

Aan de leden van de vaste commissie voor Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Utrecht, 21 september 2006
ons kenmerk MH/Mro/060920.040
contactpersoon mr. M.A. Robesin
onderwerp Uitvoeringswet REACH (30 600)

Geachte commissieleden,

Met het oog op de schriftelijke inbreng voor het wetsvoorstel 30 600 Uitvoeringswet EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) op 27 september a.s., willen wij graag een aantal opmerkingen en vragen met betrekking tot dit voorstel onder uw aandacht brengen.

REACH en het wetsvoorstel

De behandeling van de REACH-verordening is nog niet afgerond. In de Memorie van Toelichting is op p. 42 aangegeven dat het de bedoeling is 'dat het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in stemming wordt gebracht zodra vaststaat dat er geen inhoudelijke wijzigingen van REACH meer kunnen plaatsvinden.'

De voorbereidingen voor de tweede lezing zijn in augustus jl. begonnen. Prioriteiten van milieu- en andere organisaties van derden-belanghebbenden zijn voor deze tweede lezing: de substitutie van gevaarlijke stoffen door veiligere beschikbare alternatieven, de informatieverstrekking, een wettelijke zorgplicht en de transparantie op basis van een 'right to know' voor consumentenproducten.

In deze reactie op het wetsvoorstel zullen wij niet ingaan op onze bezwaren ten aanzien van REACH zelf. Wij richten ons op de wijze waarop wordt voorgesteld de REACH-verordening uit te voeren, de (rest van de) Wet milieugevaarlijke stoffen over te hevelen naar de Wet milieubeheer en de (mogelijke) gevolgen daarvan voor de bescherming van mens en milieu en de positie van organisaties die opkomen voor dat belang. Onze opmerkingen en vragen zijn overigens gebaseerd op een door het Centrum voor Milieurecht in onze opdracht uitgevoerd onderzoek. Indien u prijsstelt op toezending van het concept-rapport horen wij dat graag.

Beschermingsniveau

REACH beoogt in beginsel een hoog niveau van bescherming van mens en milieu te bieden, maar er zijn nog vele onzekerheden over de toepassing van verschillende instrumenten. Bovendien zijn er vele uitzonderingen op de REACH-vereisten. Het is dus nog de vraag of en in hoeverre REACH voldoende bescherming biedt. Indien dat niet het geval is, is het van belang dat de lid-staten zelf voor de noodzakelijke aanvullende bescherming kunnen zorgen.

Gezien doel, tekst en rechtsgrondslag van REACH is de beleidsruimte voor lidstaten voor de stoffen die onder REACH vallen en de onderwerpen die de verordening regelt zeer beperkt. REACH bepaalt dat, wanneer de verordening het vervaardigen, in de handel brengen of gebruik 'niet harmoniseert', lidstaten, ter bescherming van werknemers, gezondheid of milieu, nationale regels mogen handhaven of vaststellen. Wanneer precies sprake is van 'niet har-

moniseren' zal nog moeten blijken. In ieder geval geldt dat voor de stoffen die geheel buiten de verordening vallen, zoals stoffen onder douanetoezicht, of voor categorieën die niet onder het begrip 'stof' vallen, zoals afvalstoffen. Minder duidelijk is dat voor de van registratie uitgezonderde stoffen, zoals voor de stoffen in volumes onder 1 ton per jaar per producent. Naar onze mening kunnen voor niet-registratieplichtige stoffen op nationaal niveau wel andere vereisten, zoals een administratieplicht, gesteld worden.

Bovendien vinden wij het voor de hand liggen dat gedurende de (lange) overgangstermijnen, wanneer REACH vereisten nog niet volledig werken, nationale voorschriften gesteld mogen worden. REACH is hierover echter alleen duidelijk voor de beperkende maatregelen gedurende de zes-jaar-overgangstermijn.

Gedurende zes jaar na inwerkingtreding van de verordening mag een lidstaat namelijk in verband met de lijst van beperkingen voor stoffen uit bijlage XVII bij REACH alleen die strengere nationale beperkingen overeind houden waarvoor de lidstaat in het verleden op EU-niveau toestemming vroeg en kreeg. Het gaat hierbij om nationale beperkingen die verdergaan dan de huidige Stoffenverbodsrichtlijn 76/769 (en dochterrichtlijnen).

Wij vragen ons af om hoeveel (groepen van) stoffen het hier voor Nederland gaat en op welke wijze de minister zich – in het kader van de actualisatie door de Commissie – (actief) zal inzetten voor het op communautair niveau doorvoeren van deze nationale beperkingen.

De genoemde bijlage XVII bevat alle beperkingen die in de loop van de tijd in het kader van de Stoffenverbodsrichtlijn (en dochterrichtlijnen) op EU-niveau zijn gesteld. Deze bijlage zal direct in werking treden. De lidstaten hebben deze beperkingen indertijd geïmplementeerd, maar hebben daaraan duidelijkheidshalve vaak wel handhavingsbepalingen toegevoegd. Die staan niet in de REACH-tekst, zodat er voor deze stoffen een handhavingsprobleem dreigt te ontstaan. Aangezien het hier per definitie om risicovolle stoffen gaat vragen wij ons af hoe de minister dit zal oplossen.

Een ander aspect betreft de relatie van de huidige Wms tot REACH. Door de inwerkingtreding van REACH en daarmee de overgang van het kennisgevingsstelsel naar het EU-registratiestelsel, zullen o.a. meldings-, administratie- en onderzoeksverplichtingen vervallen. Dit roept de vraag op of dergelijke bepalingen niet in de Wet milieubeheer behouden dienen te blijven voor stoffen, preparaten of producten die niet onder REACH vallen of die in REACH worden uitgezonderd. Dit geldt in het bijzonder voor de administratieplicht die nu uit de wet verdwijnt en wordt vervangen door een bevoegdheid tot regeling bij amvb, waar, gezien de Memorie van Toelichting, ook de regering niet zeker lijkt te zijn van het bestaan van een 'overlap'. Deze administratieplicht is van groot belang voor de handhaving.

Verder kan er een vacuüm ontstaan, aangezien REACH lange overgangsperiodes kent voordat bijvoorbeeld registratievereisten voor alle stoffen gaan gelden. Zolang REACH-verplichtingen nog niet van toepassing zijn op alle stoffen, terwijl Wms-verplichtingen wel al vervallen valt er immers in de praktijk een gat. Een regeling waarbij nationale verplichtingen blijven bestaan tot REACH-verplichtingen gaan gelden is noodzakelijk.

Inspraak en rechtsbescherming

REACH kent enkele inspraakprocedures voor derden-belanghebbenden, zowel bij de autorisatieprocedure als bij de procedure voor beperkende maatregelen. Tegen bepaalde besluiten is een interne beroepsprocedure mogelijk bij een Kamer van beroep die door REACH wordt ingesteld. Beroep is echter alleen mogelijk indien er sprake is van een rechtstreeks en individueel belang. De verschuiving van het beroep op de rechter naar het EU-niveau, nu de REACH-besluiten over stoffen op dat niveau worden genomen, betekent voor organisatie die opkomen voor een collectief belang dat de rechtsbescherming minimaal of afwezig zal zijn.

Het wetsvoorstel bevat geen bepalingen over inspraak bij de nationale voorbereiding van de EU-besluitvorming, bijvoorbeeld bij het voorbereiden van dossiers. Hoewel in deze voorbe-

reidende fase geen bestuursbesluiten worden genomen, verdient het aanbeveling inspraak van belanghebbenden, inclusief derden-belanghebbenden, bij de voorbereiding op nationaal niveau vorm te geven ter versterking van de kwaliteit van de besluitvorming in een zo vroeg mogelijk stadium.

De MvT (p. 9) concludeert dat niet op nationaal niveau in rechtsbescherming tegen besluiten van de bevoegde instantie hoeft te worden voorzien, omdat de besluiten in het kader van REACH op EU-niveau worden genomen. Hoewel ook gezien de beperkte beleidsruimte de mogelijkheden voor besluitvorming inzake stoffen op nationaal niveau beperkt lijken te zijn, zijn deze niet uitgesloten. Daarvoor wordt ook art. 9.2.2.1 in de Wm opgenomen. In dat kader kunnen bijvoorbeeld vergunningen verleend worden. Hierbij gaat het ook om onderwerpen die geheel buiten REACH vallen, zoals de besluitvorming over ggo's.

Opmerkelijk is dat in art. 9.2.2.3 lid 3 de mogelijkheid is opgenomen om bij amvb de betrokkenheid bij de voorbereiding van de besluitvorming in te perken, door categorieën van gevallen aan te wijzen waarop afdeling 3.4 Awb en afd. 13.2 Wm geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven. Deze inperking van rechtswaarborgen wordt zeer summier gemotiveerd. Voor een dergelijke drastische ingreep moeten tenminste strikte criteria worden geformuleerd.

Transparantie

REACH bevat diverse instrumenten die, als de toepassing daarvan goed verloopt, de toegang tot informatie, ook voor derden-belanghebbenden kunnen versterken: de databank, de verplichte publieksvoorlichting over risico's, de verplichte helpdesk, het veiligheidsinformatieblad en een verplichting voor de werkgever.

De betekenis en het belang van de toegang tot informatie zal voor de stoffen die onder REACH vallen inhoudelijk vooral ook bepaald worden door de informatievereisten die gesteld worden aan fabrikant, importeur of downstreamgebruiker en die in REACH samenhangen met de hoeveelheid per jaar te produceren of te verhandelen stof, en met de aantallen stoffen die van REACH worden uitgezonderd. De REACH-vereisten bepalen immers welke informatie bij het ECA beschikbaar zal zijn.

Zo vragen wij ons af of Nederland van plan is zelf voor transparantie te zorgen voor stoffen die onder de '1 ton-uitzondering' vallen.

Uit milieu-oogpunt is met name van belang dat, naast de resultaten over verspreiding in het milieu, de resultaten van alle (eco)toxicologische gegevens moeten worden openbaar-gemaakt op internet. Het gaat hier dus niet alleen om de samenvattingen van de onderzoeken, zoals in art. 56 Wms.

Een belangrijke onzekerheid is evenwel hoe de geheimhoudingsbepalingen voor documenten in beheer bij het ECA, onder REACH gaan functioneren. De toe te passen verordening 1049/51 is nog niet aangepast aan de vereisten van het Verdrag van Aarhus. Wij nemen aan dat de bepalingen van zowel REACH als deze verordening in het perspectief van dit Verdrag dienen te worden uitgelegd, waarbij uitzonderingen op openbaarheid restrictief worden toegepast.

De regeling voor de toegang tot informatie op nationaal niveau, waarop nu hoofdstuk 19 Wm van toepassing zal worden in plaats van art. 56 Wms, is minder op stoffen toegesneden. De Memorie van Toelichting geeft niet aan of de REACH-openbaarheidsvereisten voor stoffen ook op nationaal niveau toegepast zullen worden.

Gezien het kader van milieu-informatierichtlijn 2003/4 zullen beperkingen op openbaarheid restrictief moeten worden toegepast en zullen emissiegegevens niet om redenen van vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens geheim mogen worden gehouden.

Uitvoering en handhaving

Op de voorlichtingstaken die REACH de lidstaten oplegt (publieksvoorlichting en helpdesk) gaat de Memorie van Toelichting, ook in de passage over de uitvoerbaarheidstoets, nauwelijks in. Toch is dit een belangrijk onderdeel in de uitvoering van REACH.

Hetzelfde geldt voor de handhavingstaken. Ook hierover is de Memorie van Toelichting zeer summier. Wij hebben hierdoor twijfels over de beschikbare noodzakelijke capaciteit. Anders dan in de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets wordt geconstateerd, schept REACH een geheel nieuwe structuur van taken en bevoegdheden voor de regulering van stoffen. Zo zal het onderhouden van een systeem van officiële controles en andere op de situatie afgestemde activiteiten (een vereiste op grond van art. 124 REACH) immers meer handhavingscapaciteit vragen dan voorheen onder de Wms, nu niet alleen veel meer actoren daarbij betrokken zijn, maar het ook om veel meer stoffen zal gaan. Dit vergt dus een nieuwe structuur voor toezicht op de naleving en handhaving.

Wij hopen dat u bij de behandeling van het wetsvoorstel aandacht zult willen besteden aan bovengenoemde punten. Tot een nadere toelichting zijn wij graag bereid.

Hoogachtend,
Stichting Natuur en Milieu



Mirjam de Rijk
algemeen directeur