

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-08

Milieuraad

Nr. 484

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2013

Sinds 2007 is de Europese verordening inzake Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen (REACH) van kracht¹. Dit is sindsdien het belangrijkste EU-brede instrument om informatie over stoffen te verkrijgen en risico's die aan productie of gebruik verbonden zijn te beheersen.

Baten REACH en aanleiding onderzoek

Begin dit jaar heeft de Europese Commissie de evaluatie van de eerste vijf jaar REACH gepubliceerd. Deze evaluatie is besproken in de milieuen Concurrentieraden in februari en maart dit jaar. De EU-breed gedragen conclusie was positief: REACH voldoet in hoge mate aan de gestelde doelen². REACH wil een betere bescherming van mens en milieu waarborgen en de concurrentiekracht van de Europese bedrijven bevorderen. Inmiddels zijn er door EU-lidstaten en het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen (ECHA) met de toegenomen informatie over stoffen – een belangrijke reden voor de invoering van REACH – al meer stoffen op potentiële risico's voor mens en milieu beoordeeld dan in de gehele periode vóór REACH. Ook zijn er al 144 stoffen geïdentificeerd die mogelijk voor substitutie in aanmerking komen. Hiermee is een belangrijk begin gemaakt met de door REACH beoogde bescherming van werknemers en het milieu: helderheid over gebruikte chemische stoffen en hun eigenschappen is een onmisbare stap richting goed management van die stoffen op bedrijfsniveau in de gehele keten in de Europese Unie. De ambitie van de Commissie – en ook van Nederland – is dat uiterlijk in 2020 alle relevante zeer ernstige zorgstoffen geïdentificeerd zijn. De verbeterde kennispositie over stoffen leidt daarmee op termijn tot een daling van (het risico op) schade aan het milieu en aan de bescherming

¹ Verordening (EG) nr. 1907/2006, PbEG L 396, 30.12.2006.

² Uw Kamer is eerder over de evaluatie geïnformeerd: Kamerstuk 21 501-30, nr. 302 en Kamerstuk 21 501-08, nr. 453

van de gezondheid van consumenten en werknemers. Dit bevordert ook innovatie via de ontwikkeling van nieuwe stoffen die een lager risico kennen.

Tijdens de Europese Concurrentie- en Milieuraden over de evaluatie werd ook gesproken over de kosten die bedrijven ondervinden ten gevolge van REACH. Om de kosten van REACH voor het Nederlandse midden- en kleinbedrijf (MKB) beter in kaart te krijgen is een onderzoek (zie bijlage³) uitgevoerd naar de impact van REACH op het MKB, onder meer naar aanleiding van signalen van uw Kamer. Zoals aan uw Kamer is toegezegd bij de voorbereiding van de Raad voor Concurrentievermogen van 18 en 19 februari 2013 zend ik u hierbij, in overeenstemming met de departementen van VWS, SZW en EZ, het onderzoeksresultaat toe. Hieronder geef ik mijn reactie op dit onderzoek.

Resultaten van het onderzoek

Volgens het rapport heeft circa 4 tot 6% van het totale aantal MKB-bedrijven in Nederland met verplichtingen van REACH te maken. Het rapport raamt de totale uitvoeringslasten voor het MKB op € 425 miljoen in 2012, gebaseerd op inschattingen van bedrijven zelf⁴. Gemiddeld gaat het om bijna € 10.000 per bedrijf, met sterke verschillen per sector (van € 3.100 voor bijvoorbeeld detailhandelsbedrijven tot € 24.500 voor MKB bedrijven actief in de industrie). Kanttekening bij dit bedrag is dat het ook kosten bevat die bedrijven maken vanwege verplichtingen die niet primair onder REACH vallen of die al voor de inwerkingtreding van REACH bestonden, zoals etikettering (vereisten uit de CLP-verordening⁵) en het doorvoeren van maatregelen uit een veiligheidsinformatieblad op de werkplek (Arbowetgeving).

Het onderzoek kwantificeert dus niet de zuivere meerkosten van REACH ten opzichte van verplichtingen die voor REACH reeds bestonden of die uit aanpalende Europese regels voortvloeien, maar geeft vooral een inschatting van de totale bedrijfskosten die het goed management van chemische stoffen vereist.

De totale kosten zoals de onderzoekers die nu hebben geïdentificeerd op grond van opgaven van bedrijven zelf, wijken mede om die reden af van bedragen die in eerdere impact- en administratieve lastenstudies gerapporteerd werden. In 2005, tijdens de onderhandelingen over REACH, werden de kosten voor het Nederlandse bedrijfsleven voor het voldoen aan de wetgeving door KPMG en SIRA geraamd op circa € 189 miljoen per jaar (prijsspeil 2004) gedurende de totale registratieperiode (2007–2018)⁶.

Naast het verschil tussen de in 2004 geraamde en nu gerapporteerde kosten is opvallend dat inmiddels veel bedrijven (circa 60% van de benaderde bedrijven), die volgens de onderzoekers met REACH te maken zouden moeten hebben, melden dat ze REACH niet kennen. Dit in tegenstelling tot eerder onderzoek waarover mijn ambtsvoorganger u in juli 2008 en april 2009 heeft geïnformeerd.⁷

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴ Dit bedrag is gebaseerd op de feitelijke situatie (2012) waarbij sprake was van onvolledige naleving. Het rapport stelt, via ongedifferentieerde extrapolatie, dat de kosten tot € 670 zouden hebben kunnen bedragen indien sprake zou zijn geweest van volledige naleving.

⁵ Verordening (EG) nr. 1272/2008 over de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels, PbEG L 353, 31.12.2008.

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 21 501–08, nr. 213. Deze studie raamde de jaarlijkse meerkosten van REACH op € 46,2 mln per jaar tot en met 2018. Voor de periode na de registratieperiode werd ingeschat dat de meerkosten zouden verdwijnen.

⁷ Kamerstuk 21 501–08, nr. 284 en nr. 305.

Appreciatie van het onderzoek

Het bedrag van € 425 miljoen dat de onderzoekers rapporteren is fors. Zeker in deze tijd waar het MKB in economisch lastige omstandigheden opereert, is het onderzoek dan ook aanleiding om de in het rapport genoemde kostenposten nauwgezet onder de loep te nemen om waar mogelijk tot kostenbesparing te kunnen komen.

Belangrijke kostenposten die bedrijven nu melden, net als vóór de inwerkingtreding van REACH, zijn de kosten voor het opstellen van veiligheidsinformatiebladen (VIB's) en informatievergaring. Door REACH zijn daarbij gekomen de kosten voor dataverzameling, registratie van stoffen, inhuur van externe adviseurs en communicatie met ketenpartners.

De conclusie dat een zeer grote groep bedrijven die in de keten werkzaam is aangeeft REACH niet te kennen, is zorgelijk. Een goede werking van REACH – dat immers uitgaat van eigen verantwoordelijkheid van bedrijven – staat of valt met de kennis van bedrijven zelf over hun taken. Met name bedrijven aan het begin van de keten (producenten) zijn redelijk tot goed op de hoogte. Ook uit de jaarlijkse rapportage van de inspecties over de naleving van REACH blijkt dat met name de bedrijven die niet zelf produceren de verplichtingen minder goed kennen⁸. Dit kan tot problemen leiden, omdat onder REACH ook bedrijven die niet zelf produceren (*downstream users*) verplichtingen hebben, o.a. door te controleren of de toepassing waarvoor zij stoffen gebruiken adequaat vermeld is bij de registratie van die stof door de producent of importeur.

Er zijn internationaal weinig vergelijkbare studies beschikbaar, waardoor het lastig is om de uitkomsten van dit onderzoek internationaal te waarderen. Het is niettemin belangrijk om de bevindingen, in combinatie met de signalen die het bedrijfsleven geeft, om te zetten in gerichte acties die de lasten voor het bedrijfsleven moeten terugbrengen en de kennis over REACH vergroten en daarmee de risico's van ketendisrupties klein te houden.

Aanbevelingen en vervolgacties

De onderzoekers doen een negental aanbevelingen om de kennis over REACH te vergroten en de lasten voor het bedrijfsleven te beperken⁹. De aanbevelingen betreffen vooral verschillende aspecten van het verbeteren van informatie- en gegevensstromen. Het gaat bijvoorbeeld om het gerichter wijzen op de specifieke verantwoordelijkheid van MKB-bedrijven, het inhoudelijk ondersteunen van het MKB bij het voldoen aan de registratieplicht, het stroomlijnen en waar mogelijk digitaliseren van (veiligheids-)informatie en het verbeteren van informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners. Deze aanbevelingen hebben een waardevolle inbreng geleverd bij de hierna beschreven vervolgacties. De aanbevelingen zijn deels nationaal tot uitvoering te brengen, deels is actie vereist op Europees niveau, zoals de aanbeveling om bedrijven buiten de EU beter bekend te maken met REACH. Een goed vervolg op de aanbevelingen vereist een inspanning van overheid én bedrijfsleven, waar beide elkaar vanuit de eigen verantwoordelijkheden aanvullen.

Het preciseren en benutten van mogelijkheden om de kosten te reduceren is dan ook vooral mogelijk in nauwe samenspraak tussen overheid en het bedrijfsleven. Ik heb het initiatief genomen om in overleg met VNO-NCW, brancheorganisaties, het RIVM, de Ministeries van EZ, SZW en VWS en de

⁸ Inspectie SZW, ILT en NVWA: Jaarrapportage REACH en EU-GHS 2012, 25 juni 2013.

⁹ Zie in het onderzoeksrapport paragraaf 9.2.2.

diverse inspecties te komen tot vervolgacties met gerichte activiteiten die tot verbetering van de werking van REACH in de praktijk en vermindering van kosten moeten leiden. In deze vervolgacties worden de gerapporteerde aanbevelingen meegenomen.

Deze acties kunnen worden samengevat in de volgende vier onderdelen:

- *Informatievoorziening*: verbetering van de communicatie over de verplichtingen en over de beschikbare vormen van ondersteuning waar bedrijven gebruik van kunnen maken, met een focus op de *downstream users*. Er komt extra voorlichting, zowel om bedrijven bewust te maken van REACH in het algemeen als om hen te ondersteunen bij specifieke onderwerpen, zoals de nieuwe registratiedeadline in 2018 en over de bepalingen omtrent stoffen in artikelen. Ook zal de beschikbare informatie op diverse websites beter worden gestroomlijnd.
- *Vereenvoudiging*: In aanvulling op verbeteringen die met partners in Nederland doorgevoerd kunnen worden, zal contact worden opgenomen met het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen (ECHA) en de Europese Commissie om afspraken te maken over verbeteringen die op hun terrein mogelijk zijn. Dit betreft bijvoorbeeld het eenvoudiger maken – zonder dat dit leidt tot daling van het veiligheidsniveau – van de richtsnoeren («*guidance*») die ECHA verspreidt, en verbetering van de aansluiting tussen REACH en Europese wetgeving op het gebied van afval en biociden. Voor deze vervolgstappen zijn wij uiteraard afhankelijk van de Europese partners.
- *Kosten van gezamenlijke registratie*: een belangrijk deel van de kosten die REACH met zich meebrengt bestaat uit bedragen die bedrijven elkaar in rekening brengen voor informatie over een stof. REACH verplicht bedrijven in principe om gezamenlijk tot één registratie van een stof te komen, waarbij onderling afspraken worden gemaakt om de kosten voor de registratie te verdelen. Deze bestaan bijvoorbeeld uit kosten voor het verzamelen van informatie en het uitvoeren van tests. Gezamenlijke registratie is belangrijk, bijvoorbeeld om onnodige dierproeven te voorkomen. Het blijkt dat met name kleinere bedrijven deze kosten als hoog ervaren. In de REACH-verordening zijn slechts beperkte eisen gesteld aan de organisatie van deze bedrijfsconsortia en de wijze waarop kosten worden verrekend. Tijdens de totstandkoming van REACH was dat ook een wens van het bedrijfsleven. Hier ligt dan ook vooral een taak voor het bedrijfsleven zelf om onderling afspraken te maken over transparantie en verantwoording van gemaakte kosten. De koepel van Europese chemiebedrijven (CEFIC) heeft in juli aangekondigd om hier samen met ECHA het initiatief toe te nemen.
Overigens kan, in gevallen waar bedrijven het onderling (nog) niet eens worden over de verdeling van kosten, een bedrijf er ook voor kiezen om zelfstandig te registreren.
- *Veiligheidsinformatiebladen (VIB's)*: Een VIB geeft professionele afnemers informatie over het veilig gebruik van stoffen en mengsels. Afhankelijk van de rol van bedrijven in de keten, ervaren bedrijven moeilijkheden met het opstellen van VIB's of het vertalen van aangeleverde VIB's in praktische werkwijzen voor het beheersen van de risico's van stoffen. Door tekortkomingen in de communicatie in de keten over de VIB's zijn bovendien vaak geen actuele of adequate VIB's aanwezig. Er lopen al enkele projecten van brancheorganisaties om het opstellen, verspreiden of toepassen van VIB's voor bedrijven gemakkelijker te maken. Toch zijn er nog meer verbeteringen noodzakelijk en kunnen oplossingen die in bepaalde branches uitgewerkt zijn sneller verspreid worden naar andere bedrijfstakken.

Op voorhand valt niet te kwantificeren welke kostenbesparingen deze activiteiten zullen opleveren, maar het betrokken bedrijfsleven deelt de

opvatting dat we in elk geval de juiste activiteiten ter hand hebben genomen om de goede werking van REACH tegen aanvaardbare kosten veilig te stellen. In gezamenlijkheid zijn wij inmiddels gestart deze activiteiten met voortvarendheid ter hand nemen. De looptijd ervan zal naar verwachting circa anderhalf jaar zal zijn, waarna ik uw Kamer zal informeren over de resultaten.

Voortgang REACH

Inmiddels is op 1 juni jl. de tweede registratiedeadline verstreken, waarbij nu ook stoffen geregistreerd zijn die in volumes tussen 100 en 1.000 ton op de markt worden gebracht. In totaal hebben Nederlandse bedrijven voor deze deadline 534 stoffen geregistreerd (9% van het totale aantal registraties). Negentig van deze registraties zijn gedaan door MKB-bedrijven. In totaal zijn nu ruim 7000 stoffen onder REACH geregistreerd.

In 2018 zal de derde en laatste registratiedeadline zijn, voor stoffen die in volumes tussen 1 en 100 ton per jaar op de markt worden gebracht. Voor deze stoffen geldt een beperktere plicht tot verstrekking van gegevens. De kosten die bedrijven maken voor het registreren van een stof voor deze laatste deadline zullen per stof dan ook lager liggen dan de kosten die bedrijven voor de eerste en twee registratierondes maakten.

Om de baten van REACH ook voor de komende jaren veilig te stellen zonder daarmee onnodige of disproportionele lasten voor het bedrijfsleven te creëren, blijf ik nauw samenwerken met het bedrijfsleven om de inmiddels in gang gezette activiteiten goed uit te voeren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld