

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 XVI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2008

31 200 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2008

Nr. 137

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2008

Hierbij sturen wij u het rapport van het Nederlandse onderzoek (*bijlage 1*) naar de gevolgen voor het Nederlandse bedrijfsleven door de invoering van de Europese versie van het «Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS)». ¹ Dit onderzoek is in opdracht van de Ministeries van Economische Zaken (EZ) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) uitgevoerd. Het is een zogenaamd «quick scan» onderzoek naar de gevolgen voor het Nederlandse bedrijfsleven door de invoering van deze, door de Europese Unie (EU) gekozen versie van het GHS, hierna te noemen de CLP- verordening (Classification, Labelling and Packaging). In concreto is het onderzoek bedoeld om een goed oordeel te kunnen geven over de Impact Assessment CLP die de Europese Commissie heeft laten uitvoeren naar de gevolgen van deze invoering. In deze brief vindt u de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het rapport en onze reacties daarop.

Inleiding

Het GHS is een nieuw wereldwijd geharmoniseerd systeem voor de classificatie en etikettering van chemische stoffen en preparaten (in de Europese versie mengsels genoemd). Dit systeem is ontwikkeld door de Verenigde Naties. Het voornemen bestaat de Europese versie van het GHS begin 2009 in de EU in te voeren. Daarom heeft de Europese Commissie voor de levering en het gebruik van chemische stoffen in Europa een nieuwe ontwerp-verordening opgesteld betreffende de classificatie, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (Regulation on Classification Labelling and Packaging)². Deze nieuwe verordening zal de nu geldende richtlijnen over classificatie en etikettering van stoffen en mengsels vervangen (Stoffenrichtlijn 67/548/EG en Preparatenrichtlijn 1999/45/EG) en het desbetreffende hoofdstuk van de EU-verordening REACH (1907/2006)³ wijzigen.

In de EU is de classificatie van stoffen en mengsels van groot belang, omdat het de basis vormt voor verdere Europese risicobeheersing-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zie www.GHS-helpdesk.nl

³ Zie www.REACH-helpdesk.nl.

maatregelen bij productie, gebruik en opslag van chemische stoffen (o.a. REACH, cosmetica, verpakkingen, Seveso, werknemersbescherming). De EU-besluitvorming over de CLP-verordening vindt plaats in de EU-Raad voor Concurrentiekracht. De CLP-conceptverordening is te vinden op: <http://ec.europa.eu/enterprise/reach/ghs.en.htm>

Achtergrond Impact Assessment

De Europese Commissie heeft een Impact Assessment laten uitvoeren naar de gevolgen van de CLP-verordening voor het Europese bedrijfsleven. Nederland heeft grote twijfels over de in dat rapport genoemde kosten voor het bedrijfsleven temeer omdat het onderzoek van de Europese Commissie beperkt is gebleven tot de fabrikanten en de producenten, en de detailhandel en de professionele eindgebruikers buiten beschouwing zijn gelaten. Voor het bepalen en onderbouwen van het Nederlandse standpunt ten opzichte van de invoering van de CLP-verordening en om een goed oordeel te kunnen geven over de Impact Assessment van de Europese Commissie voor de Nederlandse situatie hebben wij een zgn. «quick-scan»-onderzoek laten uitvoeren naar de gevolgen van de CLP-verordening voor het Nederlandse bedrijfsleven. De resultaten van dit onderzoek kunnen tevens dienen als inbreng van Nederland in het overleg bij de EU. Om deze reden is een Engelse vertaling van het rapport gemaakt.

Doelstellingen Nederlands onderzoek

Wij oordeelden het nodig om:

- inzicht te verkrijgen in de gevolgen van de invoering van de CLP-verordening voor het Nederlandse bedrijfsleven onder andere ten aanzien van administratieve lasten;
- inzicht te verkrijgen in de kosten versus baten (d.m.v. een kosten-batenanalyse) voor de verschillende schakels van de chemische keten en een beoordeling van het verwachte netto positief saldo op termijn. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden naar initiële en structurele kosten en baten;
- een onderbouwing te geven ten behoeve van de standpuntbepaling van Nederland over de conclusies van de Impact Assessment van de Europese Commissie in het Europese overleg over de wijze van implementatie van de CLP-verordening. Hierbij dient aangegeven te worden wat de verschillen zijn voor het Nederlandse bedrijfsleven ten opzichte van de Impact Assessment zoals die door de Europese Commissie is uitgevoerd.
- te bezien of er kansen zijn of via wijzigingen van het voorstel de extra kosten voor het bedrijfsleven kunnen worden gereduceerd;
- inzicht te verkrijgen in de op classificatie en etikettering gebaseerde vervolg-regelgeving in Nederland.
- Een beeld te krijgen van de consequenties voor de wet- en regelgeving die door de CLP-verordening dient te worden aangepast of gewijzigd.

Het onderzoek

Het onderzoek is verricht door SIRA-Consultants te Nieuwegein. De begeleiding vond plaats door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken ministeries van EZ en VWS, het bedrijfsleven, de Regiegroep Regeldruk en het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL). Het bedrijfsleven werd daarbij vertegenwoordigd door de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) en de Nederlandse Vereniging van Zeepfabrikanten (NVZ), beiden mede namens VNO-NCW en door de FOCWA mede namens MKB-Nederland. Het rapport is goedgekeurd door de begeleidingscommissie. Onderstaand vindt u de

belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het rapport en onze reacties daarop.

a) Conclusies uit het rapport

De onderzoekers trekken een aantal belangrijke conclusies. Hieronder geven wij deze conclusies weer:

- *De gevolgen van de CLP-verordening treffen vooral MKB-bedrijven.*
De belangrijkste kosten van de CLP-verordening worden veroorzaakt tijdens de transitieperiode. In deze periode dienen bedrijven de classificatie en etikettering van de stoffen en mengsels aan te passen. Grotere bedrijven zullen deze veranderingen centraal kunnen doorvoeren, waardoor ten opzichte van de totale bedrijfsvoering de kosten beperkt blijven. MKB-bedrijven zullen echter tijdens de transitieperiode meer afhankelijk zijn van leveranciers. Bovendien hebben MKB-bedrijven minder capaciteit om op de veranderingen als gevolg van de CLP-verordening te anticiperen. Dit betekent dat, ten opzichte van de totale kosten voor de bedrijfsvoering, de kosten aanzienlijk kunnen oplopen. In concreto zijn in het scenario van de transitieperiode tot 2015 bij MKB-bedrijven de gemiddelde initiële kosten per stof of mengsel € 885, terwijl dit bij grote bedrijven € 425 is.
- *De hoogste initiële kosten zijn voor de doelgroepen fijnchemie en eindgebruikers.*
Voor fijnchemie wordt dit vooral veroorzaakt door het grote aantal mengsels dat wordt geproduceerd. Voor eindgebruikers wordt dit vooral veroorzaakt door het grote aantal bedrijven in deze doelgroep dat met de CLP-verordening te maken krijgt.
- *De omvang van de initiële kosten wordt bepaald door de lengte van de transitieperiode.*
De initiële kosten zijn duidelijk lager bij een overgang tot 2015 dan bij een overgang tot 2013. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat bij een langere transitieperiode meer etiketten in het reguliere bedrijfsproces kunnen worden gewijzigd.
- *De uitkomsten van de Impact Assessment van de Europese Commissie en van dit Nederlandse onderzoek verschillen op enkele punten.*
Het Nederlandse onderzoek onderschrijft dat de structurele gevolgen van implementatie van het GHS in de Europese regelgeving beperkt zullen blijven. Voor de berekende initiële directe kosten geldt echter dat deze wel significant afwijken van de Impact Assessment van de Europese Commissie. Hierin is berekend dat de kosten voor het Europese bedrijfsleven, afhankelijk van een transitieperiode tot 2013 of tot 2015, respectievelijk € 544 miljoen of € 526 miljoen bedragen. In dit Nederlandse onderzoek wordt aangetoond dat de kosten minimaal € 145 miljoen bedragen voor alleen het Nederlandse bedrijfsleven¹.
- *De structurele kosten voor classificatie en labelling blijven gelijk als het aantal mengsels en producten waarop de CLP-verordening is gebaseerd gelijk blijft.*
- *De handelingen met de hoogste initiële kosten zijn (1) kennisnemen nieuwe CLP- regelgeving, (2) opnieuw classificeren en (3) vervangen etiketten.*
- *De indirecte kosten van de CLP-verordening kunnen oplopen.*
Het gaat bij de indirecte kosten vooral om de consequenties van de classificatie van stoffen en mengsels. Concreet kan dit betekenen dat

¹ Dat de Nederlandse kosten zo hoog zijn komt onder andere omdat de Europese Commissie alleen de producenten van chemische stoffen en mengsels in haar onderzoek heeft betrokken en de detailhandel, de professionele eindgebruikers en de importeurs buiten beschouwing heeft gelaten, terwijl deze doelgroepen in het Nederlandse onderzoek wel zijn meegenomen. De initiële kosten die door deze doelgroepen gemaakt moeten worden, zijn aanzienlijk.

stoffen en mengsels die in de huidige situatie als niet of beperkt gevaarlijk zijn geclassificeerd, als gevolg van de CLP-verordening wel als gevaarlijk of als gevaarlijker worden geclassificeerd.

- *De baten van de CLP-verordening zijn vooral voor internationaal opererende bedrijven.*
Primair is het GHS gericht op het wereldwijd harmoniseren van de voorschriften voor het classificeren en etiketteren van gevaarlijke stoffen en mengsels. De belangrijkste baten van de CLP-verordening komen dan ook terecht bij internationaal opererende bedrijven. Gezien het feit dat de meest omvangrijke doelgroepen van het Nederlandse bedrijfsleven – te weten professionele eindgebruikers, handelaren en detailhandel – vooral nationaal georiënteerd zijn, zullen de baten voor het totale Nederlandse bedrijfsleven beperkt blijven.
- *De CLP-verordening vereist inhoudelijke aanpassing van nationale wet- en regelgeving.*
Bij de CLP-verordening is het noodzakelijk om alle regelgeving en methodieken aan te passen die inhoudelijk gebruik maken van het huidige classificatiesysteem. Dit betreft veelal op EU gebaseerde regelgeving:
 - De Wet milieubeheer;
 - Besluit Risico's en Zware Ongevallen;
 - Besluit verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten;
 - Nadere regels verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten;
 - Warenwetbesluit veilige verpakking huishoudchemicaliën;
 - Warenwetbesluit deponering informatie preparaten;
 - Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS);
 - Algemene Beoordelings Methodiek voor stoffen en preparaten (ABM).

b) Onze reactie op de conclusies uit het rapport

Wij stemmen in met de conclusies van het rapport. Naar onze mening zijn de bevindingen een realistische weergave van de kosten en baten van de CLP-verordening voor het Nederlandse bedrijfsleven. Vooral de gevolgen voor het MKB hebben onze bijzondere aandacht.

Zowel wat betreft onze inzet in Brussel (onderhandelingen over de uiteindelijke vormgeving van de CLP-verordening) als op het punt van de voorlichting aan het bedrijfsleven over de CLP-verordening zal onze aandacht vooral gericht zijn op het beperken van de gevolgen voor het MKB-bedrijfsleven.

c) Aanbevelingen uit het rapport

De onderzoekers doen een aantal aanbevelingen om de initiële lasten die voortkomen uit de invoering van de CLP-verordening te beperken. Deze aanbevelingen zijn tijdens het onderzoek naar voren gekomen in gesprekken met respondenten. Hieronder geven wij de aanbevelingen weer:

- *Zorg voor goede ondersteunende maatregelen voor het MKB.* De initiële kosten voor MKB-bedrijven kunnen relatief hoog oplopen ten opzichte van grote bedrijven. Deze kosten kunnen in belangrijke mate worden beperkt door het bedrijfsleven zelf:
 - door het opstellen van een Europese lijst met *Stel per branche een gevalideerde stoffenlijst* op de gevaarseigenschappen van veel gebruikte stoffen en mengsels;

- door het beschikbaar stellen van een, eenvoudig, softwarepakket voor het bepalen van een classificatie en het opstellen van product-documentatie.¹
- *Kies voor een implementatietermijn tot 2015.*
Een korte overgangsperiode (tot 2013) leidt tot hoge lasten omdat in korte tijd alle stoffen en mengsels opnieuw moeten worden geclassificeerd en vervanging van etiketten niet via reguliere bedrijfsmatige aanpassingen kunnen worden doorgevoerd. Veel, vooral kleinere, bedrijven geven aan tot zeker 2015 nodig te hebben voor de aanpassingen. Met een langere termijn (tot 2015) is het voor meer bedrijven haalbaar om aanpassingen via de normale bedrijfsvoering uit te voeren.
- *Beperk het domino-effect waardoor bedrijven aan het eind van de productketen in de problemen komen. Stimuleer daarom bedrijven om de overgang naar het CLP-systeem niet uit te stellen.*
Bedrijven die aan het eind in de keten zitten, kunnen te maken krijgen met leveranciers die pas laat overstappen op het CLP-systeem. In een dergelijk geval krijgt een bedrijf te maken met extra kosten omdat dat betreffende bedrijf geen tijd heeft om zijn voorraad via de normale bedrijfsvoering over te laten gaan naar het CLP-systeem.
- *Zorg voor een voorlichtingscampagne die gericht is op consumenten voor eenduidige interpretatie binnen de EU.*
Vanwege de hoeveelheid informatie op de etiketten is het van belang om consumenten goed duidelijk te maken wat deze veranderingen voor hen betekenen.
- *Stel een vraagbaak met veel voorkomende vragen op.*
De overheid zou dit voor bedrijven die stoffen moeten classificeren bijvoorbeeld kunnen doen door het opzetten van een website.
- *Zorg voor een eenduidige regel ten aanzien van «tagging»².*
Door de invoering van de CLP-verordening wordt het mogelijk te werken met zgn. «tags». Deze mogelijkheid wordt door het bedrijfsleven gewaardeerd, echter de eisen die hieraan worden verbonden, zijn nog onduidelijk. Om deze kostenbesparing te realiseren, moeten regels voor het gebruik van «tags» worden opgesteld. Bij het opstellen van deze voorschriften moet ervoor worden gezorgd dat de kosten van een «tag» niet onnodig hoog worden.
- *Voorstellen om kwaliteit van regelgeving te verbeteren:*
 - Zorg voor een eenduidige interpretatie binnen de EU;
 - Zorg voor zorgvuldige afstemming van regelgeving die betrekking heeft op gevaarlijke stoffen;
 - Zorg voor een duidelijke communicatie richting bedrijven (vooral ook MKB-bedrijven). Stel hiertoe duidelijke documentatie op over de regelgeving en maak deze, in samenwerking met brancheorganisaties, specifiek voor de betrokken branches. Geef hierbij niet alleen aan wat de directe gevolgen van de regelgeving zijn, maar geef ook de indirecte gevolgen weer;
 - Geef bedrijven voldoende tijd om de noodzakelijk veranderingen met zo laag mogelijke kosten door te voeren. Zorg hierbij ook dat de bedrijven ook niet te veel veranderingen achter elkaar moeten verwerken.

¹ Door via de brancheorganisaties eenvoudige, aan een centrale database gekoppelde, softwarepakketten ter beschikking te stellen aan bedrijven, kunnen zowel de initiële als de structurele lasten worden gereduceerd. Voor bedrijven aangesloten bij de Metaalunie bestaat een dergelijke «stoffenmanager» reeds.

² Een «tag» is een etiket dat niet op de verpakking is geplakt maar er «los» mee verbonden is door middel van een flexibele verbinding.

Aanbevelingen voor nationaal gebruik:

- *Zorg dat de aanpassing van aanpalende regelgeving aan het nieuwe classificatiesysteem, dat nodig is door de invoering van de CLP-verordening, niet tot extra kosten voor bedrijven leidt.*
Het gaat hier om de aanpassing van een aantal wetten en regels die gebruik maken van het huidige classificatiesysteem. Bij deze aanpassing moet er voor worden gezorgd dat de kosten die bedrijven ondervinden van deze aanpalende regelgeving niet stijgen.

d) Onze reactie op de aanbevelingen uit het rapport

- *Zorg voor goede ondersteunende maatregelen voor het MKB.*
Onze reactie: Wij nemen deze aanbeveling over. Wel is het zo dat de CLP-implementatie in de eerste plaats een taak is voor het bedrijfsleven zelf en niet voor de overheid. Wel kan de overheid bij de vormgeving van de CLP-verordening waar mogelijk trachten om de financiële gevolgen van het voorstel te beperken. Dit kan onder andere door een collectieve (overheid/branche-organisaties) voorlichtings-campagne op te zetten over de omzetting van het GHS in EU-regelgeving, evenals een helpdesk en website ter ondersteuning van bedrijven die te maken krijgen met de invoering van de CLP-verordening in de EU.
- *Kies voor een invoeringsperiode tot 2015.*
Onze reactie: Wij stemmen in met een implementatieperiode tot 2015 en zullen dit standpunt inbrengen tijdens de onderhandelingen in Brussel.
- *Beperk het domino-effect waardoor bedrijven aan het eind van de productketen in de problemen komen. Stimuleer daarom bedrijven om de overgang naar het CLP systeem niet uit te stellen.*
Onze reactie: Wij ondersteunen deze aanbeveling en zullen deze betrekken bij de rijksbrede voorlichtingscampagne. Deze is gericht op alle bij de CLP-verordening betrokken doelgroepen inclusief het bedrijfsleven.
- *Zorg voor een voorlichtingscampagne die gericht is op consumenten.*
Onze reactie: De overheid ondersteunt deze aanbeveling en treft voorbereidingen voor een gerichte voorlichtingscampagne over het GHS en de CLP-verordening aan consumenten.
- *Stel een vraagbaak met veel voorkomende vragen op.*
Onze reactie: Wij ondersteunen deze aanbevelingen en nemen deze mee in de rijksbrede voorlichtingscampagne die gericht is op alle bij de CLP-verordening betrokken doelgroepen inclusief het bedrijfsleven. Wij hebben inmiddels een website (www.ghs-helpdesk.nl) laten ontwikkelen. Deze website heeft een vraagbaak met veel voorkomende vragen. Daarnaast heeft de rijksoverheid voorzien in een schriftelijke (en medio 2008 telefonische) helpdesk CLP voor het bedrijfsleven.
- *Zorg voor een eenduidige regel ten aanzien van «tagging».*
Onze reactie: Wij ondersteunen deze aanbeveling en zullen dit inbrengen als Nederlands standpunt in Brussel.
- *Voorstellen om kwaliteit van regelgeving te verbeteren.*
Onze reactie: De insteek van dit kabinet is om de kwaliteit van Europese en nationale regels voortdurend te verbeteren en om het aantal regels te verminderen.

Wij onderschrijven de conclusies van het rapport en staan positief tegenover de aanbevelingen. De conclusies en aanbevelingen vormen een waardevolle bijdrage ter onderbouwing van het Nederlandse standpunt in de onderhandelingen bij de EU over de wijze van invoering van het GHS via de CLP-verordening. Voor zover de aanbevelingen zich specifiek richten op de situatie in Nederland na de invoering van de CLP-verordening zullen wij daarmee aan de slag gaan.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink

De Minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven