

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2561

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2018

Op 5 maart jl. heeft de Europese Commissie een mededeling gestuurd aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de werking en evaluatie van REACH, de Europese verordening inzake het op de markt brengen van stoffen.¹ In deze brief geef ik de hoofdpunten weer, inclusief mijn appreciatie. In de bijlage ga ik daar dieper op in.

De Commissie concludeert dat REACH de gestelde doelen bereikt. Tot 2006, vóór REACH, was er informatie over enkele duizenden stoffen. Inmiddels zijn dat ruim 19.000 stoffen, en dat loopt nog op tot vermoedelijk ca. 25.000 stoffen. Volgens de Commissie is de voortgang van REACH minder snel en tegen hogere kosten dan vooraf beoogd. Wel blijven de baten veel hoger dan de kosten. De Commissie formuleert 16 maatregelen ter verbetering, die alle kunnen worden uitgevoerd binnen de huidige juridische tekst van REACH.

In Nederland is de aandacht voor veiligheid van stoffen toegenomen, zowel door zorgen over specifieke stoffen (PFOA, DMAC, rubbergranulaat) als door het toewerken naar een circulaire economie. Daarom wil ik de komende jaren een versterkte focus op het voorkómen van milieurisico's, naast blijvende aandacht voor saneren, beheersen en handhaven. Daarbij is Europese samenwerking cruciaal.

Nederland hecht groot belang aan het verbeteren van de veiligheid van en het veilig omgaan met chemicaliën. Het is daartoe belangrijk om de doelstellingen van REACH te realiseren, te weten het beschermen van het milieu en de menselijke gezondheid, het waarborgen van het vrije verkeer

¹ COM(2018)116 final; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52018DC0116>

van chemicaliën in de EU, het versterken van de concurrentiekracht en innovatie en het bevorderen van testmethoden zonder dierproeven.

Nederland werkt sinds 2014 samen met een aantal andere EU-landen om te komen tot versnelling van het Europese stoffenbeleid. Er zijn diverse initiatieven genomen om de Europese Commissie te manen tot meer en snellere acties voor onder meer registratie van nanomaterialen, aanpak van hormoonverstorende stoffen en het adresseren van combinatie-effecten van stoffen.

Nederland waardeert de grondige evaluatie en onderschrijft de conclusie dat REACH resultaten haalt om de doelstellingen te bereiken, maar dat het realiseren hiervan langzamer vordert dan verwacht. Zo is substitutie van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en innovatie nog onvoldoende zichtbaar. Ook is het jammer dat niet concreter wordt gemaakt hoe de acties uit het 7^e milieuactieprogramma verwezenlijkt worden, en dat diverse acties nog niet zijn uitgewerkt. Nederland zal dan ook inzetten op het concretiseren van de acties, mogelijk via Raadsconclusies.

Ik wil vooral concrete uitwerking bepleiten voor twee zaken:

- 1) het verder versterken van het principe dat bedrijven de verantwoordelijkheid hebben om informatie over de (on)schadelijkheid van stoffen aan te leveren zodat deze informatie beschikbaar is voor verstrekking binnen de toeleveringsketens;
- 2) snellere en efficiëntere procedures om risico's van stoffen vast te stellen en maatregelen te nemen. Daarbij dienen ook combinatie-effecten adequaat geadresseerd te worden.

Bovendien zal Nederland (in lijn met de motie Wassenberg²) bij ECHA³, de Commissie en lidstaten aandringen op verdere toepassing van alternatieven voor dierproeven. De evaluatie laat overigens zien dat op dit terrein al veel is bereikt; zo zijn in vijf jaar 38 alternatieve testen beschikbaar gekomen.

