

Vergaderjaar 2006–2007

**30 600**

**Uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) en de overheveling van de bepalingen van de Wet milieugevaarlijke stoffen naar de Wet milieubeheer, alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (Uitvoeringswet EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH))**

**Nr. 13**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2007

Op 8 februari jl. heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel tot uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) en de overheveling van de bepalingen van de Wet milieugevaarlijke stoffen naar de Wet milieubeheer, alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (Uitvoeringswet EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH)), plenair behandeld. Tijdens deze behandeling heb ik u de volgende toezeggingen gedaan.

1. Eind 2007 zal ik u schriftelijk informeren over de wijze waarop in Nederland aan de handhaving van REACH invulling wordt gegeven. Daarbij zal in ieder geval worden ingegaan op:
  - a. de daarvoor ontwikkelde handhavingsstrategie;
  - b. de handhavingsorganisatie, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan:
    - i. de adequaatheid en eenduidigheid van het toezicht;
    - ii. de onderlinge coördinatie tussen betrokken handhavingsinstanties;
    - iii. het in de hand houden van de handhavingskosten; iv. het voorkomen van uiteenlopende interpretaties van REACH door diverse toezichthouders;
    - v. de afstemming in het Forum (onderdeel van het Europees Agentschap voor chemische stoffen) tussen lidstaten van de wijze waarop zij handhaving en strafbaarstelling bij overtreding van REACH vorm en inhoud geven;
    - vi. de mogelijkheden voor vereenvoudiging van het toezicht op de naleving van REACH;

- c. De vraag in hoeverre in andere regio's in de wereld soortgelijke regelgeving als REACH geldt.
2. Ik zal u regelmatig informeren over de voortgang van de implementatie van REACH in Nederland, waaronder tevens het voortschrijdend inzicht in de kosten die met uitvoering van REACH zijn gemoeid. Daarbij heb ik toegezegd 3 jaar na inwerkingtreding van REACH een evaluatie van de uitvoering van REACH in Nederland uit te voeren, waarvan de resultaten door Nederland kunnen worden ingebracht in Europees kader.
3. Ik zal actief het toepassen van alternatieven voor dierproeven bevorderen. De validatie van alternatieve testmethoden wordt reeds door het Stoffen Expertise Centrum van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) voor NL gecoördineerd. Ik zal u nader informeren over de wijze waarop het RIVM daaraan vorm en inhoud geeft. Tevens heb ik toegezegd u een termijn kenbaar te maken waarbinnen u zal worden geïnformeerd over de toereikendheid van de thans ingezette maatregelen en budgetten voor het bevorderen van alternatieven voor dierproeven en de eventuele noodzaak die inzet te intensiveren.
4. Ik zal u informeren over de aangehouden motie Poppe (Kamerstukken II 2006/07, 30 600, nr. 11) waarin de regering verzocht wordt de bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten aanwezige kennis over beroepsziekten te koppelen aan het informatiesysteem van het Europees agentschap voor chemische stoffen.
5. Ten aanzien van de motie Poppe (Kamerstukken II 2006/07, 30 600, nr. 10) heb ik u toegezegd in overeenstemming met de Staatssecretaris van SZW te onderzoeken of het noodzakelijk is de Arbeidsomstandighedenwetgeving (Arbowetgeving) aan te passen teneinde te waarborgen dat alle gegevens die ingevolge REACH beschikbaar komen over chemische stoffen en daarmee samengestelde producten, bij werknemers op een heldere en doeltreffende manier bekendgemaakt worden. Voorts heb ik toegezegd in overeenstemming met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) te onderzoeken of er in de huidige Arbowetgeving voldoende rechtszekerheid voor werknemers bestaat om, indien stoffen meer en andere risico's voor de gezondheid met zich brengen dan tot nu toe bekend is, de werknemers afdoende bescherming krijgen tegen deze risico's en bij ontbreken daarvan mogelijkheden hebben om afdoende veiligheidsmaatregelen af te dwingen.
6. Ik heb toegezegd u te informeren over de communicatie naar het publiek over stoffen die niet worden geregistreerd onder REACH.
7. Naar aanleiding van de motie Samsom c.s. (Kamerstukken II 2006/07, 30 600, nr. 12) heb ik toegezegd u te informeren over de vraag of er aanleiding is om een administratieplicht in Nederland in te voeren en als technisch voorschrift bij de Europese Commissie te notificeren voor stoffen die qua marktvolume niet onder REACH geregistreerd behoeven te worden (stoffen die in een volume van minder dan 1 ton per jaar op de markt worden gebracht) en die door de aard van hun verspreiding gevaar voor mens en milieu op kunnen leveren.
8. Tot slot heb ik toegezegd u te informeren over de vraag of gangbare brandstoffen zoals benzine onder REACH vallen.

#### *Toezegging 1 en 2*

Zoals hierboven is aangegeven zal ik u over de toezeggingen, genoemd onder 1 en 2, op de aangegeven momenten nader informeren.

#### *Toezegging 3*

Ik zal u voor 1 juni 2007 nader informeren over de wijze waarop het RIVM vorm en inhoud geeft aan haar nationale coördinatietraak ten aanzien van

de validatie van alternatieve testmethoden. Tevens zal ik u daarbij informeren over de toereikendheid van de thans ingezette maatregelen en budgetten voor het bevorderen van alternatieven voor dierproeven en de eventuele noodzaak die inzet te intensiveren.

#### *Toezegging 4*

Ten aanzien van de toezegging, genoemd onder 4, kan ik u het volgende berichten.

De signaleringsrapporten en andere informatie van het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten zijn openbaar. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal op uw verzoek het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten verzoeken de locatie waarop deze informatie fysiek en digitaal beschikbaar wordt gesteld, kenbaar te maken aan het Europees agentschap voor chemische stoffen opdat deze informatie voor een nog breder publiek beschikbaar gesteld kan worden via de website van dat agentschap en betrokken kan worden bij evaluaties van registratiedossiers van chemische stoffen. Ook zal de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten verzoeken deze informatielocatie kenbaar te maken aan de Nederlandse Helpdesk REACH zodat door middel van een link op de website van deze helpdesk die informatie ook in REACH-kader optimaal publiekelijk beschikbaar komt.

#### *Toezegging 5*

Ten aanzien van de toezegging, genoemd onder 5, om te onderzoeken of het noodzakelijk is de Arbeidsomstandighedenwetgeving (Arbowetgeving) aan te passen teneinde te waarborgen dat alle gegevens die ingevolge REACH beschikbaar komen over chemische stoffen en daarmee samengestelde producten, bij werknemers op een heldere en doeltreffende manier bekendgemaakt worden, kan ik u als volgt berichten. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid acht het aanpassen van de Arbowetgeving niet noodzakelijk omdat de informatievoorziening naar werknemers afdoende is geregeld in zowel de REACH-verordening als in de Arbowetgeving. Aan dat oordeel liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

Artikel 35 van REACH-verordening stelt dat werkgevers werknemers en hun vertegenwoordigers toegang moeten verlenen tot de informatie zoals die beschikbaar is in het veiligheidsinformatieblad of soortgelijke informatiedragers waarin de schadelijkheid, risico's en beschermingsmaatregelen van chemische stoffen en preparaten worden beschreven.

De Arbowet vermeldt bovendien in artikel 8 dat «de werkgever ervoor zorgt dat de werknemers doeltreffend worden ingelicht over de te verrichten werkzaamheden en de daaraan verbonden risico's, alsmede over de maatregelen die erop gericht zijn deze risico's te voorkomen of te beperken.» Artikel 4.10d van het Arbobesluit specificeert dit en stelt daarbij expliciet dat «de werkgever de werknemers op de hoogte brengt van de informatie over de veiligheid en gezondheid die door de leverancier van een gevaarlijke stof wordt verstrekt, waaronder begrepen de verplichte informatie die bij of krachtens wettelijk voorschrift wordt verstrekt».

Het gaat hier thans om het Veiligheidsinformatiebladenbesluit Wms. De verplichting tot het opstellen en verstrekken van veiligheidsinformatiebladen wordt overigens voortaan in de REACH-verordening (artikel 31) geregeld, zodat het Veiligheidsinformatiebladenbesluit Wms tegelijk met de inwerkingtreding daarvan zal worden ingetrokken. Verder zullen, vanaf het moment dat de registratie van stoffen ingevolge REACH heeft plaats-

gevonden, bijlagen bij de veiligheidsinformatiebladen moeten worden gevoegd met blootstellingsscenario's voor geïdentificeerd gebruik, inclusief daaruit voortvloeiende aanbevolen beheersmaatregelen. De werkgever moet al deze informatie doorgeven aan de werknemers. Niet-nakoming van deze verplichtingen levert een overtreding van de Arbowet op (artikelen 4.9.9b en 4.9.9c Arbobesluit), zodat de Arbeidsinspectie daartegen handhavend kan optreden. De informatievoorziening aan de werknemer is hiermee afdoende geregeld en een extra voorziening in de wet is hiervoor niet noodzakelijk.

Ten aanzien van de toezegging, genoemd onder 5, om te onderzoeken of er in de huidige Arbowetgeving voldoende rechtszekerheid voor werknemers bestaat op het gebied van de bescherming van werknemers tegen de risico's van stoffen en de mogelijkheden om afdoende veiligheidsmaatregelen af te dwingen, kan ik u als volgt berichten.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is van mening dat de Arbowet voldoende rechtszekerheid biedt bij de bescherming van werknemers. Een belangrijk uitgangspunt is namelijk dat de REACH-verordening en de Arbowetgeving complementair aan elkaar zijn. Een kernaspect van de REACH-verordening is dat deze informatie oplevert over de gevaren en risico's van chemische stoffen en preparaten. De Arbowetgeving stelt op zijn beurt dat de werkgever deze informatie moet gebruiken om tot een goede inschatting van de risico's van het werken met chemische stoffen en preparaten te komen (artikel 4.1c Arbobesluit). Op basis van deze risico-inschatting moet de werkgever de keuze maken voor juiste en adequate beschermingsmaatregelen. Dit is verwoord in artikel 5 van de Arbowet en nader gespecificeerd in Hoofdstuk 4 «Gevaarlijke stoffen en biologische agentia» van het Arbobesluit (met name de artikelen 4.1c, 4.4 en 4.6). De Arbowet legt de werkgever dus de plicht op om de uit REACH voortvloeiende informatie over de gevaren en risico's van chemische stoffen en preparaten te gebruiken om afdoende veiligheidsmaatregelen vast te stellen. Niet-nakoming van deze verplichtingen levert een overtreding van de Arbowet op (artikelen 4.9.9b en 4.9.9c Arbobesluit), zodat de Arbeidsinspectie daartegen handhavend kan optreden. Is sprake van ernstig gevaar, dan heeft de werknemer in voorkomende gevallen de mogelijkheid het werk te onderbreken in afwachting van het optreden van, dan wel een beoordeling van de situatie door de Arbeidsinspectie (artikel 28 Arbowet).

#### *Toezegging 6*

Ten aanzien van de toezegging, genoemd onder 6, kan ik u als volgt berichten. Stoffen die ingevolge REACH niet vallen onder de verplichting tot registratie, zullen in beginsel niet in de database van het Europees agentschap voor chemische stoffen voorkomen als geregistreerde stof. Hierop bestaan evenwel uitzonderingen. Voor zogenaamde autorisatiestoffen, stoffen die opgenomen zijn in bijlage XIV van REACH, geldt geen ondergrens en evenmin is registratie een vereiste voor opname in bijlage XIV. Informatie over zodanige stoffen zal dus wel voor het publiek beschikbaar komen. Daarnaast zal de verplichting tot het melden van alle als gevaarlijk ingedeelde stoffen en het verstrekken van veiligheidsinformatiebladen voor deze stoffen leiden tot het beschikbaar komen van informatie over stoffen – ook stoffen in marktvolumina van minder dan 1 ton per jaar – voor derden. Bezien wordt op welke wijze deze informatie vervolgens ontsloten kan worden voor het publiek. Verder geldt dat in Nederland via de website [www.stoffen-risico.nl](http://www.stoffen-risico.nl) in het kader van de kennisinfrastructuur voor stoffen die ingevolge het SOMS-beleid tot stand is gebracht, informatie over stoffen wordt ontsloten en dus ook informatie – voor zover beschikbaar – over stoffen die niet geregistreerd behoeven te worden.

Gezien het feit dat voor het publiek informatie beschikbaar komt van alle stoffen die ongeacht het volume zijn ingedeeld in een van de gevaarsklassen, heeft een administratieve verplichting voor de overige stoffen die niet gevaarlijk zijn of waarover geen gegevens beschikbaar zijn, weinig meerwaarde.

#### *Toezegging 7*

Naar aanleiding van de vraag, genoemd in toezegging 7, of er aanleiding is om een administratieplicht in Nederland in te voeren en als technisch voorschrift bij de Europese Commissie te notificeren ten aanzien van stoffen die qua marktvolume niet onder REACH geregistreerd behoeven te worden (stoffen die in een volume van minder dan 1 ton per jaar op de markt worden gebracht) en door de aard van hun verspreiding gevaar voor mens en milieu op kunnen leveren, kan ik u als volgt berichten.

