

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw W.J. Mansveld
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum
4 november 2014

Onderwerp
Verminderen
regeldruk REACH
voor het MKB

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/PO/TvdH/
2014/109

Bijlage(n)
1

Geachte mevrouw Mansveld,

REACH heeft als doelstelling een hoog beschermingsniveau van de gezondheid van de mens en van het milieu te waarborgen tegen de risico's die chemische stoffen kunnen opleveren. Deze doelstelling wordt breed onderschreven door ondernemers. Wel ontvangen wij regelmatig signalen over de administratieve rompslomp en hoge kosten die voortkomen uit de wijze waarop REACH is ingevuld, vooral voor het midden- en kleinbedrijf. U werkt samen met betrokkenen aan een plan van aanpak om de kosten van REACH te beperken. Ons is gevraagd hierover advies uit te brengen.

Voor onze advisering hanteren wij het perspectief van de MKB-ondernemer. Vanuit dit perspectief biedt uw plan van aanpak goede mogelijkheden om de regeldruk te beperken. De meest kansrijke zijn de sectorale invulling van de blootstellingsscenario's en de betere aansluiting tussen de verschillende wetsdomeinen (o.a. Arbo en REACH). Substantiële vermindering van de regeldruk is echter alleen mogelijk als de risicobenadering binnen REACH – op basis van de informatie van de geregistreerde stoffen – verder wordt doorgevoerd. Dit houdt onder andere in dat REACH voor sommige stoffen met een beperkt risico voor gezondheid of milieu geen verdere verplichtingen zou moeten voorschrijven. Wij zien het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016 als een kans om omvangrijke vermindering van regeldruk te agenderen. Met bijgevoegd advies geven wij u handvatten om deze vermindering daadwerkelijk te verwezenlijken. Een afschrift van dit advies is gestuurd naar de voorzitter van VNO-NCW.

Contact

Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

Advies Aanpak Kosten REACH voor het MKB

De Europese verordening REACH (EG/1907/2006) is op 1 juni 2007 in werking getreden. REACH¹ heeft als doelstelling een hoog beschermingsniveau van de gezondheid van de mens en voor het milieu te waarborgen. Om deze doelstelling te bereiken zijn ondernemers² verplicht stoffen te registreren. Hierdoor komt informatie over eigenschappen, risico's en noodzakelijke maatregelen beschikbaar om die risico's adequaat te beheersen. Daarnaast verplicht REACH ondernemers³ om de risico's te communiceren in de keten. Tot slot maakt REACH autorisaties en restricties van zeer zorgwekkende stoffen mogelijk.

Voordat REACH in werking trad, lag de risicobeoordeling van stoffen grotendeels bij de overheid. Sinds REACH is die verantwoordelijkheid verschoven naar het bedrijfsleven. Met REACH wordt een inhaalslag gemaakt om de kenmerken van de meeste stoffen in beeld te krijgen en de risico's die het gebruik van deze stoffen met zich meebrengt, te beheersen. Vóór REACH was er informatie over 2.000 stoffen beschikbaar, met REACH wordt informatie beschikbaar over circa 30.000 stoffen. De verschuiving van de verantwoordelijkheid leidt ertoe dat de kosten voor met name MKB-ondernemers flink zijn toegenomen.

In 2013 bleek uit onderzoek⁴ dat de kosten van REACH hoger uitvallen voor het MKB dan oorspronkelijk werd verwacht. Deze conclusie vormde aanleiding voor het kabinet om samen met VNO-NCW een aanpak te ontwikkelen om de kosten van REACH te beperken en het voor MKB-bedrijven eenvoudiger te maken om aan de verplichtingen van REACH te voldoen.⁵ Op de meest belastende terreinen van REACH (registratie; veiligheidsinformatiebladen; kennisnamekosten) zijn werkgroepen ingericht om knelpunten en oplossingen met het bedrijfsleven te achterhalen binnen de wettelijke kaders van REACH. Daarnaast is ook een werkgroep ingesteld om te komen tot vereenvoudigingsvoorstellen die mogelijk wel een wijziging van de REACH-verordening vereisen. Het Eindrapport Aanpak Kosten REACH⁶ is het resultaat van dit traject en zet de aanpak uiteen om de kosten van REACH voor het MKB te beperken.

Bij het schrijven van dit advies hebben wij het perspectief van de MKB-ondernemer gehanteerd. Vanuit dit perspectief geven het Eindrapport Aanpak Kosten REACH⁷ (hierna Aanpak) voor het MKB en de onderliggende onderzoeken een goed beeld van de knelpunten die ondernemers ervaren. Zij sluiten aan op de signalen die wij hebben ontvangen naar aanleiding van onze internet-uitvraag, en op de expertsessie met MKB-bedrijven die wij op 15 september jl. hebben gehouden. De berekeningen van de regeldruk⁸ en de knelpunten die ondernemers ervaren bij de naleving van REACH en aanverwante verplichtingen bevestigen dat de kosten van REACH hoog zijn. De Aanpak heeft als doel om de kosten van REACH te beperken ten opzichte van de situatie van 2014. Daarnaast bevat het maatregelen om de implementatieronde van 2018 minder belastend te maken, zoals een informatiecampagne voor potentiële registranten.

¹ Verordening (EG) 1907/2006 over de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen.

² Producenten/mengers en importeurs van stoffen.

³ Naast producenten/mengers en importeurs, ook afnemers van een stof of relevant voorwerp.

⁴ Panteia/IVAM, Impact REACH op MKB. Een kwantitatieve impactanalyse en een onderzoek naar een mogelijke behoefte aan aanvullende ondersteuning, 2013.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 21 501-08, nr. 484. Brief van 16 oktober 2013 van de staatssecretaris van I&M over aanpak kosten van REACH.

⁶ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Eindrapport Aanpak Kosten REACH voor het MKB, conceptversie van 17 september 2014. In het eindrapport zal het advies van Actal verwerkt worden.

⁷ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Eindrapport Aanpak Kosten REACH voor het MKB, conceptversie van 17 september 2014. In het eindrapport zal het advies van Actal verwerkt worden.

⁸ O.a. Panteia/IVAM 2013 en 2014.

In dit advies benadrukken wij de oplossingen uit de Aanpak die vanuit het perspectief van MKB-ondernemers het meest kansrijk zijn om de regeldruk voor hen te beperken, zonder daarbij de doelstellingen van REACH aan te tasten. Daarnaast reiken wij u met dit advies additionele mogelijkheden aan om de regeldruk voor MKB-ondernemers verder te verlagen. Hierbij realiseren wij ons terdege dat de implementatie van REACH op dit moment nog loopt en dat nu niet het moment is om REACH radicaal te wijzigen. Ook ondernemers geven aan dat dit zou leiden tot verwarring en desinvesteringen.

Proportionaliteit van REACH

Er bestaat gerede twijfel bij MKB-ondernemers of alle kosten van REACH proportioneel zijn ten opzichte van het beleidsdoel. In het kader van REACH is een gedifferentieerd systeem opgezet om de risico's van gevaarlijke stoffen in beeld te brengen en informatie hierover te verspreiden onder de gebruikers van die stoffen. Dit systeem is gebaseerd op een risicobenadering. Een voorbeeld hiervan is de communicatie over risico's van gevaarlijke stoffen en de noodzakelijke maatregelen om deze risico's te borgen. De communicatie hierover richting de keten van afnemers en gebruikers van een gevaarlijke stof vindt plaats door middel van een zogenaamd veiligheidsinformatieblad (VIB). Dit is een gestructureerd document met informatie over de risico's van een gevaarlijke stof en met aanbevelingen voor het veilig gebruik ervan op het werk. Voor schadelijke stoffen met een jaarlijkse tonnage groter dan 10 moeten daarnaast ook uitgebreide veiligheidsinformatiebladen (eVIB)⁹ worden opgesteld.

De kosten van REACH kunnen pas echt proportioneel worden met een verdere doorvoering van een risicobenadering. Verplichtingen die gelden voor stoffen met beperkte risico's voor de gezondheid van mens en voor het milieu, kunnen worden geschrapt of gereduceerd. Voor die stoffen kan bijvoorbeeld de verplichting vervallen om een VIB op te stellen en binnen de hele keten te verspreiden. Dit kan het beste plaatsvinden ná 1 juni 2018, omdat dan de laatste implementatiedeadline van REACH is verstreken. De informatie over de identiteit en de risico's van alle geregistreerde stoffen kan dan worden benut bij het verder aanscherpen van de risicobenadering van REACH.

Wij adviseren het huidige regime in 2018 verder te differentiëren aan de hand van de informatie uit de registratiedossiers van alle stoffen. Daar waar de risico's klein zijn, moeten verplichtingen komen te vervallen of worden gereduceerd, zodat de kosten van REACH proportioneel worden ten opzichte van het risico.

Zorg nu al voor een preventieve vermindering van de regeldruk

De Aanpak richt zich nu voornamelijk op het beperken van de implementatiekosten tot 1 juni 2018 en slechts in geringe mate op de structurele vermindering van de regeldruk. Een veelbelovende manier waarmee ook de structurele regeldruk na 1 juni 2018 kan worden verminderd, is door middel van een sectorale invulling van de blootstellingsscenario's en een betere aansluiting tussen het Arbo-domein en REACH. Dit advies gaat verderop in op deze punten.

⁹ Een uitgebreide VIB bevat naast de VIB ook alle relevante blootstellingsscenario's. Een blootstellingsscenario geeft informatie over de voorwaarden waaronder een bepaald gebruik van de stof veilig is.

Naast de stappen die op korte termijn worden gezet om onnodige kosten voor 1 juni 2018 tegen te gaan, moeten ook de onnodige kosten na 1 juni 2018 worden voorkomen. Met de laatste implementatieronde van REACH van 1 juni 2018:

1. vervalt de verplichting tot het hebben van een Substance Information Exchange Forum (SIEF). Een SIEF heeft als doel om tot één registratie per stof te komen. Een registratie vereist onderbouwing in de vorm van onderzoek naar onder andere de identiteit en risico's van de stof.
2. is registratie van stoffen vanaf 1 ton verplicht (daarvoor gold de verplichting vanaf 100 ton).

Ad1) Deze verandering leidt tot onduidelijkheid bij producenten en importeurs over welke verantwoordelijkheid zij straks hebben voor het up-to-date houden van de VIBs. Ook bestaat onduidelijkheid over hoe de informatievoorziening in de keten vorm gaat krijgen. Moeten straks alle bedrijven die actief waren in een SIEF, zelf periodiek bij het Europees Chemicaliën Agentschap (ECHA¹⁰) nagaan of er veranderingen zijn? Deze onduidelijkheid leidt tot onzekerheid en mogelijk tot onnodig uitstel van noodzakelijke investeringen. Bovendien maken VIBs die niet up-to-date zijn, het voor afnemers moeilijker om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid voor een veilige werkomgeving voor hun medewerkers.

Ad2) Een gevolg van het verlagen van het tonnage in 2018 is dat bepaalde stoffen niet langer op de Europese markt zullen worden gebracht, simpelweg omdat registratie van die stoffen niet kan worden terugverdiend door de producent/importeur van zo'n stof. Bovendien zal de afnemer (producent van een product waar de stof in zit) op zoek moeten gaan naar een alternatieve stof. Dit brengt, naast kosten voor het vinden van de alternatieve stof, hoge kosten voor het ontwikkelen van een aangepaste samenstelling voor een product zodat het voldoet aan precies dezelfde vereisten als voorheen (o.a. werking, geur, uiterlijk). Daarbij is het de vraag of het wegvallen van deze productie kan worden opgevangen door het importeren van diezelfde of alternatieve stoffen van buiten de EU, als hiervoor ook eerst een registratie vereist is. Voor het importeren van stoffen waarvan de identiteit bekend is en die een klein risico hebben, zou een meldingsplicht kunnen volstaan in plaats van een registratieplicht.

Wij adviseren om samen met ECHA:

- **producenten en importeurs inzicht te geven in de verplichtingen die gelden na 1 juni 2018 met daarbij een advies hoe zij zich hier het beste op kunnen voorbereiden, bijvoorbeeld door het contractueel vastleggen van afspraken binnen de SIEFs voor de periode na 1 juni 2018;**
- **de registratieplicht te vervangen door een meldingsplicht bij de import van stoffen na 2018 waarvan de identiteit bij ECHA bekend is en die een beperkt risico hebben.**

¹⁰ ECHA is belast op EU niveau met de uitvoering van REACH.

Vereenvoudig de wetgevingsregimes Arbo, REACH, CLP en RoHS

Een ondernemer die met chemische stoffen werkt, heeft onder andere te maken met de wetgevingsregimes REACH, Arbo¹¹, de EU-verordening inzake indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (CLP)¹² en de EU-richtlijn betreffende de beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (RoHS)¹³. Zowel de Arbo-wetgeving als REACH moeten zorgen voor een veilige en gezonde werkplek, waarbij het Arboregime leidend is. Bij de naleving van deze verplichtingen ontbreekt echter een eenduidig kader. Ondernemers wijzen daarbij op de volgende onduidelijkheden:

- Arbo-wetgeving gaat uit van de verantwoordelijkheid van de ondernemer die moet zorgen voor een klimaat van veilig werken binnen zijn bedrijf. Hierbij hebben aanpassingen van de omgeving (bijvoorbeeld afzuiging) de voorkeur hebben boven persoonlijke beschermingsmaatregelen (bijvoorbeeld mondkapje). De beheersmaatregelen in de VIBs van REACH zijn vooral middelvoorschriften op het niveau van de persoonlijke bescherming.
- RoHS stelt in tegenstelling tot REACH het materiaalniveau centraal, terwijl REACH uitgaat van het artikelniveau (waaruit een product is samengesteld) bij het vaststellen van grenswaarden.

Het is voor ondernemers onduidelijk op welke manier zij aan welke verplichtingen moeten voldoen. Expliciet moet worden gemaakt dat Arbo leidend is in de communicatie richting ondernemers. Daarnaast verhoogt de stapeling in belangrijke mate de kennisnamekosten.

De Aanpak wil de regimes van Arbo-wetgeving, REACH en CLP beter op elkaar laten aansluiten. Vooral het harmoniseren van de blootstellingscodes op Europees niveau en de verdere harmonisatie tussen de wetsdomeinen van REACH en Arbo lijken hier een goede bijdrage aan te kunnen leveren. Maar ook op nationaal niveau kunnen al verdere stappen worden gezet, bijvoorbeeld door niet méér te eisen dan wat Europees noodzakelijk is. Zo hanteert de EU een lijst (bijlage VI bij de CLP-verordening), waarin wordt aangegeven of een stof Carcinogeen, Mutageen en/of Reproductie toxisch (CMR)¹⁴ is. Nederland gebruikt hiervoor een lijst¹⁵ die het ministerie van SZW publiceert op basis van de EU-lijst én het advies van de Gezondheidsraad. De stoffen die als gevolg van een advies van de Gezondheidsraad op de SZW-lijst terecht komen, zijn nationale aanvullingen op de stoffen die in Europa als CMR zijn ingedeeld. Het is niet duidelijk of en in hoeverre bij het plaatsen van deze stoffen op de SZW-lijst ook rekening is gehouden met de regeldruk voor ondernemers.

Wij adviseren de wetgevingsregimes Arbo, REACH, CLP en RoHS te harmoniseren, te vereenvoudigen en eenduidig te maken. Schrap dubbele verplichtingen en zorg voor een consistent wettelijk kader.

Wij adviseren te onderzoeken of en in hoeverre nationale aanvullingen op stoffen die in Europa als CMR worden gezien, zonder noemenswaardig effect op de veiligheidsstandaarden kunnen worden geschrap.

¹¹ O.a. de richtlijn chemische agentia op de werkplek (Richtlijn 98/24/EC).

¹² CLP staat voor Classification, Labelling and Packaging.

¹³ RoHS staat voor Restriction of Hazardous Substances.

¹⁴ Stoffen kunnen ingedeeld zijn als Carcinogeen (kankerverwekkend) en/of Mutageen (veranderingen in erfelijke eigenschappen inducerend) en/of Reproductie toxisch (schadelijk voor de voortplanting of het nageslacht). Stoffen die één of meerdere van deze eigenschappen hebben, worden CMR stoffen genoemd.

¹⁵ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-12185.html>

Sluit de implementatie van REACH aan op de praktijk van de ondernemer

REACH wordt geïmplementeerd in drie fasen, te weten 1 december 2010, 1 juni 2013 en 1 juni 2018. Voor 1 december 2010 moesten alle zeer gevaarlijke stoffen waarvan 1 ton per jaar werd geproduceerd of geïmporteerd, én alle stoffen in hoeveelheden van meer dan 1000 ton per jaar geregistreerd zijn bij ECHA. Voor 1 juni 2013 gold dit voor alle stoffen boven de 100 ton per jaar en per 1 juni 2018 voor alle stoffen met een volume van meer dan 1 ton per jaar. Ondernemers onderschrijven het nut dat eerst ervaring is opgedaan met de grote tonnages. Zij geven echter aan dat een gefaseerde implementatie ook *binnen* de keten nuttig zou zijn geweest, bijvoorbeeld door eerst aan het begin van de keten zorg te dragen voor kwalitatief sterke VIBs, alvorens te verplichten om deze binnen de keten door te sturen. Ook ervaren ondernemers de gelijktijdige inwerkingtreding van de verplichtingen uit de CLP-verordening voor mengsels die per 1 juni 2015 ingaat, als verwarrend en extra belastend. Sinds 1 juni 2013 speelt bovendien niet alleen de tweede registratieronde van REACH, maar loopt ook de voorbereiding op de derde registratieronde per 1 juni 2018.

Wij adviseren om met de Europese Commissie te voorkomen dat tijdens de implementatieronde van 1 juni 2018 ook aanverwante herzieningen lopen. Verder adviseren wij om met ECHA na te gaan hoe REACH met de ronde van 1 juni 2018 gefaseerd binnen de keten kan worden ingevoerd.

Wanneer een stof zeer zorgwekkend is, wordt het geplaatst op de kandidaatslijst voor zeer zorgwekkende stoffen (SVHC¹⁶). Dit heeft onder meer communicatieverplichtingen tot gevolg. Artikel 33.1 verplicht een leverancier van een voorwerp waarin een dergelijke stof is verwerkt, om aan zijn afnemer informatie te verstrekken over het veilig gebruik van dit voorwerp. Dit betreft ten minste de naam van de stof. Deze verplichting geldt voor 'een voorwerp dat een stof bevat die in een concentratie van meer dan 0,1 gewichtprocent (g/g) is gemeten'. Consumenten hebben het recht om informatie bij bedrijven te vragen of hun product een SVHC stof bevat. Deze informatie moet gratis binnen 45 dagen beschikbaar zijn. Hierdoor ontstaat er een vraag van de klant aan zijn leverancier om die informatie te leveren die op zijn beurt zijn leverancier weer om informatie gaat vragen.

Ondernemers ervaren dit artikel als belastend vanwege:

- de onbegrensde mogelijkheid die dit artikel afnemers biedt om vragen te stellen over een breed scala aan producten. Informatie kan met dit artikel ook worden opgevraagd voor producten die niks met REACH te maken hebben of geen effecten hebben voor de gezondheid van mens en voor het milieu.
- gebrek aan informatie om hier aan te voldoen. Bijvoorbeeld omdat leveranciers van buiten de EU de relevante informatie niet kunnen leveren. Hierdoor moet de importeur of producent van het voorwerp kosten maken om dit te achterhalen.

Op dit moment bestaat er geen duidelijke en uitvoerbare methodiek hoe producenten van voorwerpen aan deze verplichting kunnen voldoen. Er bestaan wel productrichtlijnen (o.a. voor speelgoed, medische zorgproducten) die concreet uiteenzetten hoe moet worden omgegaan met dergelijke stoffen. Deze kennis is echter niet benut bij de vormgeving van Artikel 33. Het open karakter van deze verplichting bemoeilijkt de uitvoering en de handhaving. Hierdoor bestaat het risico dat deze verplichting het beoogde doel, namelijk een hoog

¹⁶ SVHC staat voor 'substance of very high concern'.

beschermingsniveau van de gezondheid van de mens en van het milieu, niet dichterbij brengt. Wij begrijpen het belang dat consumenten worden geïnformeerd over hoe veilig om te gaan met producten waarin zeer zorgwekkende stoffen zijn verwerkt. Nagegaan moet worden hoe de invulling van dit artikel op dusdanige wijze vorm kan worden gegeven zodat deze effectief kan bijdragen aan het beoogde doel met proportionele effecten. Hiervoor kan worden geput uit de informatie die met de registraties beschikbaar is gekomen, zodat een verscherpte risicobenadering geformuleerd wordt.

Wij adviseren op korte termijn te onderzoeken of artikel 33 REACH kan worden geschrapt zolang niet vaststaat hoe dit artikel leidt tot een hoger beschermingsniveau voor gezondheid en milieu.

Faciliteer de ontwikkeling van blootstellingsscenario's op brancheniveau

REACH verplicht de leverancier van bepaalde stoffen of mengsels een VIB te verstrekken aan de afnemer. Daarnaast biedt REACH de mogelijkheid aan een afnemer om aan zijn leverancier informatie door te geven over hoe hij een stof gebruikt. De leverancier kan op basis van die informatie de veiligheidsmaatregelen voor dit gebruik benoemen in zijn VIB. Gebruikers van een stof of mengsel moeten alle risico's die in het VIB en in andere informatiebronnen staan, afdoende beheersen met passende maatregelen. De Arboregelgeving is daarbij leidend. Voor een registratieplichtige stof vanaf 10 ton zijn ondernemers¹⁷ verplicht een chemischeveiligheidsrapport op te stellen. Een dergelijk rapport bevat onder andere een beoordeling van het gevaar van de stof voor mens en milieu. Daarnaast moet de ondernemer (producent of importeur) binnen een SIEF blootstellingsscenario's en een risicokarakterisering ontwikkelen wanneer de stof – volgens Verordening 1272/2008¹⁸ – gevaarlijk is en boven de 10 ton per jaar wordt geproduceerd of geïmporteerd.

Vooraf het MKB ervaart de verplichting om een VIB op te stellen of deze te vertalen naar de werkvloer als zwaar, met name wanneer een VIB is aangevuld met blootstellingsscenario's. In de praktijk blijkt er vaak een wildgroei aan blootstellingsscenario's. Ook is het VIB verworden tot een juridisch document vanwege de kans op aansprakelijkheidsclaims aan het adres van de opsteller van een VIB.

De Aanpak bevat een voorstel om de toepassing van de uitgebreide VIBs op de werkvloer werkbaar te maken met het instrument 'Veilig werken'. Uitgangspunt is een sectorale in plaats van een bedrijfsspecifieke vertaling van de blootstellingsscenario's. Een goed praktijkvoorbeeld, dat ook in de Aanpak staat vermeld, is het Generic Exposure Information Sheet (GEIS)-project van de Nederlandse Vereniging van Zeepfabrikanten. De leveranciers van schoonmaakmiddelen hebben samen met schoonmaakbedrijven de dertien meest voorkomende toepassingen van schoonmaakmiddelen op één A4 beschreven in een GEIS. De sectorale vertaling van de blootstellingsscenario's gaat verder dan GEIS en heeft een groot besparingspotentieel: individuele bedrijven hoeven dan niet meer alles zelf te doen, zoals het vaststellen van de grenswaarden voor stoffen. Op de korte termijn kunnen hier stappen toe worden gezet. Voor een effectieve werking van dit instrument is samenwerking met de toezichthouder essentieel zodat sectoraal vastgestelde blootstellingsscenario's ook in de handhaving erkend worden.

¹⁷ Producenten of importeurs.

Daarnaast is onduidelijk voor ondernemers (afnemers) tot hoe ver hun wettelijke verplichtingen reiken waar het de kwaliteit van de VIB betreft. Helder moet worden dat alleen de ondernemer die een stof produceert of een mengsel maakt, verantwoordelijk is voor de kwaliteit van een VIB. Toch worden ondernemers (afnemers) in de praktijk ook door toezichthouders aangesproken op de kwaliteit van VIBs (die zij dus niet zelf hebben opgesteld).

Wij adviseren een sectorale benadering van blootstellingsscenario's te erkennen en te ondersteunen.

Wij adviseren op korte termijn duidelijkheid te geven aan ondernemers en toezichthouders over de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van alle ketenpartijen voor de kwaliteit van de VIBs.

Door de toegenomen omvang van de VIBs stellen nu steeds meer bedrijven een vrijwillige werkinstructiekaart (WIK) op. Een WIK maakt klip en klaar duidelijk hoe werknemers veilig moeten werken. Wij beschouwen een WIK echter als een "second best"-oplossing. Dit additionele instrument herbergt het risico in zich ook weer uit te groeien tot een te ingewikkeld instrument. Vanwege de omvang en het technische taalgebruik van een VIB wordt deze nu in beperkte mate benut door afnemers. Een eenvoudiger VIB moet de WIK overbodig maken. Daar waar een VIB niet een volledig duidelijk beeld geeft van wat dit betekent op de werkvloer, kan worden aansloten bij de systematiek van de sectorale blootstellingsscenario's. Ondernemers kunnen dan met branches een vertaalslag maken voor hun sector hoe veilig gewerkt moet worden.

Wij adviseren voorafgaand aan de implementatieronde van 2018 te onderzoeken hoe de VIBs dusdanig te vereenvoudigen zodat additionele instrumenten, zoals de WIKs, niet meer nodig zijn. Hiervoor kan bijvoorbeeld worden geput uit een analyse van reeds gemaakte VIBs.

Uniformeer de controle EU-breed

Met REACH is een verantwoordelijkheidsketen gecreëerd waarvan de kwaliteit afhangt van de informatie die wordt doorgegeven in VIBs. De werking van de keten staat of valt met de kwaliteit van de VIBs. Dit systeem heeft in de praktijk een scheve ketenafhankelijkheid tot gevolg, omdat niet elke schakel over dezelfde expertise of slagkracht beschikt. Deze scheve afhankelijkheid komt op twee manieren tot uitdrukking:

- Als een VIB van de producent of importeur niet de vereiste kwaliteit heeft, kan een inspectiedienst toch de afnemer¹⁹ erop aanspreken dat hij onvoldoende maatregelen treft om de risico's tegen te gaan. Deze afnemer blijft namelijk verantwoordelijk voor goede arbeidsomstandigheden;
- Een afnemer kan uitsluitend aanvullende of gecorrigeerde informatie teruggeven aan de schakel vóór hem. Maar deze schakel vóór hem hoeft niet per sé de producent of importeur te zijn die het VIB heeft afgeleid uit het registratiedossier. De afnemer wordt zo dus afhankelijk van één of meerdere schakels vóór hem in de keten. Deze complexiteit wordt vergroot doordat één bedrijf met honderden of zelfs duizenden VIBs te maken kan hebben. Bovendien zal niet iedere ondernemer in iedere keten de chemische kennis hebben om de kwaliteit van een willekeurige VIB te kunnen beoordelen.

¹⁹ Dit geldt alleen voor de professionele afnemer, niet de consument.

Wil de ketenverantwoordelijkheid effectief en efficiënt vorm krijgen, dan zijn ten minste twee acties geboden:

- ECHA controleert de registratiedossiers van stoffen uit alle lidstaten. Dit borgt de uniformiteit van de controle van de registratiedossiers. Aangezien de registratiedossiers de basis voor het VIB vormen, zou ECHA de registratiedossiers beter moeten controleren op volledigheid en correctheid.
- Ondernemers (producenten/importeurs) stellen op basis van de registratiedossiers VIBs op. De controle op de VIBs vindt op het niveau van de lidstaten plaats. Ten einde de uniformiteit van de controle op de VIBs te borgen, moeten de inspectiediensten van lidstaten de VIBs van de leverancier via gezamenlijke handhavingsprogramma's controleren op volledigheid en correctheid.

Wij adviseren de controle van registratiedossiers op volledigheid en correctheid door ECHA te verbeteren en te versnellen.

Aanvullend adviseren wij de controle van VIBs op volledigheid en correctheid EU-breed aan het begin van de keten van een stof of mengsel te organiseren (bij de leverancier).

Ondernemers geven verder aan dat de mate en strengheid van toezicht verschilt tussen de lidstaten. Het toezicht verstoort daardoor de zuivere concurrentieverhoudingen. Het is daarom van belang dat op EU-niveau de aanpak van controles wordt geüniformeerd. Dit vereist samenwerking tussen ECHA, de lidstaten en de nationale inspectiediensten om te komen tot gezamenlijke prioritering. Een optie is om uit te gaan van wederzijdse erkenning, waarbij geldt dat als één lidstaat een bepaalde toepassing toestaat, dit ook in een andere lidstaat moet worden toegestaan.

Wij adviseren om in Europees verband te streven naar een uniformering van de controle en het toezicht, en daarbij te onderzoeken of en in hoeverre kan worden uitgegaan van het principe van wederzijdse erkenning.

Zorg voor wederzijdse erkenning op internationaal niveau

REACH heeft een beschermende werking van stoffen die binnen de interne markt worden geproduceerd. Veel importeurs zijn echter afhankelijk van stoffen en daarmee van informatie uit landen buiten de EU. De informatie uit andere landen is vaak van onvoldoende niveau om de wettelijke verplichtingen van REACH (o.a. een kwalitatief sterke VIB) na te kunnen leven. Het is nodig om recht te doen aan de internationale setting waarin ondernemers opereren.

Wij adviseren om met de Europese Commissie te bezien wat in internationale context (OESO/VN/WTO) en/of bilateraal kan worden bereikt om te kunnen komen tot de harmonisatie van grenswaarden en kwaliteitseisen van de informatievoorziening over stoffen. Wij adviseren op termijn te komen tot wederzijdse erkenning van stoffen, en daarmee samenhangende veiligheidsinformatie.

Informeert vanuit de beleving van de ondernemer

Onderzoeken naar de kosten van REACH maken duidelijk dat alleen al de kosten om REACH te doorgronden fors zijn. Ondernemers geven aan dat de informatie die de helpdesks REACH en CLP verstrekken, niet volledig aansluit op hun behoeften. Zij krijgen geen concrete antwoorden op vragen over hun specifieke situatie. Verder ontvangen ondernemers van verschillende instanties (o.a. ECHA, brancheverenigingen, helpdesks en inspecties) informatie

over REACH die frequent wordt aangevuld met nieuwe handleidingen en brochures. De informatie die de ondernemer bereikt is niet altijd eenduidig. Deze stapeling van informatie maakt het ondoorzichtig waar ondernemers nu precies aan moeten voldoen.

De Aanpak voorziet in oplossingen voor bovengenoemde informatiebehoefte van ondernemers. Wij merken hierbij wel op dat effectieve communicatie:

- een stapeling van informatie aan ondernemers moet voorkomen;
- de beleving van de ondernemer als uitgangspunt moet kiezen en niet de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit REACH;
- alleen mogelijk is als de informatie die een ondernemer bereikt, eenduidig is. Het betreft zowel de informatie in de communicatiemiddelen, als de informatie die verschillende instanties afgeven. Dit vraagt om een regierol van de Rijksoverheid.

Ondernemers hebben duidelijk aangegeven behoefte te hebben aan meer informatie vanuit de overheid om de kennisnamekosten van REACH behapbaar te maken. REACH is complex en deze complexiteit neemt alleen maar toe, omdat REACH ook raakt aan andere wetgevingsdomeinen die te maken hebben met stoffen. Om de kosten van REACH structureel te kunnen verminderen onderstrepen wij het belang om eerst onnodige/disproportionele verplichtingen te schrappen of proportioneel te maken alvorens in te zetten op betere communicatie en ICT hulpmiddelen die ondernemers van informatie voorzien.

Om te voldoen aan de informatiebehoefte is een praktische handleiding nodig die het thema 'veilig werken' centraal stelt. Deze handleiding legt uit wat de ondernemer vanuit de verschillende wettelijke verplichtingen concreet moet doen. Dit verschilt per sector en rol van de ondernemer binnen de keten. Het Ondernemersplein is een voorbeeld hoe deze handleiding sectoraal aan kan worden geboden, maar er kunnen ook meer proactieve kanalen worden ingezet. Daarbij biedt vooral goede voorlichting door inspecties, Douane en Kamer van Koophandel grote kansen voor het merkbaar verminderen van regeldruk vanuit REACH. Mogelijk bieden ook één of meer (eventueel sectorale) ICT hulpmiddelen soelaas, maar pas nadat eerst onnodige/disproportionele verplichtingen zijn geschrapt of proportioneel zijn gemaakt.

Om de kennisnamekosten van REACH effectief te verlagen adviseren wij:

- **een stapeling van informatie te vermijden. Hierbij moet ook kritisch gekeken worden naar de vele ECHA-handleidingen;**
- **te borgen dat de informatie die wordt aangeboden eenduidig is;**
- **inspecties en Douane te vragen relevante bedrijven te attenderen op REACH en de implementatiedeadline van 2018; bij het handhaven van REACH bedrijven de tijd te gunnen om hieraan te voldoen. Dit houdt bijvoorbeeld in dat eerst een waarschuwing wordt gegeven, alvorens een boete wordt opgelegd;**
- **de Kamer van Koophandel te vragen – voor zover opportuun – starters te attenderen op REACH.**

Monitoring en periodieke rapportage over uitvoering van de Aanpak

Om tot een effectieve vermindering van de regelgevingskosten (regeldruk) te komen, hebben wij de kosten van REACH over 2014 laten berekenen. Daarbij is een doorkijk gemaakt naar de structurele en eenmalige kosten na 2018. Deze berekening treft u bijgaand aan. Op dit moment ervaren bedrijven voornamelijk de implementatiekosten van REACH, zoals kennisnamekosten en de kosten van grootschalige registraties en het opstellen van VIBs. De huidige berekeningen maken duidelijk dat de kosten van REACH hoger uitvallen dan oorspronkelijk verwacht.

Bovendien is REACH zo complex dat het moeilijk is helder zicht te krijgen op welke gevolgen REACH na 2018 in de praktijk zal hebben. Hiermee moet zowel in de Aanpak als bij uitvoering van vervolgstappen rekening worden gehouden. Dit kan door de acties die in het kader van de Aanpak zijn genomen, te monitoren, waar nodig bij te sturen of aan te vullen, en daarover in de openbaarheid te rapporteren.

Daarnaast merken wij op dat het besparingspotentieel van de Aanpak wordt doorberekend in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu²⁰. Dit maakt prioritering mogelijk. De cijfers over het besparingspotentieel vormen daarbij een indicatie. Op basis van de concepten van het rapport constateren wij dat de inschatting van het besparingspotentieel te optimistisch is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de besparingen ten aanzien van de WIKs. Bij de berekening is als uitgangspunt genomen dat alle bedrijven die een VIB moeten doorvertalen naar de werkvloer hiervoor een WIK gebruiken. Het is echter een vrijwillig instrument. Niet alle bedrijven zullen dit dus gebruiken. Daarnaast zijn wij ook van mening dat het besparingspotentieel voor de kennisnamekosten te hoog is ingeschat. De voorgestelde maatregelen maken vooral een efficiencyslag mogelijk voor het verkrijgen van informatie. Dit staat los van de doorvertaling van die informatie door de ondernemer naar zijn situatie. Om hier besparingen te realiseren is minder complexe regelgeving nodig.

De acties die worden getroffen door de Rijksoverheid om de naleving van wettelijke verplichtingen te vereenvoudigen kunnen als vermindering van regeldruk worden ingeboekt zodra deze zijn gerealiseerd. Hiermee kan de Aanpak bijdragen aan het realiseren van de Kabinetsdoelstelling om de regeldruk netto met €2,5 miljard te verminderen in 2017 ten opzichte van 2012. Wanneer reducties als gevolg van dit traject worden ingeboekt, verzoeken wij u om de onderbouwing aan ons voor te leggen.

Wij adviseren om de uitvoering van de Aanpak te monitoren en periodiek voortgangsrapportages uit te brengen met analyses of en in hoeverre aanvullende maatregelen nodig zijn om de regeldruk te beperken.

De Aanpak bevat maatregelen die kunnen leiden tot een beperking van de regeldruk. De Aanpak is daarbij voor een belangrijk deel afhankelijk van brancheorganisaties. Deze fungeren bijvoorbeeld als informatiekanaal of als potentiële onderhandelaar in een SIEF. Volgens onze informatie hebben deze organisaties zich echter nog niet aan deze rollen geëngageerd. Dit betekent dat de Aanpak nog een groot afbreukrisico kent. De vraag rijst of de Aanpak ook succesvol zal zijn als de relevante brancheorganisaties niet (kunnen) meewerken aan de implementatie van de Aanpak.

²⁰ Panteia/IVAM, Concept eindrapportage ex ante evaluatie aanpak kosten REACH voor het MKB, versie 15 oktober 2014.

**Wij adviseren om op de zo kort mogelijke termijn met brancheverenigingen concrete afspraken te maken ter uitvoering van de Aanpak.
Verder adviseren wij om alternatieve scenario's te ontwikkelen voor die gevallen waarin brancheorganisaties niet (kunnen) meewerken aan de implementatie van de Aanpak, opdat de regeldrukgevolgen van REACH voor het betreffende bedrijfsleven toch beperkt worden.**

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris