruk dat met name MKB bedrijven tegen vragen aanliepen over de onderhandelingsprocessen over de gegevensdeling. In reactie daarop is besloten om MKB bedrijven te ondersteunen door middel van gericht advies (o.m. over hoe men effectief de hulp van ECHA kan inschakelen). Dit gaat verder dan de gebruikelijke ondersteuning die alleen gericht is op het wegwijs maken in de regelgeving.³⁵

4.2.3 Resultaten

De Nederlandse Helpdesk REACH is op 2 januari 2007 opengesteld en wordt uitgevoerd door een samenwerkingsverband tussen RIVM en Agentschap NL (voorheen SenterNovem). De opdrachtgever is het Ministerie van VROM, in samenwerking met het Ministerie van EZ en financieel ondersteund door de ministeries van VROM, EZ, VWS en SZW³⁶.

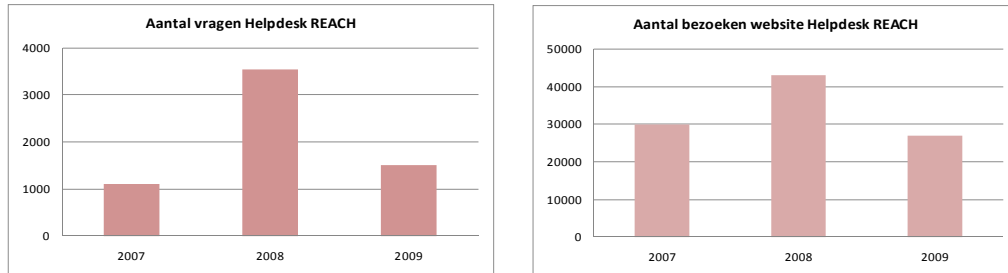
De Helpdesk gebruikt verschillende communicatie-instrumenten om de klanten ten dienste te zijn:

- de mogelijkheid tot het stellen van vragen (telefonisch en per e-mail);
- een website met
 - leidraad met uitleg over wetgeving,
 - een rol identificatie tool (RIT) voor het bepalen van rollen en verplichtingen van bedrijven,
 - veel gestelde vragen (FAQ),
 - voorlichtingmateriaal,
 - nieuwsrubriek,
 - informatie over belangrijke stofgroepen,
 - koppelingen naar hulpmiddelen (bijv. richtlijnen) en belangrijke sites,
 - factsheets, elektronisch vragenformulier;
- nieuwsbrief en nieuwsflits- een informatiebron per e-mail met actuele informatie over de REACH regelgeving;
- medewerkers van de Helpdesk draaien actief mee met voorlichtingsdagen van brancheorganisaties en Kamers van Koophandel.

Figuur 6 geeft het aantal vragen weer dat de afgelopen jaren aan de Helpdesk REACH is gesteld, alsook het aantal bezoekers aan de website van de Helpdesk.

³⁵ TK 2010-2011, 21 501-08, nr. 341, p.2.

³⁶ Jaarverslagen REACH Helpdesk 2007, 2008, 2009. RIVM, Bilthoven, 2008, 2009, 2010.

Figuur 6. Aantallen gestelde vragen / bezoeken aan website Helpdesk REACH

In de figuur met het overzicht van het aantal gestelde vragen in de afgelopen drie jaar is een piek waarneembaar in 2008. Deze is het gevolg van het grote aantal vragen in de maanden september, oktober en november in verband met het aflopen van de preregistratie-deadline per 1 december 2008. Na 1 december 2008 is het aantal vragen weer teruggelopen tot de normale, vooraf geraamde, aantallen (100 tot 150 per maand).³⁷ Hoewel de cijfers over 2010 ten tijde van de rapportage nog niet beschikbaar zijn, is de indruk dat de hoeveelheid vragen verder afneemt.³⁸ Dit kan mede verband houden met het besluit om met ingang van april 2010 vragen niet meer telefonisch maar alleen via de website binnen te laten komen. Ook het feit dat verschillende brancheorganisaties duidelijk een eigen verantwoordelijkheid voor de voorlichting hebben genomen, kan hier een rol spelen.

Bedrijven zijn de belangrijkste vragensteller aan de Helpdesk (in 2007: 70%; in 2008: 90%; in 2009: 80%). De overige vragenstellers zijn overheden, adviesbureaus, maatschappelijke organisaties en particulieren.

De e-mail nieuwsbrief/nieuwsflits die door de Helpdesk wordt verzonden heeft zo'n 1200 abonnees.

4.2.4 Waardering van het Helpdesk

- *Klanttevredenheidsonderzoeken*

Agentschap NL voert met regelmaat klanttevredenheidsonderzoeken uit naar de service die de Helpdesk levert. Over het algemeen zijn de klanten tevreden en waarderen ze de Helpdesk met een 7 tot 8. Men is tevreden over de snelheid en deskundigheid van de medewerkers. Uit het onderzoek blijkt ook dat de klant het liefst een pasklaar antwoord krijgt en het niet prettig vindt doorverwezen te worden naar handleidingen of FAQs op de website.

Blijkens een recente survey (september 2010) worden de nieuwsbrief en de nieuwsflits hoog gewaardeerd. Ze worden veel gelezen (86% 'vaak') en hebben een 80% score 'goed' op overall kwaliteit.

³⁷ TK 2008-2009, 21 501-08-nr. 305.

³⁸ Betrokkenen bij VROM hebben de indruk dat deze trend in de andere lidstaten anders ligt, en dat bij de helpdesks aldaar de hoeveelheid vragen juist stijgt. Men ziet hierin een indicatie dat de ondersteuning in Nederland meer vroegtijdige en actiever en daardoor effectief is geweest. Nadere gegevens hierover ontbreken.

De jaarverslagen vermelden ook dat de klankbordgroep REACH ook tevreden is over het functioneren van de Helpdesk en de kwaliteit van de antwoorden .

- *Interviews met bedrijven*

Uit de telefonische en face-to-face interviews met bedrijven (twintig stuks, een diverse steekproef greep van bedrijven met ervaringen met registratie voor de registratiedeadline van 2010 – zie paragraaf 1.4) komt een gemengd beeld over de Helpdesk naar voren. Vijf bedrijven geven aan geen of zeer incidenteel gebruik te maken van de Helpdesk. Vier hiervan zijn grote(re) bedrijven. Veertien bedrijven maken vaker gebruik van de Helpdesk. Acht van hen geven aan maar beperkt geholpen te zijn met de antwoorden van de Helpdesk, om dat deze ‘alleen maar vertelt wat er in de wet staat maar niet helpt bij de interpretatie’. Deze gedragslijn staat overigens centraal in de – met het bedrijfsleven overeengekomen – missie van de Helpdesk REACH en wordt ook benoemd in de communicatieve uitingen van de Helpdesk.

Zes bedrijven benoemen een negatief aspect van de ervaring. Het gaat hierbij enerzijds om een andere verwachting van de inzet van de Helpdesk (‘meer meedenken’) en anderzijds om de kwaliteit of de snelheid van de beantwoording. Verder wijst een aantal bedrijven op de positieve ontwikkeling van de Helpdesk. Zij menen dat de kwaliteit van de dienstverlening in de periode 2007 – 2010 is verbeterd. De bedrijven hebben de indruk dat de Helpdesk, net als de bedrijven, REACH in de loop der tijd in de vingers heeft moeten krijgen en daarnaast in het begin minder gevoel had voor het bedrijfsperspectief.

- *Interviews met branches*

Branches en koepels geven aan slechts in beperkte mate zelf gebruik te hebben gemaakt van de Helpdesk, dat men geen precies zicht heeft op het gebruik door de leden maar dat de persoonlijke mening positief is, dat de leden aangeven de Helpdesk positief te waarderen maar dat er soms twijfel is aan de juistheid van een antwoord. Kortom, ook hier een gemengd beeld wat betreft gebruik en beoordeling van de kwaliteit.

- *ECHA, Europese Commissie en CEFIC*

Vanuit het ECHA wordt de inzet van de Nederlandse Helpdesk positief gewaardeerd. Ze stelt zich actief op en denkt actief mee met de andere landen en Helpdesks. Zelfs bij helpdeskactiviteiten op IT-gebied – waar Nederland wat afstand heeft genomen – is de helpdeskvertegenwoordiging actief met interventies.

De gezamenlijke verwachting over het aantal vragen was hoger: ECHA schat in dat de aantallen vragen in Nederland relatief niet veel verschilt van de rest van Europa.

Vanuit het perspectief van de Europese Commissie is de Helpdesk in Nederland goed bezet en bezet met goede mensen, opereert ze effectief en is ze goed verbonden met het Europese circuit.

Ook CEFIC, de Europese branche organisatie voor de chemische industrie is positief over de Nederlandse Helpdesk REACH en beoordeelt deze als een van de betere in Europa.

4.3 De voorlichtingscampagne

4.3.1 Organisatie van de voorlichting

In Nederland is al ruim voor de invoering van REACH een start gemaakt met het geven van voorlichting aan het bedrijfsleven³⁹. Hiertoe is een project Voorlichting Bedrijfsleven opgezet om bedrijven tijdig bewust te maken van REACH en hen aan te sporen zich voor te bereiden op deze nieuwe regelgeving. De projectgroep bestond uit de betrokken departementen (VROM, EZ, VWS, SZW, LNV), de bedrijfslevenkoepels VNO-NCW en MKB Nederland, de vereniging van Kamers van Koophandel, en enkele brancheorganisaties (o.a. FME-CWM, NVZ, VNCI).

4.3.2 Uitvoering van de voorlichting

De inzet van de werkgroep was gericht op informatievoorziening aan intermediaire organisaties – branche verenigingen en Kamers van Koophandel. Deze organisaties werden door middel van voorlichtingsbijeenkomsten op de hoogte gesteld van REACH en de gevolgen voor REACH. Daarnaast is er door de werkgroep een communicatie ‘toolkit’ gemaakt met daarin standaardteksten – persberichten, korte artikelen, langere detailuitleg van REACH, standaard PowerPoint-presentatie – die door de intermediaire organisaties gebruikt konden worden voor hun communicatie richting achterban. Deze intermediaire organisaties verzorgden op hun beurt de voorlichting aan hun leden.

In maart 2007 is REACH in detail toegelicht op een symposium voor de intermediaire organisaties.

4.3.3 Resultaten

Door onderzoeksbureau EIM is in de periode 2007 – 2008 een monitor uitgevoerd naar de wijze waarop de verschillende bedrijven zich voorbereiden op REACH⁴⁰. De monitoring voorzag in metingen in drie periodes, te weten:

- mei 2007, kort voor het van kracht worden van REACH en op een moment dat de voorlichting die vanuit de overheid via de branche- en koepelorganisaties en de Kamers van Koophandel was overgedragen, het bedrijfsleven nog nauwelijks bereikt kon hebben (0-meting);
- oktober 2007, een aantal maanden nadat de voorlichting op gang zou moeten zijn gekomen en na de officiële inwerkingtreding van REACH;
- april/mei 2008, kort voor de aanvang van de preregistratie, een van de fasen op weg naar het volledig van kracht zijn van REACH.

In het onderzoek was onderscheid gemaakt tussen branches waarop REACH een grote impact heeft ('Groep 1'; waaronder de chemische en de rubber- en kunststofindustrie) en branches waarbij dat minder het geval is ('Groep 2'; waaronder de dakdekkers, en de vervaardiging van glas, van (artikelen van) papier en karton en van tapijten).

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 21 501-08, nr.225

⁴⁰ Klaar voor REACH?, EIM, Zoetermeer, November 2008.

- *Kennis bij brancheorganisaties*

Alle bevroegde brancheorganisaties zijn op de hoogte van het bestaan van REACH. Bijna driekwart van de brancheorganisaties van 'groep 1' zegt de inhoud van REACH vrij goed, of zeer goed tot volledig te kennen. Voor de brancheorganisaties van 'groep 2' geldt dat voor ruim de helft (57%).

- *Voorlichting door de brancheorganisaties*

De brancheorganisaties van de branches van groep 1 hebben zich beduidend meer met voorlichting over REACH beziggehouden dan die van groep 2. Aandacht voor REACH in nieuwsbrieven, branchebladen en dergelijke, en voorlichtingsbijeenkomsten zijn de meest genoemde communicatie-inspanningen. Het zijn vooral de organisaties van groep 1 die gebruik maken/hebben gemaakt van de door de overheid ter beschikking gestelde voorlichtingsmiddelen.

- *Kennis over REACH bij bedrijven flink gestegen.....*

Het gedeelte bedrijven in groep 1 dat van het bestaan van REACH op de hoogte is, is in de periode tussen meting 1 en meting 3 significant opgelopen van iets meer dan de helft naar twee derde. Ook de kennis van de inhoud van REACH is toegenomen: vooral de groep die de inhoud van REACH 'vrij goed' zegt te kennen is significant groter geworden en is verdubbeld naar ongeveer een kwart van de bedrijven in groep 1. In doorsnee zijn leden van brancheorganisaties vaker op de hoogte van (de komst) van REACH dan niet-leden, en grotere bedrijven vaker dan kleinere. Bij de 'kennis over de inhoud van REACH' tekent zich eenzelfde patroon af. Ook binnen groep 2 is een significant groter aantal bedrijven van het bestaan van REACH op de hoogte geraakt. De kennis van de inhoud is niet significant toegenomen.

- *Reflectie op deze resultaten*

In 2008 heeft de AI bij ruim 2000 bedrijven (alle industriële en professionele eindgebruikers) monitorvragen gesteld. In 2009 deed ze dat andermaal. In beide jaren is geconstateerd dat de bekendheid van deze bedrijven met REACH laag is. In 2008 zegt meer dan 60% helemaal niet met REACH bekend te zijn, in 2009 zegt 63% dit (zie verder het volgende hoofdstuk, paragraaf 5.3.3 van dit rapport). Het verschil tussen deze en de eerder beschreven bevindingen van het EIM houden verband met de doelgroep waarop de peilingen zich hebben gericht. In wezen zijn de overlap de groep bedrijven waarop de AI zich heeft gericht voor een deel met 'groep 2' van het EIM onderzoek en voor een deel gaat het bij de AI om bedrijven nog verder naar achter in de keten (eindgebruikers als hoveniers, garages en werkplaatsen). Het blijkt dus dat vooral bij de eindgebruikers aan het einde van de keten (op wie de eerdere voorlichtingscampagne ook minder gericht was) de bekendheid van REACH laag is.

4.3.4 Waardering door bedrijven

In hetzelfde EIM onderzoek is ook gevraagd naar de tevredenheid van bedrijven over de voorlichting. De tevredenheid over de voorlichting door de Nederlandse brancheorganisaties was en is onverminderd hoog. Bij de derde meting was 35% van de bedrijven 'tamelijk tevreden' en 50% 'zeer tevreden'. Nederlandse brancheorganisaties vormen in alle drie de metingen een belangrijke partij waarvan hulp is verkregen bij de

voorbereiding op REACH. In toenemende mate is daarnaast hulp verkregen van leveranciers en van adviesbureaus.

Uit de interviews met bedrijven van dit onderzoek komt het volgende beeld naar voren. Een deel van de geïnterviewde bedrijven (6 stuks) geeft aan van meet af aan betrokken te zijn geweest bij de ontwikkeling van REACH, enerzijds door bijdragen aan de white paper,⁴¹ anderzijds door bijdragen aan de ontwikkeling zelf door deelname aan werkgroepen van nationale en internationale brancheorganisaties. Een andere groep bedrijven (6 stuks) geeft aan veel van hun kennis van branches te hebben opgedaan en zelf aan kennisontwikkeling te doen. Vijf bedrijven geven aan informatie te hebben ontvangen of bij een voorlichtingsbijeenkomst te zijn geweest, hetgeen één van de middelen was aan de hand waarvan ze REACH hebben leren kennen en begrijpen.

4.4 Overige faciliterende activiteiten

Naast de Helpdesk REACH en de voorlichtingscampagne heeft de Nederlandse overheid het bedrijfsleven ook langs andere wegen direct ondersteund bij de uitvoering van REACH. We noemen hier twee gerichte communicatie-inspanningen en voorts de overheidsinspanningen om interpretatieproblemen van REACH op Europees niveau verhelderd te krijgen.

- *De 'brief van 100'*

In de preregistratiefase (deadline 1 december 2008) hebben veel bedrijven een preregistratie gepleegd. Nederlandse bedrijven die hadden aangegeven per 1 december 2010 te zullen registreren, maar waarvan ECHA geen activiteiten binnen de SIEF kon waarnemen, zijn eind mei 2010 met een brief benaderd door het Ministerie van VROM en EZ. De inzet was hierbij om bedrijven te doordringen van de gevolgen van niet registreren per 1 december 2010. Het ECHA heeft de andere lidstaten aangeraden het Nederlandse voorbeeld te volgen.

- *Voorlichting aan afvalverwerkers*

Tot chemische stoffen gerecyclede afvalproducten moeten onder REACH geregistreerd gaan worden. De Nederlandse overheid heeft actief voorlichting gegeven aan afvalverwerkers om ze te ondersteunen bij de te volgen procedure bij preregistratie.

- *Verheldering van interpretatieproblemen*

Vragen waarop de Helpdesk REACH niet direct antwoord heeft, worden mede ingebracht in Helpnet, het door ECHA gefaciliteerde overleg van de helpdesks in de verschillende lidstaten. Sommige vragen van bedrijven aan de Helpdesk over de uitvoering van REACH zijn dermate complex of juridisch van karakter dat de beantwoording hiervan door de Europese Commissie wordt gedaan. Deze antwoorden laten soms langer op zich wachten. In die gevallen interveniëren Nederlandse overheidsvertegenwoordigers actief bij ECHA en op EU niveau om het proces van beantwoording te bespoedigen. Waarnemers vanuit ECHA signaleren dat het hier om goed vanuit de Nederlandse bevoegde instantie gecoördineerde interventies gaat, waar ook het overleg in Helpnet-verband voor wordt gebruikt.

⁴¹ COM (2001) 88, Witboek van de Commissie inzake de strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen.

Vertegenwoordigers van branches en bedrijven geven aan dat de diverse Nederlandse ambtelijke betrokkenen bij REACH zeer open staan voor signalen over interpretatieproblemen. Zij brengen deze problemen vervolgens in CARACAL in, veelal na eerst de afstemming te hebben gezocht binnen GRIP (zie paragraaf 3.3). Op deze manier worden interpretatieproblemen meer proactief opgelost.

Vanaf 2010 zijn vertegenwoordigers van producenten en importeurs (bedrijfsleven), Europese Commissie en ECHA de zogeheten 'Directors Contact Group' (DCG) gaan vormen. Dit met de bedoeling de voortgang van de registraties richting eerste deadline (1 december 2010) te monitoren, eventuele problemen te signaleren, daarvoor oplossingen te zoeken en lessen voor de toekomst te trekken. Ook in DCG verband komen interpretatieproblemen aan de orde. Lidstaten, en dus ook de Nederlandse overheid, maken geen deel uit van de DCG. Wel komen besluiten van de DCG aan de orde in CARACAL, alwaar de inzet van Nederland en ECHA erop gericht is de feitelijke uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen te vergroten zonder afbreuk te doen aan de wettelijke doelstellingen van REACH.

4.5 Publieksvoorlichting

Zoals in paragraaf 2.2.3 is beschreven, is de door REACH in artikel 123 voorgeschreven taak van publieksvoorlichting over risico's van stoffen met minder prioriteit door Nederland opgepakt. In tweede aanleg is zij dit alsnog actief gaan uitvoeren, met als eerste verantwoordelijke de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) met ondersteuning vanuit Bureau REACH.

Een betrokken NGO (WECEF) is het gebrek aan consumenteninformatie een doorn in het oog. Ze meent dat bij consumenten volstrekt onvoldoende bekend is dat zij op basis van REACH het recht hebben om vragen te stellen over het al dan niet in consumentenproducten aanwezig zijn van SVHC stoffen die op de Kandidatenlijst staan (artikel 33 lid 2).

De NGO in kwestie is mede betrokken geweest bij onderzoek dat is ondernomen in European Environmental Bureau (EEB) verband, waarbij is nagegaan hoe bedrijven reageren op deze consumentenvragen. Opmerkelijke uitkomst van dit onderzoek was dat Nederlandse bedrijven er relatief het beste uit kwamen, zowel qua wijze van reageren (80% reageerde snel en goed) als qua producten (op één na alle producten waren geheel vrij van SVHC stoffen). De NGO heeft geen verklaring voor deze voor Nederland positieve uitkomst.

4.6 Kortom: beschouwing NL facilitering van bedrijven

In dit hoofdstuk is beschreven welke specifieke activiteiten de Nederlandse overheid heeft ontplooid om het bedrijfsleven te faciliteren bij de uitvoering van haar taken onder REACH. Het betreft hier de inzet van de Helpdesk REACH, een gerichte voorlichtingscampagne bij aanvang van (en deels voorafgaand aan) de uitvoering van REACH, alsmede een aantal overige activiteiten. Ook is nog ingegaan op de publieksvoorlichtingstaak die REACH de overheid toeschrijft.

- *Helpdesk REACH*

Het opzetten van een Helpdesk is een wettelijke overheidstaak onder REACH. Deze wettelijke taak is naar behoren ingevuld. De opzet van de Helpdesk is planmatig ingevuld, waarbij het bedrijfsleven in de vorm van branche- en koepelorganisaties actief is betrokken. Inhoudelijk is voor de Helpdesk uitgegaan van een basisprincipe van de REACH regelgeving: 'het bedrijfsleven is zelf verantwoordelijk voor de naleving van de regelgeving'. Bij de invulling van de Helpdesk is dit principe vertaald in: de Helpdesk van de overheid helpt het bedrijfsleven door te vertellen *wat* er moet gebeuren. Het bedrijfsleven zelf is verantwoordelijk om te bepalen *hoe* het moet gebeuren.

De Helpdesk verwerkt een fors aantal vragen. Rond de 1000 tot 1500 per jaar, en meer dan 3000 in het piekjaar 2008, bij het aflopen van de preregistratie-deadline. Ook het aantal bezoeken aan de website is groot: jaarlijks rond de 30.000 hits en meer dan 40.000 hits in het piekjaar 2008.

Het werk van de Helpdesk wordt positief gewaardeerd. In tevredenheidssurveys scoort de Helpdesk een 7 tot een 8 op het gebied van snelheid en deskundigheid. Wel willen bedrijven graag direct een pasklaar antwoord. Dit botst soms echter met het principe dat de Helpdesk alleen de 'wat' vragen beantwoordt. Het blijkt dat niet alle bedrijven dit onderscheid accepteren met als gevolg dat er bij die bedrijven een andere verwachting over de scope van het werkterrein van de Helpdesk bestaat.

Enkele brancheorganisaties en bedrijven geven aan soms incorrecte antwoorden op hun vragen te hebben gekregen. Het lijkt hierbij om specifieke, individuele gevallen te gaan. Een deel daarvan is door de kwaliteitscontrole achter de Helpdesk opgemerkt en rechtgetrokken.

- *Voorlichtingscampagne*

Naast het (min of meer passief) aanbieden van de Helpdesk, heeft de Nederlandse overheid ook tijdig initiatief ontplooid om het Nederlandse bedrijfsleven actief in en voor te lichten over de komst van REACH. De feitelijk kick-off van de voorlichting vond plaats in maart 2007 – ruim anderhalf jaar voordat de eerste REACH-deadline voor acties van het bedrijfsleven zich aandienende (1 december 2008).

De voorlichtingsaanpak is samen met het bedrijfsleven opgesteld. Hierbij is gekozen voor een getrapte aanpak. De overheid richt zich op intermediaire organisaties (brancheorganisaties en Kamers van Koophandel); deze adresseren op hun beurt de bedrijven. Deze aanpak strookt met de meldingen die hierover naar de Tweede Kamer zijn gedaan.

De resultaten van de voorlichting bij het bedrijfsleven zijn door onderzoeksbureau EIM in kaart gebracht. Uit dit onderzoek blijkt dat gedurende de voorlichtingsperiode de kennis van en over REACH significant is toegenomen. Ook is er een duidelijke toename te zien in de activiteit van brancheorganisaties op het gebied van voorlichting en zijn bedrijven tevreden over de voorlichting. De voorlichtingsaanpak is daarmee succesvol te noemen.

Uit monitoringonderzoek van de AI in 2008 en 2009 is gebleken dat bij de eindgebruikers aan het einde van de keten (op wie de voorlichtingscampagne minder gericht was) de bekendheid van REACH laag is.

- *Overige activiteiten*

Naast de Helpdesk en voorlichtingscampagnes, heeft de Nederlandse overheid het bedrijfsleven ook langs andere wegen direct ondersteund bij de uitvoering van REACH. Zo heeft ze bedrijven die wel preregistreerden maar niet tijdig leken te gaan registreren actief aangeschreven, heeft ze afvalverwerkers geattendeerd op het besluit van de Europese Commissie dat ook bepaalde teruggewonnen chemische stoffen uit afvalproducten gepregistreerd moeten worden, en heeft ze op Europees niveau actief geïntervenieerd bij uitblijven van uitsluitel over door bedrijven bij Helpdesks aanhangig gemaakte interpretatieproblemen. Hierin kwam andermaal het Nederlands overheidsstreven tot uitdrukking naar een 'werkbaar en werkend' REACH voor zowel overheid als bedrijfsleven.

- *Publieksvoorlichting*

Aan de publieksvoorlichting over risico's van stoffen is in de afgelopen drie jaar vanuit Nederland nog geen prioriteit gegeven. Aan NGO-zijde meent men dat dit er mede oorzaak van is dat consumenten niet op de hoogte zijn van hun rechten onder REACH. Overigens bleek uit door NGO's uitgevoerd onderzoek dat Nederlandse bedrijven binnen de onderzochte groep Europese bedrijven relatief het best en snelst reageren op consumentenvragen om informatie waar ze onder REACH recht op hebben.

5. De handhaving van REACH in NL

5.1 Inleiding

Zoals is beschreven in hoofdstuk 2, is de handhaving van REACH expliciet neergelegd bij de lidstaten. REACH artikelen 121, 125, 126 en 127 verplichten de lidstaten zorg te dragen voor doeltreffende en op de situatie afgestemde handhavingsactiviteiten, en het vaststellen van en toepassen van sancties op schendingen van de verordening die doeltreffend, evenredig en ontmoedigend zijn. Artikel 121 verplicht de lidstaten daarbij te voorzien in passende middelen voor een doeltreffende uitvoering. Deze artikelen gelden voor die bepalingen die zich er in de ogen van de EU voor lenen, de lidstaten kunnen derhalve niet zelf bepalen welke verplichtingen gesanctioneerd moeten worden. Voor de totstandkoming van een gemeenschappelijke markt voor stoffen is het immers noodzakelijk dat lidstaten daadwerkelijk effectief optreden tegen overtredingen op verplichtingen uit de Verordening. Wel kunnen lidstaten bepalen hoe gesanctioneerd wordt, strafrechtelijk of bestuursrechtelijk. Nederland heeft ervoor gekozen de verplichtingen uit REACH zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk te handhaven.

In hoofdstuk 2 is de organisatie van de Nederlandse handhaving beschreven. In dit hoofdstuk gaan we in op hoe de handhaving de afgelopen drie jaar is uitgevoerd. Achtereenvolgens gaan we in op de geformuleerde handhavings- en sanctiestrategie (paragraaf 5.2), op de uitvoering van de handhaving in Nederland (5.3) en op de uitwisseling in FORUM (5.4). In paragraaf 5.5 verbinden we hieraan onze conclusies.

5.2 De NL REACH handhavings- en de sanctiestrategie

Voor de uitvoering van de handhaving van REACH in Nederland zijn een handhavingsstrategie⁴² (vastgesteld in de StHR in 2007) en een sanctiestrategie⁴³ geformuleerd (vastgesteld in de StHRG en afgestemd met het Openbaar Ministerie in 2009), die als richtsnoer voor de handhavers dienen en als vertrekpunt voor de jaarprogramma's en jaarplannen voor de handhaving van REACH. Onderstaand beschrijven we de hoofdlijnen van deze strategieën.

5.2.1 De handhavingsstrategie

- Eenduidigheid en ketenhandhaving

In de handhavingsstrategie zijn *eenduidigheid* en *ketenhandhaving* kernbegrippen. *Eenduidigheid* houdt in dat toezicht effectief en efficiënt wordt uitgevoerd, mede om de toezichtslast te beperken. Het betekent ook verplichte samenwerking tussen de rijksinspecties. Voorwaarde voor deze eenduidigheid is dat er gelijke bevoegdheden en gelijke instrumenten zijn en dat er in gelijke gevallen gelijk (eenduidig) wordt opgetreden.

REACH is gericht op de keten van import en productie tot en met professioneel gebruik van chemische stoffen en producten. *Ketenhandhaving* houdt in dit verband in dat in de keten

⁴² Handhaving van REACH, hoe is dat geregeld? Samenvatting van de handhavingsstrategie 2008–2009; Samenwerkende inspecties, 2007.

⁴³ Sanctiestrategie REACH; Ministerie VROM, 2008.

wordt ingegrepen waar het grootste handhavingseffect wordt bereikt. Als producenten en importeurs de regels goed naleven, blijven de risico's verderop in de keten beperkt. Essentieel daarbij is het uitwisselen van handhavinginformatie tussen de inspecties en deels ook met beleid als opdrachtgever voor de inspecties.

- **Taakverdeling**

In de samenwerkingsovereenkomst voor de handhaving (2007) is afgesproken dat iedere inspectie voor zijn eigen doelgroepen in de keten alle aspecten van REACH controleert en handhaaft. Bij de toewijzing van doelgroepen is aangesloten bij wat voor de verschillende inspectiediensten al de belangrijkste doelgroepen waren. In de handhavingstrategie is de verdeling als volgt beschreven:

- *VROM Inspectie (VI)*: producenten, importeurs en handelaren van stoffen, preparaten en voorwerpen voor professioneel gebruik;
- *Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)*: producenten, importeurs en handelaren van preparaten en voorwerpen voor consumenten;
- *Arbeidsinspectie (AI)*: professionele en industriële gebruikers.

Bij overlap moet in onderling overleg de trekkende rol aan één inspectiedienst worden toegewezen. Inspectiediensten moeten bij de hun toegewezen doelgroepen integraal toezicht uitoefenen op alle aspecten van REACH.

- **Risico-prioritering**

Handhavingacties worden zoveel mogelijk afgestemd op een inschatting van de risico's voor mens en milieu. In het kader hiervan is een prioriteitenstelling vastgesteld in de handhavingstrategie. Dit houdt in dat een analyse wordt gemaakt van de risico's van stoffen, doelgroepen (bijv. distance to target) en hun naleefgedrag (bijv. free rider gedrag). Op basis van deze analyse worden de prioriteiten in de handhaving bepaald. Dat wil zeggen dat de inspectiediensten daar optreden waar de risico's en de naleeftekorten het grootst zijn. Met een overzicht van de na te komen verplichtingen en de te onderscheiden doelgroepen binnen REACH is op basis van ervaring de impact en kans van niet naleving van de regels in kaart gebracht (risicomatrix) en geprioriteerd. De uitkomst hiervan is dat er 23 verplichtingen proactief worden gehandhaafd en 15 reactief. De doelgroepen die als prioriteit uit de risicoanalyse naar voren zijn gekomen zijn vervolgens geselecteerd voor Tafel van 11 (T 11) sessies, waarbij nader gekeken is naar motieven voor naleving van regels en motieven om de regels niet na te leven. Op basis hiervan is een handhavingstrategie ontwikkeld waarbij een instrumentenmix wordt ingezet, variërend van voorlichting, compliance assistance tot handhaving/sancties.

Als gezegd is de REACH handhavingstrategie vastgesteld in de StHR in 2007. In december 2008 is een handhavingstrategie opgesteld voor EU-GHS 2009-2010. Deze is vastgesteld in de StHRG in de eerste helft van 2009. De samenwerkingsovereenkomst van de drie inspecties is voor dit onderwerp in 2009 uitgebreid. Voor dit onderwerp is de VWA coördinerend.

5.2.2 De sanctiestrategie

In de Sanctiestrategie⁴⁴ (vastgesteld in de StHRG en afgestemd met het Openbaar Ministerie in 2009) zijn de handhavinginstrumenten opgenomen en is concreet aangegeven per type overtreding welke sancties opgelegd worden, welke follow up hieraan wordt gegeven en welke interventies worden ingezet bij herhaalde overtredingen.

Als eerste instrument wordt de schriftelijke waarschuwing genoemd. Hiermee wordt het verantwoordelijke bedrijf officieel op de hoogte gesteld van een overtreding met de aanzegging dat de overtreding binnen een gestelde termijn wordt opgeheven.

De last onder dwangsom en bestuursdwang worden in de sanctiestrategie besproken als algemene handhavinginstrumenten voor de handhaving van REACH.

Het opleggen van een bestuurlijke is mogelijk voor zover voor stoffen, preparaten en voorwerpen geldt dat zij 'waren' zijn in de zin van de Warenwet. Deze bepaling heeft enige complicaties voor de eenduidigheid van de handhaving met zich meegebracht, aangezien de inspecteurs van VI en AI nog niet belast waren met het toezicht op de naleving van de Warenwet. In regelingen bij de Warenwet is hier alsnog in voorzien.⁴⁵ Nu zijn inspecteurs en buitengewoon opsporingsambtenaren van zowel de VWA als de VI en de AI, aangewezen als toezichthouder op de naleving van warenwettelijke voorschriften en belast met het opsporen van strafbare feiten in het kader van de Warenwet. Een tweede complicatie was een verstoring van het sanctieregime, doordat de bestuurlijke boete op grond van de Warenwet een andere hoogte heeft dan de bedragen die kunnen worden opgelegd op grond van de strafrechtelijke afhandeling van overtredingen van de Wet milieubeheer. Momenteel wordt gewerkt aan een voorstel om de bestuurlijke boete specifiek voor hoofdstuk 9 in de Wm te introduceren.⁴⁶ Indien dat doorgang vindt zou daarmee de tijdelijke strafbaarstelling van REACH in de Warenwet voor zover het chemische productveiligheid betreft ongedaan worden gemaakt, zodat REACH weer in zijn geheel onder de Wet milieubeheer komt te vallen.

De verschillende inspecties en het Functioneel Parket hebben in de Sanctiestrategie afgesproken welke van de te handhaven artikelen strafrechtelijk of bestuursrechtelijk worden afgehandeld. Afgesproken is om met name de overtredingen van de zwaarste artikelen van REACH altijd strafrechtelijk en bestuursrechtelijk te handhaven. De overige artikelen worden alleen door middel van bestuurlijk toezicht en bestuurlijke handhaving aangepakt.

Voor de AI is nog een nuancering aangebracht voor een specifieke categorie van downstream users, namelijk de professionele en industriële eindgebruikers. Daarbij handhaaft de AI op het brede palet van stoffen, ongeacht stofcategorieën en gebruiksvolumes. Met het oog op rechtsgelijkheid wordt in de sanctionering geen onderscheid gemaakt tussen 'REACH-stoffen' en stoffen die niet onder de reikwijdte van

⁴⁴ Sanctiestrategie REACH; Ministerie VROM, 2008.

⁴⁵ Stc. 2009-18702.

⁴⁶ Voor de rest van de Wet milieubeheer zal vanaf 2011 de bestuurlijke strafbeschikking worden ingevoerd.

deze Verordening vallen, maar wel onder die van de Arbowet. Deze samenloop van REACH met de Arbowet is momenteel onderwerp van overleg.

Naast het strafrechtelijk en bestuursrechtelijk handhaven van REACH en EU-GHS wordt ook nalevingshulp geboden. Informatieverstrekking en ondersteuning is gericht op de bevordering van de naleving van de wettelijke verplichtingen

5.3 De uitvoering van de REACH handhaving

5.3.1 Drie jaar handhaving

Er zijn inmiddels drie jaarprogramma's afgewerkt (2008, 2009 en 2010), waarvoor twee jaarverslagen zijn opgesteld die beide naar de Tweede Kamer zijn verstuurd.⁴⁷ In deze paragraaf beschrijven we de inhoud van deze programma's en de gerealiseerde uitvoering, alsmede de ervaringen van de handhaving door branches, bedrijven en beleid.

5.3.2 De jaarprogramma's

In de jaren 2008 en 2009 behelsden de handhavingsprogramma's⁴⁸ zowel concrete handhavingsactiviteiten als ondersteunende activiteiten. Die laatste betreffen de uitbouw van de organisatie van de REACH handhaving (de in paragraaf 2.3.2 beschreven StHRG en het SHRG), voorlichtingsactiviteiten, training van inspecteurs en afstemming in FORUM.

De voorgenomen handhavingactiviteiten waren gericht op de verschillende doelgroepen, waarbij de VI en VWA zich richten op producenten, importeurs en handelaren in stoffen, preparaten en voorwerpen. Daarbij wordt toegezien op naleving van het kennisgevingbesluit, van registratie- en preregistratieverplichtingen en op het doorgeven van informatie in de keten. Voorts richt de AI zich op de professionele en industriële eindgebruikers, met het oogmerk een beeld te verkrijgen (monitoring) van de bekendheid van REACH en het gebruik van VIB's.

5.3.3 De gerapporteerde uitvoering

Wat betreft de uitvoering van concrete handhavingsactiviteiten, is het beeld in 2008 en 2009 als volgt. VI en VWA hebben bij bedrijven waarvoor REACH relevant was bedrijfscontroles uitgevoerd, waarbij gekeken is naar preregistratie, het aanwezig zijn van informatie, etikettering, VIB's en het doorgeven van deze informatie. Tabel 5 geeft de aantallen gecontroleerde bedrijven weer voor de verschillende rollen die zij voor REACH in de keten vervullen).⁴⁹

Tabel 5. Aantallen door VI en VWA in 2008 en 2009 uitgevoerde bedrijfscontroles

Rol in keten	2008	2009
Producent stof	22	23
Importeur	51	42

⁴⁷ Kamerstukken II 2010/2011, 21 501-08, nr. 341.

⁴⁸ Publicatie 'Handhavingsprogramma REACH 2008'. Het handhavingsprogramma 2009 is samengevat weergegeven in de publicatie 'Jaarrapportage Handhaving REACH en EU-GHS 2009'. Een handhavingsprogramma REACH 2010 is niet afzonderlijk gepubliceerd. (zal naar verwachting worden weergegeven bij de jaarrapportage over 2010).

⁴⁹ Individuele bedrijven kunnen voor REACH meerdere rollen vervullen.

Distributeur / handelaar	75	53
Producent preparaat / formuleerder	50	46
Toepassers	42	-
Totaal⁴⁹	141	153

De jaarrapportage handhaving REACH over 2008 meldt dat helft van de bedrijven een bewijs van preregistratie kon tonen. Geconstateerd werd dat de bedrijven over het algemeen goed bekend waren met REACH, dat de beschikbaarheid van VIB's redelijk op orde was maar dat de kwaliteit ervan te wensen overliet. De etikettering. Deze bleek in ongeveer een kwart van de gevallen niet volledig te kloppen, wat tot een twintigtal waarschuwingen, 13 vooraankondigingen van dwangsom en vijf processen-verbaal leidde. Het merendeel van de bedrijven gaf de REACH informatie naar behoren door aan werknemers en ketenpartners.

In 2009 bleek dat het grootste deel van de bedrijven de verplichte preregistratie van hun stoffen en preparaten had uitgevoerd. Bij twee bedrijven werden overtredingen geconstateerd, waarop proces-verbaal is opgemaakt en bestuursrechtelijke acties zijn gestart. In een pilotonderzoek werd vastgesteld dat de naleving van artikel 8 door de gecontroleerde Enige Vertegenwoordiger onvoldoende was.

De bevindingen ten aanzien van VIB's waren ongeveer dezelfde als die van het jaar daarvoor. Datzelfde geldt voor de bevindingen ten aanzien van etikettering, wat in 2009 leidde tot 35 waarschuwingen, 22 vooraankondigingen van dwangsom en negen processen-verbaal. Met name bij de producenten van premixen werd een slechte naleving van verplichtingen op het gebied van VIB en etikettering geconstateerd. Het doorgeven van informatie aan werknemers en ketenpartners was andermaal goed. Voorts zijn in 2009 controles van stoffen uit Annex XVII uitgevoerd in diverse producten en sectoren, met diverse maatregelen tot gevolg.

De AI heeft in 2008 bij 2269 bedrijven (alle industriële en professionele eindgebruikers) monitorvragen gesteld. In 2009 deed ze dit bij 2215 bedrijven. In beide jaren is geconstateerd dat de bekendheid met REACH laag is. In 2008 zegt meer dan 60% helemaal niet met REACH bekend te zijn, in 2009 zegt 63% dit. De beschikbaarheid van VIB's varieert nogal per sector (tussen de 50% en 90%), datzelfde geldt voor het gebruik ervan. Op grond van deze bevindingen beveelt de AI in de jaarrapportage 2009 een gerichte voorlichtingscampagne aan, welke is voorzien eind 2010-begin 2011 door SZW en AI.

Naast de directe handhaving zijn diverse ondersteunende activiteiten uitgevoerd. Deze betroffen de uitbouw van de samenwerking in StHRG en SRHG, voorlichtingsactiviteiten, training van uitvoerders van de inspectiediensten en deelname aan FORUM. Op dat laatste gaan we in paragraaf 5.4 nader in.

Een rapportage over 2010 is op het moment van evalueren nog niet beschikbaar. Wel zijn er indicaties dat eenzelfde soort en mate van activiteit is ontplooid, met ook vergelijkbare resultaten.

Het beeld is dat de inspecties de afgelopen jaren conform de jaarlijkse planning inzet hebben geleverd. Wegens eerdergenoemde samenloop met de Arbowet is de AI zich vooral gaan richten op de professionele en industriële eindgebruiker in zijn rol van werkgever. Wat dit betekent voor de eenduidigheid van de handhaving, is momenteel onderwerp van overleg.

De verwachting die bij de inspecties leeft, is dat 'het echte werk' vanaf 2011 begint. Na afloop van de eerste registratiedeadline voor REACH en de deadline van notificatie van stoffen voor EU-GHS, nemen de actueel te handhaven verplichtingen toe, met navenante toename van de opgave voor de inspecties.

5.3.4 De ervaringen van branches en bedrijven met de handhavingpraktijk

De geïnterviewde bedrijven geven in meerderheid aan in de afgelopen periode éénmaal met een inspectie in aanraking te zijn gekomen. Een enkeling was niet of juist meerdere malen geïnspecteerd. In dat opzicht geven de bedrijven dan ook aan geen klachten te hebben over gebrek aan eenduidigheid of onnodige toezichtslast.

In het algemeen is de opstelling van de inspecties in deze jaren als 'lerend' ervaren. Branches en bedrijven hadden er begrip voor dat REACH ook voor de inspecties nieuw is en dat werkende weg geleerd wordt hoe ermee om te gaan. Ook het geregelde overleg dat tussen inspecties en branches plaatsvindt, draagt aan dit begrip bij.

Branches en bedrijven geven aan het uit oogpunt van eerlijke concurrentie van belang te vinden dat goede handhaving plaatsvindt. Oneigenlijk concurrentievoordeel voor bedrijven die REACH niet naleven dient in hun ogen te worden afgestraft. Deze redenering beperkt zich wat hen betreft niet tot Nederland maar moet ook gelden voor de andere lidstaten. In dat opzicht speelt bij bedrijven de – door eerdere ervaringen ingegeven – angst dat achterblijvende handhaving in andere lidstaten tot een concurrentienadeel voor Nederlandse bedrijven zal leiden.⁵⁰ Men vestigt daarom enige hoop op FORUM (zie volgende paragraaf). Vanuit één van de betrokken branches wordt aangegeven dat haar Europese koepelorganisatie de handhavingservaringen van de leden actief monitort, zodat eventuele waargenomen verschillen in handhaving tussen de lidstaten in FORUM ingebracht kunnen worden.

5.3.5 De ervaringen van het beleid met de handhavingpraktijk

In het licht van de veranderende rol van de VI is discussie gaande over de wijze van samenwerken tussen de bevoegde instantie voor REACH (VROM) en de VI als coördinerende handhavinginstantie. Bezien wordt hoe optimaal aansluiting kan worden gezocht en gehouden met actuele beleidsissues, en welke vorm van afstemming en informatie-uitwisseling hierbij passend is. Voorbeelden van handhavingssacties die direct aansluiten bij beleidsprioriteiten, zoals de aanpak van producenten van premixen en van Enige Vertegenwoordigers, zijn in de ogen van het beleid aansprekende zaken met een goede uitstraling.

⁵⁰ De Europese Commissie heeft een onderzoek doen uitvoeren naar de sanctiestelsels in de Lidstaten, waarbij grote verschillen geconstateerd zijn. Zie Milieu Ltd., 2009.

5.4 De uitwisseling in FORUM

Voor afstemming en uitwisseling tussen de inspecties van de verschillende lidstaten is FORUM van groot belang. Het FORUM is een onderdeel van het Agentschap dat een netwerk omvat van instanties van lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van REACH. Artikel 78 lid 4 REACH bepaalt dat het FORUM een adviserende functie heeft ten aanzien van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van besluiten en maatregelen en een coördinerende taak ten aanzien van het uitwisselen van informatie en geharmoniseerde handhavingsprojecten.

In de periode van 2007 tot en met 2010 is FORUM acht maal bijeen geweest. Daarbij is een werkprogramma 2008-2010 vastgesteld en vervolgens afgewerkt, bestaande uit achttien werkpakketten. Daarvan hebben drie betrekking op de organisatie en werkwijze van FORUM zelf, vijftien op de handhaving van REACH en één op de handhaving van CLP.

Nederland is actief lid van FORUM. De Nederlandse vertegenwoordiger is tevens plaatsvervangend voorzitter van FORUM. Vanuit de Commissie en het ECHA wordt aangegeven dat de vroegtijdige inbreng van handhavingprioriteiten vanuit Nederland een belangrijke impuls heeft gegeven aan de opstart van FORUM.

Over de inbreng in FORUM vindt vooraf afstemming plaats tussen VI en andere inspecties en is er contact met de I&M beleidsdirectie. Na afloop worden zij over de uitkomsten geïnformeerd.

Vanuit het coördinerend departement is er behoefte om met een gecoördineerde inbreng en sprekend met één mond, als Nederlandse overheid actief binnen de REACH gremia mee te beslissen. Bij de invulling van het FORUM lidmaatschap vanuit Nederland is dit onderwerp van discussie tussen beleid en de inspecties.

Als gezegd vindt ook het voorbereiden, uitvoeren en coördineren van gezamenlijke handhavingprojecten door de EU-lidstaten binnen FORUM plaats. Het project REACH EN FORCE 1 is hiervan een goed voorbeeld, dat 1600 gecoördineerde handhavingacties heeft opgeleverd. Daarvan vonden er 34 plaats in Nederland.⁵¹

5.5 Kortom: beschouwing handhaving REACH in NL

- *Strategie*

In dit hoofdstuk is beschreven hoe de handhaving van REACH de afgelopen drie jaar is vormgegeven en uitgevoerd. Geconstateerd is dat de drie primair betrokken inspecties, de VROM Inspectie (VI), de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) en de Arbeidsinspectie (AI) in onderlinge afstemming en samenwerking een handhavings- en een sanctiestrategie voor REACH hebben opgesteld en op grond daarvan handhavingsprogramma's zijn gaan uitvoeren waarvan ze ook jaarlijks verslag doen. Zij hebben dat gedaan met een onderlinge afbakening van doelgroepen en de afspraak dat elk van de inspecties op alle aspecten van REACH controleert. De afbakening is als volgt beschreven:

⁵¹ Zie voor de resultaten van dit door de FORUM gecoördineerde handhavingsproject met betrekking tot registratie, preregistratie en Vib's: http://echa.europa.eu/doc/about/organisation/forum/ref-1_project_report_conclusions.pdf

- de VI richt zich op producenten, importeurs en handelaren van stoffen, preparaten en voorwerpen voor professioneel gebruik;
- de VWA richt zich op producenten, importeurs en handelaren van preparaten en voorwerpen voor consumenten, en
- de AI richt zich op professionele en industriële eindgebruikers .

Het geheel van samenwerkingsafspraken, gezamenlijke strategieën en afstemmingsvormen is erop gericht eenduidigheid in de handhaving te bewerkstelligen, wat wil zeggen dat toezicht in samenwerking met gelijke bevoegdheden en instrumenten effectief en efficiënt plaatsvindt, mede om de toezichtslast bij bedrijven te beperken. Geconstateerd is dat op het punt van de handhavingsbevoegdheden van de betrokken inspecties er enige aanpassingen nodig waren om deze voor alle inspecties gelijk te maken. Vanwege samenloop met de Arbowet is de AI zich vooral gaan richten op de eindgebruiker in zijn rol van werkgever en maakt zij in de sanctionering geen onderscheid tussen 'REACH'-stoffen en stoffen die niet onder de reikwijdte van deze Verordening vallen, maar wel onder die van de Arbowet. Over mogelijke consequenties voor de eenduidigheid van handhaving vindt overleg plaats. Bedrijven en branches hebben geen gebrek aan eenduidigheid ervaren.

- *Uitvoering*

De VI en VWA zagen de eerste drie jaar bij hun handhaving vooral toe op naleving van registratie- en preregistratieverplichtingen en op het doorgeven van informatie in de keten. De AI monitorde lager in de keten de bekendheid van REACH en het gebruik van VIB's. De inspecties hebben hun inzet conform de jaarlijkse planning gepleegd.

Het bedrijfsleven heeft de opstelling van de inspecties als 'lerend' ervaren; iets waarvoor begrip was gezien het feit dat REACH ook voor de handhaving 'nieuw' was, al leidde deze opstelling soms wel tot extra toezichtslast. Het geregelde overleg tussen inspecties en brancheorganisaties droeg aan dit begrip bij.

Bezien wordt hoe bij de handhaving optimaal aangesloten kan worden bij actuele beleidsissues en welke vorm van samenwerken tussen de bevoegde instantie voor REACH (VROM) en de VI als coördinerende handhavingsinstantie hierbij passend is. Voorbeelden van handhavingsacties die direct aansluiten bij beleidsprioriteiten, zoals de aanpak van producenten van premixen en van Enige Vertegenwoordigers, zijn in de ogen van betrokkenen aansprekende zaken met een goede uitstraling.

- *Europese afstemming*

Branches en bedrijven geven aan het uit oogpunt van eerlijke concurrentie van belang te vinden dat goede handhaving plaatsvindt. Dit geldt wat hen betreft niet alleen voor Nederland maar ook voor andere lidstaten. Ze vestigen daarom enige hoop op FORUM, het platform bij ECHA voor afstemming en uitwisseling tussen de inspecties van de verschillende lidstaten. Nederland is actief lid van FORUM. Ze heeft door een vroegtijdige inbreng van handhavingactiviteiten een belangrijke impuls gegeven aan de opstart ervan, levert de plaatsvervangend voorzitter en heeft deelgenomen aan Europees gecoördineerde handhavingsacties. Er is nog discussie gaande over de optimale wijze van afstemming tussen de Nederlandse inbreng in FORUM en die in de overige REACH gremia.

6. (Invloed NL overheid op) de impact van REACH op bedrijven

6.1 Inleiding

De essentie van REACH is dat een bedrijf de risico's moet kennen van de stoffen die het produceert, importeert, verwerkt of doorgeeft aan klanten en dat het moet vaststellen of en hoe deze stoffen verantwoord kunnen worden toegepast. Om hieraan te voldoen op de wijze zoals die door REACH wordt voorgeschreven, moeten bedrijven de nodige activiteiten ondernemen en kosten maken. In dit hoofdstuk beschrijven we welke activiteiten bedrijven – in het kader van de naleving van REACH-verplichtingen – deze eerste drie jaar aan de dag hebben gelegd, welke kosten (en baten) hiermee gemoeid zijn en wat derhalve deze eerste drie jaar de impact van REACH op het bedrijfsleven is. Daarbij stellen we – met het oog op de hoofdvraagstelling van deze evaluatie – in het bijzonder vast in hoeverre de overheid invloed op de hoogte van de kosten heeft kunnen uitoefenen.

Duidelijk is dat het na drie jaar REACH nog te vroeg is om een goed beeld te krijgen van de exacte nalevingskosten en baten van REACH. We moeten het doen met indicaties en voorlopige schattingen. Wel kunnen we onze data (ex-post verkregen na 3 jaar REACH) in relatieve zin afzetten tegen de ex-ante schattingen die bij de in 2004 en 2005 in opdracht van het ministerie van EZ uitgevoerde impactstudies zijn gemaakt.⁵² Ook kunnen we – aan de hand van de kostencomponenten die de bedrijven zijn mee- en tegengevallen – een kwalitatief oordeel over de kosten en baten vellen.

Waar het gaat om de invloed van de overheid op de hoogte van de kosten, onderscheiden we (zoals al beschreven in paragraaf 1.3.1) de invloed op de kosten van (1) kennisname van REACH, (2) preregistratie en registratie voor de deadline van 1 december 2010, en (3) activiteiten gerelateerd aan overige verplichtingen en rollen van bedrijven bij REACH.

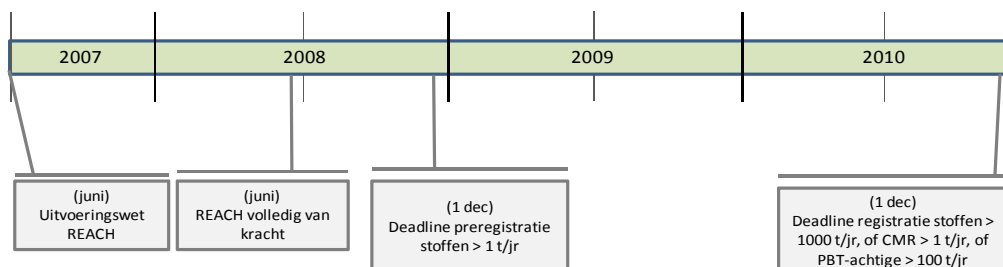
In de eerstvolgende paragraaf beschrijven we om te beginnen wat Nederlandse bedrijven de afgelopen 3 jaar hebben gedaan qua naleving van REACH (6.2). De vraag welke kosten daarmee gemoeid zijn, beantwoorden we (voor zover mogelijk) in paragraaf 6.3. In paragraaf 6.4 zetten we deze kosten af tegen de schattingen uit 2004 en 2005. In paragraaf 6.5 bekijken we wat de invloed van de Nederlandse overheid op de hoogte van deze kosten is geweest. We sluiten het hoofdstuk af met onze conclusies (6.6).

6.2 Drie jaar REACH – wat hebben bedrijven gedaan?

Met het van kracht worden van REACH zijn voor bedrijven diverse verplichtingen gaan gelden die uiteenlopen naar gelang de – mogelijk heel verschillende – soorten stoffen waarmee ze werken en hun – mogelijk meerdere – posities in de keten van productie en toepassing van stoffen. Hoewel ons onderzoek niet gericht was op het in kaart brengen of beoordelen van de naleving door bedrijven van deze verplichtingen, hebben we wel een grofmazig beeld van wat bedrijven in deze periode hebben gedaan. We schetsen dit beeld aan de hand van een even grofmazige tijdlijn, hieronder weergegeven in Figuur 7.

⁵² 'Effectmeting Administratieve Lasten REACH', SIRA Consulting, 2004, 2005.

Figuur 7. Tijdlijn REACH half 2007 – eind 2010



- *Kennisname verplichtingen REACH*

Allereerst hebben bedrijven zich moeten informeren over REACH en over wat de wet precies van hen verwacht. Voor sommige bedrijven was dit een stevige opgave die hen in 2007 zo ongeveer overviel. Andere bedrijven waren er al lange tijd van op de hoogte dat REACH eraan kwam of waren zelfs betrokken bij de ontwikkeling ervan. In de volgende paragraaf gaan we hier nader op in.

- *Preregistratie*

Tussen 1 juni en 1 december 2008 vindt de preregistratieperiode plaats. Door te preregistreren kunnen bedrijven gebruik maken van gefaseerde overgangstermijnen voor de daadwerkelijke registratie. Vooraf waren de schattingen voor de hele EU dat er 130.000 à 200.000 stoffen gepreregistreerd zouden worden. Uiteindelijk zijn er 2.750.464 preregistraties ingediend, ofwel 14 à 20 keer zoveel als verwacht was. Vanuit Nederland zijn 135.607 preregistraties ingediend. Dit komt overeen met ongeveer 5% van het geheel, een percentage conform de Nederlandse verwachtingen.⁵³ Qua aantal preregistraties staat Nederland op de vijfde positie binnen Europa, na Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Polen

- *Registratie*

De eerste registratiedeadline ligt op 1 december 2010. Voor deze deadline moeten producenten en importeurs stoffen in tonnages van 1.000 ton of meer (per importeur of fabrikant) en ernstige zorgstoffen (meer dan 100 ton per jaar voor PBT-achtige stoffen en meer dan 1 ton per jaar voor CMR stoffen) registreren. Registratie houdt in dat een dossier wordt aangeleverd – middels de speciale REACH IT – met gegevens over de fysisch-chemische, toxicologische en eco-toxicologische eigenschappen, met testvoorstellen voor nog ontbrekende gegevens, met blootstellingsbeoordelingen en risicobeheersmaatregelen. Bij registratie is het delen en navragen van eerdere informatie verplicht. Alle bedrijven die eenzelfde stof hebben gepreregistreerd, nemen deel aan een informatie-uitwisselingsforum (SIEF) voor het uitwisselen van onderzoeksgegevens en het delen van de kosten voor testen. Binnen iedere SIEF is er een lead registrant die het voortouw neemt en ook de kosten van deelname aan de SIEF bepaalt (letter of access). Vanuit SIEF's kunnen

⁵³ Effectmeting Administratieve Lasten REACH', SIRA Consulting, 2004.

bedrijven op vrijwillige basis consortia vormen. In een consortium wordt meer samengewerkt, worden meer data gedeeld en worden soms ook consultants ingehuurd. Bij de registratie moet tevens vermeld zijn voor welke toepassing van de stof de registratie geldt. Bedrijven hebben daartoe informatie in de keten uitgewisseld over het gebruik ('use') van hun stoffen.

Vooraf waren de schattingen voor de hele EU dat er 20.000 à 25.000 stoffen geregistreerd zouden worden voor de deadline van 1 december 2010.⁵⁴ Uiteindelijk zijn ca. 25.000 dossiers voor ca. 4.300 verschillende stoffen geaccepteerd door ECHA. Hiervan zijn 1.922 dossiers afkomstig uit Nederland. Met 9% van het geheel is dit meer dan waar tevoren vanuit was gegaan.⁵⁵ Qua aantal registraties staat Nederland op de derde positie binnen Europa, na Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

- *Communicatie over gebruik*

Het is voor downstream gebruikers (ook wel downstream users: DU's) belangrijk om te weten of de stof die ze gebruiken, is of wordt geregistreerd en of hun specifieke toepassing van de stof ook in het registratiedossier is opgenomen. Veel – beter geïnformeerde – DU's hebben dan ook gebruik gemaakt van hun recht om leveranciers te informeren over hun gebruik, met als doel daar een geïdentificeerd gebruik van te maken. Ook zijn zij bezig geweest met inventariseren van wat hun kritische stoffen zijn, om zich waar mogelijk voor te bereiden op de noodzaak naar alternatieven uit te zien.

- *VIB's*

Onder REACH moeten bedrijven vanaf 1 december 2010 de VIB's die ze uitgeven in bepaalde gevallen voorzien van één of meer bijlagen waarin relevante blootstellingsscenario's staan. Voorts zullen ze de nieuwe stofgegevens die als gevolg van REACH beschikbaar komen, in de VIB's moeten verwerken. Bedrijven zijn zich hier al op aan het voorbereiden, onder andere door hun software aan te passen.

- *CLP*

Hoewel ze op zichzelf geen onderdeel van REACH zijn, lopen de verplichtingen die de CLP verordening aan bedrijven oplegt er wel deels mee samen en raken ze dezelfde functies en specialismen binnen de bedrijven. Als zodanig dragen ze verder bij aan de belasting en impact van de stoffenregelgeving op bedrijven. In de onderhavige periode hebben bedrijven te maken met de inwerkingtreding van de meldingsplicht voor stoffen onder CLP per 1 december 2010. Bedrijven hebben tot 3 januari 2011 de tijd om de indeling en etikettering van de stoffen die zij vanaf die datum op de markt brengen, te melden bij ECHA. In december meldt ECHA dat in het kader van deze verplichting EU-wijd meer dan 3,1 miljoen notificaties zijn ingediend van ca. 100.000 verschillende stoffen.

Intermezzo: chemische industrie in Nederland

Opmerkelijk is de hoge positie die Nederland onder de 27 lidstaten inneemt wat betreft de aantallen preregistraties en registraties voor REACH. Deze is, als beschreven, nog hoger

⁵⁴ RPA, 2003.

⁵⁵ Zie voetnoot 53.

dan al was verwacht. Hierin komt tot uitdrukking hoezeer de chemiesector een belangrijke pijler van de Nederlandse economie is. In 2009 was de chemie goed voor een bijdrage van ongeveer 3% aan het Bruto Binnenlands Product. De sector gaf werk aan 65.000 mensen. De export van chemische producten vanuit Nederland bedroeg in 2009 ongeveer €60 miljard, dat is bijna 20 procent van de totale Nederlandse export.⁵⁶

Het feit dat vanuit bepaalde andere lidstaten (Frankrijk, Polen) meer preregistraties afkomstig zijn maar minder registraties, kan erop wijzen dat in Nederland bedrijven gericht (‘minder in de wilde weg’) preregistraties pleegden, wellicht ook doordat zij beter waren geïnformeerd.

We kunnen constateren dat de actieve houding van de Nederlandse overheid in REACH gelijk opgaat met het economisch belang van de chemische sector. Een causaal verband tussen die twee hebben we evenwel niet kunnen constateren. De inzet van de Nederlandse overheid is immers primair risico- en kwaliteitsgestuurd.

6.3 De impact van REACH

6.3.1 Algemeen

Welke inspanningen en kosten hebben de bovenbeschreven activiteiten voor bedrijven met zich mee gebracht? Zoals alleen al uit de eerste zin van de vorige paragraaf volgt, verschilt dat nogal van bedrijf tot bedrijf, afhankelijk van de plaats in de keten, de stoffen waarmee men werkt en de toepassingen van die stoffen. Wij hebben ons in ons onderzoek vooral gericht op (twintig) bedrijven hoger in de keten, in het bijzonder producenten en importeurs. Deze hebben immers vooral met de registratiedeadline van 1 december 2010 te maken gehad. Daarnaast hebben we gesproken met koepels en brancheorganisaties van zowel producenten en importeurs als van downstream gebruikers. En hoewel deze gesprekken bevestigden dat de impact van REACH van bedrijf tot bedrijf verschilt, nemen we toch een zekere logische regelmaat weer in de *soort* impact die REACH heeft voor verschillende typen bedrijven (en rollen).⁵⁷ We onderscheiden er vier, als volgt.

1. *Producenten en importeurs nauw betrokken bij de totstandkoming van REACH*

Een groep van (zeer) grote, veelal op Europese of mondiale schaal opererende bedrijven, zag de ontwikkelingen in het stoffenbeleid al lange tijd aankomen. Vanwege de verwachte impact hiervan, vanwege hun eigen positie qua marktmacht en deskundigheid en vanuit hun strategische oriëntatie, hebben deze bedrijven in verschillende nationale en Europese gremia meegepraat en –gewerkt aan de ontwikkeling van wat uiteindelijk REACH is geworden. Deze bedrijven zijn van meet af aan goed op de hoogte geweest van wat REACH behelsde.

Gevraagd naar de kosten die zij tot op heden hebben gemaakt voor de naleving van REACH, noemen zij bedragen in de ordegrootte van tientallen miljoenen euro's. Deze

⁵⁶ Bron: www.vnci.nl; Feiten en cijfers 2009. VNCI (2009).

⁵⁷ Veel van de onderzochte bedrijven hebben zowel een rol als producent/importeur alsook als downstream gebruiker (DU). Slechts enkelen zijn alleen producent of alleen importeur (in dat laatste geval gaat het om handelaren in chemische producten). De groep bedrijven die uitsluitend de rol heeft van DU is uiteraard veel groter, maar is in dit onderzoek slechts beperkt rechtstreeks bevestigd. Dit aangezien de DU ervaringen ook door de wel bevestigde bedrijven en door de DU brancheorganisaties worden ingebracht, en voorts om redenen van onderzoeksefficiëntie.

kosten ervaren zij als fors, maar ook als redelijk conform hun (hoge) verwachting.

Daartegenover zien deze bedrijven marktkansen en (ook nu al) baten (in de vorm van rationalisatie, imagoverbetering en nieuwe, overstappende afnemers).

De ervaringen tot op heden doen de bedrijven wel met zorg vooruitzien naar de aanloop tot de volgende registratiedeadlines (2013 en 2018), als ook van 'kleinere' stoffen waar minder van bekend is dossiers (die maar nauwelijks minder omvangrijk zullen zijn) moeten zijn geregistreerd, in kleinere SIEF's met meer verschillende soorten bedrijven, waarvan bovendien een flink deel minder deskundigheid en ervaring meebrengt.

2. Producenten en importeurs nauw betrokken bij koepel-/brancheorganisaties

Een tweede groep bestaat uit bedrijven die goed georganiseerd en ingebed zijn in de eigen brancheorganisaties. Via nieuwsberichten, bijeenkomsten en werkgroepen van Europese en nationale koepels en branches wisten zij in een vroeg stadium dat REACH eraan kwam.

Zodoende hebben zij zich – ook met ondersteuning vanuit hun brancheorganisaties – goed en tijdig voorbereid op REACH.

De kosten die deze bedrijven opgeven voor het tot op heden naleven van REACH, liggen in de orde grootte van miljoenen euro's. Deze kosten ervaart men vooralsnog als dragelijk. Ook deze bedrijven zien met zorg uit naar de volgende registratiedeadline.

3. Producenten en importeurs voor wie REACH in 2007 'nieuw' was

De derde groep producenten en importeurs is beduidend meer heterogeen van karakter.

Het gaat hier om bedrijven die zich noch vanuit eigen strategische oriëntatie, noch vanuit nauwe betrokkenheid bij een brancheorganisatie, tevoren van de komst van REACH op de hoogte hadden gesteld. Op zeker moment, rond 2007 zijn zij – met name door leveranciers, collega-bedrijven of afnemers – met REACH als een gegeven geconfronteerd. Het kost deze bedrijven typisch veel tijd en moeite om te doorgronden wat REACH voor hen betekent – een veelgehoorde klacht is dat de complexiteit en ingrijpendheid van de wet hen tegenvallen.

De kosten en impact van REACH voor deze groep bedrijven lopen zeer uiteen, afhankelijk van de niche waarin het bedrijf opereert en van de manier waarop men aan de REACH verplichtingen wil voldoen. Sommige kleine bedrijven steken er relatief meer tijd (een manjaar) en minder geld in (enkele tienduizenden Euro's). Andere zien de kosten beduidend verder oplopen, tot op het punt dat men verwacht bij de volgende registratiedeadlines van 2013 en 2018 van de Europese markt te zullen (moeten) verdwijnen.

4. Downstream gebruikers

De inspanningen en kosten voor de groep/rol downstream gebruikers zijn – behalve ook weer heel wisselend – van een heel andere aard. Het gaat hier – vooral waar we spreken over de formuleerders onder de downstream gebruikers – niet om registraties maar om het doorgeven van gebruik en om het (gaan) bijwerken van VIB's. Vooral spelen (soms grote) zorgen over de blijvende beschikbaarheid van kritische grondstoffen en over de toekomstige behapbaarheid van de intensieve en uitgebreide communicatie rond het VIB. De impact van REACH betreft voor deze groep/rol niet primair de kosten, maar veeleer de onzekerheid voor wat de komende jaren gaan brengen en vooral hoe men zich hier adequaat op kan voorbereiden.

6.3.2 De kostencomponenten

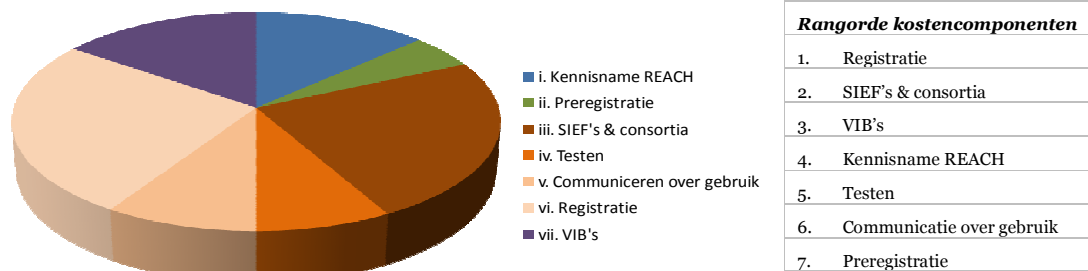
Een volgende vraag is waar de inspanningen en kosten van bedrijven (vooral) in zijn gaan zitten. Deze vraag hebben we tijdens de workshop van 23 november 2010 aan bedrijven voorgelegd aan de hand van een onderverdeling in kostencomponenten die we, in aansluiting op de in paragraaf 6.2 beschreven activiteiten, hebben opgesteld.

We onderscheiden de volgende kostencomponenten:

- **(i) Kennisname van REACH**
Het gaat hier om kennis van de REACH voorschriften, om het voor het eigen bedrijf weten hoe hieraan in de praktijk moet worden voldaan, om het op de hoogte blijven van nieuwe interpretaties en richtsnoeren, en om het geïnformeerd krijgen van de juiste mensen binnen het bedrijf (incl. inkoop en verkoop).
- **(ii) Preregistratie**
Dit betreft het inventariseren en bij ECHA aanmelden van stoffen die men op de markt brengt en mogelijk op termijn wil registreren.
- Registratieactiviteiten
 - **(iii) SIEF's en consortia**
Communicatie binnen de SIEF, het regelen van de datasharing (kosten, geheimhouding), de kosten van consultants
 - **(iv) Testen**
Kosten voor het testen van stoffen
 - **(v) Communiceren over gebruik**
Het doorgeven, ontvangen, administreren en interpreteren van gegevens over gebruik van stoffen
 - **(vi) Registratie**
Kosten voor het opstellen van het technisch dossier en het invullen van het registratieformulier, ECHAleges, kosten actualisatie
- **(vii) VIB's**
Aanpassen van het (digitale) VIB informatiesysteem, actualiseren van VIB's, doorgeven aan afnemers.

Gevraagd naar de verdeling van inspanningen/tijd en kosten over de verschillende kostencomponenten, geven bedrijven een redelijk eensluidend beeld. Deze is weergegeven in onderstaande Figuur 8. In de tabel ernaast staat de rangorde van kostencomponenten.

Figuur 8. Verdeling tijd en kosten over kostencomponenten REACH



Zoals we zien, vormen met name de (vi) registratie, (iii) de SIEF's en consortia en (vii) de VIB's de grootste kostenposten voor de bedrijven (ze bedragen resp. een kwart, een kwart en een zevende van de totale kosten). Alvorens in de volgende paragraaf nader in te gaan op

de afzonderlijke kostenposten en te bezien hoe deze zich verhouden tot de vooraf gemaakte inschattingen, is het nuttig te vermelden hoe bedrijven zelf tegen deze kostenverdeling aankijken. Welke kosten vallen hen mee, en welke vallen hen tegen?

Tabel 6. Mee- en tegenvallers voor bedrijven in de verschillende kostencomponenten

	Meevallers <i>(waar van toepassing)</i>	Tegenvallers <i>(waar van toepassing)</i>	Opmerkingen <i>(waar van toepassing)</i>
<i>i. Kennisname REACH</i>		- Benodigde interne metingen - Lastig te interpreteren wetgeving	
<i>ii. Preregistratie</i>			
<i>iii. SIEF's & consortia</i>	- Lagere datakosten door delen data / opbrengst eigen data	- 'Dealen' met SIEF's & consortia - Kosten van deelname aan SIEF ('letter of access') - Kosten consultant	
<i>iv. Testen</i>	- Lagere testkosten door delen data - Minder testen door 'waiving' ⁵⁸ en 'read-across-aanpak' ⁵⁹		Deze kosten kunnen nog (sterk) toenemen, na goedkeuren testvoorstellen en/of afwijzen <i>waivers</i> ⁵⁸
<i>v. Communicatie over gebruik</i>	- Gebruik van door branches ontwikkeld programma voor gebruikomschrijving ('Use descriptor')	- Communicatie in de keten (incl. gebruik van door branches ontwikkeld programma voor gebruikomschrijving ('Use descriptor'))	Kosten zullen nog stijgen, informatie vaak moeilijk te begrijpen
<i>vi. Registratie</i>	- Minder dossiers/registraties dan verwacht	- Leges ECHA voor registratie	
<i>vii. VIB's</i>			Deze kosten zullen nog stijgen (verplichtingen gaan in per 01-12-2010) en zich vooral openbaren bij downstream users die zelf mengsels maken. Zie ook paragraaf 6.4.3.

We zien dat vooral de relatief hoge kosten van de SIEF's en consortia en voor de kennisname van REACH de bedrijven zijn tegengevallen. Met name de kosten van testen zijn de bedrijven voornamelijk meegevallen. Voor deze laatste kosten en voor de kosten in relatie tot de VIB's geldt evenwel dat deze naar de verwachting van de bedrijven nog flink zullen stijgen.

6.4 De nalevingskosten

In deze paragraaf gaan we nader in op de afzonderlijke kostencomponenten en bezien we waaruit deze bestaan en hoe deze zich verhouden tot de vooraf gemaakte inschattingen. We

⁵⁸ 'Exposure based waiving' betreft de mogelijkheid die REACH biedt om voor stoffen zonder blootstellingsrisico's de blootstellingstesten te laten vervallen.

⁵⁹ Een binnen REACH geaccepteerde methode waarmee van een stof de fysisch-chemische eigenschappen, effecten op de menselijke gezondheid, milieueffecten of het uiteindelijke lot in het milieu kunnen worden voorspeld uit gegevens van (een) referentiestof(fen) binnen de groep door interpolatie naar andere stoffen in de groep. Op die manier hoeft niet elke stof voor elk eindpunt te worden getest.

volgen daarbij als gezegd de indeling 'kennisname van REACH' (subparagraaf 6.4.1), '(pre)registratie 2008/2010' (6.4.2) en 'voorbij registratie 2010' (6.4.3). In paragraaf 6.4.4 maken we de balans op van de verhouding tussen de vooraf ingeschatte en nu gerapporteerde kosten. Tevens plaatsen we een kanttekening bij de actualiteit van het in de impactstudies gehanteerde begrip 'administratieve lasten'.

6.4.1 Kennisname

Zoals beschreven betreft de 'kennisname van REACH' zowel het verkrijgen van kennis van de REACH voorschriften en het voor het eigen bedrijf te weten komen hoe hieraan in de praktijk moet worden voldaan, alsook het op de hoogte blijven van nieuwe interpretaties en richtsnoeren en het geïnformeerd krijgen van de juiste mensen binnen het bedrijf (van inkoop, R&D en laboratoriummedewerkers tot verkoop).⁶⁰ Deze kennisname van REACH is bij de vier groepen bedrijven die we in paragraaf 6.3 onderscheidde, langs verschillende wegen gebeurd. Vooral de eerste kennismaking varieert, van kennis die is opgedaan gedurende de totstandkoming (groep 1) tot plotsklapse confrontatie in de loop van 2007. Na de eerste kennismaking verloopt het verdere doorgronden bij de meeste bedrijven min of meer hetzelfde. Alle bedrijven halen hun nadere kennis in eerste instantie binnen via het bestuderen van de wettekst en van richtsnoeren, en verder via:

- interne besprekingen (REACH experts) en overleg met andere bedrijven (collega's, leveranciers, afnemers),
- de Helpdesk REACH en/of de ECHA helpdesk en soms ook via buitenlandse helpdesks (met name die in het Verenigd Koninkrijk),
- nieuwsberichten, vakbladen,
- voorlichtingsbijeenkomsten, trainingen en seminars
- en consultants.

Georganiseerde bedrijven halen voorts kennis uit werkgroepen en bijeenkomsten van hun brancheorganisaties, voor producenten en importeurs zijn dit met name Cefic en VNCI, VHCP.

Een algemene indruk is dat het, naast het kennismaken van de REACH verplichtingen, het leren *aanhouden van een eigen gedragslijn* is die bedrijven in het begin tijd kost. Binnen REACH hebben bedrijven een eigen verantwoordelijkheid. Dat is wennen voor bedrijven die niet zelden gewend zijn middelvoorschriften na te (willen) leven. Pas als men heeft doorleefd dat men zelf voor de interpretatie van een algemeen voorschrift verantwoordelijk is, lijkt er bij de meeste bedrijven schot in de naleving te kunnen komen.

Voor het informeren van werknemers op de verschillende relevante posities zetten met name de grotere bedrijven interne voorlichtingsbijeenkomsten, trainingen en overleggen op.

Om hierop meer specifiek zicht te krijgen, hebben we alle bedrijven gevraagd naar een inschatting van de tijd die kennisname van REACH hen heeft gekost. Daarbij hebben bedrijven de tijd tot op heden opgegeven, dus zonder de toekomstige kosten van het informeren van werknemers en van het bijblijven met de wetgeving erbij te betrekken. Hun

⁶⁰ Deze opvatting sluit aan bij de door SIRA geformuleerde definitie in de impactstudies: 'Men dient niet alleen kennis te nemen van de voorschriften zelf, maar ook van de wijze waarop in de praktijk aan deze voorschriften moet worden voldaan'.

schattingen zijn, onderverdeeld naar de vier eerder onderscheiden groepen, weergegeven in Tabel 7.

Bij de impactstudies zijn aannamen gedaan voor de benodigde tijd voor kennisname. Deze zijn eveneens in de tabel weergegeven. We zien dat deze schattingen redelijk overeenstemmen met de ervaringen van bedrijven voor groep 2. Voor groep 1 en groep 3 lijkt evenwel sprake te zijn van een onderschatting bij de impactstudies.

Tabel 7. Tijd die kennisname van REACH bedrijven kost

(Opgave van bedrijven 2010 vergeleken met schatting impactstudie 2004)

	Groep 1: Producenten / importeurs betrokken bij ontwikkeling REACH (<i>> 100 wkn's</i>)	Groep 2 - Producenten / importeurs betrokken bij branche/koepel (<i>> 10 wkn's</i>)	Groep 3 - Producenten / importeurs voor wie REACH in 2007 'nieuw' was (<i>< 100 wkn's</i>)	Groep 4 - Downstream gebruikers
Tijd voor kennisname (rapportage bedrijven)	Niet te zeggen, verknoot met betrokkenheid bij ontwikkeling REACH.	Gemiddeld per bedrijf rond de 900 uur	Uiteenlopend van 'paar dagen' tot 900 uur Gemiddeld per bedrijf rond 750 uur.	Nog niet te zeggen.
Schatting 2004 ⁶¹ (SIRA, 2004)	900 uur	200 - 900 uur	80 – 200 uur	-

SIRA heeft in haar effectmeting op basis van de genoemde aannamen de kosten voor de kennisname voor alle type doelgroepen en omvang van bedrijven ingeschat op eenmalige lasten van 250 miljoen euro (uitgespreid over een periode van 11 jaar). Op grond van de hier weergegeven ervaringen lijken deze lasten vooralsnog hoger te zullen uitvallen. Uitspraken over de te verwachten hoogte van deze lasten zijn op grond van onze beperkte steekproef niet te doen. Aangezien de hogere lasten van kennisname vooral het gevolg zijn van de aard van de REACH regelgeving, is aannemelijk dat bedrijven in andere EU lidstaten hier in gelijke mate mee te maken hebben.

6.4.2 Preregistratie en registratie 2010

Wat betreft de kosten van preregistratie en registratie, zijn in de vorige paragraaf zowel de relatieve zwaarte van deze kostencomponenten als de mee- en tegenvallende elementen daarbinnen beschreven.

Meerdere bedrijven gaven aan de kosten van de leges aan ECHA als onverwacht hoog te ervaren. Deze kosten variëren van € 1.600 voor registraties van stoffen in tonnages tussen de 1 en 10, tot € 31.000 voor stoffen van meer dan 1000 ton. Deze kosten waren nog niet meegenomen in de ex-ante schattingen van de impactstudie, omdat ze toentertijd nog niet bekend waren. Het enige dat men wist, was dat de leges kostendekkend zouden worden. De hoogte van deze leges zijn na meerderheidsbesluitvorming in een commissieverordening vastgesteld. Individuele lidstaten hebben hier maar beperkt invloed op kunnen uitoefenen.

⁶¹ SIRA hanteerde de volgende schatting voor het benodigde aantal uren voor de kennisname van REACH: < 10 wkn's: 80 uur per bedrijf; 10-100 wkn's: 200 uur per bedrijf; > 100 wkn's: 900 uur per bedrijf.

Voor een aantal bedrijven viel het (lager uitvallende) aantal registraties mee. Voor een deel lijkt dit te komen door een kosten-batenafweging die producenten en importeurs bij de registratie hebben gemaakt, met een zekere rationalisatie van het stoffenassortiment en soms ook het wegvallen van relatief dure zorgstoffen tot gevolg. Sommige bedrijven die rond de tonnageregrens zitten (1000 ton) of nieuwe stoffen hebben, gaven aan de volgende registratieperiode af te wachten voordat zij tot registratie overgaan.

Voor de goede orde: het is aannemelijk dat het 'meevallen' van de aantallen registraties bij bedrijven niet zozeer de absolute aantallen registraties betreft, maar vooral het relatieve aantal ten opzichte van het aantal preregistraties dat ze hebben gepleegd. Eerder (paragraaf 6.2) hebben we immers geconstateerd dat het absolute aantal Nederlandse registraties hoger ligt dan was verwacht (9% in plaats van 5% van alle door ECHA geaccepteerde registraties).

Wat aantallen registraties betreft, was bij de impactstudies uitgegaan van 'one substance one registration'. In de huidige gang van zaken moet evenwel ieder bedrijf voor iedere relevante stof een registratie plegen. In dat opzicht was dus van een onderschatting sprake.

Voorts ervoeren bedrijven het vormen van en regelen van de data-uitwisseling binnen SIEF's en consortia als een relatief grote kostenpost. Ze gaven aan dat bij 'complexe' stoffen het werken in consortia, onder andere vanwege de tegenstrijdige belangen tussen de deelnemers, ingewikkelder was dan ze vooraf dachten.

In de impactstudie was al voorzien dat 'het vormen van een consortium een complex proces is', waarbij 'de kosten afhangen van het aantal deelnemers en het aantal stoffen'.

Voornamelijk bij stoffen boven 1000 ton verwachtte men hogere kosten door het grote aantal deelnemers en daardoor trage afstemmingsproces. Ook waren rond consortia de kosten voorzien voor juridische adviseurs en een onafhankelijk secretariaat. Het lijkt er niettemin op dat de kosten hiervan in de impactstudie (als onderdeel van de kosten van 'registratie') onderschat zijn.

De kosten van de data-uitwisseling en van het testen vielen in een aantal gevallen mee. Het kwam voor meerdere bedrijven als een aangename verrassing hoeveel gegevens al bekend waren en voor een relatief bescheiden bedrag ingebracht werden ('tweedehands data'). In een aantal andere gevallen vielen deze kosten juist in het geheel niet mee, zelfs tot op het punt dat bedrijven de indruk hadden dat via de kosten voor de zogeheten 'letters of access' (kosten van deelname aan SIEF) door 'lead registrants' concurrentievervalsing werd bedreven en toetredingsdrempels werden opgeworpen. In deze gevallen heeft het ministerie VROM de bedrijven de weg naar de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) en het ECHA gewezen.

Voorts kwamen meevallers voort uit de mogelijkheden die REACH biedt om voor stoffen zonder blootstellingsrisico's de blootstellingstesten te laten vervallen (exposure based waiving). Bedrijven zeggen hiervan goed gebruik te hebben kunnen maken.

In de impactstudies was al voorzien dat door 'exposure based waiving' testen zouden komen te vervallen.

6.4.3 Voorbij registratie 2010

Zoals beschreven gaat het 'voorbij de registratie van 2010' om zaken als het doorgeven van gebruik en om het (gaan) bijwerken van VIB's. Daarachter spelen (soms grote) zorgen – in

het bijzonder bij formuleerders – over de blijvende beschikbaarheid van kritische grondstoffen en de eventuele noodzaak naar alternatieven uit te zien, en over de toekomstige behapbaarheid van de intensieve en uitgebreide communicatie rond het VIB. Op dit moment vertaalt dit zich niet alleen (en niet in de eerste plaats) in kosten, maar evenzeer in onzekerheid voor wat de komende jaren gaan brengen en voor hoe men zich hier adequaat op kan voorbereiden.

De verplichting tot het opstellen van VIB's en het doorgeven ervan in de keten bestond al vóór REACH. Ze vloeit voort uit Europese Richtlijnen en bestaat al sinds 1991. REACH heeft deze richtlijnen opgenomen. Artikel 31 van REACH bevat de voorschriften voor veiligheidsinformatiebladen. Naast de al bestaande verplichtingen, introduceert REACH de verplichting voor bedrijven om de VIB's te voorzien van één of meer bijlagen waarin relevante blootstellingsscenario's staan. De primaire beleidsverantwoordelijkheid voor dit onderdeel van REACH ligt in Nederland bij SZW.

De onderzochte bedrijven hebben de communicatie rond het gebruik en de inspanningen rond de VIB's wel ook al benoemd bij de huidige kostencomponenten van REACH. Ze gaven aan dat er onverwacht veel tijd is gaan zitten in de communicatie over registratie van het gebruik van een stof, zowel omhoog als omlaag in de keten. Brancheorganisaties hebben 'use descriptors' ontwikkeld om deze communicatie te vereenvoudigen. Deze zijn sommige bedrijven goed bevallen, maar vaak ook was te vernemen dat bedrijven de *use descriptor* niet gebruikten of niet begrepen. Zodoende waren downstream gebruikers veel tijd kwijt aan het beschrijven van hun gebruik en de fabrikanten en importeurs aan het verwerken hiervan.

In de impactstudies was over de gehele infaseringsperiode geschat dat 73% van de totale kosten gemoed zijn met het aanpassen en uitwisselen van VIB's. Een groot deel van deze kosten landt bij de downstream gebruikers, 'slechts' een kwart ervan landt bij de producenten en importeurs – aldus de effectmeting van SIRA.

6.4.4 De balans: de impactstudies en de huidige bevindingen

- *De hoogte van de nalevingskosten*

Op grond van het bovenstaande kunnen we nu de – vooral kwalitatieve – balans opmaken van de verhouding tussen de tevoren ingeschatte en de zich tot dusver gematerialiseerde kosten voor bedrijven van de naleving van REACH.

In het voorgaande hebben we geconstateerd dat de impactstudies op een aantal punten de kosten zoals die zich de afgelopen jaren feitelijk hebben voorgedaan, te laag of juist te hoog hebben ingeschat. Sommige kostencomponenten waren zelfs niet eens bekend. Het betreft de volgende punten.

Gerealiseerde nalevingskosten hoger dan voorzien:

- de benodigde tijd voor kennisname van REACH
- de ECHA leges (hoogte was toentertijd nog niet bekend)
- hoger aantal registraties / meerdere registraties van een stof (i.p.v. 'one substance one registration')

- het vormen van en regelen van de data-uitwisseling binnen SIEF's en consortia

Gerealiseerde nalevingskosten lager dan voorzien:

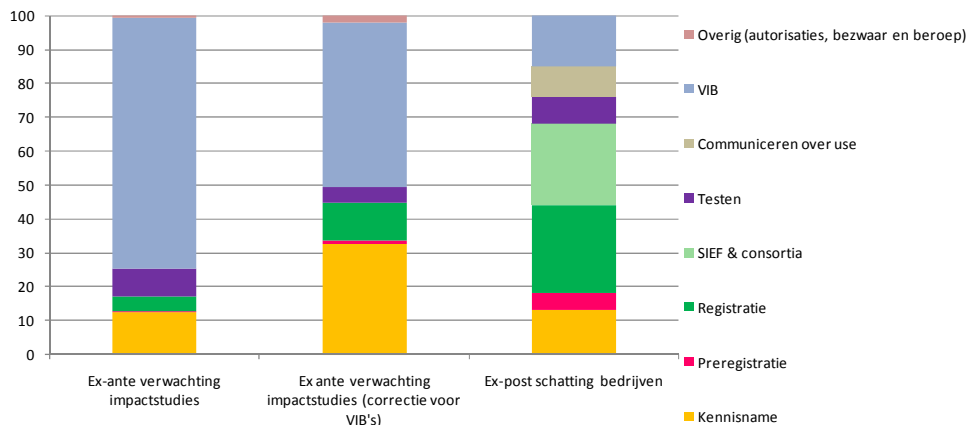
- data-uitwisseling en testen

Op grond van dit overzicht is het aannemelijk dat de totale kosten van de naleving van REACH hoger zullen uitvallen dan in de impactstudies was voorzien.

Een kleine nadere verkenning hiervan is nog mogelijk door de zwaarte van de verschillende kostencomponenten in de impactstudie en in de onderzochte bedrijven naast elkaar te houden. Figuur 9 geeft dit weer. De linkerkolom geeft de verhouding van de kostencomponenten volgens de impactstudies weer, voor de totale kosten van de phase-in periode (dat wil zeggen: voor de periode tot en met 2018). De middenkolom geeft andermaal de verwachting van de impactstudies weer, maar nu met twee correcties: (1) voor de kosten van VIB's, omdat de onderzoekers aangeven dat 25% van deze kosten voor rekening van producenten en importeurs komt – zijnde de groep die bij uitstek in de periode tot de deadline van 2010 aan zet is; en (2) voor de kosten van testen, omdat in de impactstudies is aangegeven dat slechts een deel (ruim twintig procent) van de testkosten betrekking heeft op stoffen in grote tonnages (>1000 ton).

De derde kolom geeft de inschatting weer die de voor de onderhavige evaluatie onderzochte bedrijven (alle producenten en importeurs) geven van de verhouding tussen de kostencomponenten.

Figuur 9. Verhouding kostencomponenten impactstudies en onderzochte bedrijven



Bij de vergelijking van de tweede en derde kolom valt vooral het beduidend grotere aandeel van de kosten voor registratie en SIEF's en consortia op (in de impactstudies werden de kosten voor SIEF's en consortia bij registratie geteld). Dit bevestigt geheel de ervaring van de bedrijven dat het deze kosten zijn geweest die zijn tegengevallen, alsook de bovenvermelde constatering dat op deze punten van onderschatting sprake was.

We zien dat het aandeel van de kosten voor VIB's lager zijn dan was voorzien. Hier moet evenwel in aanmerking worden genomen dat de cijfers van de impactstudies de gehele

phase-in periode betreffen, en die van het onderhavige evaluatieonderzoek nog slechts de eerste drie jaar van REACH. En juist op deze punten hebben bedrijven aangegeven te verwachten dat de kosten nog zullen stijgen.

Tot slot, en in het bijzonder, valt op dat het aandeel van de kosten van kennisname relatief lager uitvalt dan was voorzien, terwijl onze eerdere conclusie luidde dat hier van onderschatting sprake was. Dit zou te verklaren zijn door ervan uit te gaan dat het totaalbedrag waar de meest rechtse kolom voor staat, hoger is dan dat van de middelste kolom. Wij zien hierin een verdere bevestiging van de veronderstelling dat de totale kosten van de naleving van REACH hoger zullen uitvallen dan in de impactstudies was voorzien.

- *De administratieve lasten*

In de impactstudies is er vanuit gegaan dat alle nalevingskosten die bedrijven voor REACH maken als administratieve lasten op te vatten zijn.⁶² Deze opvatting was correct ten tijde van het uitvoeren van deze studies (2004 en 2005) maar is inmiddels herzien. Voor de helderheid lichten we de herkomst van deze verschoven opvatting toe.

Als het over nalevingskosten gaat is het nuttig om onderscheid te maken tussen verschillende soorten kosten (Nijssen et al., 2009):

- kosten als gevolg van directe financiële verplichtingen (belastingen, premies e.d.; nota bene *niet* vergoedingen van administratieve processen bij een uitvoerende instantie);
- kosten als gevolg van inhoudelijke verplichtingen (bijv. investeringen in veiligheid of het informeren van derden, bijv. klanten met VIB's); en
- kosten als gevolg van informatieverplichtingen (kennismaken van de wet en informeren van de overheid of uitvoeringsorganen over de naleving van financiële en inhoudelijke verplichtingen, alsmede toezichtskosten). De kosten als gevolg van het naleven van informatieverplichtingen worden administratieve lasten genoemd.

Voor de goede orde: directe financiële verplichtingen spelen bij REACH geen rol. De leges aan ECHA vallen onder informatieverplichtingen, omdat het hier gaat om de vergoeding van aan informatieverplichtingen gerelateerde administratieve processen vergelijkbaar met het uitbesteden aan een administratie- of accountantskantoor.

Bij inhoudelijke verplichtingen moet een nader onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds handelingen die bedrijven ook zouden uitvoeren als daarvoor geen wettelijke verplichting zou gelden (*'business as usual'*) en anderzijds handelingen die bedrijven niet zouden uitvoeren zonder wettelijke verplichting (meerkosten).

Overheidsbeleid gericht op het verminderen van onnodige nalevingskosten zal zich in het bijzonder moeten richten op de informatieverplichtingen en op de meerkosten als onderdeel van de inhoudelijke verplichtingen voor het bedrijfsleven als gevolg van wet- en regelgeving.

De onderzoekers van de impactstudies hebben in hun effectmeting dit onderscheid niet gemaakt. Toentertijd werden bijvoorbeeld de kosten van het informeren van klanten via

⁶² Effectmeting Administratieve Lasten REACH', SIRA Consulting, 2004 en 2005.

VIB's nog beschouwd als administratieve lasten. In 2008 heeft de Regiegroep Regeldruk (Ministerie van Financiën en Ministerie van Economische Zaken) beslist dat de kosten van het informeren van derden – anderen dan de overheid of aan de overheid gelieerde organisaties – niet langer dienen te worden beschouwd als administratieve lasten maar als inhoudelijke nalevingskosten.

Er is veel voor te zeggen om een aanzienlijk deel van de inhoudelijke REACH verplichtingen te beschouwen als 'business as usual', behorend bij een normale verantwoorde wijze van omgaan met chemische stoffen – of het nu gaat om het testen en beoordelen van stoffen, het vaststellen van passende risicobeheersmaatregelen of het informeren van de gebruikers van de stoffen. Daarnaast brengt REACH evidente meerkosten en administratieve lasten met zich mee (kennisname, ECHA leges, kosten voor technische dossiers). Ook anno 2010 zou een impactstudie dan ook wel degelijk rapporteren dat REACH administratieve lasten met zich meebrengt. Alleen zou dit bedrag beduidend lager zijn dan de in 2004/2005 geraamde 150 à 200 miljoen Euro.

Overigens geen misverstand: niet alleen was de bepaling ten tijde van de impactstudies methodologisch correct, de ramingen zijn bovendien afgezet tegen de administratieve lasten van bestaande wetgeving, waardoor veel kosten die anno nu niet als administratieve lasten worden beschouwd tegen elkaar zijn weggestrept. En *last but not least* verandert een verandering van definitie weinig aan de feitelijke lasten en impact die bedrijven ervaren, althans voor zover het nalevingskosten van wettelijke verplichtingen betreft.

6.5 Invloed van de Nederlandse overheid

6.5.1 Algemeen

Een belangrijk doel van deze evaluatie is na te gaan of de Nederlandse overheid zoveel als mogelijk (binnen de wettelijke kaders) de nalevingskosten van REACH voor de bedrijven heeft verminderd. In de vorige hoofdstukken is beschreven hoe zij op verschillende manieren gestreefd heeft de naleefbaarheid van REACH te verbeteren, onder andere via voorlichting, de helpdesk, beslechten van interpretatieproblemen, bijdragen aan richtsnoeren. Ook heeft zij de slotopmerkingen uit de impactstudies (zie bijlage D) die aanbevelingen bevatten voor het terugdringen van de administratieve lasten van bedrijven, grotendeels nagevolgd.

Volgens de door ons geïnterviewde koepels en brancheorganisaties doet de Nederlandse overheid dit alles op een tegelijk open, bevlogen en pragmatische manier. Hetgeen overigens onverlet laat dat het publieke doel van REACH om een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en milieu te waarborgen, ook betekent dat de overheid soms beslissingen neemt of ondersteunt die de nalevingskosten voor bedrijven juist niet verminderen (zoals waar het gaat om een strenge(re) definitie van 'intermediates' of om minder restrictieve PBT-criteria). Het terugdringen van de nalevingskosten van het bedrijfsleven dient zich dan ook te richten op het wegnemen van eventueel onnodig deel van nalevingskosten, gelet op wat nodig is voor de realisatie van het betrokken publieke doel.

Het is de indruk van de branches en bedrijven dat – gegeven het bestaan van REACH in zijn huidige vorm – de Nederlandse overheid een duidelijk positieve rol heeft gespeeld in het streven de uitvoerbaarheid te verbeteren en de lasten voor bedrijven te verminderen.

In de volgende paragrafen gaan we specifiek in op wat de overheid in dit opzicht in de ogen van de bedrijven met meer en minder succes heeft gedaan of heeft nagelaten rond de kennisname, het (pre)registreren en de verplichtingen ‘voorbij de (pre)registratie 2010’.

6.5.2 Kennisname

De overheid heeft, met het oog op het terugdringen van de kosten voor bedrijven van de kennisname van REACH, veel aandacht besteed aan communicatie richting het bedrijfsleven. Ze heeft in samenspraak met het bedrijfsleven de voorlichting en de helpdesk opgezet. In hoofdstuk 4 zijn we hierop al dieper ingegaan, alsook op hoe dat gewaardeerd werd.

Uit onze interviews komt naar voren dat de invloed die de Nederlandse overheid hiermee heeft uitgeoefend op de totale kosten van kennisname beperkt zijn. Het (indirecte) effect van de voorlichting (met name via de branches) heeft hoofdzakelijk bestaan uit het vergroten van het bewustzijn van de komst van REACH. Wat het effect van de helpdesk betreft, lijken kleinere bedrijven meer aan de helpdesk te hebben gehad dan de grotere bedrijven. Deze grotere bedrijven geven aan vooral veel aan hun eigen kanalen en contacten gehad te hebben, zij hebben de overheid wat betreft de voorlichting ook niet gemist. Maar ook de kleinere bedrijven noemen naast de Helpdesk ook heel andere bronnen, zoals consultants en gespecialiseerde bedrijven, Chemcon conferenties, ketenpartners en conculega's, vakbladen en publicaties, etc.. In dat opzicht vormde de Helpdesk dan ook hooguit een klein zetje in de goede richting, zulks temeer omdat bedrijven uiteindelijk meer op zoek zijn naar het 'hoe' dan het 'wat'.

De geïnterviewde bedrijven geven wel aan voorlichting vanuit de overheid en de helpdesk belangrijk te vinden voor de kleinere ongeorganiseerde bedrijven, maar dan zou de overheid minder 'formeel' en minder strikt gericht op het 'wat' moeten voorlichten en meer buiten de verenigingen en branches om moeten werken. Naar het einde van de registratiedeadline in 2010 heeft de overheid dit ook gedaan door MKB bedrijven die zich met een vraag bij de helpdesk meldden extra te ondersteunen.

Eerder in dit rapport is de suggestie besproken dat door de goede voorlichting aan bedrijven minder 'in het wilde weg' is gepreregistreerd dan in sommige andere lidstaten. De preregistratie- en registratiecijfers lijken dit te bevestigen.

In hoofdstuk 4 zijn nog specifieke acties van de overheid rond de kennisname benoemd, zoals de 'brief van 100', de actieve voorlichting aan afvalverwerkers en de druk op de Commissie om antwoord te geven op complexe Helpdesk vragen. De bedrijven die wij hebben gesproken hebben hier nauwelijks iets van gemerkt. Door de branches is wel in positieve zin gerefereerd aan deze activiteiten van overheidszijde – waarvan de effecten veelal meer doorwerken in met name de uitvoerbaarheid van registraties. Daarop gaan we hieronder in.

6.5.3 Preregistratie en registratie 2010

Op een aantal door het bedrijfsleven als belangrijk aangemerkte punten met betrekking tot de reikwijdte van REACH en daarmee het aantal bedrijven dat moest preregistreren, heeft de Nederlandse overheid haar invloed ingezet, te weten:

- Ionenmengsels zijn van registratie uitgezonderd, wat mede te danken is aan de steun van de Nederlandse overheid, aldus de betrokken brancheorganisatie die benadrukt dat dit 'kapitalen' scheelt.
- Ondanks inzet hierop van de Nederlandse overheid zijn stoffen verkregen uit gerecycled afval niet uitgezonderd van registratie.
- Met betrekking tot de definitie van intermediates heeft Nederland met het oog op een adequaat beschermingsniveau – anders dan het bedrijfsleven wilde – een strengere definitie gesteund.

Brancheorganisaties waarderen positief dat de Nederlandse overheid heeft gezorgd voor meer duidelijkheid voor het bedrijfsleven via haar bijdragen aan richtsnoeren, methodeontwikkeling en het beslechten van interpretatieproblemen (onder meer via 'GRIP', zie 3.3). Daarnaast geven branches en bedrijven aan dat de overheid (beleid en handhaving) goed benaderbaar en open is voor overleg, wat bijdraagt aan het snel oplossen van knelpunten of onregelmatigheden.

De voornaamste tegenvallende kostenpost die het bedrijfsleven noemde, betrof de complexe omgang in SIEF's (verplicht) en consortia (vrijwillig). In deze samenwerking tussen bedrijven lijkt evenwel niet direct een rol weggelegd voor de overheid. Bedrijven en branches geven dan ook niet aan dat ze de overheid hier hebben gemist. Wel wordt af en toe naar de overheid gekeken bij de tegenvallende en soms onduidelijke kosten voor de letters of access. Deze raken aan vragen die met name bij kleinere bedrijven leven rond het mededingingsrecht (kartels en misbruik van dominante positie). De overheid benadrukt dat bedrijven moeten vragen om een inzichtelijke kostenopbouw. Als deze niet gegeven wordt, verwijst de overheid door naar een meldpunt bij ECHA. Vertegenwoordigers van I&M hebben bij enkele individuele gevallen ook zelf contact met ECHA opgenomen.

De leges aan ECHA zijn kostendekkend vastgesteld. Op de voor bedrijven tegenvallende hoogte van dit bedrag kon de Nederlandse overheid, mede vanwege de meerderheidsbesluitvorming, slechts in beperkte mate invloed uitoefenen (zie paragraaf 6.4.2).

6.5.4 Voorbij registratie 2010

Wat betreft de VIB's hebben met name downstream gebruikerbranches er veel waardering voor dat, met dank aan de Nederlandse overheid niet de volledige registratienummers van ingrediënten op VIB's vermeld hoeven te worden. Uit concurrentieoogpunt wilde het bedrijfsleven dit niet.

Bedrijven en branches geven aan dat ze de Nederlandse overheid grotendeels gemist hebben als klankbord en overlegpartner bij de ontwikkeling van richtsnoeren en standaardisering voor het opstellen van blootstellingsscenario's en VIB's. Op zich is eenieder het erover eens dat rond de VIB's, maar meer nog rond de communicatie over het gebruik

(*use descriptors*) een rol was weggelegd voor 'de industrie'. Gebleken is echter dat de industrie er niet (optimaal) in geslaagd is deze rol op te pakken, onder andere vanwege de heterogeniteit van het bedrijfsleven en de vele, soms uiteenlopende belangen binnen de industrie. Betrokkenen geven aan dat een stimulerende of coördinerende rol van de overheid – vergelijkbaar met die bij de ontwikkeling van andere richtsnoeren en standaarden – hier welkom was geweest.

Suggesties vanuit het bedrijfsleven voor wat de overheid in de komende periode moet doen, zijn:

- Bevorder een verdere ontwikkeling van de REACH IT. Deze kan veel sterker faciliterend werken voor SIEF's (zoals de CEFIC '*SIEF REACH*' deels al doet). Zo kan de *lead registrant* vindbaar gemaakt worden, een forum voor andere registranten worden geopend en openbaarheid over volumebanden gegeven worden.
- Zorg voor (veel en tijdige) voorlichting en ondersteuning voor de volgende deadline. In 2013 gaat het om meer stoffen, wat ook meer bedrijven raakt, het gaat om minder deelnemers per SIEF, met minder kennis bij bedrijven, minder data. Dat terwijl de eisen aan de dossiers nauwelijks minder zijn. Het is aan te raden dat de Nederlandse overheid volgend jaar al begint met het zorgen voor bekendheid bij de partijen die moeten registreren. Van belang is de communicatie vooral op de kleinere bedrijven te richten, de grote bedrijven en de multinationals redden zich wel.
- Loop als Nederlandse overheid en handhaver niet te ver voor de troepen uit, stuur aan op eenduidige interpretaties en handhaving van REACH binnen heel Europa.
- En tot slot nog enkele praktische zaken:
 - Zorg voor meer helderheid over de toepasbaarheid van de Dangerous Preparations Directive Plus (DPD+)-methode (een deels gevalideerde manier om de meest kritische stoffen in een mengsel af te leiden). Met name voor de downstream gebruikers zou dit de uitvoerbaarheid van het werken met blootstellingsscenario's en VIB's verbeteren.
 - Zorg dat er meer juridische helderheid komt over wie '*de importeur*' is voor REACH. Maak duidelijk welke partij juridisch aansprakelijk is bij import van stoffen: de normadessaat of de justiciabele.

6.6 Kortom: de impact van REACH op het bedrijfsleven

In dit hoofdstuk zijn we nagegaan wat de impact van REACH op de bedrijven is en of de overheid heeft gedaan wat zij – binnen de kaders van de wet – kon doen om de kosten voor het bedrijfsleven te beperken.

• *Wat bedrijven deden*

Vanuit Nederland zijn ruim 135.000 preregistraties en 1.922 registraties gepleegd. Dat zijn resp. 5% en 9% van de totale hoeveelheid (pre-)registraties in de EU, hetgeen terzijde het relatieve belang van de chemische industrie en handel voor Nederland illustreert.

Achter deze cijfers gaat veel activiteit in Nederlandse bedrijven schuil, onder meer in de vorm van

- het kennisnemen en doorgronden van de specifieke verplichtingen die REACH het bedrijf oplegt en hoe hieraan voldaan kan worden,

- het voorbereiden en indienen van preregistraties,
- het opstellen van technische dossiers in samenwerking tussen betrokken bedrijven (in een door REACH voorgeschreven SIEF (Stoffen Informatie-uitwisseling Forum; *Substance Information Exchange Forum*) en eventueel in consortiumverband),
- het verkrijgen en uitwisselen van data over stofeigenschappen en -risico's, al dan niet door testen,
- het beoordelen van de risico's en van beheersmaatregelen,
- het uitwisselen van gegevens over gebruik van de stoffen,
- het registreren van stoffen via REACH-IT,
- het aanpassen van VIB's.

- *Wat dat bedrijven kostte*

Wat deze activiteiten van de bedrijven hebben gevegd, verschilt van bedrijf tot bedrijf en is afhankelijk van de plaats van het bedrijf in de keten, de stoffen waarmee het werkt en de toepassingen van die stoffen, en de opstelling die het bedrijf kiest. Niettemin is een zekere logische regelmaat vastgesteld in de soort impact die REACH voor verschillende typen bedrijven heeft.

1. Ten eerste is er een groep van (zeer) grote, op Europese of mondiale schaal opererende bedrijven die vanuit een waargenomen groot strategisch belang actief heeft meegepraat en -gewerkt aan de totstandkoming van REACH. De kosten van naleving van REACH in deze eerste drie jaren lopen voor deze bedrijven – zoals zij al verwacht hadden – in de tientallen miljoenen Euro's per bedrijf.
2. Ten tweede is er de groep van goed in brancheorganisaties ingebedde producenten of importeurs, die van daaruit al geruime tijd van de komst van REACH op de hoogte waren. Hun kosten lopen, eveneens conform eigen verwachting, in de miljoenen Euro's per bedrijf.
3. Voorts is er een groep producenten en importeurs voor wie REACH in 2007 'nieuw' was. Deze bedrijven hadden veel moeite te doorgronden wat REACH van hen vroeg. De kosten van naleving voor deze bedrijven lopen sterk uiteen, afhankelijk van de niche waarin men opereert en de aanpak die men kiest. Ze variëren aldus van tienduizenden Euro's en enige maanden werk tot ettelijke veelvoud daarvan. In deze groep treffen we ook de bedrijven die vrezden op termijn van de (Europese) markt te zullen moeten verdwijnen.
4. Tot slot is er de grote groep van downstream gebruikers, waaronder de formuleerders (rollen die overigens ook door bedrijven uit de hiervoor genoemde groepen worden gespeeld). Bij hen zijn deze periode vooral twee zaken aan de orde: het doorgeven van hun gebruik van stoffen ('use') aan hun leveranciers en het voorbereiden op het aanpassen van veiligheidsinformatiebladen (VIB's). Bij deze (rol van) bedrijven zijn de directe kosten in de meeste gevallen nog beperkt. Wat hier meer speelt, zijn de (soms grote) zorgen over de blijvende beschikbaarheid van kritische grondstoffen en de eventuele noodzaak naar alternatieven uit te zien, en over de toekomstige behapbaarheid van de intensieve en uitgebreide communicatie rond het VIB.

- *Mee- en tegenvallende kostenposten*

Geconstateerd is dat de grootste kostenposten voor bedrijven – samen goed voor driekwart van de kosten – gevormd zijn door (1) de kosten voor registratie, waaronder de kosten voor het opstellen van het technisch dossier en het invullen van het registratieformulier, de

vergoedingen (hierna: leges) aan ECHA en de kosten voor actualisatie, (2) het vormen van SIEF's en consortia en het regelen van de data-uitwisseling, (3) de VIB's en (4) het kennisnemen van REACH.

Het viel bedrijven tegen hoe lastig REACH te doorgronden en te interpreteren is – waarbij het overigens onze indruk is dat steeds pas echt schot in de naleving lijkt te komen als bedrijven hebben doorleefd dat ze zelf voor de interpretatie van REACH voorschriften verantwoordelijk zijn.

Ook viel het bedrijven tegen hoeveel meer inspanningen dan verwacht noodzakelijk waren om (het regelen van) de communicatie met collega-bedrijven in SIEF's en consortia en met ketenpartners (leveranciers en afnemers) te realiseren. De kosten van de ECHA leges – die in een Europese Commissieverordening zijn bepaald (gedifferentieerd naar de grootte van bedrijven) – maar ook de tarieven van consultants, waren eveneens tegenvallers.

De naleving bracht bedrijven ook meevallers. Met name het kunnen delen van gegevens over chemische stoffen en de lagere kosten van stofgegevens als gevolg daarvan, alsook het minder hoeven testen dan verwacht, vielen mee.

De verhouding tussen de mee- en tegenvallende kostenposten viel voor bedrijven steeds verschillend uit. Voor een aantal bedrijven vielen de totale kosten mee, voor andere vielen ze tegen.

- *Verhouding ten opzichte van eerdere impactstudies*

In 2004/2005 zijn in opdracht van het ministerie van EZ impactstudies gedaan, waarin geraamd is welke nalevingskosten REACH met zich meebrengt voor het bedrijfsleven. Vergelijking met de huidige door bedrijven gerapporteerde kosten, leert dat een aantal kostenposten te laag of juist te hoog was ingeschat. Sommige kostencomponenten waren bovendien nog niet bekend. Het gaat hier om:

- *Gerealiseerde kosten hoger dan in 2004/2005 voorzien:*
 - de benodigde tijd voor kennisname van REACH
 - de ECHA leges (waren toentertijd nog niet bekend)
 - hoger aantal registraties / meerdere registraties van een stof (i.p.v. het principe van 'one substance one registration' waar oorspronkelijk vanuit werd gegaan)
 - het vormen van en regelen van de data-uitwisseling binnen SIEF's en consortia
- *Gerealiseerde kosten lager dan voorzien:*
 - data-uitwisseling en testen

Op grond hiervan, en van een nadere verkenning van de relatieve bijdrage van verschillende kostencomponenten, achten we het aannemelijk dat de totale kosten van de naleving van REACH hoger zullen uitvallen dan in impactstudies was voorzien; iets wat overigens voor alle bedrijven binnen de EU geldt en derhalve de onderlinge concurrentiekracht niet aantast. De nalevingskosten voor het Nederlandse bedrijfsleven die oorspronkelijk door impactstudies voorzien waren, bedroegen 150 à 200 miljoen euro per jaar. Dit is in de orde van 0,5% van totale jaarlijkse omzet van de Nederlandse chemische industrie.

- *Administratieve lasten*

Terzijde is opgemerkt dat de definitie van administratieve lasten heden ten dage een andere is dan ten tijde van de impactstudies. Daardoor zouden veel nalevingskosten die in de

impactstudies nog als administratieve last werden aangemerkt (zoals het informeren van afnemers met VIB's of het testen en beoordelen van de risico's van stoffen) nu als inhoudelijke verplichting (informatieverplichting aan derden), en wellicht zelfs als 'business as usual' gelden (wat wil zeggen dat bedrijven dit ook zonder wettelijke verplichting zouden blijven doen). Zodoende zouden, met de huidige definitie, de administratieve lasten bij de naleving van REACH maar een fractie van de oorspronkelijk geraamde 150 à 200 miljoen euro bedragen.

- *Invloed Nederlandse overheid*

Tot slot is nagegaan of de overheid heeft gedaan wat zij – binnen de kaders van de wet – kon doen om de kosten voor het bedrijfsleven te beperken. Wát de overheid heeft gedaan is eerder al beschreven. In hoeverre resulteerde dat in lagere kosten voor de bedrijven?

Volgens branches en bedrijven heeft de overheid hierin een duidelijk positieve rol gespeeld.

Een overzicht langs de verschillende kostencomponenten:

- Wat betreft de kennisname van REACH, haalden de bedrijven in deze eerste drie jaar hun informatie over REACH vooral uit het eigen netwerk. De invloed van de overheid via voorlichting en helpdesk is (bewust) indirect en beperkt zich tot de eerste bewustwording van REACH en tot het 'wat'. Bedrijven vinden REACH complex en lopen tegen interpretatiekwesaties (het 'hoe') op. In dat opzicht is van belang dat de overheid via verschillende wegen (medewerking aan RIP's (*REACH Implementation Projects*), de voorlopers van de richtsnoeren), richtsnoeren, GRIP, druk op de Europese Commissie, overleg met branches en bedrijfsleven) – maar veelal buiten beeld van de bedrijven – heeft gewerkt aan duidelijkheid over interpretaties en verhoging van de naleefbaarheid van REACH.
- Op de kosten van registratie en van samenwerking tussen bedrijven in SIEF's en consortia kon de overheid weinig tot geen invloed uitoefenen. Zo zijn de (gedifferentieerde) leges die ECHA hanteert, vastgesteld in een Europese Commissieverordening volgens het tevoren vastgestelde principe dat deze kostendekkend moeten zijn. Ook de kosten en inspanningen die gemoeid waren met samenwerking en afstemming tussen bedrijven en het bedrag dat zij onderling vaststelden voor de *letters of access* om informatie over stoffen te delen, lagen buiten de invloedssfeer van de overheid.
- De Nederlandse overheid heeft er – in werkgroepen, bij het werken aan een richtsnoer voor VIB's en in bijeenkomsten met het bedrijfsleven – actief aan gewerkt om de uit REACH voortvloeiende VIB-verplichtingen voor bedrijven helderder en hanteerbaarder te maken en ook de invoeringsdatum te versoepelen. Voor het opstellen van blootstellingsscenario's als bedoeld in de REACH-verordening heeft SZW de Stoffenmanager ontwikkeld. Van de kant van het bedrijfsleven wordt evenwel aangegeven dat men de Nederlandse overheid als overlegpartner/klankbord grotendeels gemist heeft bij de ontwikkeling van richtsnoeren en standaardisering voor het opstellen van blootstellingsscenario's en VIB's. Betrokkenen geven aan dat een stimulerende of coördinerende rol van de overheid – vergelijkbaar met die bij de ontwikkeling van andere richtsnoeren – hier welkom was geweest.

Het geheel overziend kan gesteld worden dat de Nederlandse overheid – met inachtneming van haar eigen beleidsverantwoordelijkheden voor de bescherming van mens en milieu –

veel heeft gedaan van wat binnen haar mogelijkheden lag om de REACH nalevingskosten voor het bedrijfsleven te verlagen.

- *De komende tijd*

Bedrijven hebben aangegeven dat de komende tijd belangrijke uitdagingen brengt, voor henzelf zowel als voor de overheid. Nu breekt de tijd aan waarin met blootstellingsscenario's en aangepaste VIB's gecommuniceerd moet gaan worden. Nu gaat deels ook al blijken welke stoffen voor welke toepassingen wel of niet beschikbaar blijven en zal het gebruik van stoffen in overeenstemming moeten zijn of worden gebracht met hoe die stoffen geregistreerd zijn. En met zorg wordt uitgezien naar de volgende registratiedeadlines (2013 respectievelijk 2018), met 'lagere volumes' stoffen, minder kennis, meer kleinere bedrijven, mogelijk grotere, of juist kleinere, SIEF's en nog altijd stevige dossiëvereisten. Bedrijven onderkennen hun eigen verantwoordelijkheid in deze, maar zien tevens uit naar ondersteuning van overheidszijde.

7. Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is de organisatie en uitvoering van REACH door de Nederlandse overheid beschreven in de eerste drie jaar dat deze van kracht is. Ook zijn de kosten en baten voor overheid en bedrijfsleven beschreven, en is nagegaan welke bijdrage de overheid heeft geleverd aan het terugbrengen van de kosten die het bedrijfsleven moet maken voor het naleven van REACH. Daarmee zijn we nu in staat over dit alles in concluderende zin een kwalitatief oordeel te vellen.

7.1 De effectiviteit van het Nederlandse uitvoering

Zoals beschreven in het inleidende hoofdstuk, beoordelen we de effectiviteit van de Nederlandse uitvoering aan de hand van de doelstellingen van REACH, van de Nederlandse beleidsprioriteiten daarbij en van de subdoelstellingen voor de verschillende aspecten van de uitvoering. Tevens bezien we het gerealiseerde ambitieniveau.

7.1.1 De doelstellingen van REACH

We concluderen dat de Nederlandse overheid effectief bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen van REACH. Ze levert – samen met een beperkt aantal andere lidstaten – een significante bijdrage aan het werkend krijgen van de REACH systematiek en aan de verdere uitbouw ervan. Daarbij bevordert ze zowel de slagkracht van het systeem – in termen van het aantal verwerkte en beoordeelde dossiers, de aantallen stoffen op de kandidaten-, autorisatie- en restrictielijsten en de gezamenlijke aanpak van de handhaving – alsook de kwaliteit ervan – in termen van het uitwerken van en vasthouden aan beoordelingscriteria, het (door) ontwikkelen van methoden en het (doen) beslechten van interpretatieverschillen. Waar nodig zoekt ze daarbij – als een van de weinige lidstaten – het spanningsveld tussen beide op. Duidelijk is dat Nederland vanuit een langdurige ervaring met stoffenbeleid en een van oudsher sterke kennispositie, veel nuttigs in te brengen heeft om de REACH systematiek te versterken. Zij doet dat alles zonder specifieke oriëntatie op bedrijfsleven- of NGO-agenda's, maar met duidelijke inzet om van REACH een werkzaam en werkbaar systeem te maken. Daarmee is Nederland een door de Commissie, het ECHA, het bedrijfsleven en NGO's gewaardeerde speler in het REACH veld.

7.1.2 De Nederlandse beleidsprioriteiten

Ook waar het gaat om de realisatie van de Nederlandse beleidsprioriteiten, concluderen we dat de Nederlandse overheid effectief opereert. Daarbij springen twee beleidsprioriteiten in het bijzonder in het oog. De eerste daarvan betreft de beoogde heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven. Met de introductie van REACH is deze verschoven. We concluderen dat de Nederlandse overheid deze nieuwe verhouding strikt handhaaft, met bijvoorbeeld als gevolg dat de Nederlandse Helpdesk er ook strikt aan vasthoudt dat de bedrijven zelf bepalen hoe ze aan REACH voldoen; de Helpdesk licht alleen de regels toe waaraan ze moeten voldoen. Tegelijk stelt de Nederlandse overheid – zowel beleid als handhaving – zich nadrukkelijk open voor overleg met het bedrijfsleven en voor signalen waarmee de uitvoerbaarheid en naleefbaarheid van REACH verbeterd kunnen worden.

Deze 'uitvoerbaarheid van REACH' is de tweede beleidsprioriteit waarvan de effectieve uitvoering door de Nederlandse overheid in het oog springt. De overheid bevordert deze niet alleen aan de hand van signalen vanuit het bedrijfsleven, maar evenzeer op grond van eigen waarnemingen van knelpunten in de REACH regeling en organisatie. Voor de effectieve aanpak daarvan heeft ze bijvoorbeeld het initiatief tot het vormen van de virtuele 'GRIP' genomen. Overigens past hierbij de aantekening dat ze het belang van de bescherming van mens en milieu wel voorop heeft staan. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de door Nederland ingebrachte PBT-criteria, die weliswaar meer dossierwerk met zich meebrengen maar wel betere informatie bieden. Datzelfde geldt voor de door Nederland gesteunde interpretatie van 'intermediates'.

Andere beleidsprioriteiten worden actief bevorderd. Zo heeft Bureau REACH de door haar ontwikkelde screening- en prioriteringsystematiek uitgedragen binnen ECHA en naar de andere lidstaten. De concurrentiekracht van bedrijven, en in het bijzonder de positie van downstream gebruikers en het MKB zijn nadrukkelijke punten van aandacht bij de Nederlandse inbreng in de verschillende gremia.

7.1.3 De subdoelen

De uitvoeringstaken die REACH met zich meebrengt, zijn uitgewerkt binnen verschillende onderdelen van de overheid en in verschillende beleidsdocumenten waarin specifieke subdoelen zijn verwoord. Ook over de effectiviteit van het nastreven hiervan kunnen we nu conclusies trekken.

1. De uitvoering en interdepartementale samenwerking

De afgelopen jaren heeft de afstemming tussen de departementen voor de gezamenlijke afstemming, prioriteitsstelling en aansturing van Bureau REACH minder intensief plaatsgevonden dan was gepland – overigens zonder dat dit negatieve consequenties heeft gehad voor de uitvoering van REACH. Geen van de departementen heeft de beleidscapaciteit ingezet die oorspronkelijk was voorgenomen. Daarbij heeft het ministerie VROM relatief een steeds zwaardere inzet geleverd. De departementen van VWS, SZW, EZ en LNV zijn slechts voor een beperkt deel van REACH beleidsverantwoordelijk. Taakstellingen en inkrimpingen hebben de ministeries gebracht tot heroverweging van hun prioriteiten. Bij de laatstgenoemde departementen heeft dit geleid tot de keuze om de algemene uitvoering van REACH aan VROM en Bureau REACH over te laten. Dit vooral ook vanwege een groot vertrouwen in de kwaliteit van het werk dat VROM en Bureau REACH bij de uitvoering van REACH verzetten.

2. De prioritering van processen

Het is nog te vroeg om vast te stellen of de systematiek voor de prioritering van processen, toe te passen bij stofbeoordelingen voor REACH en CLP effectief is. Wel is al duidelijk dat Nederland hiermee een proactieve en voorbeeldrol binnen de EU vervult, die ze op verzoek van ECHA actief aan andere lidstaten uitdraagt.

3. De voorlichting

De ingezette voorlichtingscampagne is succesvol verlopen. Het ziet ernaar uit dat deze, in (welbewuste) combinatie met de actief informerende en ondersteunende rol van de

brancheorganisaties en koepels richting bedrijven, effectief is geweest. Wel is gebleken dat bij de eindgebruikers aan het einde van de keten (op wie de voorlichtingscampagne minder gericht was) de bekendheid van REACH laag is.

4. *De helpdesk*

We concluderen dat de Helpdesk REACH effectief is in haar missie om de doelgroep en in het bijzonder de bedrijven te informeren over REACH en specifieke vragen over verantwoordelijkheden en verplichtingen tijdig te beantwoorden. Een enkele keer plaatsen branches of bedrijven kanttekeningen bij de tijdigheid of de kwaliteit van het antwoord. Vaker is te horen dat de gegeven informatie en antwoorden bedrijven te weinig helpen om daadwerkelijk te doorgronden wat ze te doen staat. Dit vloeit evenwel logisch voort uit de de verantwoordelijkheidsverdeling binnen REACH en de met de brancheorganisaties afgestemde missie van de Helpdesk REACH.

5. *De handhaving*

Het is nog te vroeg om conclusies te trekken over de effectiviteit van de handhaving. Daarvoor is REACH nog te zeer in de invoeringsfase en is de inspectiepraktijk nog te zeer in ontwikkeling. Tot dusver lijken de inspecties er niettemin redelijk in te slagen eenduidige ketenhandhaving te plegen. De afstemming tussen beleid en inspecties is nog in ontwikkeling.

7.1.4 *Het ambitieniveau*

We concluderen dat de geleverde Nederlandse inzet het voorgenomen ambitieniveau (zoals neergelegd in Kamerstukken I 2006/07, 30 600 C) heeft gerealiseerd, en meer dan dat. De Nederlandse overheid voert de wettelijk verplichte taken uit en neemt – samen met een beperkt aantal lidstaten – een serieus aandeel in de uitvoering van de REACH werklust voor haar rekening. Bovendien heeft Nederland meerdere verdergaande initiatieven en activiteiten aan de dag gelegd, met bijdragen aan de ontwikkeling van guidances, methodes, de kandidatenlijst en PBT-criteria, aan workshops en trainingen en met GRIP. Onderliggend aan deze stevige ambitie is de – ook historische – Nederlandse betrokkenheid bij het stoffenbeleid en in het bijzonder bij de totstandkoming van REACH. Dit vertaalt zich in deze periode in een commitment om ertoe bij te dragen dat daadwerkelijk een werkbaar en werkzaam Europees systeem ontstaat, en in een gerichte strategie om hoogwaardige standaarden neer te zetten voor een toekomstig meer routinematige uitvoering.

7.2 **De efficiëntie van de Nederlandse uitvoering**

Tevoren was becijferd welke personele inzet en welk budget benodigd was voor de eerste drie jaar om een ‘gemiddeld ambitieniveau’ te realiseren. Vervolgens is in een personele en materiële inzet voorzien, waarvan al was vastgesteld ‘dat de hoeveelheid werk [moet worden] afgestemd (en naar alle waarschijnlijkheid beperkt) door het aantal beschikbare mensen’.

We hebben vastgesteld dat op grond hiervan:

- gedurende de gehele periode een personele inzet van de beleidsdepartementen was begroot van 7,2 fte, en dat in de praktijk deze inzet op z'n hoogst 4,9 fte is geweest;

- gedurende de gehele periode een personele inzet van Bureau REACH en experts was begroot van 22,6 fte, en dat in de praktijk deze inzet is begonnen op 22 fte en daarna gestaag is gedaald naar minder dan 20 fte.
- de Helpdesk REACH jaarlijks een budget van rond de € 400.000 heeft gehad.

We concluderen dat de inzet en uitgaven voor de overheid lager zijn uitgevallen dan voorzien, en dat de voorziene uitgaven als zodanig al als onvoldoende waren ingeschat om een gemiddeld ambitieniveau te realiseren. Hoe verhoudt zich dit met de conclusie uit de vorige paragraaf dat deze voorgenomen ambities meer dan gerealiseerd zijn? We hebben gezien dat de Nederlandse overheid ook in de vroege aanvang van REACH de volle capaciteit al gericht heeft ingezet, waardoor ze snel ervaring heeft opgedaan met alle processen en daarvoor hoge standaards heeft kunnen zetten voor later meer routinematige uitvoering. Daarnaast concluderen we dat de overheid bijzonder efficiënt is geweest in het realiseren van haar doelstellingen. Geconstateerd is dat dit mede het gevolg is van persoonlijke inzet en professionele bevoegdheid van direct betrokkenen.

7.3 Het terugdringen van de nalevingskosten voor het bedrijfsleven

We hebben geconstateerd dat de kosten voor naleving van REACH voor bedrijven tot op heden sterk uiteenlopen, van tientallen miljoenen voor grote chemische multinationals tot nog maar heel weinig voor bedrijven die zich ver achterin de keten bevinden. De belangrijkste kostenposten voor de bedrijven worden gevormd door (1) het kennis nemen van de verplichtingen onder REACH, (2) het vormen van SIEF's en consortia en het regelen van de data-uitwisseling, (3) de registratie en (4) de VIB's. De eerste drie van deze kostenposten vallen ook hoger uit dan was geprognosticeerd in de in 2004/2005 in opdracht van het ministerie van EZ uitgevoerde impactstudies. Op grond van deze bevindingen hebben we geconcludeerd dat aannemelijk is dat de totale kosten van de naleving van REACH door bedrijven hoger zullen uitvallen dan in impactstudies was voorzien; iets wat overigens voor alle bedrijven binnen de EU geldt en derhalve de onderlinge concurrentiekracht niet aantast. De nalevingskosten voor het Nederlandse bedrijfsleven die oorspronkelijk door impactstudies voorzien waren, bedroegen 150 à 200 miljoen euro per jaar. Dit is in de orde van 0,5% van totale jaarlijkse omzet van de Nederlandse chemische industrie.

Heeft de Nederlandse overheid gedaan wat ze binnen de wettelijke kaders kon doen om de nalevingskosten voor het bedrijfsleven te beperken? Op basis van onze analyse concluderen we dat de Nederlandse overheid een positieve bijdrage heeft geleverd aan het verhogen van de naleefbaarheid en daarmee aan het terugdringen van de nalevingskosten van het bedrijfsleven. Dit vooral door het bevorderen van een eenduidige interpretatie van REACH en actieve voorlichting aan bedrijven. Vanuit het bedrijfsleven wordt aangegeven dat de Nederlandse overheid kosten verder kan helpen reduceren door nog meer als overlegpartner en klankbord de standaardontwikkeling voor veiligheidsinformatiebladen (VIB's) te helpen bevorderen. Diverse andere, door het bedrijfsleven als substantieel ervaren kostenposten, zoals die van samenwerking en afstemming tussen bedrijven, vielen buiten de invloedssfeer van de overheid.

Het geheel overziend concluderen we dat de Nederlandse overheid – met inachtneming van haar eigen beleidsverantwoordelijkheden voor de bescherming van mens en milieu – veel heeft gedaan van wat binnen haar mogelijkheden lag om de REACH nalevingskosten voor het bedrijfsleven te verlagen.

7.4 De Nederlandse uitvoering in de komende periode

Zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid geldt dat in de nabije toekomst REACH echt zijn uitwerking gaat krijgen. Bedrijven moeten de nieuwe gegevens onderling gaan uitwisselen. Hun gebruik van stoffen moet in overeenstemming zijn of worden gebracht met hoe die stoffen geregistreerd zijn. Tegelijk moeten ze toewerken naar de volgende registratiedeadlines (2013 en 2018), in soms nog complexere samenwerkingsverbanden dan bij de deadline van 2010. Bedrijven onderkennen hun eigen verantwoordelijkheid in deze, maar zien tevens uit naar ondersteuning van overheidszijde.

De overheid komt te staan voor een toenemende werkbelasting als gevolg van meer stof- en dossierbeoordelingen, autorisaties en restricties. Voor de handhaving breekt het echte werk nu pas aan. Tezamen met de ondersteuningsbehoefte van bedrijven vormt dit alles voor de overheid een serieuze opgave – zowel in termen van capaciteit als in termen van coördinatie – die met de huidige bemensing steeds moeilijker het hoofd te bieden is. Daar komt bij dat in heel Europa, en ook in Nederland, de overheidsbudgetten en ambtelijke capaciteit onder druk staan. Een bezinning op de te volgen koers is dan ook op zijn plaats.

Bijlage A: Geraadpleegde bronnen

Face-to-face geïnterviewde personen

<i>Naam</i>	<i>Instantie</i>
Dhr. Annys	CEFIC
Dhr. Van den Berg	VI / FORUM
Dhr. Barker	Akzo Nobel
Mw. Bienek	ECHA
Mw. Brautigam	ECHA
Dhr. Broere	ECHA
Mw. Carlier	DSM
Dhr. Dekker	VWA
Dhr. Delhaise	Brenntag
Dhr. Everhard	Ministerie van EL&I
Dhr. van de Brugge	Ministerie van SZW
Mw. Van Gaalen	VHCP
Dhr. Geron	Ministerie van SZW
Dhr. Hemelaar	Brenntag
Dhr. Mook	Ministerie van SZW
Dhr. Herdina	ECHA
Dhr. Jonkers	VVVF (mede namens NRK)
Dhr. Jung	Ministerie van I&M
Mw. Karhu	ECHA
Dhr. Korenromp	Ministerie van I&M / MSC
Dhr. Kowalski	ECHA
Dhr. Kwisthout	Ministerie van I&M / Management board ECHA
Dhr. Luttikhuisen	Ministerie van I&M / SEAC
Mw. Martens	AI
Mw. Van de Mast	Akzo Nobel
Mw. Mononen	ECHA
Mw. Musset	ECHA
Mw. Pronk	RIVM / RAC
Dhr. Razenberg	NVZ
Dhr. Roelfzema	Ministerie van VWS
Mw. Schomaker	EC, DG Environment
Dhr. Schuller	Eastman
Dhr. Sijm	RIVM / Hoofd Bureau REACH
Mw. Sluwer	InfoMil / REACH-Helpdesk
Dhr. Streekstra	VNO NCW
Mw. Tas	Ministerie van VWS
Dhr. Torbijn	Ministerie van I&M
Mw. Vilorja	Ministerie van VWS
Dhr. Van Well	VNCI
Dhr. Van der Wielen	Board of appeal ECHA
Dhr. Von Meijenfelt	Ministerie van EL&I
Dhr. Willmott	EC, DG Enterprise

<i>Naam (vervolg)</i>	<i>Instantie (vervolg)</i>
Mw. Wouters	RIVM / Helpdesk REACH

Telefonisch geïnterviewde personen

<i>Naam</i>	<i>Bedrijf</i>
Dhr. Auwerx	ICL-IP
Mw. Boivin	Notox
Dhr. Camps	Sabic Europe
Dhr. Coppens	Utraco
Dhr. Van Dijk	Eastman
Mw. Elbersen	WECF
Dhr. Gooijer	Rubia Pigmenta Naturalia BV
Dhr. De Kok	Thermphos
Dhr. Kroon	ICL-IP
Dhr. Van Loon	Gentrochema BV
Dhr. Van Mil	Dow
Dhr. Postma	Penn Color
Dhr. Tange	ICL-IP
Dhr. Theewis	IFF
Dhr. Versfeld	Tatasteel
Dhr. Vijverberg	Nuplex Resins
Dhr. Wei	Everlight
Dhr. Wielaard	Merck
Dhr. Van der Zwet	Shell
Dhr. Zuurendonk	Ashland

Deelnemers workshop d.d. 1 december 2010

<i>Naam</i>	<i>Instantie</i>
Dhr. Coppens	Utraco
Dhr. De Kok	Thermphos
Dhr. Delhaise	Brenntag
Dhr. Everhard	Ministerie van EL&I
Dhr. Hemelaar	Brenntag
Mw. Van der Hoek	Ministerie van I&M
Dhr. Jonkers	VVVF
Dhr. Korenromp	Ministerie van I&M
Dhr. Kroon	ICL-IP
Dhr. Kwisthout	Ministerie van I&M
Dhr. Luttikhuisen	Ministerie van I&M
Dhr. Theewis	IFF
Dhr. Van der Zwet	Shell
Dhr. Van Dijk	Eastman
Dhr. Van Loon	PMS
Dhr. Versfeld	Tatasteel
Dhr. Wei	Everlight
Dhr. Zuurendonk	Ashland

Geraadpleegde literatuur

- Arbeidsinspectie, VROM-Inspectie en Voedsel en Waren Autoriteit (2010). Handhavings- en sanctiestrategie REACH en EU-GHS. Verminderde toezichtlast door effectief en efficiënt handhaven.
- Bureau REACH (2007). Rollen, taken, prioriteiten en aansturing Bureau REACH. Samenvattende rapportage.
- Bureau REACH (2008). Handboek werkprocessen REACH en CLaP.
- Cefic (2010). Cefic paper on Substitution (14 oktober 2010).
- EIM (2008). Klaar voor REACH? Onderzoek onder Nederlandse bedrijven en branche organisaties. Zoetermeer: EIM.
- Eurostat (2009). The REACH baseline study. A tool to monitor the new EU policy on chemicals – REACH (Registratie, Evaluation, Authorisation and restriction of Chemicals).
- European Environmental Bureau, 2010. The Fight to Know? Substances Of Very High Concern & The Citizens' Right To Know Under REACH.
- Gruiter, J. de (2010). Nieuw VIB schiet doel voorbij. *Verf & Inkt*, 12, 33.
- Hermann, A. (2007). Results of the International Workshop: Consequences of REACH for other Legal and administrative environmental Instruments. Evaluating the Environmental Effectiveness of REACH (REACH:EEE). October 11 & 12, 2007, Berlin.
- KPMG/TNO en SIRA Consulting (2004). Gevolgen en administratieve lasten van REACH voor het Nederlandse bedrijfsleven. Deelrapport.
- KPMG/TNO en SIRA Consulting (2004). Gevolgen en administratieve lasten van REACH voor het Nederlandse bedrijfsleven. Hoofdrapport.
- Kwisthout, J.K., Swart, A. en Woldendorp, H.E. (2007). De Uitvoeringswet REACH: stof tot nadenken over de uitvoering van Europese verordeningen.
- Milieu Ltd. (2009). Report on penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation in the Member States.
- Ministerie VROM, KPMG Sustainability B.V (2006); Blauwdruk Helpdesk REACH.
- Ministerie van VROM (2007). Uitvoeringsorganisatie REACH en interdepartementale samenwerking.
- Ministerie van VROM (2009). Jaarrapportage Handhaving REACH 2008.
- Ministerie van VROM (2010). Jaarrapportage Handhaving REACH en EU-GHS 2009.
- MMG Advies (2008). De interdepartementale ondersteuningsstructuur t.b.v. de uitvoering van EU-verordeningen REACH en CLaP door de lidstaat Nederland.
- MMG Advies (2008). Interdepartementaal Expertise Platform Risicobeoordeling Stoffen. Ten behoeve van de implementatie van de EU-verordeningen REACH en CLAP door de lidstaat Nederland.
- MS REACH Reporting Questionnaire; ingevuld door Lidstaat Nederland
- Nijssen et al. (eds) (2009). Business Regulation and Public Policy; The Costs and Benefits of Compliance. *International Studies in Entrepreneurship*, Springer, New York.
- RIVM (2008). Jaarverslag REACH Helpdesk 2007.
- RIVM (2008). Projectplan SAS onderdeel 1 – EU Stoffen beleid (REACH).
- RIVM (2008). SAS Jaarverslag 2007.
- RIVM (2009). Jaarverslag REACH Helpdesk 2008.
- RIVM (2009). Jaarverslag werkzaamheden RIVM in opdracht van DGM/VROM/RisicoBeleid 2008.
- RIVM (2009). Projectplan M/601780 – REACH taakveld.
- RIVM (2010). Jaarverslag REACH Helpdesk 2009.
- RIVM (2010). De prioritering van processen, toe te passen bij stofbeoordelingen bij REACH en CLP.

- RPA, Revised business impact assessment for the consultation document. Working paper 4. Assessment of the business impacts of new regulations in the chemical sector. Phase 2. Prepared for European Commission, Enterprise Directorate-General. Loddon, 2003.
- SenterNovem/Infomil (2008). Handreiking consequenties van REACH voor vergunningverlening.
- SIRA Consulting (2004). Effectmeting Administratieve Lasten REACH. Effectmeting administratieve lasten stoffenbeleid Nederland: huidige regelgeving versus voorgenomen Europese regelgeving REACH. Deelrapport.
- SIRA Consulting (2005). Effectmeting Administratieve Lasten REACH. Voorstel EU-voorzitterschap d.d. 4-11-2005 vergeleken met voorstel EU Commissie d.d. 29-10-2003.
- STEM (2009). De Wet *milieubeheer* als kader voor implementatie van Europese wetgeving. Een verkennende studie naar mogelijkheden en knelpunten voor een correcte implementatie.
- SyncForce / SurveyWorld (2010). REACH Nieuwsflits. (23-09-2010).
- Vollebregt, L., Locher, K. en Wielen, A. van der. (2008). Consequenties van REACH voor Wm- en Wvo-vergunningverlening. Den Haag: SenterNovem/ Infomil.
- VROM-Inspectie, Voedsel en Waren Autoriteit en Arbeidsinspectie (2007). Handhavingsstrategie 2008-2009. Handhaving van REACH derde deelrapportage.
- VROM-Inspectie, Voedsel en Waren Autoriteit en Arbeidsinspectie (2007). Handhavingsprogramma REACH 2008.
- VROM-Inspectie, Voedsel en Waren Autoriteit en Arbeidsinspectie (2007). Notitie handhavingsorganisatie REACH (Deelrapport 2 Handhaving van REACH).
- VROM-Inspectie, Voedsel en Waren Autoriteit en Arbeidsinspectie (2008). Sanctiestrategie REACH.
- Wielen, A. van der (2010). Learning lessons from REACH implementation.
- Woldendorp, H.E., Swart-Bodrij, A. en Kwisthout, J.K. (2007). REACH komt, de WMS gaat. De uitvoering van REACH in Nederland. Milieu & Recht, 34(8), 479-485.

Voorts geraadpleegd

- Kamerstukken
- Websites ECHA (www.echa.eu)
- Helpdesk REACH (<http://stoffen-info.nl/onderwerpen/reach/>)
- Helpdesk CLP (<http://stoffen-info.nl/onderwerpen/eu-ghs/>)

Bijlage B: Gebruikte afkortingen

AI	Arbeidsinspectie
CA	Competent Authority (<i>Bevoegde Instantie</i>)
CARACAL	Competent Authorities for REACH and CLP (<i>voorheen CA REACH</i>)
CEFIC	Conseil européen des fédérations de l'industrie chimique / Europese chemische industrie raad.
CIM	Coördinatiecommissie Internationaal Milieubeleid
CLaP	Classification, Labelling and Packaging (EU verordening)
CLP	Classification, Labelling and Packaging (EU verordening)
CMR	Carcinogeen, Mutageen en/of Reprotoxisch
DCG	Directors Contact Group
DPD+	'Dangerous Preparations Directive Plus' – <i>methodologie voor vereenvoudigde opstelling van blootstellingsscenario's</i>
DU	Downstream users / Downstream gebruikers
ECHA	European Chemicals Agency
EEB	European Environmental Bureau
EIM	Economisch Instituut Midden- en Kleinbedrijf
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EU	Europese Unie
EU-GHS	European Union - Globally Harmonized System of classification and labelling of chemicals.
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FAQ	Frequently Asked Questions (<i>Veel gestelde vragen</i>)
GHS	Globally Harmonised System of classification and labelling of chemicals.
GRIP	Group on REACH Interpretation Problems
HPV	High Production Volume (<i>Hoge Productievolumes</i>)
I&M	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
IUCLID	International Uniform Chemical Information Database
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MSC	Member State Committee (<i>Comité Lidstaten</i>)
MSDS	Material Safety Data Sheet (veiligheidsinformatieblad)
NGO	Non Governmental Organization
NMA	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NRK	Nederlandse Rubber- en Kunststoffindustrie
NVZ	Nederlandse Vereniging van Zeepfabrikanten
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PBT	Persistent, Bio-accumulerend, Toxisch
PEG	Partners Expert Group
PPORDS	(<i>Stof bedoeld voor</i>) Product and Process Oriented Research and Development

QSAR	Quantitative Structure-Activity Relationship
RAC	Risk Assessment Committee (<i>Comité Risicobeoordeling</i>)
RCN	Risk Communication Network
REACH	Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische Stoffen
REACH-IT	Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische Stoffen – Informatietechnologie
RIP	REACH Implementation Project
RIT	Rol Identificatie Tool
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SEAC	Socio-Economic Analysis Committee (<i>Comité Sociaaleconomische Analyse</i>)
SEC	Stoffen Expertise Centrum
SHR	Samenwerkingsverband Handhaving REACH
SHRC	Samenwerkingsverband Handhaving REACH en CLP
SIEF	Substance Information Exchange Forum (stoffeninformatie-uitwisselingsforum)
SOMS	Strategienota Omgaan met Stoffen
StHR	Stuurgroep Handhaving REACH
StHRC	Stuurgroep Handhaving REACH en CLP
SVHC	Substance of Very High Concern (<i>Zeer Ernstige Zorg Stof</i>)
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T11	Tafel van 11
TNO	Instituut voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
VHCP	Verbond van Handelaren in Chemische Producten
VI	VROM-Inspectie
VIB	Veiligheidsinformatieblad
VNCI	Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen - Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
vPvB	very Persistent and very Bioaccumulative (<i>zeer Persistent en zeer Bio-accumulerend</i>)
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VVVF	Vereniging van Verf- en Drukinktfabrikanten
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WECF	Women in Europe for a Common Future
Wm	Wet Milieubeheer
WMS	Wet Milieugevaarlijke Stoffen

Bijlage C: Overzicht overheidsverplichtingen en -taken onder REACH

Tabel 8. Verplichte taken overheid

Artikel	Taak
Art 79	voordragen van kandidaat-lid voor Raad van Bestuur van ECHA
Art 85	voordragen van kandidaat-lid voor Comité lidstaten,
Art 86	voordragen van kandidaat-lid voor FORUM
Art 87	indienen van namen van deskundigen die beschikbaar zijn om zitting te nemen in werkgroepen van de comités
Art 111	gebruik maken van door ECHA beschikbaar gestelde formats en software
Art 121	aanwijzen bevoegde instantie
Art 121	voldoende middelen aan bevoegde instantie beschikbaar stellen voor uitvoering taken
Art 122	samenwerken met bevoegde instanties van andere lidstaten
Art 117	verslaglegging over de werking van REACH op eigen grondgebied (inclusief handhaving, zie ook Artikel 127) (zenden van ECHA)
Art 123	publieksvoorlichting over risico's van stoffen
Art 124	instellen van nationale helpdesk ten behoeve van fabrikanten, importeurs, downstream users en overige belanghebbende partijen om informatie te verstrekken over hun respectieve verantwoordelijkheden en verplichtingen uit hoofde van de verordening
Art 124	onderzoek naar en melden van additionele informatie over de overeenkomstig artikel 12, lid 1, geregistreerde stoffen toe waarvan de dossiers niet alle in bijlage V genoemde informatie bevatten inclusief mogelijke risico's geconstateerd bij handavings- of toezichtactiviteiten
Art 125	controle op naleving van REACH
Art 126	vaststellen van sancties die van toepassing zijn op schendingen van REACH en zorg dragen voor toepassing ervan
Art 128	zich onthouden van belemmering van vrij verkeer van goederen.
Art 130	motiveren van besluiten onder REACH

Tabel 9. Niet verplichte taken overheid

Artikel	Taak
Art 9	opmerkingen maken over ontwerpbesluit van ECHA over vrijstelling van algemene registratieplicht door het ECHA voor onderzoek en ontwikkeling gericht op producten en procedés
Art 44 ⁶³	opstellen van criteria voor de prioriteitsstelling van stoffen voor nadere beoordeling, in samenwerking met ECHA.
Art 44 ⁶³	commentaar opstellen op ontwerp voortschrijdend communautair actieplan, betreft keuze stoffen en toewijzing aan lidstaten
Art 45 ⁶³	beoordeling van stoffen die zijn gekozen van/toegewezen in voortschrijdend communautair actieplan
Art 46 ⁶³	opstellen van ontwerpbesluit inzake verzoek om nadere informatie ten behoeve van stofbeoordeling. Besluit wordt genomen door ECHA of Europese Commissie
Art 46 ⁶³	onderzoek van ingediende informatie in het kader van stofbeoordeling

⁶³ Deze verplichting is vanaf 2011 relevante en valt om die reden buiten deze evaluatie.

Artikel	Taak
Art 48 ⁶³	Stoffenbeoordeling en gebruik van verkregen informatie voor toepassing van art. 59, lid 3 en 69, lid 4 en 115, lid 1
Art 49	onderzoek van ingediende informatie over locatiegebonden geïsoleerde tussenproducten
Art 50	adviseren van passende risicobeperkende maatregelen op een locatie betreffende locatiegebonden geïsoleerde tussenproducten
Art 51/52	maken van opmerkingen over ontwerpbesluiten van ECHA (inzake test voorstellen en nalevingcontrole) en van bevoegde instanties van andere landen (inzake stofbeoordeling).
Art 59	commentaar indienen op beschikbaar gestelde Annex XV dossiers (door ECHA of andere lidstaten opgesteld)
Art 59	opstellen Annex XV dossier (voorstel inzake kandidaat-stoffen art 57)
Art 69	opstellen Annex XV dossier (voorstel inzake restricties)
Art 69	commentaar indienen op beschikbaar gestelde Annex XV restrictie dossiers (door andere lidstaten opgesteld)
Art 73	commentaar opstellen op concept ontwerpbesluit van Annex XVII van Commissie (inbreng via SEAC)
Art 85	voordragen van kandidaat-leden voor Comité risicobeoordeling en Comité sociaal-economische analyse
Art 103	detacheren van ambtenaren bij ECHA

Tabel 10. Additionele lidstaat taken

<i>Aanpalende activiteiten die niet direct voortvloeien uit de REACH tekst, zoals bijvoorbeeld:</i>	
A1	Bijdragen aan doorontwikkelen richtsnoer (follow-up RIPs)
A2	Follow-up PBT lijsten (inbreng met prioriteit voor kandidatenlijst art 58)
A3	Ontwikkelen van criteria voor het vaststellen van PBT-eigenschappen van stoffen
A4	Trainingsprogramma's (EUSES, gebruik van (alternatieve) data, risicobeoordelingmethoden, etc)
A5	Ontwikkelen werkprotocollen/SOPs voor Agentschap en/of lidstaten.
A6	Ontsluiting van registratie informatie ten behoeve van controle op handhaving

Bijlage D: Slotopmerkingen SIRA rapportage

Aanbevelingen voor de overheid	
A	Duidelijke aanwijzingen geven over hoe met de regelgeving dient te worden omgegaan en de administratieve lasten kunnen worden beperkt. De huidige RIP's (REACH Implementation Projects) van de EU bieden hier goede aanknopingspunten voor.
B	Nagaan in hoeverre artikel 6.2 (ruim interpreteerbaar) kan worden afgebakend zodat die beperkter van toepassing wordt.
C	De interpretatie van de criteria voor autorisatie zo spoedig mogelijk in detail uit te werken, zodat bedrijven hun beleid hier zo snel mogelijk op kunnen af stemmen.
D	Bij het invoeren van REACH veel aandacht besteden aan communicatie richting het bedrijfsleven.
E	Een versnelling van de ontwikkeling en validatie van alternatieve testmethoden
F	REACH na inwerkingtreding op administratieve lasten evalueren. Dit geldt vooral voor de testen: <u>nagegaan in hoeverre alternatieve testmethoden leiden tot een verlaging van de verbonden AL.</u>
G	Uitwisseling van gegevens zoveel mogelijk elektronisch te laten plaatsvinden. Nagaan hoe gebruik kan worden gemaakt van (1) eenmalige gegevensverstrekking of (2) vooraf ingevulde formulieren.
H	Door kennis van Rijksinstituten (onderzoeken naar de eigenschappen en risico's van stoffen) beschikbaar te stellen voor bedrijven kunnen wellicht bep.kostenbesparingen worden gerealiseerd.
I	Aanbevolen wordt om na te gaan op welke wijze eenmalige registratie kan worden gestimuleerd, aangezien hiermee administratieve lasten-reductie kan worden gerealiseerd
J	Een groot deel van de AL wordt veroorzaakt door verplichtingen die betrekking hebben op VIB's. Nagaan in hoeverre het hieraan ten grondslag liggende besluit kan worden gewijzigd.
K	Het faciliteren van communicatie in de keten in beide richtingen is belangrijk en kan als een van de rollen door de overheid worden opgepakt.
L	Door duidelijke criteria en randvoorwaarden te stellen bij de beslissingen van het ECHA kunnen kostbare procedures worden voorkomen.
M	In REACH is een archiverings- en registratieverplichting opgenomen. Onduidelijk wat dit concreet voor bedrijven aan verplichtingen en handelingen gaat betekenen. Nagaan in hoeverre deze verplichting centraal kan worden geregeld en dus de registratie (inclusief bijbehorende gegevens) door ECHA worden beheerd.

Bijlage E: Input EU evaluatie 2012

In 2012 vindt een EU evaluatie plaats die zich specifiek richt op het toepassingsgebied van de REACH verordening om **raakvlakken en samenloop met andere bepalingen / wetgevingen** te stroomlijnen (art 138). Aan betrokkenen die geïnterviewd zijn of hebben deelgenomen aan de workshop in het kader van onderhavige evaluatie, is de vraag voorgelegd welke relevante onderwerpen zij willen meegeven als input voor de 2012 EU evaluatie. De antwoorden zijn geïnventariseerd en worden onderstaand ongewijzigd weergegeven, zonder nadere interpretaties of beleidsreacties. Wel zijn de opmerkingen omwille van de leesbaarheid enigermate geordend.

- **CLP:**

- (ook al aan ECHA meegedeeld) hoe houd je de informatie vertrouwelijk? In REACH is dossier ten dele vertrouwelijk. Maar in CLP en REACH staat dat je op je MSDS een stof moet openbaren als een stof gevaarlijk is. Dat is in tegenspraak. Hoe kan je daarmee omgaan? Als het niet vertrouwelijk is, waarom zouden we dan betalen?
- **Transportwetgeving en CLP.** Bij GHS willen we alles harmoniseren, we krijgen minder symbolen met meer betekenis. In de transportwetgeving is een ander systeem voor labelling, kost veel geld om dat helder te krijgen. Is onafhankelijk van elkaar. Dus het gebeurt dat na CLP een andere labelling moet worden gebruikt dat lijkt op de transportlabels maar met een andere betekenis. Bij bepaalde labelling moet je speciale truck of opslag gebruiken, maar dat klopt dan niet.
- **Notificeren voor CLP.** Moet heel veel registratie in voeren van data die al heel lang bekend is. Algemene chemische nummers. Bv vragen naar cas.nummer en vervolgens allerlei andere informatie, maar dat zou bekend moeten zijn na aangeven cas.nummer.
- **GHS/CLP** verhaal. Loopt al enigszins samen, had beter gestroomlijnd en afgestemd kunnen zijn, qua bijv. benoemen chemicaliën, daar ook meteen GHS op loslaten. Daarnaast: informatie over regelingen vanuit UPA (drukinkt associatie), bijv. voor verpakking voedsel, die wetgeving is dynamisch, migratielimieten enz. Beter stroomlijnen.

- **Nationale verordeningen.**

- Grote frustratie van dit moment is feit dat REACH als Europese wetgeving niet samenloopt met **nationale verordeningen**. Inhoud SDS (VIB): elk land daar boven op zijn eigen specifieke vereisten.
- Naast een evaluatie van de scope en betere afstemming van REACH met communautaire regelingen is betere afstemming van REACH met **nationale regelingen** een belangrijk onderwerp voor de komende jaren:
 - Bijvoorbeeld rond **arbeidsomstandigheden**. De **ARIE lijst** voor 'zeer toxische stoffen' is niet herkenbaar als een lijst van stoffen waarover men zich ernstige zorgen maakt in REACH.

- Ook de **CMR stoffenlijst** voor de **Arbo-wet** (registratieplicht voor bepaalde stoffen op aanraden van de gezondheidsraad) komt niet overeen met de CMR stoffenlijst in Europa.
 - Verder komt er rond **milieunormen** veel informatie beschikbaar uit de emissieregels en de kaderrichtlijnwater (naast REACH). Dit kan beter gebruikt worden.
- **Biociden** wetgeving.
 - Lijkt erg op REACH maar zit toch anders in elkaar. Graag harmoniseren
 - **Biociden** idem fertilizers, idem pesticiden.
 - **Biociden en pesticiden** (als een werkstof wordt geïmporteerd en daarna geformuleerd tot pesticide dan moet toch REACH doorlopen worden voor de werkstof)
 - **Water Framework Directive:**
 - overlap en interpretatie. Waterkwaliteitsnormen en daarmee emissienormen. In REACH een DNEL en PNEC. Hoe verhouden die zich tot de normen uit de WFD? Die lijken op elkaar maar zijn toch net iets anders.
 - **Kaderrichtlijn water.** Voordat zij nieuwe informatie vragen uit stof, gebruik maken van informatie uit dossiers REACH. Zou zonde zijn als totaal langs elkaar heenloopt. Alle testresultaten optimaal gebruiken in andere wetgeving als startpunt verder evaluaties. DNEL's (humaan), PNEC (milieu).
 - Vanuit de IGI (Eur. behangassociatie) komen richtlijnen m.b.t. **VOC's**, kan dat niet tegelijk? Komen uit behangsector, maar volgen uit wetgeving m.b.t. **bouwvoorschriften.**
 - **Besluit bodemkwaliteit** (bouwstoffen besluit): Ned. besluit waar je binnen REACH heel weinig mee kunt. Het uitloog- gedrag lijkt niet relevant voor REACH. Hoe kan het zijn dat het hier wel belangrijk is en REACH voor niet. Snap het ergens wel. Want ene gaat om stof ander minder.
 - **Voedselcontactwetgeving.** Veel overlap en verschillende benaderingen. Onderbuikgevoelens lijken een rol te spelen in de voedselcontactwetgeving (babybottles en polycarbonaat). Haal elementen uit REACH i.p.v. 'onderbuikgevoelens'.
 - **Ecolabel wetgeving:** EU label: SVHC in een artikel kan geen label krijgen. Dit is raar, want je streeft een risicogebaseerde aanpak na. Risico hangt af van waar het in zit. Dus SVHC zou ook een ecolabel moeten hebben (halen hazard en risk door elkaar). Kijk naar het totaalplaatje (LCA achtig kijken). REACH staat dit in principe wel toe.
 - **IPPC.** BREFs staalindustrie vindt dat goede docs. Integraal kijken naar installaties. REACH fietst daar dwars door heen. Bijv. Ex-VIBs (RMM) kan het RMM deel maatregelen nemen dwars door BREFs heen. REACH is stofgericht. Er moet een formele hiërarchie zijn.

- **ROHS** daar zitten allerlei restricties in van stoffen. Moet met REACH gestroomlijnd.
- **Apparaat- elektrolyse** om **chloor** te maken. Hij moest iets indienen voor chloor. Ontwikkeling is belemmerd want een chloor producent.
- **Pharma**: is al streng, maar wat uitzonderingen voor heel bekende stoffen (peru balsum, lanoline) want natuurlijk en al lang gebruikt (eeuwen) Nu opeens onder de REACH.
- Bij **afval** aantal producten die wij verkopen en zelf als afval aanmerken. Maar omdat we ze verkopen en onze klanten die er wel wat mee doen is het dus geen afval.
- Algemeen:
 - Vooral kijken naar overlap in wetgeving rond: **afval, bouwproducten, ROHS, biociden, polymeren, tonnagegrens** (ook nanomaterialen?), **Kaderrichtlijn water** en de **RIE** (Richtlijn Industriële Emissies) die niet aansluiten op REACH
 - Bij de **restricties en autorisaties** moet steeds goed nagedacht worden welke andere wetgeving/maatregelen ook zouden kunnen gelden voor die stof en of je de stof daarmee niet effectiever kan aanpakken.

Nog genoemde REACH-dingen:

- Een punt: de '**enquiry**' – kun je doen als je geen pre reg. hebt gedaan. Gedaan voor een stof, maar nog geen antwoord. Dat mag omdat er geen deadline is voor antwoorden. Dat is vreemd en moet aangepast.
- **Enquiries**: Als je nieuwe stof gaat doen. Je bent nieuw op de markt. Voordat je gaat registreren moet je nagaan of de stof al geregistreerd is. Gaat om stof die waarschijnlijk al geregistreerd is, maar je hebt je niet gepreregistreerd. Soort van hele late preregistratie via een dossier. Maar ten tijde van de preregistratie was dit dossier voor het bedrijf nog niet in beeld. Dat proces is een drama:
 - Tijd (uitgekleed reg. dossier beoordelen) beoordeling van ECHA is lang. Allerlei spectra aanleveren.
 - Zeggen nooit in 1x akkoord. Commentaar gaat echt over punten en komma's
 - Pas als dat goed is krijg je lead reg.
 - Ben nu half jaar bezig en voor aantal stoffen nog steeds open en de stof kunnen we nu niet voor 2010 registreren. We kunnen nu wel via ander (na bespreking overheid) legal entity registreren
- De **restrictie**poot binnen REACH. Fossiel uit oude wetgeving / dus opnemen binnen REACH. Dus die blijven gelden. Maar nu als het niet lukt via autorisatie, dan dreigt de overheid met restricties. Dat is raar. Wat is daar de achtergrond van en redelijk aan. Moet weg.
- Ongelijkheid binnen/van SIEF's.