Ten slotte ben ik verheugd te kunnen melden dat momenteel op het punt van nanomaterialen een belangrijke stap vooruit wordt gezet. De lidstaten hebben recent ingestemd met een voorstel van de Europese Commissie voor een aanvulling op de informatievereisten in REACH voor nanomaterialen, iets waar Nederland zich steeds voor heeft ingezet. REACH is van toepassing op nanomaterialen, maar bevat er geen specifieke bepalingen voor. Hierdoor is verwarring ontstaan over welke informatie moet worden verstrekt. Nu is duidelijk dat het moet gaan om basiskenmerken zoals grootte, vorm en coatings, de voorziene toepassingen, mogelijke risico's voor mens en milieu en de wijze waarop er veilig mee kan worden omgegaan. Het Europees Parlement en de Raad hebben nu drie maanden de tijd om de voorstellen te beoordelen, voordat zij door de Commissie worden gepubliceerd en in werking treden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

² Kamerstuk 21 501-08, nr. 721

³ Europees Chemicaliën Agentschap

Bijlage bij brief appreciatie evaluatie REACH

Achtergrond

De Verordening inzake Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen (REACH) is in 2006 vastgesteld en sindsdien is deze gefaseerd van toepassing geworden. Uiterlijk 31 mei 2018 moeten de registratiedossiers zijn ingediend voor de stoffen die in lage tonnages op de Europese markt worden gebracht. Dit is de laatste deadline in de transitie naar het nieuwe Europese chemicaliënbeleid in REACH.

De doelen van REACH zijn het beschermen van het milieu en de menselijke gezondheid, het waarborgen van het vrije verkeer van chemicaliën in de EU, het versterken van de concurrentiekracht en innovatie en het bevorderen van testmethoden zonder dierproeven.

REACH was een radicale breuk met het stoffenbeleid tot dan toe. Waar het voorheen aan overheden was om een risico van een stof aan te tonen, maakte REACH de bedrijven die een stof op de markt brengen verantwoordelijk voor het genereren van informatie over de veiligheid, het toepassen van risicobeheersmaatregelen en het aanbevelen van maatregelen aan gebruikers van stoffen. Deze informatie wordt geregistreerd bij ECHA. Hierdoor heeft een grote inhaalslag plaatsgevonden: er is nu informatie over ruim 19.000 geregistreerde stoffen (mogelijk oplopend tot 25.000 per 1 juni), waar in 2006 bij de overheden informatie aanwezig was over enkele duizenden stoffen. Dit heeft grote inspanningen gevergd van overheden, industrie en andere betrokkenen.

Resultaten van de evaluatie

De Europese Commissie concludeert dat REACH goede resultaten haalt om de doelstellingen te bereiken, maar dat het realiseren langzamer vordert dan oorspronkelijk verwacht. Ook blijken de maatschappelijke kosten hoger dan verwacht (€ 2,3–2,6 mrd in plaats van € 1,7 mrd). De geschatte voordelen voor de gezondheid en de mens worden gewaardeerd op rond de € 100 mrd over 25–30 jaar. De kosten zijn volgens de Commissie daarmee gerechtvaardigd door de baten.

De evaluatie concludeert met betrekking van de doelen van REACH dat:

- een hoog niveau van bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid wordt behaald, maar langzamer dan verwacht;
- het vrije verkeer van chemicaliën in de EU wordt gewaarborgd;
- het bevorderen van innovatie moeilijk meetbaar is, maar dat er aanwijzingen zijn dat de zogenaamde SVHC-lijst⁴ leidt tot substitutie en innovatie. Het concurrentievermogen van Europese bedrijven wordt in sommige gevallen aangetast, omdat soms stoffen in de EU verboden zijn die wel in geïmporteerde artikelen mogen zitten;
- het bevorderen van testmethoden zonder dierproeven succesvol is, maar dat nog niet altijd een beschikbaar alternatief wordt gebruikt.

Een belangrijke tekortkoming is dat registratiedossiers regelmatig niet aan de voorschriften voldoen door onvoldoende informatie. Ook blijkt een eenmaal ingediend dossier zelden te worden geactualiseerd, terwijl dit wel verplicht is.

⁴ Substance of Very High Concern, de Europese lijst van Zeer Zorgwekkende Stoffen.

De Commissie concludeert dat verdere verbeteringen nodig zijn in de uitvoering van beheersmaatregelen, te weten autorisatie en restrictie (beperking). Deze procedures kunnen sneller en transparanter worden gemaakt. Ook is het belangrijk om vooraf te analyseren welke risicobeheersmaatregel het meest passend is. Het instrument restrictie is veel minder toegepast dan verwacht.

Er wordt gesteld dat de communicatie in de keten over informatie over stoffen is verbeterd. Wel moet informatie nog beter doorstromen naar de veiligheidsinformatiebladen (VIB's). Gelijktijdig is het van belang de lasten die samenhangen met het opstellen, verspreiden en verwerken van VIB's te verlagen, vooral voor het MKB. De impact op MKB-bedrijven blijft in bredere zin een aandachtspunt, omdat zij gevoeliger zijn voor de gevolgen van REACH.

De Commissie is tevreden met de voortgang van de zogenoemde SVHC-routekaart, een gezamenlijk programma van de Commissie, ECHA en de lidstaten om voorstellen voor regulering van stoffen voor te bereiden. De meeste stoffen met bevestigde SVHC-eigenschappen⁵ zijn nu beoordeeld. Wel is het nodig om zorgwekkende stoffen in materialen en producten beter te traceren om de recycling te vergemakkelijken.

Dat laatste sluit aan bij de signalering dat er aanvullende inspanningen nodig zijn om het snijvlak van REACH met andere EU-wetgeving te verduidelijken. Het gaat vooral om het samenspel met wetgeving over gezondheid en veiligheid op het werk en met wetgeving over afval.

De evaluatie waardeert de cruciale bijdrage van ECHA aan het implementeren van REACH. ECHA heeft een grote competentie opgebouwd en een gebruikersvriendelijke website gemaakt. Tot nu toe is het agentschap voor een belangrijk deel (rond de 70%) bekostigd uit leges, de rest wordt bijgepast door de Commissie. Vanaf juni 2018 zijn in beginsel alle stoffen op de markt geregistreerd en gaan de inkomsten door leges teruglopen. De Commissie wil opties voor toekomstige financiering nader onderzoeken.

De bevindingen resulteren in 16 voorgestelde maatregelen:

1. Stimuleren van actualisering van registratiedossiers
2. Verbeteren van evaluatieprocedures
3. Verbeteren van de bruikbaarheid en kwaliteit van veiligheidsinformatiebladen
4. Traceren van zorgwekkende stoffen in de toeleveringsketen
5. Stimuleren van vervanging van zeer zorgwekkende stoffen
6. Vereenvoudiging voor een beter uitvoerbare autorisatieprocedure
7. Vroege sociaal-economische informatie voor mogelijke regelgevende maatregelen
8. Verbeteren van de procedure voor restricties
9. Verder verbeteren van de betrokkenheid van lidstaten bij de restrictieprocedure
10. Verduidelijken van de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij restricties voor specifieke stoffen
11. Verbeteren van het samenspel tussen autorisatie en restrictie
12. Verduidelijken van het snijvlak van REACH met wetgeving over gezondheid en veiligheid op het werk
13. Versterken van handhaving
14. Ondersteuning van naleving door het MKB

⁵ Het gaat hierbij onder andere om stoffen die kankerverwekkend, mutageen of giftig voor de voortplanting zijn (CMR), persistente, bioaccumulerende en toxische stoffen (PBT's) en hormoonverstorende stoffen.

- 15: Nader onderzoek naar vergoedingen en toekomst van ECHA
- 16: Evaluatie van registratievereisten voor polymeren en stoffen die in kleine hoeveelheden worden geproduceerd

Deze maatregelen kunnen volgens de Commissie worden uitgevoerd binnen de tekst van de verordening. De conclusie is dan ook dat aanpassing van de verordening niet nodig is. Er wordt geen aanpassing van de regelgeving voorgesteld. Daarmee zitten er in beginsel geen financiële gevolgen⁶ aan dit voorstel. Wel beogen diverse acties een verlaging van de administratieve lasten, zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid.

Nederlandse positie ten aanzien van de evaluatie

In aanloop naar de evaluatie heeft Nederland zijn positie ingebracht tijdens de Public Consultation.⁷ Ook heeft Nederland tijdens zijn EU-voorzitterschap in 2016 een conferentie georganiseerd met andere lidstaten om aan de Commissie aandachtspunten voor de REACH-evaluatie mee te geven («REACH Forward»).

Nederland verwelkomt de evaluatie. De analyse van sterktes en zwaktes van REACH is goed, herkenbaar en komt in grote lijnen overeen met de inbreng van Nederland tijdens de publieke consultatie, en met de conclusies van de genoemde conferentie.

Helaas is niet tegemoetgekomen aan de wens om nadruk te leggen op de acties uit het 7e milieuactieprogramma die nog niet (volledig) zijn geïmplementeerd. Deze acties zijn destijds door de (toenmalige) Commissie voorgesteld en werden in 2014 gesteund door de Raad en het Europees Parlement. Ook in Raadsconclusies die in december 2016 zijn aangenomen hebben de lidstaten aandacht gevraagd voor deze punten. De Commissie heeft sommige actiepunten uitgevoerd, maar bijvoorbeeld nog niet voor combinatie-effecten van chemische stoffen en slechts gedeeltelijk voor blootstelling aan hormoonverstorende stoffen. Andere acties uit het 7^e milieuactieprogramma betroffen nanomaterialen, het uiterlijk in 2020 identificeren van alle SVHC's en een brede aanpak voor het verminderen van blootstelling aan stoffen, inclusief stoffen in producten.

REACH werkt dus, maar er zijn verbeteringen mogelijk. Alle door de Commissie voorgestelde 16 maatregelen zijn zinvol en worden door Nederland gesteund. Wel ontbreekt helaas bij sommige acties nog de concrete uitwerking (bijvoorbeeld bij de actie om de actualisatie en kwaliteit van de registratiedossiers te verbeteren of bij de actie om het MKB te ondersteunen), of zicht op de financiële consequenties. Nederland zal zich inzetten om deze acties middels Raadsconclusies te concretiseren. Hieronder volgen enkele verbijzonderingen of kanttekeningen.

⁶ Zo er toch budgettaire gevolgen zouden zijn, dan worden deze in Nederland ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Zo er gevolgen voor de EU-begroting zouden zijn, dan is Nederland van mening dat in de periode tot 2020 de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden door volledige herschikking binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Voor kosten na 2020 vindt Nederland dat de benodigde middelen binnen de toekomstige financiële kaders van het MFK 2021–2027 dienen te passen. Het kabinet wil niet vooruitlopen op het Commissievoorstel voor het volgende MFK en zal dit integraal beoordelen.

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 2284.

Er moet nu inderdaad veel aandacht uitgaan naar het op orde krijgen van de registratiedossiers, zodat er meer relevante informatie komt over de veiligheid van stoffen. In aanvulling op maatregel 1 zal gerichte inzet hierop nodig zijn van ECHA en de lidstaten. Dit is een belangrijke actie omdat de extra informatie kan bijdragen aan verdere verbeteringen voor gezondheid en milieu.

Een door Nederland in 2014 uitgevoerd onderzoek⁸ gaf al aan dat verbeteringen in het systeem van VIB's, bijvoorbeeld door digitalisering van de verspreiding, belangrijk zijn om kosten voor het MKB te beperken. Daarbij moet de kwaliteit van de VIB's verder worden verbeterd en is het essentieel dat de eindgebruiker beter bruikbare informatie krijgt om veilig te kunnen werken. Maatregel 3 is dus zeer welkom. Dit vormt ook onderdeel van een goede afstemming met de arbo-regelgeving (maatregel 12). Nederland deelt de conclusie dat extra inspanningen nodig zijn op het snijvlak van deze wettelijke kaders. Deze afstemming is ook belangrijk als het ECHA-comité voor risico-inschatting een taak krijgt bij het afleiden van veilige normen voor werknemers onder de arbo-regelgeving. Wel moet de Commissie zorgen voor adequate financiering voor deze prioritaire activiteit.

Nederland deelt niet het optimisme over de SVHC-routekaart. Omdat nog niet alle stoffen zijn geregistreerd en niet alle dossiers volledig zijn, kan niet goed worden beoordeeld of alle SVHC's in 2020 in beeld zullen zijn. In ieder geval zijn nog niet alle stoffen in beeld die vallen onder de noemer «van gelijkwaardige zorg» (artikel 57f REACH), zoals hormoonverstorende stoffen en een deel van de persistente stoffen.

Nederland steunt het streven naar betere informatie over de aanwezigheid van zorgwekkende stoffen in te recyclen materialen. Nader onderzoek naar de wijze waarop dit effectief kan gebeuren, is zinvol. Een koppeling aan artikel 33 van REACH (verplichte informatieverstrekking over de aanwezigheid van SVHC's in voorwerpen) is voor de hand liggend. Deze informatie kan doorwerken in de VIB's en bij het bepalen welke producten kunnen worden gemaakt uit het recyclaat. Wel is de naleving van de huidige verplichting slecht, met name bij geïmporteerde artikelen. Daarom zou gelijktijdig onderzocht moeten worden wat de mogelijkheden zijn om de naleefbaarheid en naleving van dit artikel te vergroten. Het is gewenst om ook verder de samenhang met de afvalregelgeving te versterken. Het recente voorstel van de Commissie voor de *interface* tussen chemicaliën, afval en producten geeft hiertoe een aanzet. Deze punten zijn belangrijk bij het uitvoeren van maatregelen 3 en 4.

De maatregelen 4 en 5 sluiten goed aan bij de Nederlandse inzet om toe te werken naar materiaalketens zonder zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) om de transitie naar een circulaire economie te ondersteunen. Eveneens relevant hierbij is maatregel 11: het uitfasen van SVHC's in de EU moet waar mogelijk gepaard gaan met beperking aan de import van artikelen met dergelijke stoffen, mede om problemen bij recycling te voorkomen.

De verbeteringen aan de procedures rond evaluatie, autorisatie en restrictie (maatregelen 2, 6 en 8) zijn belangrijk om meerdere redenen: het beheersen van kosten voor zowel overheden als bedrijven, het vergroten van de transparantie, het versnellen van de procedures, het stimuleren van innovatie en de mogelijkheid (via restrictie) om de invoer van artikelen met SVHC's in te perken. Een belangrijk onderdeel hierbij is de «*grouping approach*» waarbij een hele familie chemische stoffen in één keer wordt beoordeeld, zodat voorkomen kan worden dat een stof

⁸ Kamerstuk 21 501-08, nr. 548

vervangen wordt door een vergelijkbaar schadelijke stof. Bovendien komt zo sneller in beeld welke stoffen SVHC zijn, zodat op nationaal niveau ook de emissies van dergelijke stoffen kunnen worden geminimaliseerd.

De expertcomités RAC en SEAC⁹ hebben hun meerwaarde bewezen in de standaardprocedures rond de zogenaamde restricties. Daarom moet de mogelijkheid in de REACH-verordening om de inbreng van deze comités over te slaan (zoals artikel 68 lid 2) beperkt worden tot gevallen met direct gevaar voor gezondheid of milieu.

Autorisaties en restricties moeten verder voldoende rekening houden met de EU- regelgeving over gezondheid en veiligheid op het werk, en voorgestelde autorisaties en restricties moeten bij voorkeur ruimte laten voor alternatieve maatregelen voor bescherming van werknemers, mits hetzelfde niveau van bescherming bereikt wordt.

Nederland steunt het principe dat steeds vooraf wordt bepaald welke risicobeheersmaatregel het beste past bij een bepaalde stof (maatregel 7) en hierbij ook af te stemmen met de arbo-regelgeving.

Een belangrijke constatering is dat de bewijslast ten aanzien van risico's van stoffen nog niet in alle REACH-processen consequent bij bedrijven ligt, zoals met REACH werd beoogd. Dit is met name het geval bij restricties, waar het nu aan ECHA of de lidstaten is om een risico aan te tonen. Dit element moet mee worden genomen bij maatregel 8, en sluit ook nauw aan bij maatregel 10. Deze maatregel beoogt om te verduidelijken hoe vanuit het voorzorgbeginsel omgegaan moet worden met gebrek aan informatie. In de afgelopen jaren is namelijk van diverse kanten zorg geuit over de zware taak van de comités RAC en SEAC om in korte tijd op basis van soms beperkte informatie te komen tot adviezen.

De verbetering van de procedures moet zich zeker ook richten op de het verkorten van de doorlooptijd voor het verkrijgen van extra informatie over stoffen (stofevaluaties) of voor het instellen van maatregelen voor risicobeheersing (restricties, autorisaties).

Nederland is continu bezig met verdere verbetering van de handhaving en overleg met en ondersteuning van het bedrijfsleven, met name het MKB. Het MKB kan zowel optreden als producent/importeur of als gebruiker (*downstream user*) van een stof, waarbij de laatste het meest relevant is vanuit het oogpunt van arbeidsbescherming. De ervaringen hiermee zullen worden ingebracht bij de uitwerking van maatregelen 13 en 14.

Het op de markt brengen van chemische stoffen en voorwerpen heeft een sterk internationaal karakter. De Nederlandse ambitie is dan ook maatregelen zo veel mogelijk in Europees verband te realiseren vanwege het gelijke speelveld. ECHA moet hierbij een sturende rol krijgen, ook bij teruglopende leges (maatregel 15).

Nederland steunt maatregel 16 om onderzoek te doen naar de balans tussen kosten en baten van informatievereisten voor stoffen die in lagere tonnages (minder dan 1 ton per jaar) op de markt worden gebracht en naar een eventuele registratieplicht voor polymeren. De informatie moet voldoende zijn om de risico's te kunnen beoordelen, maar proportioneel zijn met de vaak beperktere mogelijkheden om dossierkosten op kleinere hoeveelheden terug te verdienen.

⁹ RAC = Risk Assessment Committee, SEAC = Committee for Socio-economic Analysis.

Nederland is blij dat de REACH-doelstelling succesvol is om het aantal dierproeven zo ver mogelijk in te perken en om alternatieve beoordelingsmethoden voor gevaren van stoffen in te voeren. Zo zijn in vijf jaar 38 alternatieve testen beschikbaar gekomen. Gelijktijdig is er zorg omdat soms in gevallen waar nog geen geschikt alternatief voor dierproeven bestaat, toch een alternatief is gebruikt. Hiermee is niet zeker of voldoende informatie beschikbaar is (zie ook maatregel 1). Ook blijkt dat waar al wel goede alternatieven bestaan (voor oog- of huidirritatie), deze niet altijd worden toegepast. Een verkenning van de Commissie geeft als reden dat de alternatieven buiten de EU nog niet worden geaccepteerd. Nederland zal er bij ECHA, de Commissie en lidstaten op aandringen hun acties op dit gebied voort te zetten en te intensiveren.

De evaluatie besteedt geen aandacht aan de zorg dat regelmatig testen worden uitgevoerd met te lage doses, waardoor de resultaten van een dierproef niet bruikbaar zijn voor de risicobeoordeling. Hier is meer sturing nodig op hoe de proeven worden uitgevoerd.

Eveneens aanvullend op de voorgestelde maatregelen is het wenselijk dat meer aandacht wordt besteed aan versnelling van innovatie naar veiliger stoffen en materialen, zodat risico's al bij het ontwerp worden voorkomen (Safe-by-Design).

Een derde punt waar aanvullende maatregelen nodig zijn, is een goede beoordeling van combinatie-effecten. Verwacht wordt dat de Commissie binnenkort een voortgangsrapport hierover uitbrengt. Nederland wil de bevindingen daarvan meenemen in de acties om de werking van REACH te verbeteren.

De evaluatie van de overige stoffenregelgeving wordt nu eind 2018 verwacht. Hierdoor kunnen deze met elkaar samenhangende evaluaties helaas niet gelijktijdig in de Raad worden behandeld.