Naar schatting zijn er circa 30 000 stoffen die op de EINECS-lijst geregistreerd als bestaande stoffen, die in theorie op de Europese markt kunnen voorkomen in volumina tot 1 ton per jaar. Onbekend is overigens welke stoffen van die circa 30 000 stoffen daadwerkelijk op de markt worden gebracht.

REACH regelt de registratie van stoffen die op de Europese markt worden gebracht. Als vuistregel kan daarvoor worden gesteld dat voor stoffen die in zodanig lage volumina op de markt komen, het risico voor de mens en het milieu in beginsel beperkt is. Daarnaast stelt REACH regels voor stoffen die op basis van hun intrinsieke eigenschappen reden geven tot (zeer) ernstige zorg. Het gaat daarbij onder meer om stoffen die kankerverwekkend, mutageen of giftig voor de voortplanting zijn (CMR-stoffen), dan wel stoffen die persistent, bio-accumulerend en toxisch zijn (PBT-stoffen) of stoffen die zeer persistent en zeer bio-accumulerend zijn (zPzB-stoffen) waarvoor geldt dat zij uitsluitend vanwege hun intrinsieke eigenschappen reden geven tot zeer ernstige zorg. Deze stoffen komen dan ook in aanmerking voor het autorisatieregime onder REACH, ongeacht hun marktvolume.

Het is deze combinatie van een volumebenadering en een benadering op grond van intrinsieke stoffeigenschappen die een goede balans brengt in REACH. Een benadering die geheel in overeenstemming is met het Nederlandse SOMS-beleid.

Op voorhand mag dus verwacht worden dat er weinig of geen stoffen zijn, die reden geven tot (zeer) ernstige zorg en die desondanks buiten de werking van REACH vallen. Mocht bovendien blijken dat er stoffen zijn waarvoor het noodzakelijk is om, gelet op de risico's ervan voor mens en milieu maatregelen te treffen, dan biedt REACH daarvoor expliciet mogelijkheden.

REACH biedt lidstaten immers de mogelijkheid om voor zodanige stoffen een evaluatiedossier op te stellen overeenkomstig bijlage XV van de REACH-verordening, op grond waarvan zij risicobeperkende maatregelen voor die stof kunnen voorstellen, onderbouwd met een risicobeoordeling. Bovendien wijs ik erop dat artikel 129 van REACH bepaalt dat wanneer een lidstaat gegronde redenen heeft om aan te nemen dat ter bescherming van de gezondheid van de mens of het milieu onmiddellijk optreden absoluut noodzakelijk is ten aanzien van een stof, als zodanig of in een preparaat of voorwerp, zelfs indien deze weliswaar aan de voorschriften van deze verordening voldoet, die lidstaat passende voorlopige maatregelen kan nemen. De lidstaat stelt de Commissie, het Agentschap en de overige lidstaten daarvan onverwijld op de hoogte, met vermelding van

de redenen voor zijn besluit alsook van de wetenschappelijke of technische informatie waarop de voorlopige maatregel is gebaseerd.

De Commissie neemt vervolgens binnen zestig dagen na ontvangst van de informatie van de lidstaat een besluit waarbij de voorlopige maatregel voor een in het besluit vermelde termijn wordt goedgekeurd, dan wel van de lidstaat geëist wordt dat deze de voorlopige maatregel intrekt. Indien de door de lidstaat genomen voorlopige maatregel een beperking op het in de handel brengen of het gebruik van een stof inhoudt, leidt de betrokken lidstaat een procedure voor communautaire beperkingen in door binnen drie maanden na de datum van het besluit van de Commissie bij het Agentschap een dossier overeenkomstig bijlage XV in te dienen.

In beginsel ben ik derhalve van mening dat stoffen die door hun aard en verspreiding reden geven tot zeer ernstige zorg, op adequate wijze onder het REACH-systeem kunnen worden geregeld. Ik beschik bovendien niet over informatie die rechtvaardigt dat voor stoffen met een marktvolume van minder dan 1 ton per jaar nationale maatregelen getroffen moeten worden, anders dan de eerder aangeduide stoffen van (zeer) ernstige zorg zoals CMR-stoffen, zPzB-stoffen en PBT-stoffen die reeds door REACH worden geregeld.

Dan rest alleen nog de vraag of een nationale administratieplicht, aanvullend op REACH, bijdraagt aan het verminderen van eventuele risico's voor mens en milieu. Met andere woorden, zijn er redenen die het totstandbrengen van een «nationale kop» bovenop REACH, voor stoffen met een marktvolume van minder dan 1 ton per jaar rechtvaardigen.

Zelfs in het geval dat ik zodanige stoffen zou kunnen identificeren, is de vraag of de invoering van een administratieplicht daarvoor een toereikende maatregel zou zijn. Immers een administratieplicht houdt niets anders in dan de verplichting om voor de daartoe aangewezen (categorieën van) stoffen, gegevens in de bedrijfsadministratie bij te houden. De administratie van gegevens is met name van belang voor het toezicht op en de handhaving van stoffenregelgeving en leidt op zichzelf dus niet tot risicoreductie. Er is bijvoorbeeld geen verplichting informatie door te geven in de keten of aan werknemers te verstrekken. Daarin zou dan apart moeten worden voorzien. Wil men dus de administratieverplichting tot een werkelijk zinvolle maatregel maken, dan zouden dus nog aanvullende verplichtingen nodig zijn.

Voorts hecht ik eraan met nadruk te wijzen op het feit dat ik reeds in juli 2002 in het kader van Richtlijn 98/34/EC een ontwerpbesluit houdende wijziging van het Registratiebesluit Wet milieugevaarlijke stoffen inzake indeling van stoffen in categorieën van zorg (Stcrt. 2002, nr. 138) heb genotificeerd. In dat ontwerpbesluit heb ik beoogd voor alle stoffen een administratieplicht in te voeren waarbij ten minste de categorie van zorg voor die stof moet worden bepaald. Naar aanleiding van deze notificatie heeft de Europese Commissie aangegeven dat de inhoud van dit ontwerpbesluit een zaak betreft die valt onder de reikwijdte van de toen nog in voorbereiding zijnde harmonisatiemaatregel op Gemeenschapsniveau, zoals aangekondigd in haar Witboek «Strategie voor een toekomstig chemicaliënbeleid» (COM (2001) 88 definitief), dat de beleidspijlers schetst voor een toekomstig Europees beleid voor chemische stoffen. Daarmee werd bedoeld op de inmiddels vastgestelde REACH-verordening die toen in voorbereiding was. De invoering van dat besluit is dientengevolge opgeschort. Nu REACH is vastgesteld bestaat er naar mijn oordeel een toereikend en aanvaardbaar systeem voor de beheersing van risico's van chemische stoffen. Ik zie dan ook geen reden meer om een dergelijke nationale administratieplicht tot stand te brengen. Daar komt bij dat een

dergelijke maatregel geheel valt onder het harmonisatiebereik van de REACH-verordening en als «nationale kop» moet worden gekwalificeerd. Ingevolge de juridische grondslag van REACH (artikel 95 van het Europees verdrag) is voor een dergelijke nationale maatregel naar mijn oordeel geen ruimte. Immers er kan geen onderbouwing worden gegeven voor een dergelijke nationale maatregel, die gebaseerd moet zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in Nederland heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel – in casu de REACH-verordening – is vastgesteld, en doorbreking van de totale harmonisatie van REACH rechtvaardigt.

Ik acht het tot stand brengen van een dergelijke maatregel dan ook niet alleen kansloos maar zie evenmin een meerwaarde ten opzichte van de mogelijkheden die REACH biedt om de risico's van stoffen te beheersen. De Europese wetgever heeft een evenwicht proberen te bereiken tussen maatregelen die de bescherming van het milieu en het arbeidsmilieu ten goede komen enerzijds, en beperking van de lasten voor het bedrijfsleven en de overheid anderzijds.

Het stellen van een ondergrens voor registratie, aangevuld met de geschetste mogelijkheden om met betrekking tot zeer zorgwekkende stoffen toch in Europees verband te kunnen optreden, is een wezenlijk bestanddeel van dit streven naar evenwicht. Doordat hier door de Europese wetgever een bewuste keuze is gemaakt in het kader van REACH en aanvullende regulering van in REACH geregelde onderwerpen op nationaal niveau is uitgesloten, is de kans dat de Europese Commissie de in de motie voorgestelde maatregel zal aanvaarden, nagenoeg uitgesloten.

#### *Toezegging 8*

Het antwoord op de vraag, genoemd in toezegging 8, of een gangbare brandstof als benzine of diesel onder de registratieplicht ingevolge REACH valt, luidt bevestigend. Bijlage IV en V van REACH noemt specifiek welke stoffen van de registratieplicht zijn uitgezonderd. Genoemde brandstoffen zijn niet uitgezonderd van de registratieplicht. Echter, ingevolge artikel 56, derde lid, van REACH is gebruik als motorbrandstof die binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad valt, wel uitgezonderd van het autorisatieregime.

De staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel