

Vergaderjaar 2008–2009

21 501-08

Milieuraad

Nr. 305

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2009

Bij de totstandkoming van de REACH wetgeving¹ is u toegezegd de Kamer regelmatig op de hoogte te houden over belangrijke ontwikkelingen in het REACH dossier². Tijdens het algemeen overleg over moties en toezeggingen op 25 juni 2008 is door de minister van VROM voorts toegezegd om de evaluatie van de voortgang van de implementatie van REACH aan de Kamer te melden.

In de brief van 2 juli 2008 hebben mijn collega van Economische Zaken en ik u op de hoogte gesteld van de ondersteuning van bedrijven bij de voorbereiding op REACH door de overheid en de start van ECHA, het Europees Agentschap voor chemische stoffen (hierna: het Agentschap)³.

Indachtig de bovengenoemde toezeggingen en voortbouwend op de brief van 2 juli 2008 wil ik, mede namens mijn collega van Economische Zaken, in deze brief ingaan op de belangrijkste ontwikkelingen in het REACH dossier. Ook zal ik ingaan op de impact van REACH op het Nederlandse bedrijfsleven⁴ en daarnaast zal ik in deze brief stilstaan bij de resultaten van een evaluatieonderzoek, dat vorig jaar is afgerond, naar de rol van Nederland voor en tijdens de REACH-onderhandelingen in Europa en de effectiviteit van de Nederlandse inbreng daarbij.

Bescherming van mens en milieu en versterking van de innovatiekracht van het bedrijfsleven

Sinds 1 juni 2007 zijn stapsgewijs diverse onderdelen van de REACH-verordening in werking getreden. Behoudens bijlage XVII, waarin beperkende maatregelen (restricties) voor stoffen zijn opgenomen en die in aangepaste vorm op 1 juni 2009 van kracht zal worden, is REACH sinds 1 juni 2008 volledig van kracht.

Daarmee is de grote ombouw van de Europese wetgeving voor chemische stoffen voltooid. De fase van uitvoering van deze verordening door het bedrijfsleven en de overheden is nu gestart.

¹ Publicatieblad van de Europese Unie L 396, 30 december 2006. Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie.

² Brief van de staatssecretarissen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken van 1 november 2006, TK 21 501-08, nr. 225.

³ Brief van de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en van Economische Zaken van 2 juli 2008, TK 21 501-08, nr. 284.

⁴ In bijlage 1 bij deze brief wordt in meer detail ingegaan op de ontwikkelingen in het REACH dossier en de impact van REACH op het bedrijfsleven. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

REACH beoogt niet alleen mens en milieu beter te beschermen tegen de risico's die samenhangen met het produceren en gebruiken van chemische stoffen maar ook de kosten en uitvoeringslasten van de uitvoering van de chemische regelgeving voor het bedrijfsleven te beperken om daarmee innovatie te stimuleren.

De gezondheid van de mens (burgers, werknemers, consumenten) en het milieu worden als gevolg van REACH beter beschermd omdat in een tijdsbestek van de komende 10 jaar alle relevante gegevens over gevaren en risico's van stoffen bekend worden op een zodanige wijze dat verantwoord met deze stoffen kan worden omgegaan.

De verwachtingen over wat REACH zal opleveren zijn hoog, zoals ook blijkt uit de belangstelling voor de uitvoering van REACH van niet-EU landen. Het is niet denkbeeldig dat REACH een nieuwe standaard wordt voor wat betreft het verantwoord omgaan met (risico's van) chemische stoffen.

In dat verband wijs ik ook op de brief die het kabinet u separaat zal aanbieden over de wijze waarop het kabinet wenst om te gaan met onzekere risico's en voorzorg. Dit naar aanleiding van de adviezen van de gezondheidsraad en de WRR. Die brief geeft aan dat in relatie tot het omgaan met risico's, binnen REACH duidelijke keuzes zijn gemaakt ten aanzien van de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven.

Rol van Nederland bij het tot stand komen van REACH

Gezien de grote ambities die Nederland sinds 1998 koesterde ten aanzien van een nieuw EU-regelgeving op het gebied van chemische stoffen, juist vanwege de bescherming van mens en milieu en de versterking van de innovatiekracht van het bedrijfsleven, is het relevant om te vast te stellen of met het tot stand komen van REACH invulling is gegeven aan die ambities.

Daartoe is, na afloop van de onderhandelingen inzake REACH eind 2006, het Instituut Clingendael, de Universiteit van Maastricht en de Erasmus Universiteit verzocht om een uitgebreide evaluatie uit te voeren. De onderzoekers hebben zich, onder andere op basis van een zeer groot aantal interviews met betrokkenen in Nederland en daarbuiten (waaronder bij leden van het Europees Parlement, ambtenaren van de Commissie en andere lidstaten) een beeld gevormd van de wijze waarop de Nederlandse overheid geopereerd heeft en hoe dat door de diverse partijen is gewaardeerd. De resultaten van de evaluatie zijn bijgevoegd (bijlage 2)¹ en zijn ook elektronisch toegankelijk².

Een belangrijke constatering van de onderzoekers is dat het vroegtijdig agenderen van de Nederlandse wensen op de «Brusselse agenda», ertoe heeft geleid dat deze duidelijk terug te vinden zijn in het eindresultaat; de REACH verordening.

Preregistratie, de eerste fase van REACH

Voordat (bestaande of «phase in») stoffen in het kader van de REACH-verordening geregistreerd worden, is pre-registratie van die stoffen mogelijk gemaakt ten behoeve van het genereren en uitwisselen van gegevens over gevaren en risico's van die stoffen. Bedrijven hebben tussen 1 juni en 2 december 2008 de gelegenheid gehad om hun stoffen te preregistreren. Preregistratie geeft producenten en importeurs van chemische stoffen die al op de markt zijn, het recht registratiedossiers gefaseerd in te dienen bij het Agentschap (2010, 2013 of 2018). Indien daar geen gebruik is gemaakt, geldt evenals voor nieuwe stoffen dat die stoffen pas op de markt mogen komen, nadat voorafgaand registratie heeft plaatsgevonden. Daarmee bevat REACH een prioriteitstelling met als doel de in potentie meest gevaarlijke en/of risicovolle stoffen het eerst te laten registreren en aldus

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² <http://www.bureauklb.nl/content/downloads/evaluatiesomsreach.htm>

voor deze stoffen het verantwoord omgaan met risico's met voorrang te regelen.

Uit voorlopige overzichten van het Agentschap blijkt dat circa 2,7 miljoen preregistraties zijn ingediend. Circa 7% van deze preregistraties zijn ingediend door Nederlandse bedrijven. Dit komt redelijk overeen met het (markt)aandeel van de Nederlandse chemische industrie in Europa. Definitieve cijfers zullen naar verwachting over enkele maanden worden gepresenteerd door het Agentschap.

Het aantal gepreregistreerde stoffen bedraagt circa 147 000 in plaats van de verwachte aantal van circa 30 000 stoffen. Uit de voorlopige gegevens van het Agentschap valt af te leiden dat veel bedrijven «voor de zekerheid» veel stoffen hebben gepreregistreerd, zelfs stoffen die al lang verboden zijn. In die zin zijn de getallen dus «vervuild» en wordt door het Agentschap gewerkt aan opschoning van de preregistratielijst.

De volgende REACH fase: registratie van stoffen

De registratieplicht houdt in dat bedrijven informatie moeten verschaffen over specifieke eigenschappen van een stof, waaronder de gevaarseigenschappen, het (beoogde) gebruik van de stof en de (verwachte) blootstelling als gevolg van het gebruik. De registratieplicht houdt ook in dat een veiligheidsbeoordeling moet worden opgesteld en, in het geval van risico's, moeten daarin passende veiligheidsmaatregelen worden beschreven om die risico's afdoende te beheersen. Bedrijven kunnen sinds 1 juni 2008 registratiedossiers indienen.

Tot nu toe zijn circa 200 zogeheten nieuwe stoffen («non phase in stoffen») geregistreerd. Nieuwe stoffen zijn stoffen die sinds 1 juni 2008 voor het eerst op de markt komen en die voorafgaand aan productie of import moeten zijn geregistreerd.

In dezelfde periode zijn ruim 550 nieuwe stoffen aangemeld voor onderzoeks- en ontwikkelingsdoeleinden hetgeen lijkt te bevestigen dat de ook door REACH beoogde versterking van de innovatie van chemische stoffen inderdaad plaatsvindt. Zoals al hierboven aangegeven zullen meer definitieve getallen van het Agentschap op een later moment beschikbaar komen en hierover meer duidelijkheid verschaffen.

Autorisatie van het gebruik van chemische stoffen

Op dit moment vindt de eerste prioritering plaats door het Agentschap, die conform de REACH verordening uiterlijk 1 juni 2009 moet leiden tot de eerste aanbeveling voor opname van stoffen in bijlage XIV (de lijst van autorisatiestoffen¹). Het gaat dan om stoffen die geheel worden verboden maar waarvoor vrijstellingen (autorisaties) kunnen worden verleend. Een voorstel voor prioritering omvat thans zeven stoffen. De publieke consultatie over deze stoffen loopt tot 18 april 2009, waarna het Comité Lidstaten van het Agentschap vóór eind mei 2009 advies zal uitbrengen.

De milieubeweging heeft een eigen lijst opgesteld van stoffen die naar de mening van de milieubeweging mogelijk zeer zorgwekkende eigenschappen hebben en dus in aanmerking zouden moeten komen voor een verbod. Deze lijst bevat in totaal 267 stoffen.

Momenteel vindt discussie plaats tussen het Agentschap, de Lidstaten en de Europese Commissie over de wenselijkheid en de mogelijkheden stoffen (sneller) toe te voegen aan een zogeheten kandidatenlijst voor autorisatiestoffen. Stoffen op deze kandidatenlijst komen in aanmerking voor opname in de eerder genoemde bijlage XIV; de lijst van geautoriseerde stoffen.

¹ http://echa.europa.eu/consultations/authorisation/draft_recommendations/recommendations_en.asp

Beperking van de kosten voor het bedrijfsleven door voorlichting en ondersteuning

Bij het tot stand komen van REACH werd nadrukkelijk stil gestaan bij de kosten die het bedrijfsleven moet maken voor het verzamelen van de gegevens voor de registratie, de kosten voor het opstellen en indienen van de registratie, de kosten voor het verkrijgen van kennis en inzicht over de REACH verordening en de verplichtingen die daaruit voortvloeien.

Al in een vroeg stadium¹ werd geconstateerd dat door een actieve voorlichting over REACH, door onder andere de overheid, en het inrichten van een helpdesk voor bedrijven de kosten sterk beperkt zouden kunnen worden.

Daarom heeft Nederland in de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan een adequate voorlichting van het bedrijfsleven via gerichte voorlichting van brancheorganisaties en vanuit de, speciaal daarvoor opgerichte, nationale Helpdesk REACH.

Daarnaast kunnen bedrijven bij de voorbereiding op de registratie een beroep doen op handleidingen die de afgelopen jaren in nauwe samenwerking tussen overheden en het bedrijfsleven zijn ontwikkeld door het Agentschap. De meeste handleidingen zijn inmiddels gereed en worden kosteloos beschikbaar gesteld via de website van het Agentschap. Een flink deel van deze handleidingen is ook in het Nederlands beschikbaar of zal dit binnen afzienbare tijd in het Nederlands beschikbaar komen.

Teneinde zicht te verkrijgen op de effecten van de hierboven aangehaalde overheidsvoorlichting is in opdracht van de ministeries van VROM en EZ tussen mei 2007 en oktober 2008 een drietal onderzoeken gehouden onder circa 50 brancheverenigingen en circa 500 bedrijven naar de mate waarin REACH bekend is en de mate waarin de verplichtingen onder REACH bekend zijn. Uit deze onderzoeken blijkt dat alle benaderde brancheverenigingen met de voorlichting zijn bereikt en op de hoogte zijn van REACH. Ook is getracht een inschatting te maken van het aantal bedrijven dat ondanks de voorlichting toch niet is voorbereid op REACH en geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid tot preregistratie. Dit is gedaan door uitgebreide interviews onder een beperkt aantal kleinere en grotere bedrijven en een telefonische steekproef bij een grotere groep van bedrijven uit te voeren. Hieruit kwam het beeld naar voren dat een groot deel van de bedrijven dat mogelijk zou kunnen preregistreren dit ook daadwerkelijk van plan was.

De voorlopige conclusie op basis van het bovenstaande is dat het bedrijfsleven in Nederland bij de start van REACH voldoende voorbereid is geweest. Ook is gebleken dat de nationale Helpdesk REACH een belangrijke bron van informatie voor het bedrijfsleven is. De overheid zal dan ook deze faciliteit continueren. In overleg met de koepelorganisaties en brancheverenigingen van het bedrijfsleven zal blijvend worden ingespeeld op actuele vragen via factsheets en nieuwsbrieven, waardoor bedrijven snel over adequate informatie over REACH kunnen beschikken. Daarmee worden de kosten die gemaakt moeten worden om aan REACH te voldoen beperkt hetgeen, zoals uit onderzoek bleek, ruimte biedt voor innovatie.

¹ Brief van de staatssecretarissen van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 november 2005, TK 21 501-08, nr. 213.

² Publicatieblad van de Europese Unie L 107, 17 april 2008. Verordening (EG) Nr. 340/2008 van de Commissie van 16 april 2008 betreffende de aan het Europees Agentschap voor chemische stoffen te betalen vergoedingen krachtens Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH).

(Pre)registratiekosten voor het bedrijfsleven

In juli 2008 is de uitvoeringsverordening van kracht geworden waarin de kosten voor registraties, meldingen en bezwaarprocedures zijn bepaald². Een belangrijk kenmerk van die verordening is dat bedrijven die registraties gezamenlijk indienen en gegevens delen, aanzienlijke kostenvoordelen genieten. Een ander belangrijk kenmerk is dat voor het MKB lagere tarieven gelden. De vergoedingen die aan het Agentschap betaald moeten

worden zijn afhankelijk van de grootte van het bedrijf en het tonnage van de stof dat op de markt wordt gebracht.

Door de kostenvoordelen van gezamenlijke indiening van registraties en door de lagere kosten voor MKB-bedrijven zal de aan het Agentschap te betalen vergoeding door individuele bedrijven over het algemeen veel lager uitvallen dan de maximumbedragen die in de verordening genoemd worden voor individuele registraties. In ieder geval is door deze kostenstructuur een feitelijk lagere lastendruk voor het bedrijfsleven gerealiseerd dan de theoretische ramingen van de kosten zoals die in de impactstudies tijdens het tot stand komen van de verordening zijn berekend.

Pas in de loop van 2011, als de zeer zorgwekkende stoffen en de stoffen die in hoge volumes worden geproduceerd of geïmporteerd zijn geregistreerd, is een kwantitatief totaalbeeld te schetsen van de kosten voor het bedrijfsleven.

Overigens kan nog worden opgemerkt dat de indiening preregistraties bij het Agentschap kosteloos is geweest.

REACH-taken voor de overheid: uitvoeringsorganisatie en handhaving

Ter ondersteuning van de uitvoering van de wettelijke taken die voor Nederland uit de REACH-verordening volgen¹, is in 2007 een uitvoeringsorganisatie bij het RIVM opgezet.

In de brief van 21 december 2007² bent u onder meer geïnformeerd over de voorbereiding van de handhaving van REACH in Nederland.

In 2008 is het handhavingprogramma REACH op basis van de vastgestelde gezamenlijke handhavingstrategie door de betrokken inspectiediensten, Arbeidsinspectie (AI), Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) en VROM-Inspectie (VI) uitgevoerd.

In 2008 is vooral gecontroleerd op de informatieverstrekking (titel IV van REACH), waaronder het veiligheidsinformatieblad. Er kon worden vastgesteld dat de bezochte bedrijven redelijk tot goed bekend zijn met de REACH-verordening. Informatie in de vorm van veiligheidsinformatiebladen (Vib's) was goed beschikbaar, maar de inhoud hiervan was nog niet altijd voldoende.

In 2009 jaar wordt in het handhavingprogramma aandacht gegeven aan de registratieverplichting voor producenten en importeurs. Ook wordt de samenwerking met het Staatstoezicht op de Mijnen en de Douane nader vormgegeven.

Conclusie

De uitvoering van de REACH verordening is inmiddels met kracht ter hand genomen door zowel het bedrijfsleven als de overheid. De eerste signalen over de uitvoering laten zien dat het bedrijfsleven in Nederland, mede door de intensieve voorlichting door de overheid, goed voorbereid is hetgeen, zo is de verwachting gebaseerd op onderzoek, concurrentievoordeel biedt. Of de gewenste en beoogde verbeterde bescherming van mens en milieu door de uitvoering van REACH ook gerealiseerd gaat worden zal de komende jaren blijken als onder andere de stoffen die reden zijn voor ernstige zorg (onder andere de kankerverwekkende stoffen) geregistreerd zijn en zonodig onderworpen zijn aan restricties of autorisaties.

Nederland zal in 2011, ter voorbereiding op de eerste evaluatie van REACH die gepland is in 2012, op een vergelijkbare wijze als bij de onderhandelingen over REACH, dus ruim voor de start van de REACH-evaluatie, de Nederlandse belangen en wensen vroegtijdig in «Brussel» agenderen.

¹ Kamerstukken I 30 600, nr. C (Bijlage).

² Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 21 december 2007, 30 600, nr. 15.

Over dat proces «beyond REACH», alsook over de voortgang van de uitvoering van REACH zal ik uw Kamer regelmatig blijven informeren.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

1 Wijzigingen van de bijlagen van REACH

Ten tijde van het vaststellen van de REACH verordening 1907/2006¹ is in de wettekst van REACH opgenomen dat een aantal bijlagen mogelijk aangepast zou moeten worden. Hieronder volgt een kort overzicht van de belangrijkste wijzigingen van REACH.

- Bij de revisie van bijlage I inzake algemene bepalingen voor de beoordeling van stoffen en de opstelling van chemische veiligheidsrapporten is in EU-kader besloten dat er geen aanleiding is om bijlage I aan te passen.
- Bijlagen IV en V hebben betrekking op stoffen die uitgezonderd zijn van de registratieverplichtingen omdat hun eigenschappen bekend worden verondersteld en de stoffen geen intrinsiek gevaarlijke eigenschappen bezitten. In bijlage IV worden specifieke stoffen benoemd en in bijlage V gaat het om groepen van stoffen. De bijlagen waren oorspronkelijk overgenomen uit de bestaande wetgeving. Bij de herziening ging het om de vraag of deze lijsten nog steeds geldig zijn. Het bedrijfsleven heeft een groot aantal stoffen aangedragen voor opname in bijlage IV en V. Uiteindelijk is een beperkt aantal stoffen toegevoegd in de bijlagen omdat voor het merendeel van de aangedragen stoffen onvoldoende kon worden aangetoond dat die stoffen geen gevaarlijke eigenschappen hebben.
- Een van de zaken die een belangrijke rol speelde bij de herziening van de bijlagen IV en V was dat sommige van de stoffen in de oorspronkelijke bijlage IV ook in nanovorm voorkomen en als zodanig worden toegepast. De Europese Commissie heeft besloten deze stoffen niet in de bijlagen IV of V op te nemen. Dit voorstel is door het Europees Parlement overgenomen. De gewijzigde bijlagen IV en V zijn op 9 oktober 2008 in het publicatieblad van de Europese Unie gepubliceerd².
- Onder voorzitterschap van de Europese Commissie is thans een Werkgroep opgezet die zich bezighoudt met de implementatie van nano-deeltjes onder REACH.
- Bijlage XI bevat algemene regels voor aanpassing van de standaard informatieverplichting voor de gegevens die volgens de bijlagen VII tot en met X dienen te worden geleverd bij de indiening van een registratie. In de herziening van bijlage XI die op 17 februari 2009 is gepubliceerd in het Europese publicatieblad³, zijn de criteria voor aanpassing op basis van geen of beperkte blootstelling nader uitgewerkt.
- De besluitvorming over de wijzigingen in bijlage XIII, waarin de criteria zijn opgenomen voor de identificatie van stoffen met PBT- of zPzB-eigenschappen⁴, vindt waarschijnlijk nog voor de zomer van 2009 plaats. Inzet van de wijzigingen is het vinden van een evenwicht tussen strikte criteria voor het vaststellen van de PBT- of zPzB-eigenschappen enerzijds en flexibiliteit om onzekerheden in de identificatie van deze eigenschappen adequaat mee te kunnen nemen anderzijds.
- Bijlage XVII, de bijlage waarin de restricties zijn opgenomen, zal met ingang van 1 juni 2009 de bestaande restricties volgens Richtlijn 76/769/EG gaan vervangen. Door de opname in bijlage XVII van REACH vervalt de nationale uitwerking van de voormalige verbodsrichtlijnen,

¹ De REACH verordening zelf is in gecorrigeerde vorm gepubliceerd in PB L 136 van 29 mei 2007. Daarna zijn er nog twee correcties gepubliceerd die betrekking hebben op artikel 3, lid 20 (PB L 141 van 31 mei 2008 en PB L 36 van 5 februari 2009). Artikel 3, lid 20, is ook bij verordening 1354/2007 aangepast als gevolg van de toetreding van Bulgarije en Roemenië (PB L 304 van 22 november 2007).

² Publicatieblad van de Europese Unie L268, 9 oktober 2008. Verordening (EG) nr. 987/2008 van de Commissie van 8 oktober 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) met betrekking tot de bijlagen IV en V.

³ Publicatieblad van de Europese Unie L 46, 17 februari 2008. Verordening (EG) Nr. 134/2009 van de Commissie van 16 februari 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) met betrekking tot bijlage XI.

⁴ PBT staat voor persistent, bioaccumulerend of toxisch. zPzB staat voor zeer persistent en zeer bioaccumulerend.

tenzij deze zijn genotificeerd en handhaving daarvan aan de Europese Commissie is kenbaar gemaakt.

2 Preregistratie, registratie en autorisatie

Preregistratie

Tussen 1 juni en 2 december 2008 hebben alle Europese bedrijven de gelegenheid gehad om stoffen te preregistreren.

Vooraf was op basis van de bekende gegevens over het gebruik van stoffen, rekening gehouden met ongeveer 250 000 preregistraties. Uiteindelijk hebben er circa 2,7 miljoen preregistraties plaatsgevonden. Het totale aantal preregistraties was daarmee beduidend hoger dan van tevoren door de Europese Commissie was ingeschat. Het gevolg was dat het IT systeem lange tijd onvoldoende capaciteit had om de indiening van voor preregistratie relevante gegevens aan te kunnen, met als gevolg lange wachttijden, tussentijds afbreken van internetverbindingen en foutmeldingen. Het Agentschap heeft gedurende de preregistratieperiode verscheidene keren hardware capaciteit bijgeplaatst, de REACH IT software aangevuld en geoptimaliseerd en op het eind van de preregistratieperiode een terugvaloptie in werking laten treden, waardoor naar verwachting alle bedrijven, die stoffen wilden preregistreren, dat hebben kunnen doen.

Uit een eerste analyse van het Agentschap naar de oorzaak van dit grote aantal preregistraties blijkt dat er veel bedrijven zijn die voor de zekerheid stoffen hebben gepreregistreerd, ook al zijn ze geen producent, importeur of alleenvertegenwoordiger. Dit ondanks de voorlichting door de Europese Commissie en het Agentschap en de voorlichting die de verschillende lidstaten van de Europese gemeenschap zelf hebben gedaan. Ook zijn er doublures aangetroffen als gevolg van typefouten en als gevolg van onduidelijke, onjuiste of onbekende chemische identificatie en zijn er stoffen gepreregistreerd die niet op de markt zijn, omdat ze al lange tijd verboden zijn. Verder zijn er preregistraties gedaan voor stoffen die op grond van REACH geen gebruik kunnen maken van de uitgestelde registratieplicht, en voor artikelen die geen stoffen zijn in de zin van REACH. De komende maanden zal het Agentschap gebruiken om de preregistratielijst naar beste kunnen op te schonen.

Behalve het aantal preregistraties is uiteraard ook het aantal gepreregistreerde stoffen van belang. Ook dit aantal ligt ver boven het aantal dat van tevoren is ingeschat, namelijk circa 147 000, in plaats van de verwachte circa 30 000 stoffen. Voor een belangrijk deel hangt dit samen met de hierboven genoemde fouten bij de preregistraties. De komende maanden zal duidelijk worden hoeveel stoffen werkelijk gepreregistreerd zijn.

Uit deze gegevens van het Agentschap valt af te leiden dat veel bedrijven het zekere voor het onzekere hebben gekozen en hebben gepreregistreerd, ook al bestaat zij daarvoor geen verplichting (het is slechts een relatief eenvoudige administratieve handeling).

Registratie

De registratieplicht houdt in dat bedrijven informatie moeten verschaffen over de intrinsieke eigenschappen van de stof, waaronder gevaars-eigenschappen, over het volume en het gebruik van de stof, en over de blootstelling als gevolg van het gebruik. De registrant dient voor als gevaarlijk gekenschetste stoffen op basis van deze informatie een chemische veiligheidsbeoordeling op te stellen en in het geval van risico's de

passende maatregelen te beschrijven om de risico's te beheersen. Hoewel vanaf 1 juni 2008 bedrijven registratiedossiers konden indienen is dit tot dusverre in beperkte mate gedaan. De meeste ingediende registraties hebben betrekking op zogenaamde nieuwe stoffen die geen gebruik kunnen maken van de uitgestelde registratieplicht, maar voorafgaand aan productie of import moeten zijn geregistreerd.

De eerste kandidatenlijst t.b.v. autorisatie van stoffen Het Comité Lidstaten van het Agentschap heeft in oktober 2008 de eerste 15 stoffen op de kandidatenlijst geplaatst. Deze identificatie leidt tot opname op de kandidatenlijst. Voor stoffen op de kandidatenlijst gelden al direct bepaalde verplichtingen voor bedrijven. Het Agentschap heeft uit de vijftien stoffen zeven stoffen geselecteerd voor opname in bijlage XIV, de lijst van geautoriseerde stoffen¹.

Voor stoffen op de kandidatenlijst geldt onder meer de verplichting voor een leverancier van voorwerpen (artikelen), waarin deze stoffen voorkomen, om op verzoek van een consument voldoende informatie te geven om een veilig gebruik mogelijk te maken. Een ander gevolg van het plaatsen op de kandidatenlijst is dat deze stoffen uiteindelijk in het autorisatieproces kunnen komen, waardoor de productie en het gebruik van de stof autorisatieplichtig worden. Het Agentschap stelt tenminste een keer in de twee jaar een aanbeveling op van stoffen op de kandidatenlijst die met prioriteit op de autorisatielijst van bijlage XIV geplaatst zouden moeten worden. Uiteindelijk besluit de Europese Commissie in samenwerking met de lidstaten en het Europese Parlement (commitologie). Op dit moment vindt de eerste prioritering plaats door het Agentschap, die conform de REACH verordening uiterlijk 1 juni van dit jaar moet leiden tot de eerste aanbeveling voor opname van stoffen in bijlage XIV. De eerste prioritering omvat zeven stoffen. De publieke consultatie over deze stoffen loopt tot 18 april 2009.

Over deze voordracht zal het Comité Lidstaten vóór eind mei 2009 advies uitbrengen.

De milieubeweging heeft een eigen lijst opgesteld van stoffen die mogelijk zeer zorgwekkende eigenschappen hebben. Deze lijst bevat in totaal 267 stoffen. Het contrast met de tot dusverre beperkte kandidatenlijst van 15 stoffen is vrij groot. Het Agentschap heeft daarom in januari van dit jaar een workshop georganiseerd met de Lidstaten en de Europese Commissie waarbij onder meer gesproken is over de wenselijkheid en de mogelijkheden stoffen aan de kandidatenlijst toe te voegen. Een belangrijk resultaat van de workshop is dat er een plan is ontwikkeld om de komende twee jaren de relevante stoffen uit de voormalige bijlage I van de bestaande stoffenrichtlijn² op de kandidatenlijst te zetten. Ook heeft de workshop voorgesteld om de kandidatenlijst tweemaal per jaar te herzien en bijlage XIV eenmaal per jaar aan te passen.

3 Ontwikkelingen in Nederland

Opbouw Bureau REACH

Ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke taken die uit de REACH verordening voortvloeien voor Nederland als lidstaat is een uitvoeringsorganisatie opgericht. Deze organisatie is ondergebracht bij het RIVM onder de naam Bureau REACH. De medewerkers van dit bureau ondersteunen de Nederlandse vertegenwoordigers in de verschillende comités van REACH. Ook is het bureau actief betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van handleidingen (*guidance documents*) en REACH-IT instrumenten (in opdracht van het Agentschap).

In het afgelopen jaar zijn de werkprocessen van het Bureau ontwikkeld om op een zo efficiënt mogelijke wijze de betrokken departementen te ondersteunen bij hun taken op het gebied van REACH.

¹ http://echa.europa.eu/consultations/authorisation/draft_recommendations/recommendations_en.asp

² Richtlijn van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (67/548/EEG).

De nationale Helpdesk

De belangrijkste opdracht voor de nationale Helpdesk van REACH is om bedrijven behulpzaam te zijn bij het begrijpen van de wetteksten en hen te ondersteunen bij het identificeren van de REACH verplichtingen. In de brief van 2 juli 2008¹ is al aangegeven op welke wijze de Helpdesk bedrijven ondersteunt en hoe de helpdesk wordt gewaardeerd door het bedrijfsleven. Bedrijven en hun adviseurs weten de Helpdesk goed te vinden. Dit kan onder meer worden afgeleid uit het feit dat de Helpdesk in de laatste maand van de preregistratieperiode circa 800 vragen ontving. Na 1 december 2008 is het aantal vragen weer teruggelopen tot de normale, vooraf geraamde, aantallen (100 tot 150 vragen per maand). De Helpdesk speelt in op de actualiteit door regelmatig nieuwsberichten uit te brengen. Ook wordt op basis van de vragen die worden ontvangen het onderdeel *frequently asked questions* aangepast. Tenslotte kan gemeld worden dat er ten behoeve van speciale doelgroepen *factsheets* worden gemaakt waarin voor bepaalde onderwerpen voor deze doelgroepen gerichte informatie staat vermeld.

Voorlichting

Teneinde zicht te verkrijgen op de effecten van de voorlichting zijn door het EIM in opdracht van de ministeries van VROM en EZ een drietal metingen verricht onder circa 50 brancheverenigingen en circa 500 bedrijven naar de mate waarin REACH in zijn algemeenheid bekend is en de mate waarin de verplichtingen onder REACH bekend zijn. Uit deze onderzoeken is gebleken dat alle benaderde brancheverenigingen zijn bereikt en op de hoogte zijn van REACH. Het meest recente onderzoek is als bijlage 3 bij deze brief meegestuurd.

Afhankelijk van het belang van REACH voor hun leden hebben de brancheverenigingen meer of minder inspanningen geleverd om hun leden op de hoogte te stellen van REACH. Sommige branches hebben bijeenkomsten georganiseerd en uitvoerig aandacht gegeven aan REACH in hun reguliere nieuwsuitingen, andere hebben zich terughoudender opgesteld, afhankelijk van het directe belang voor hun leden.

Onderzoek onder de bedrijven levert het beeld dat in relevante sectoren (productie en import van chemische stoffen) circa driekwart van de onderzochte ondernemingen op de hoogte is van de impact van REACH voor hun bedrijf. Een groot deel van die bedrijven kon in de enquête van september 2008 al vrij nauwkeurig aangeven hoeveel stoffen zij van plan waren te preregistreren of te registreren.

Bedrijven gaven aan dat de Helpdesk voor hen een belangrijke bron van informatie is.

Uit de enquête komt ook naar voren dat de kennis van REACH bij bedrijven gering is als deze bedrijven afkomstig zijn uit sectoren die over het algemeen als downstream gebruiker zijn aan te merken. Slechts een derde van deze groep van ondervraagde bedrijven zegt op de hoogte te zijn van de wetgeving en de impact op hun bedrijf. Downstream gebruikers hebben beperkte REACH verplichtingen. Zij hebben geen registratieverplichtingen.

Een andere conclusie is dat grote bedrijven beter op de hoogte zijn van REACH dan kleine bedrijven. Leden van brancheverenigingen zijn ook beter op de hoogte dan niet-leden.

De enquête is het afgelopen jaar drie keer uitgevoerd onder verschillende branches en bedrijven. Het aantal bedrijven en branches dat op de hoogte is van REACH vertoont in de loop van de onderzoeksperiode een duidelijk stijgende lijn.

¹ Brief van de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en van Economische Zaken van 2 juli 2008, TK 21 501-08, nr. 284.

Specifieke voorlichting door seminars

Naar aanleiding van de conclusies uit de enquête dat MKB bedrijven minder goed op de hoogte zijn van de verplichtingen onder REACH, zijn in samenwerking met MKB Nederland en de Kamers van Koophandel 10 regionale bijeenkomsten voor deze doelgroep georganiseerd in de periode juni–oktober 2008. Bedrijven zijn geattendeerd op deze bijeenkomsten via de regionale kamerkranten en een persoonlijke uitnodiging. De belangstelling was goed: in totaal hebben vele honderden vertegenwoordigers van bedrijven de bijeenkomsten bezocht en vragen kunnen stellen.

Ook hebben MKB Nederland en VNO/NCW in de maanden september en oktober van 2008 via mailings en nieuwsbrieven bedrijven nogmaals geattendeerd op het naderende einde van de preregistratieperiode.

4 Handhaving REACH

In 2008 is het handhavingprogramma REACH op basis van de vastgestelde gezamenlijke handhavingstrategie door de betrokken inspectiediensten, Arbeidsinspectie (AI), Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) en VROM-Inspectie (VI) uitgevoerd. Hierbij lag de regie van de uitvoering bij de Stuurgroep Handhaving van REACH (StHR). De voorbereiding, coördinatie en begeleiding van de handhaving door de drie betrokken diensten is uitgevoerd door het Samenwerkingsverband Handhaving van REACH (SHR). Door het SHR is in 2008 onderzocht of het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en de Douane volgens de reeds lopende afspraken kunnen deelnemen in de handhavingactiviteiten. Deze samenwerking wordt in 2009 nader vorm gegeven.

Bij de uitvoering van het handhavingprogramma 2008 is door VWA en VI op grond van een aselechte steekproef onder bedrijven de naleving van de REACH-regelgeving gecontroleerd. Hierbij is gezien de gefaseerde inwerkingtreding van REACH vooral gecontroleerd op de informatieverstreking (titel IV van REACH). Dit waren bedrijven in de categorie importeurs, producenten en distributeurs. Een aantal bedrijven behoorde niet tot deze categorieën. Uiteindelijk zijn 141 bedrijven bezocht. Hierbij is vastgesteld dat de bezochte bedrijven redelijk tot goed bekend zijn met de REACH verordening.

Informatie in de vorm van veiligheidsinformatiebladen (Vib's) was goed beschikbaar, maar de inhoud hiervan was niet in alle gevallen voldoende. Bij 33 van de gecontroleerde bedrijven zijn overtredingen vastgesteld op de wettelijk voorgeschreven inhoud van de Vib's. Hierbij is 20 keer een waarschuwing gegeven, 13 keer bestuursrechtelijk opgetreden en vijf keer strafrechtelijk opgetreden in de vorm van een proces-verbaal, afhankelijk van de ernst van de geconstateerde overtredingen.

Door de AI zijn ruim 2200 monitoringonderzoeken uitgevoerd bij eindgebruikers onder meer in de branches bakkerijen, hotels, schilderbedrijven, producenten van rubber, kunststof, transportmiddelen, zoetwaren en scheepsreparatiebedrijven. Hierbij is vastgesteld dat de bekendheid van REACH bij de eindgebruikers van stoffen laag is. De beschikbaarheid van Vib's varieert per sector en ligt tussen 57 en 75%. Het gebruik van deze Vib's is echter beperkt. Het verschil in de bekendheid met REACH tussen de doelgroepen producenten, importeurs en distributeurs en de doelgroep eindgebruikers kan worden verklaard door hun rol in de keten en het aantal uit REACH voortkomende verplichtingen. Producenten en importeurs van stoffen hebben een belangrijke rol ten aanzien van de veiligheid van chemische stoffen en hebben daarom altijd

al veel kennis en deskundigheid beschikbaar over de regelgeving voor deze stoffen. Verderop in de keten is deze kennis aanzienlijk minder vanzelfsprekend.

Tijdens de bezoeken van de inspectiediensten is ook keteninformatie verzameld in de vorm van adresgegevens van afnemers en/of leveranciers van de bezochte bedrijven. Met deze informatie is het gezamenlijke bedrijvenbestand van de inspecties gevalideerd en uitgebreid.

In 2009 wordt de handhaving van REACH volgens de eerder opgestelde handhavingstrategie 2008–2009 door de AI, VI en VVA voorgezet. Specifieke aandacht zal er zijn voor de registratieverplichting van de geleidelijk geïntegreerde stoffen¹ voor producenten en importeurs.

Op Europees niveau hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden. Het Europese Forum voor de advisering over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de REACH-regelgeving, de informatievoorziening tussen de lidstaten en de voorbereiding, uitvoering en coördinatie van gezamenlijke handhavingprojecten zijn van start gegaan. Nederland heeft in dit Forum en in Forum werkgroepen een belangrijke rol gespeeld. In 2009 zal een eerste gezamenlijke handhavingproject vanuit het Forum – getrokken door Nederland – door naar schatting 24 lidstaten worden uitgevoerd.

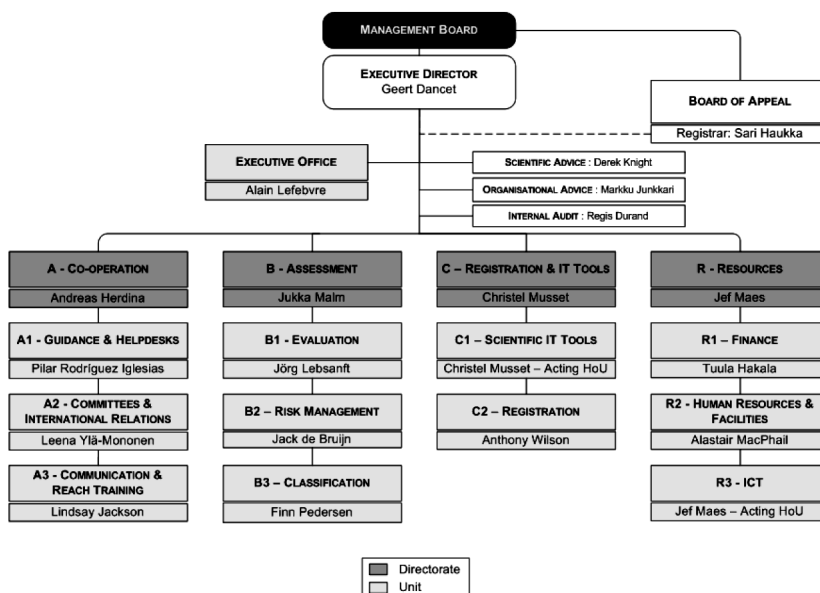
5 Het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA)

Het Agentschap (ECHA) heeft als belangrijkste taak te zorgen voor de technische, wetenschappelijke en administratieve uitvoering van de REACH verordening. Het Agentschap is primair verantwoordelijk voor de ontvangst, beoordeling en beheer van de door bedrijven aangeleverde gegevens, coördinatie van de werkzaamheden die aan de lidstaten zijn toebedeeld en openbaarmaking van niet-vertrouwelijke informatie over chemische stoffen.

In het onderstaande schema is een organigram opgenomen van het Agentschap zoals dat begin februari 2009 was georganiseerd. Het aantal personeelsleden lag begin 2009 iets boven de 200 medewerkers waarvan een deel zich bezighoudt met het inrichten van de (IT) processen en de beoordeling van de dossiers die bij het Agentschap zijn ingediend.

¹ Een geleidelijk geïntegreerde stof is een stof die voldoet aan ten minste een van de volgende voorwaarden:

1. de stof is in de Europese inventaris van bestaande chemische handelsstoffen (EINECS) opgenomen;
2. de stof is vervaardigd in de Gemeenschap, of in de landen die op 1 januari 1995 of 1 mei 2004 tot de Europese Unie zijn toegetreden, maar is niet door de fabrikant of importeur ten minste eenmaal in de handel gebracht in de 15 jaar vóór de inwerkingtreding van deze verordening, mits dit door de fabrikant of importeur met schriftelijke bewijsstukken kan worden gestaafd;
3. de stof is in de Gemeenschap, of in de landen die op 1 januari 1995, 1 mei 2004 of 1 januari 2007 tot de Europese Unie zijn toegetreden, in de handel gebracht door de fabrikant of importeur, op een tijdstip tussen 18 september 1981 tot en met 31 oktober 1993, en werd vóór de inwerkingtreding van deze verordening beschouwd als een stof waarvan kennisgeving was gedaan overeenkomstig het eerste streepje van artikel 8, lid 1, van Richtlijn 67/548/EEG, in de versie van artikel 8, lid 1, die voortvloeit uit de wijziging aangebracht bij Richtlijn 79/831/EEG, maar de stof voldoet niet aan de definitie van een polymeer van de onderhavige verordening, mits dit door de fabrikant of importeur met schriftelijke bewijsstukken kan worden gestaafd. Dit zijn de zogenaamde «No-Longer Polymers».



Het Agentschap kent verschillende comités met elk een eigen werkprogramma en taakstelling. Het Comité Lidstaten (MSC) doet voorstellen om bepaalde stoffen als zeer zorgwekkend aan te merken, adviseert over de aanbeveling van het Agentschap voor opnemings van de als zeer zorgwekkend erkende stoffen in bijlage XIV (de lijst van geautoriseerde stoffen), en adviseert over ontwerpbesluiten van het Agentschap of Lidstaten. Het Comité Risicobeoordeling (RAC) verstrekt wetenschappelijk advies over risicobeoordelingen, over aanvragen voor autorisatie en over voorstellen voor beperkingen, alsmede over voorstellen voor geharmoniseerde indeling en etikettering van stoffen. Het Comité Sociaal-economische Analyse (SEAC) verstrekt advies over aanvragen voor autorisatie, over voorstellen voor beperkingen en over de sociaal-economische effecten van wetgevingsvoorstellen.

Naast deze comités is er het Forum, een netwerk van handhavinginstanties in de lidstaten dat adviseert over handhavingkwesties en een coördinerende rol heeft in de samenwerking tussen nationale handhavinginstellingen.

Het secretariaat van het Agentschap ondersteunt de bovengenoemde comités en het Forum, voert taken uit in verband met de registratie- en de beoordelingsprocedures, bereidt begeleidingsdocumenten voor, onderhoudt databanken en verstrekt informatie.

Tenslotte zijn voor het functioneren van het Agentschap nog van belang: de Kamer van Beroep die beroepsprocedures tegen de besluiten van het Agentschap behandelt en de Raad van Bestuur die de financiële planning, het werkprogramma en het jaarverslag beoordeelt en vaststelt.

Start van de comités

De Raad van Bestuur is al direct vanaf de instelling van het Agentschap betrokken in de opbouw van het Agentschap. Onderwerpen die de Raad van Bestuur in de loop van de tijd passeerden waren de benoeming van de Uitvoerend Directeur van het Agentschap, de benoemingen van de leden en de plaatsvervangende leden van de Kamer van Beroep, de financiële organisatie en werkprocedures, de personele organisatie en de vaststelling van de personeelsreglementen. De Raad van Bestuur spreekt zich ook uit over het begrotingsreglement van het Agentschap, de jaarlijkse begroting, de jaarlijkse werkprogramma's en het meerjaarlijks activiteitenprogramma. De raad van Bestuur is tot nu toe 11 keer bijeen geweest. De verschillende comités die onder het Agentschap actief zijn, zijn in de afgelopen maanden met hun werkzaamheden gestart. Hieronder volgt in het kort de belangrijkste werkzaamheden van de comités tot dusverre.

Het Comité Lidstaten heeft op 28 oktober de eerste vijftien stoffen die door Lidstaten waren voorgedragen, geïdentificeerd als zeer zorgwekkende stoffen¹.

De andere comités zijn tot dusverre minder intensief ingezet. Het SEAC heeft zich vooral bezig gehouden met de methodiek voor het beoordelen van de socio-economische impact van restricties en voor het toetsen van de socio-economische analyses in aanvragen voor autorisatie. De eerste dossiers die door het SEAC worden behandeld worden in de loop van 2010 verwacht.

Het RAC heeft zich tot dusverre over enkele dossiers met voorstellen voor geharmoniseerde indeling en etikettering gebogen. Ook hier wordt meer werk verwacht in de loop van het komende jaar.

RAC en SEAC zijn tot dusverre respectievelijk 5 en 3 keer bijeengekomen.

¹ http://echa.europa.eu/consultations/authorisation/svhc/svhc_cons_en.asp

Het Forum is inmiddels drie keer bij elkaar gekomen en richt zich momenteel op het ontwikkelen van minimum criteria voor handhaving van REACH verplichtingen, en het uitvoeren van gezamenlijke projecten. Ook heeft het Forum aan het Agentschap het verzoek gedaan om ten behoeve van de ondersteuning van handhavingacties directe toegang te hebben tot de gegevens van de individuele ingediende (pre)registraties. Het eerste gezamenlijke project waaraan een ruime meerderheid van de lidstaten deelneemt behelst een controle in het voorjaar van 2009 op preregistratie en op veiligheidsinformatiebladen. Een tweede gezamenlijk handhaving-project wordt voorbereid.

Overige activiteiten van het Agentschap

Naast de nationale Helpdesks beschikt ook het Agentschap over een Helpdesk die zich tot dusverre vooral heeft beziggehouden met vragen over de IT hulpmiddelen die voor de (pre)registratie beschikbaar waren: REACH-IT en IUCLID5. In 200 werden tot dusverre meer dan 1000 vragen geregistreerd door de helpdesk van het Agentschap.

Het Agentschap heeft een forum van nationale Helpdesks opgericht (REHCORN) waar de moeilijke vragen aan de orde komen en de Helpdesks in onderling overleg geharmoniseerde antwoorden kunnen formuleren. Ook bundelt REHCORN de meest gestelde vragen in een overzicht van vragen en antwoorden die door de nationale helpdesks worden gebruikt in hun contacten. Tot dusverre is REHCORN niet erg effectief gebleken omdat vooral aandacht is besteed aan werkprocedures. Ook was de betrokkenheid van de deskundigen van de nationale lidstaten in de beantwoording van de moeilijke vragen zeer gering. Het gevolg is dat de nationale Helpdesks of zelf hun antwoorden ontwikkelen (met als gevolg diversiteit van interpretaties) of buiten REHCORN om bilateraal contacten onderhouden. Nederland ontwikkelt een voorstel om de werking van REHCORN te verbeteren.

De handleidingen (guidance documents) die door de Commissie werden ontwikkeld ter ondersteuning van bedrijven en lidstaten zijn overgedragen aan het Agentschap. Veel van die handleidingen zijn afgerond of verkeren in een bijna definitieve versie en worden de komende maanden door het Agentschap verder ontwikkeld of aangepast.

Het Agentschap besteedt verder aandacht aan communicatie over haar activiteiten via ondermeer voorlichtingsdagen voor NGO's en het bedrijfsleven. Deze dagen worden zeer goed bezocht met honderden deelnemers per keer. Voorts is het Agentschap van plan een jaarlijks Chemie Forum te organiseren over onder meer regelgeving, competitiedrift en innovatie, veiligheid en duurzaamheid.