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	*Per 1 oktober 2010*
Ministerie van VROM (milieu)	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M)
Ministerie van EZ	Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (EL&I)
Ministerie van V&W	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M)
Ministerie van LNV	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 mogelijkerwijs 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 bezien 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 bevlogenheid 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 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 aandiende (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 uitsluitsel 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 bepreken. 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 Exchance 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 gevergd, 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 veelvouden daarvan. In deze groep treffen we ook de bedrijven die vrezen 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 blootstellingscenario'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 blootstellingscenario'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 blootstellingscenario'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, òf juist kleinere, SIEF's en nog altijd stevige dossiervereisten. Bedrijven onderkennen hun eigen verantwoordelijkheid in deze, maar zien tevens uit naar ondersteuning van overheidszijde.