

**STOF TOT NADENKEN:
NEDERLANDSE BELANGENBEHARTIGING
IN HET EUROPESE STOFFENBELEID**

**EVA/REACH: 'Basisevaluatie'
& deelonderzoek 'Interdepartementaal'**

Eindrapport

**Dr. Mendeltje van Keulen
Drs. Mirte M. van den Berge
Prof.dr. Jan Q.Th. Rood**



Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael*
Clingendael European Studies Programme
Clingendael 7
2597 VH Den Haag
Telefoon: 070 – 3245384
Fax: 070 – 3746669
E-mail: cesp@clingendael.nl
Website: www.clingendael.nl

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	1
1. INLEIDING	3
2. VAN SOMS NAAR REACH: EEN RECONSTRUCTIE	8
3. KRACHTENVELD, COÖRDINATIE, CONTROLE EN DRAAGVLAK	21
4. BEVINDINGEN	33
5. AANBEVELINGEN	40

Bijlagen:

I	Lijst van afkortingen en hun betekenis
II	Formele structuur standpuntbepaling en afstemming REACH
III	Lijst van respondenten
IV	Samenstelling projectteam
V	Literatuurlijst

SAMENVATTING

Vanaf eind jaren negentig heeft de Nederlandse overheid het chemische stoffenbeleid actief vernieuwd. Stond aanvankelijk de ontwikkeling van de nationale Strategie Omgaan Met Stoffen (Kabinetsnota SOMS, 2001) centraal, in de daaropvolgende jaren werd de weg naar de Europese beleidsarena gevonden. Dit culmineerde in intensieve betrokkenheid van Nederlandse beleidsambtenaren bij de totstandkoming van de nieuwe Europese verordening voor registratie, autorisatie en evaluatie van chemische stoffen (verordening REACH, 2006). Om de doelstellingen van Nederland/VROM te realiseren, moest op een aantal parallelle speelvelden (binnen de overheid, met belangenorganisaties en bedrijfsleven, bilateraal en binnen de Europese instellingen) worden gespeeld.

In voorliggende evaluatie wordt deze aanpak van SOMS en REACH vanuit Nederland/VROM geanalyseerd en gewaardeerd, teneinde lessen te trekken voor een effectieve belangenbehartiging in toekomstige Europese dossiers. Dit gebeurt aan de hand van drie deelvragen:

- wat wilde Nederland/VROM bij SOMS/REACH bereiken (de inzet)
- hoe is hiertoe geopereerd (de aanpak); en
- wat is er bereikt en wat was de Nederlandse bijdrage aan deze doelrealisatie?

Hiertoe zijn het proces en de inhoudelijke discussie op EU-niveau en binnen Nederland gereconstrueerd, met bijzondere aandacht voor de interdepartementale afstemming binnen Nederland.

De belangrijkste bevinding van dit rapport is dat het SOMS/REACH traject in een aantal opzichten als voorbeeld kan dienen van een door Nederland/VROM succesvol aangepakt ‘groot’ Europees dossier. Door een doordachte inzet en aanpak, waarbij veel *stakeholders* in de voorbereiding werden betrokken, is een aantal bekende valkuilen in de coördinatie en implementatie van Europese dossiers vermeden. De inhoudelijke analyse leert dat veel van de zorgen en voorkeuren van Nederland/VROM in de tekst van de verordening zijn vertaald. Vier specifieke succesfactoren springen in het oog:

- *De (pro-)actieve aanpak, op basis van kennis en betrokkenheid*, door de detachering van een nationale expert bij de Europese Commissie in de schrijffase, maar ook door de actieve presentie en inbreng vanuit de Nederlandse overheid in de raadswerkgroep en in bilaterale contacten.
- *Het vroegtijdig bepalen van prioriteiten van de inzet*, zoals vastgelegd in de SOMS-nota's en Kamerbrieven over REACH. Tegelijk heeft de Nederlandse delegatie flexibiliteit getoond, door deze punten gedurende het proces aan veranderingen op het Europese speelveld en in de nationale politieke verhoudingen aan te passen.
- *De nadruk op 'Europese' oplossingen*, in plaats van een nadruk op het eigen beleidsgelijk. Was aanvankelijk de specifieke filosofie achter SOMS de inspiratie voor de Nederlandse inzet, de inspanningen werden gedurende het proces meer gericht op Europese compromisvorming.
- *Het borgen van interne consistentie en integraliteit van de belangenafweging* door de voorbereiding van de standpuntbepaling in een dossierteam; het gebruik van de kaderinstructie, transparantie van de informatievoorziening en de ruime mogelijkheden voor de inbreng van deelbelangen op vaste momenten in het beleidsproces.

Hoe kan Nederland/VROM, naar aanleiding van deze bevindingen zijn inzet op Europese dossiers optimaliseren? In het slothoofdstuk wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Twee 'lessen' uit REACH springen in het oog:

- *Onderschat het Europees Parlement niet.* In de reconstructie valt op dat Nederland/VROM bewust veel capaciteit heeft ingezet op Raadsfase en minder op de behandeling door het Europees Parlement, als medebeslisser op dit dossier. Om het risico te vermijden dat punten die in de Raad met succes zijn binnengehaald door EP amendementen verzwakken of helemaal verloren gaan, ligt een aandachtspunt bij het integraal inzetten van de EP-fase bij strategievorming voor ‘grote’ dossiers. Dit geldt zeker nu de macht van deze instelling onder het Verdrag van Lissabon nog zal toenemen.
- *Houd deelbelangen betrokken en waarborg integraliteit.* Het was niet voor alle betrokken ministeries tijdens de onderhandelingen mogelijk om in het hoge tempo mee te spelen en daarbij intern voldoende (politieke) steun en inhoudelijke inbreng te genereren. De integrale belangenafweging van Europese voorstellen, zoals REACH, die voor Nederland van groot belang zijn, vergt dat op hoog-ambtelijk en/of politiek niveau wordt geborgd dat alle betrokken departementen voldoende tijd en capaciteit vrijmaken. Tevens moet tijdens de onderhandelingen een moment van evaluatie en terugkoppeling worden ingebouwd, om de onderhandelingsstrategie en capaciteitstoedeling desgewenst te herzien. Zo kunnen alle partijen en deelbelangen met kennis van zaken en politieke betrokkenheid in een intensief proces als REACH (blijven) participeren.

Europese onderhandelingen zijn per definitie een kwestie van geven en nemen. Dit vergt van alle betrokkenen het realisme om het eindresultaat op waarde te schatten. Succes blijkt vanuit dit perspectief uit de constatering dat niemand helemaal tevreden is, oftewel iedereen een beetje content. Vanuit dit oogpunt bezien heeft de zoektocht naar een compromis op het intensieve dossier REACH, waaraan Nederland ontegenzeggelijk buitengewoon actief heeft bijgedragen, zonder meer zijn vruchten afgeworpen.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1. Achtergrond onderzoek

Vanaf het einde van de jaren negentig was het overheidsbeleid in Nederland en Europa ten aanzien van chemische stoffen in beweging. De risico's van een groot deel van de stoffen die in de Europese Unie (EU) worden geproduceerd, verhandeld of gebruikt, waren nog onbekend. Bovendien was het bestaande EU-beleidskader dermate ontoereikend, dat de uitvoering tekort dreigde te schieten. Om te komen tot een veiliger, effectiever en samenhangend kader voor het omgaan met stoffen werden initiatieven ontplooid voor beleidsherziening.

In een samenspraaktraject met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties werd vanaf 1999 op het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de Strategie Omgaan met Stoffen (SOMS) ontwikkeld.¹ De strategienota SOMS werd na intensieve ambtelijke voorbereiding in maart 2001 door de Ministerraad vastgesteld. Onderwijl was het thema stoffenbeleid ook op EU-niveau in de aandacht. Op initiatief van een coalitie van 'groene' lidstaten, waaronder Nederland, publiceerde de Europese Commissie in februari 2001 het Witboek dat een eerste aanzet gaf voor een herziening van de versnipperde Europese wet- en regelgeving op dit terrein.² Het Commissievoorstel van oktober 2003 leidde in december 2006 na uitvoerige onderhandelingen met Europees Parlement en lidstaten tot de verordening 'REACH'. De verordening reguleert de registratie, evaluatie en autorisatie van meer dan 30.000 chemische stoffen in en door de lidstaten.

Deze twee processen van beleid en regelgeving (SOMS, REACH en hun onderlinge samenhang) staan centraal in dit onderzoek, waarbij de aandacht in het bijzonder uitgaat naar de inzet en aanpak vanuit lidstaat Nederland, meer specifiek: het ministerie van VROM.

Het onderzoek waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan, is in de periode oktober 2007 tot en met april 2008 uitgevoerd door een projectteam van het Clingendael Europese Studies Programma (CESP), in opdracht van het ministerie van VROM, directie Stoffen, Afvalstoffen en Straling, afdeling Stoffen en Normstelling.³ Het voorliggende rapport presenteert de analyse, bevindingen en aanbevelingen van de zgn. 'basisevaluatie' van de processen rond SOMS/REACH en van de daarin geïntegreerde deelstudie 'interdepartementaal'.

1.2. De uitdaging van nationale EU-dossieraanpak

De doelstelling van dit onderzoek is de Nederlandse aanpak van SOMS en de inzet en aanpak van REACH, een van de grootste dossiers die in Brussel gespeeld heeft de afgelopen decennia, achteraf te waarderen en lessen te trekken uit het verloop van dit proces voor het toekomstig opereren op vergelijkbare dossiers.⁴ Daarmee past deze analyse in een reeks van studies over de (nationale) belangenbehartiging op Europese dossiers.⁵ Uit voornoemde studies kan een aantal

1) In het Engels vertaald als: Strategy on the Management of Substances (SOMS).

2) Witboek Strategie voor een toekomstig Chemische stoffenbeleid, COM(2001)88 def, 27 februari 2001.

3) Zie voor de samenstelling van het projectteam Bijlage IV.

4) In de Toekomstagenda Milieu is REACH aangeduid als een voorbeeld van het 'beter omgaan met Brussel', met name vanwege de actieve en initiërende rol die Nederland heeft gespeeld bij de totstandkoming van de verordening.

5) Zie in dit verband het advies van de Raad van State, Kamerstukken ii 2005/06, 29 993, nr.22 en de reactie van het kabinet op dit advies, Den Haag, 23 mei 2006, Kamerstukken ii 2005/2006, 29 993, nr. 27; de Raad voor het Openbaar Bestuur, Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces. Den Haag 2004; Adviesraad Internationale Vraagstukken, De Europese Unie en de band met de burger. Den Haag 2005 (briefadvies); Rood, J.Q.Th, S.J. Nollen, M. van Keulen en G.A.T.M. Arts, Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen. Instituut Clingendael, Den Haag, december 2005; Eindrapport van de 'Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden', Den Haag 2005. Adviesraad Internationale Vraagstukken, Europa Een Prioriteit,

aandachtspunten worden gedestilleerd, die samen zeker geen ‘recept’ voor succes vormen, maar tenminste belangrijke ingrediënten bevatten voor effectief Brussels opereren (zie tabel 1.1). Een dergelijk analysekader is van belang voor de waardering en beoordeling van de casuïstiek SOMS en REACH: waar liggen aandachtspunten en/of valkuilen en hoe kunnen deze tijdig en optimaal worden geredresseerd c.q. vermeden?

In de uitgebreide Europese Unie van 27 lidstaten is het voor alle spelers (lidstaten; instellingen; bedrijven en belangenorganisaties) een uitdaging om de eigen inzet op prioritaire dossiers vorm te geven en invloed te verzekeren. Een eerste relevante factor voor effectief Europees opereren is derhalve evident: de *mate van deskundigheid, betrokkenheid en activiteit van een actor*. Op het eerste gezicht lijken de nationale overheden van de lidstaten op dit complexe speelveld in het voordeel te zijn, vooral vanwege hun ‘vaste’ plek aan tafel in de Raad. De Nederlandse overheid richtte zich traditioneel ook op deze ‘koninklijke weg’ van nationale belangenbehartiging. Anderzijds is het gezien de vele dossiers waarin het EP als mede-wetgever naast de Raad optreedt, allang niet meer mogelijk om louter op deze instelling –d.w.z. de Raad– te vertrouwen.

Daaruit volgt het belang van zorgvuldige ‘timing’ als tweede aspect van belangenbehartiging. Omdat capaciteit per definitie schaars is en Nederland het in de uitgebreide Unie niet van getalsmacht moet hebben, betekent een degelijke Europese strategie vooral ook: *keuzes maken*. Dit begint al met het bepalen van de aard van de verhouding tussen nationale en (voorgenomen) Europese beleidsvorming. Wanneer Nederland louter reageert op voorstellen uit Brussel, dreigt het gevaar dat deze voorstellen door de penvoerder (in de meeste gevallen de Europese Commissie) al dermate zijn vormgegeven, dat deze niet meer kunnen worden bijgestuurd. Probleem-exporterende agenda-setting betekent dat Nederland zoekt naar een Europese oplossing voor een nationaal probleem. Het probleem met deze strategie in een uitgebreide Unie is dat een grote hoeveelheid belanghebbenden in Brussel vanuit deze drijfveer de EU agenda trachten te beïnvloeden. Deze kanttekeningen bij de aanpak van nationale dossiers in het recente verleden hebben ertoe geleid dat het streven steeds Brussel te beïnvloeden d.m.v. pro-actieve agenda setting, waarbij de overheid *tijdig* probeert vanuit nationale beleidsdoelstellingen de Europese agenda (mede) te bepalen. Aangezien de Europese Commissie in het Europese beleidsproces het recht van initiatief voor nieuwe wetgevingsvoorstellen heeft, is door departementen in de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de Commissie. De door de Commissie gebruikte expertcomités zijn een belangrijke fase voor het leveren van vroegtijdige input en het is meer dan vroeger usance om de boodschap die daar door Nederlandse vertegenwoordigers wordt afgegeven af te stemmen. Maar ook het structureel investeren in detacheringen van overheidsambtenaren bij het Commissie-apparaat en de uitvoerende diensten en het onderhouden van een gedegen netwerk van (niet alleen Nederlandse!) Commissie-ambtenaren zijn voor deze fase cruciaal. Bij het beïnvloeden van de agenda-setting en schrijffase kan ook gebruik worden gemaakt van andere actoren die de Commissie beïnvloeden, zoals belangengroeperingen, het bedrijfsleven of internationale organisaties.

Met alle nadruk op een *vroegtijdige en pro-actieve inzet* is het onverminderd van belang dat in de *besluitvormingsfase*, waarin de Raad van Ministers en het Europees Parlement het voorstel amenderen en aannemen, voldoende steun wordt gemobiliseerd om er daadwerkelijk voor te zorgen dat het voorstel in de gewenste vorm wordt aangenomen. Het bekleeden van het EU-voorzitterschap, zoals in het geval van Nederland in de tweede helft van 2004, geeft een lidstaat vaak die kans, omdat de aandacht voor de EU in die periode binnen de eigen administratie groter is dan normaal en meer mensen en middelen beschikbaar zijn. Een voorzitterschap vergt echter ook gepaste neutraliteit, zodat de inhoudelijke belangenbehartiging onder het ambt te lijden kan hebben.

Ook wanneer sprake is van doordachte beleidskeuzes, is de *vorm* waarin deze invloeds pogingen worden gegoten nadrukkelijk van minstens even groot belang als de inhoudelijke afweging die aan

Den Haag 2006, Keulen, M. van 2006 Going Europe or Going Dutch, How the Dutch government Shapes European Union policy, Amsterdam; AUP.

de interventie vooraf gaat. Het vanuit een open houding aanbieden van argumenten en kennis is cruciaal, waarbij de ervaring leert dat een te sterke nadruk op het ‘eigen gelijk’ contra-productief kan werken. In de presentatie van eigen ideeën moet dus altijd de nadruk gelegd worden op de wijze waarop het *Europese* compromis werkbaar en duurzaam kan worden vormgeven.

Een volgende voorwaarde voor effectief opereren waaraan in de literatuur veel belang wordt gehecht is het ‘spreken met één mond’, oftewel *coherentie en interne consistentie van de (nationale) inbreng*. Voor de Rijksoverheid geldt daarbij, in tegenstelling tot *single-issue* organisaties, dat gelijktijdig de balans tussen alle betrokken deelbelangen in het oog moet worden gehouden, teneinde te komen tot een werkelijk integrale aanpak van dossiers. In het kader van de deelstudie naar de interdepartementale belangenafweging bij REACH is daarom niet alleen de vraag naar het verloop van het proces van standpuntbepaling van belang, maar ook nadrukkelijk de vraag aan de orde hoe en in welke mate tot een dergelijke integrale belangenafweging is gekomen. Hier ligt voor de Nederlandse overheid een uitdaging, vanwege de Haagse structuur van departementale afstemming, met een relatief grote autonomie voor individuele (vak-)departementen. In combinatie met de politiek-bestuurlijke traditie van ‘polderen’ waarin controverses in een vroeg stadium tussen experts worden beslecht, en de traditioneel lage parlementaire betrokkenheid, ligt het risico van monopolisering en verkokering op de loer. Het ‘strategisch’ aanpakken en uitzetten van prioritaire dossiers vergt daarentegen dat op hoger niveau in de overheidsorganisatie een afweging wordt gemaakt van die dossiers op de Europese agenda, die voor de Rijksoverheid van bijzonder (groot) belang zijn. Vervolgens is het zaak om deze aandacht tot en met de fasen van implementatie en uitvoering vast te houden om (juridische) problemen in het ‘natraject’ te voorkomen. Ook hier ligt een bijzondere uitdaging, onder meer vanwege het grote aantal actoren dat in het algemeen bij uitvoering van EU beleid is betrokken, de relatief korte termijnen van invoering⁶ en het feit dat in de overheidsorganisatie tussen voorbereiding en uitvoering over het algemeen nog een muur is opgetrokken.

Factoren effectief opereren in de EU:

- Deskundigheid, betrokkenheid, en activiteit van een actor
- Timing en prioritering
- Vroegtijdige en pro-actieve inzet
- Gericht op Europees compromisvorming
- Coherente en intern consistente (nationale) belangenafweging en inbreng

Tabel 1.1

Zoals uit deze paragraaf en tabel 1.1 moge blijken, worden aan actoren en organisaties die Europees actief willen zijn – en daarmee aan de overheden van de lidstaten – nogal wat eisen gesteld om hun interventies - in de ogen van alle betrokkenen - succesvol te laten zijn. In hoofdstuk 4 zal worden aangegeven in welke mate deze aandachtspunten een rol hebben gespeeld in de Nederlandse aanpak van het REACH-dossier. Daarbij dient opgemerkt te worden dat als gevolg van de complexiteit, dynamiek en tijdsdruk van Europese processen deze nadruk op ‘maakbaarheid’ tegelijkertijd enigszins moet worden gerelativeerd. In de praktijk blijkt het voor alle spelers die in Brussel actief willen zijn al een hele opgave, met hun per definitie beperkte capaciteit, waar mogelijk kansen te grijpen en effectief in te spelen op nieuwe omstandigheden. Europees ‘succes’ kan wat dat betreft ook minimaal worden gedefinieerd; als het zoveel als mogelijk ‘voorkomen’ of ‘afhouden’ van ongewenst of slecht passend beleid. De Nederlandse overheid heeft zich echter in het geval van het Europese stoffenbeleid nadrukkelijk ambitieus betoond, door zijn positie binnen de EU als voorloper of ‘trekker’ op dit gebied te willen vertalen in invloed op de vormgeving van een nieuw Europees beleidskader. Zeker na afloop van een dergelijke, qua inhoud ambitieuze en qua proces uitermate intensieve casus als SOMS/REACH, is het met de luxe van ‘inzicht achteraf’ zeer waardevol om lessen te trekken. Dat is de ambitie van de analyse die in dit rapport wordt gepresenteerd.

6) Dit geldt zeker in het geval van REACH, een verordening die binnen 20 dagen kracht van wet had.

1.3. Opzet en methode

Gedurende de onderzoeksperiode is door de onderzoekers op basis van literatuuronderzoek, interviews met betrokkenen, een uitgebreide analyse van (onderzoeks-)rapporten, officiële stukken en documenten over SOMS en REACH en toetsing van de bevindingen aan opvattingen uit de wetenschap en beleidspraktijk, inzicht gekregen in de drie invalshoeken van dit evaluatieonderzoek. De onderzoeksvragen van de basisevaluatie waren daarbij de volgende:

1. In hoeverre heeft Nederland/VROM de in het kader van het Europese beleid ten aanzien van chemische stoffen geformuleerde inzet/doelstellingen gerealiseerd?
2. Wat was het Europese krachtenveld waarbinnen Nederland bij dit dossier opereerde?
3. Op welke wijze heeft Nederland/VROM geopereerd op dit dossier?

Vanwege de complexe belangenconstellatie bij SOMS/REACH, is de wijze waarop de verschillende deelbelangen in de standpuntbepaling zijn meegenomen een belangrijke dimensie in de evaluatie van de totstandkoming van REACH. Ten einde een beeld te krijgen van dit proces binnen de Rijksoverheid, is een aantal deelvragen uitgelicht in een specifieke analyse in het kader van het EVA/REACH deelproject 'interdepartementaal'. Omwille van de consistentie van de rapportage zijn de analyse en bevindingen van deze deelstudie in dit eindrapport geïntegreerd. De volgende specifieke onderzoeksvragen stonden in deze deelstudie centraal:

- a. Welke actoren binnen de Rijksoverheid zijn op welk moment betrokken geweest bij de totstandkoming van onderhandelingsstandpunten in het REACH proces? Hoe verhouden deze actoren zich tot elkaar en, in het bijzonder, tot de dossiertrekkers VROM/EZ?
- b. Hoe is het proces van standpuntbepaling vormgegeven gedurende de verschillende fasen in het onderhandelingsproces over REACH? In het bijzonder:
 - Welke formele structuren en informele processen kenmerkten de interactie tussen betrokken actoren?
 - Op welke wijze is de coördinerende rol in dit proces vormgegeven?
 - Hoe is omgegaan met mogelijke belangentegenstellingen en op welke wijze is gekomen tot gedeelde onderhandelingsinstructies?
- c. Welke invloed heeft het proces van standpuntbepaling gehad op, enerzijds inhoudelijk, het bereikte resultaat in REACH; en anderzijds procesmatig, de gevolgde strategie en tactiek?

Door middel van dossieronderzoek, literatuuronderzoek en interviews is een reconstructie gemaakt van de verschillende fasen van het beleidsproces. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de methode van intensieve proces-analyse. In de in dit rapport gepresenteerde evaluatie staat het perspectief van de Nederlandse overheid/VROM centraal. Interacties en contacten met andere organisaties en instellingen, met name andere betrokken departementen, het parlement, het bedrijfsleven, kenniscentra en niet-gouvernementele organisaties, andere lidstaten en Europese instellingen spelen daarbij echter vanzelfsprekend een grote rol en zijn ook nadrukkelijk bij deze evaluatie betrokken. Naar aanleiding van een analyse van documenten en verslagen zijn aan de hand van een vragenlijst in totaal 25 gesprekken gevoerd met direct bij het dossier betrokkenen bij de Rijksoverheid, het bedrijfsleven, de Europese Commissie en het Europees Parlement.⁷ De vraag die in deze gesprekken aan de orde was, betrof die naar de eigen rol en betrokkenheid van respondenten bij het proces van SOMS en REACH, met bijzondere aandacht voor de in het bovenstaande geformuleerde onderzoeksvragen. Doel van deze gesprekken was ook om te bezien of en in hoeverre volgens respondenten in meer algemene zin lessen te trekken zijn uit beide trajecten voor het Europees opereren van Nederland/VROM. Door de interviews is een breed zicht gekregen op de standpunten van de verschillende deelbelangen en hun betrokkenheid en ervaringen in de processen SOMS/REACH.

7) De keuze van respondenten is afgestemd met de overige deelonderzoeken van EVA/REACH, waardoor in dit onderzoek tevens gebruik kon worden gemaakt van materiaal van andere onderzoeksteams.

1.4. Indeling rapport

De opzet van het vervolg van dit rapport is als volgt:

- In hoofdstuk 2 wordt een globale *reconstructie* gepresenteerd van de processen van totstandkoming van SOMS en vervolgens REACH, met specifieke aandacht voor de wijze waarop SOMS in de tijd weerslag heeft gekregen op REACH, de politiek-maatschappelijke context en hoe REACH zich verhoudt tot de oorspronkelijke ambities van SOMS; de invloed van SOMS op het nationale en Europese krachtenveld en belangrijke momenten in het proces van initiatief, agendering, onderhandelingen en besluitvorming betreffende het dossier REACH.
- In hoofdstuk 3 staat een *analyse van het proces van standpuntbepaling en coördinatie* tussen VROM, EZ en de overige departementen centraal en de wijze waarop het parlement, het bedrijfsleven en niet-gouvernementele organisaties (NGO's) bij dit dossier zijn betrokken. Ook wordt de aanpak van de uitvoering en implementatie in dit dossier besproken. Vervolgens wordt ingegaan op de positie van Nederland en de afstemming van het nationale standpunt in het Europese krachtenveld en de wijze waarop is omgegaan met Commissie, Raad en Europees Parlement.
- De belangrijkste *bevindingen* uit de reconstructie en analyse worden uiteengezet in hoofdstuk 4. Hier wordt teruggegrepen op de onderzoeksvragen, teneinde een beeld te schetsen van de aanpak, resultaatsbereiking en waardering van de Nederlandse rol in de totstandkoming van SOMS/REACH.
- Op basis van de bevindingen van dit onderzoek wordt in hoofdstuk 5 een aantal *aanbevelingen* geformuleerd voor de Nederlandse belangenbehartiging in EU verband, die als leidraad kunnen dienen voor de toekomstige aanpak van soortgelijke dossiers.

HOOFDSTUK 2 VAN SOMS NAAR REACH: EEN RECONSTRUCTIE

In deze reconstructie wordt een globale schets gegeven van het proces van de totstandkoming van REACH. Gezien de beperkte omvang van dit onderzoek kunnen immers niet alle onderdelen van dit bijna tien jaar durende proces worden behandeld. Waar toepasselijk zullen aspecten nog verder aan bod komen in de navolgende hoofdstukken. De Nederlandse inzet in de REACH onderhandelingen en een vergelijking tussen deze inzet en het eindresultaat van REACH zijn in dit hoofdstuk opgenomen in aparte kaders. In tabel 2.1 worden een aantal belangrijke data in de totstandkoming van REACH opgesomd, welke verder zullen worden toegelicht in de loop van het hoofdstuk. Dit hoofdstuk concentreert zich expliciet op de formele onderhandelingen en inbreng van overheden. Informele onderhandelingen en ook lobby's van het bedrijfsleven en NGO's hebben ontegenzeggelijk een grote invloed gehad op de totstandkoming van REACH, dit samenspel van de overheid met het bedrijfsleven en NGO's wordt belicht in hoofdstuk 3.⁸

Belangrijke data in de totstandkoming van REACH:

April 1998	Informele Milieuraad Chester
Juni 1999	Raad vraagt de Commissie om hervorming stoffenbeleid
Februari 2001	Witboek Strategie voor Chemische Stoffen
Juni 2001	Raadsconclusies Witboek
November 2001	EP reactie Witboek
Mei - juni 2003	Internetconsultatie
Oktober 2003	Commissievoorstel (2003)644
Oktober 2005	EP positie in eerste lezing
December 2005	Raad Politiek Akkoord
Juni 2006	Gemeenschappelijk Standpunt Raad
December 2006	EP positie tweede lezing en compromis Raad en EP
Juni 2007	REACH treedt in werking

Tabel 2.1

2.1. Achtergrond: een schets van het stoffenveld

De Europese Unie is al sinds 1967 actief op het gebied van beheersing van chemische stoffen.⁹ In 1979 werd het Europese stoffenbeleid aangepast, waardoor stoffen die na september 1981 op de markt kwamen moesten voldoen aan (beperkte) informatievereisten en testvoorschriften. Stoffen die reeds op de markt aanwezig waren (geregistreerd vóór september 1981), konden zonder extra beperkingen worden verhandeld. Halverwege de jaren negentig werd door experts uit een aantal lidstaten met een 'voortrekkersrol' op stoffengebied vastgesteld dat de handelsbarrières dankzij het Europese en internationale stoffenbeleid waren weggenomen, zonder dat dit EU-breed gepaard ging met de gewenste substantiële toename van kennis over verhandelde stoffen en de vereiste bescherming van volksgezondheid en milieu. Het bestaande stoffenbeleid werd als ontoereikend ervaren omdat er onvoldoende informatie gegenereerd werd over stoffen van vóór 1981, en doordat de bewijslast voor het verantwoord gebruik van stoffen geheel bij de overheid lag, waar onvoldoende capaciteit aanwezig was voor het in kaart brengen van de mogelijke risico's.¹⁰

8) Voor een uitgebreide analyse verwijzen wij naar EVA/REACH Deelonderzoek Bedrijfsleven van Erasmus Universiteit en EVA/REACH Deelonderzoek NGO's, stageverslag Bas van Huut, Universiteit Leiden.

9) Zie bijvoorbeeld 'Richtlijn inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen' (Dir 67/548/EEG) uit 1967.

10) Zie voor een analyse van de beperkingen van dit systeem en de uitvoering bijvoorbeeld 'Problemen met de uitvoering van Bestaande Stoffen Verordening' ingekomen document onder Diversen ingebracht tijdens de Raad van Milieu op 16 december 1997.

2.1.1. *Agendering*

In het Bevoegde Autoriteiten Overleg,¹¹ waar Nederland op beleids- en expertniveau actief in deelnam, werd de noodzaak voor een overkoepelend beleid gevoeld en werd een Zwartboek opgesteld. Na afstemming op expertniveau door Oostenrijk, Denemarken, Finland, Zweden en Nederland is dit punt aan de orde gesteld tijdens de informele Milieuraad van april 1998. Een jaar later, in de Raadsconclusies van juni 1999, werd de Commissie opgeroepen tot een herziening van het destijds sterk versnipperde stoffenbeleid. De oproep viel gelijktijdig met het SLIM initiatief dat binnen de Commissie gericht was op het verhogen van de werkbaarheid van bestaande EU wetgeving.¹²

2.1.2. *Het Witboek Chemische Stoffen*

Naar aanleiding van de ‘review’ van de Europese Commissie over het functioneren van vier bestaande instrumenten¹³ en diverse debatten in de Milieuraad zette de Commissie haar ideeën voor een nieuw overkoepelend stoffenbeleid op papier in het ‘Witboek Chemische Stoffen’, dat in februari 2001 gepresenteerd werd.¹⁴ De doelstellingen van het Witboek waren driedelig: het handhaven van een hoog beschermingsniveau voor mens en milieu; een effectief functioneren van de interne markt; en het verbeteren van de mogelijkheden van de industrie tot innovatie en het versterken van de concurrentiepositie. Om deze doelstellingen te bereiken voorzag het Witboek in één overkoepelend systeem van regelgeving voor bestaande (vóór september 1981 op de EU-markt) en nieuwe stoffen (na september 1981 op de EU-markt), volgens een nieuw systeem van registratie van alle stoffen die boven 1 ton per jaar op de EU-markt gebracht werden. Stoffen die in volumes boven de 100 ton per jaar op de EU-markt kwamen, dienden beoordeeld te worden. Voor de meest gevaarlijke stoffen, waarvoor stringente controle in toepassing noodzakelijk werd geacht, voorzag het Witboek een op maat gesneden autorisatieprocedure. De verantwoordelijkheid voor het aanleveren van de vereiste gegevens en de beoordeling van risico’s werd bij de industrie gelegd en gefaseerd ingevoerd op basis van volume.

De doelstellingen van het Witboek werden in de Raadsconclusies van juni 2001 door de lidstaten breed onderschreven, al werd de Commissie gevraagd bepaalde punten met betrekking tot de uitvoering van het voorstel te verduidelijken of aan te passen. Punten van zorg die in de Raadsconclusies werden opgenomen waren o.a. speciale zorg voor de gezondheid en veiligheid van werknemers; het beperkt houden van de kosten; de beperking van het gebruik van stoffen met een hoog risico tot duidelijk omschreven gevallen; het aangeven van redelijke periodes voor de industrie om te voldoen aan de informatieverplichtingen; en sancties voor het bedrijfsleven indien niet voldaan zou worden aan de eisen van het nieuwe goedkeuringssysteem.¹⁵

Het Europees Parlement gaf in een opinie in november 2001 aan positief te staan tegen de opzet van het Witboek, maar riep tegelijkertijd ook op tot enkele aanpassingen van het systeem, veelal op punten die ook naar voren kwamen in de Raadsconclusies.¹⁶

2.2. *Van SOMS naar REACH*

In Europees verband was Nederland een van de initiatiefnemers in het aankaarten van de noodzaak van vernieuwing van het chemische stoffenbeleid. Vooruitlopend op REACH werd in Nederland

-
- 11) Het Bevoegde Autoriteiten Overleg (CA) is een halfjaarlijks overleg dat door de Europese Commissie wordt georganiseerd waarin de beleidsmatige/politieke zaken rondom de uitvoering van de EG-verordening bestaande stoffen worden besproken.
 - 12) Het SLIM initiatief staat voor ‘Simpler Legislation for the Internal Market’, zie COM (96) 155.
 - 13) Te weten: de Stoffenrichtlijn, Bestaande stoffen verordening, Preparatenrichtlijn en Verbodsrichtlijn. Voor deze review zie Werkdocument SEC (1998) 1986 def. van de Commissie.
 - 14) Witboek ‘Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen’, 27 februari 2001, COM(2001)88 def.
 - 15) Zie ‘Verslag Milieuraad 7 juli 2001’, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 21 501-08, nr. 136 en zie Verslag Milieuraad door PV (intern document).
 - 16) Zie ‘Europees Parlement Resolutie over het Commissie Witboek over Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen’, A5-0356/2001, definitieve versie november 2001.

zelf een initiatief ontwikkeld gericht op beleidsvernieuwing van het Nederlandse stoffenbeleid: Strategie Omgaan Met Stoffen (SOMS). Het initiatief voor deze herziening van het Nederlandse chemische stoffenbeleid lag bij het ministerie van VROM, maar ook andere ministeries, voornamelijk VWS, SZW en EZ, waren er nauw bij betrokken.¹⁷ In het kader van SOMS was de Rijksoverheid in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in 1999, in de hiervoor opgerichte Klankbord SOMS, begonnen met het verkennen van de problemen in het chemische stoffenbeleid en het zoeken naar mogelijke oplossingen. Dit tripartiete overleg had niet alleen als doel het creëren van een breed draagvlak voor de beleidsvernieuwing, maar paste ook in het streven van het kabinet Kok II om de verantwoordelijkheden te verschuiven naar het bedrijfsleven, in dit geval de verantwoordelijkheid voor de risico's van chemische stoffen. De niet-gouvernementele organisaties (NGO's) die participeerden in het overleg gaven echter in augustus 2000 in een officiële brief aan de Minister van VROM aan hun deelname aan het SOMS-traject op te schorten.¹⁸ Op de werkvloer continueerde het tripartiete overleg evenwel en twee jaar na de aanvang van het overleg presenteerde het kabinet in maart 2001 de Strategienota Omgaan Met Stoffen. Deze kwam een maand na de publicatie van het Witboek door de Commissie. Het Nederlandse standpunt ten opzichte van het Witboek werd dan ook in grote mate bepaald door de gedachtevorming ontwikkeld in SOMS (zie kader 'de Nederlandse inzet'). Ook enkele andere lidstaten, zoals Zweden, Verenigd Koninkrijk en Denemarken, waren vooruitlopend op Europese ontwikkelingen actief in een nationaal proces van beleidsvernieuwing.

Het Nederlandse bedrijfsleven reageerde in april 2001 op de Strategienota door middel van een intentieverklaring.¹⁹ In deze verklaring maakte het bedrijfsleven bekend op korte termijn de kennis over gevaren en risico's van stoffen te willen vergroten, de communicatie in de keten daarover te willen verbeteren en deskundigheid binnen bedrijven te willen verhogen. De samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven kreeg vorm in diverse proeftuinen, in het programma Versterking Arbeidsomstandigheden-beleid Stoffen (VAST) vanaf 2003 en in het Convenant Stoffen in 2004. De strategienota werd in die jaren aangevuld met twee voortgangsrapportages en de uitvoeringsnota 'Nederlands stoffenbeleid in internationaal perspectief'. Zoals afgesproken met het bedrijfsleven, dat samen met de NGO's betrokken bleef bij het SOMS-traject, heeft de overheid de Strategienota en de latere resultaten van SOMS actief uitgedragen op Europees niveau, zowel bij de Commissie en het Europees Parlement alsook bilateraal in de andere lidstaten.²⁰

Gelijktijdig werd in Nederland gewerkt aan het vormgeven van wet- en regelgeving naar aanleiding van het nieuwe stoffenbeleid.²¹ Zo werd in juni 2002 een proeve van wetgeving gelanceerd voor een nieuw Hoofdstuk 9 'Stoffen en Producten' in de Wet Milieubeheer dat als discussiestuk diende binnen het kabinet en in overleg met het bedrijfsleven en de milieubeweging.²² In juli 2002 werd er ter juridische verankering van het SOMS-beleid een wijziging voorgesteld van het registratiebesluit van de Wet Milieugevaarlijke Stoffen (zie paragraaf 3.3.2.). Deze stappen om SOMS-beleid om te zetten in wet- en regelgeving, een van de wensen van de gezamenlijke NGO's, leidden tot een

17) Deze betrokkenheid kreeg in eerste instantie vorm in de interdepartementale Werkgroep Stoffen en tijdens het SOMS-traject in de Interdepartementale Werkgroep SOMS (IW SOMS).

18) Voor een weergave van de argumenten van de NGO's zie paragraaf 3.2.

19) Namens het bedrijfsleven aangeboden door VNO-NCW, 'Intentieverklaring bedrijfsleven – overheid betreffende de uitvoering van een vernieuwing van het stoffenbeleid', 2 april 2001.

20) Zo werd de SOMS strategienota in het Engels vertaald en aangeboden aan de relevante DG's binnen de Commissie en aan betrokken ministers in alle lidstaten. Ook de Nederlandse leden van het Europees Parlement werden geïnformeerd over het Nederlandse SOMS-beleid.

21) Zie 'Brief van Minister VROM met informatie over de stand van zaken met betrekking tot de juridische verankering van het hoofdstuk Stoffen en Producten van de Wet milieubeheer', 2 mei 2002, Tweede Kamer, niet-dossier stuk vrom20585.

22) Zie 'Verslag Algemeen Overleg met Minister van VROM 7 maart 2002', 26 maart 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 646, nr. 10, en zie noot 21.

verstoring in de relatie met het bedrijfsleven, dat aangaf geen verdere verplichtingen te willen aangaan vooruitlopend op Europese maatregelen gebaseerd op het Witboek Chemische Stoffen.²³

2.2.1. Commissievoorstellen

Binnen de Europese Commissie werd in de periode 2001-2003 geschreven aan het REACH voorstel. Tijdens deze periode is een beleidsmedewerker van de VROM/SAS als expert op het gebied van chemische stoffen part-time gedetacheerd geweest bij de Commissie. Deze expert heeft daarmee mede-vorm gegeven aan de voorstellen die in mei 2003 beschikbaar kwamen voor een internetconsultatie. De internetconsultatie leidde tot meer dan 6400 reacties, waaronder ook een gezamenlijke reactie van VROM, EZ, SZW, VWS en LNV en een reactie vanuit het RIVM.²⁴

In oktober 2003 werd het Commissievoorstel, met daarin de resultaten van de internetconsultatie verwerkt, gepresenteerd.²⁵ In vergelijking met de conceptversie van het voorstel van voor de internetconsultatie, bevatte het Commissievoorstel een aantal wijzigingen. Zo was het aantal verplichtingen voor het bedrijfsleven aanzienlijk teruggebracht; werden polymeren uitgezonderd; waren de testvereisten voor stoffen die in kleine hoeveelheden op de markt komen sterk beperkt; was er meer aandacht voor innovatie en het beschermen van bedrijfsvertrouwelijke informatie; en was er een verschuiving van verantwoordelijkheden van nationale overheden naar het Chemieagentschap.²⁶

DE NEDERLANDSE INZET

De Nederlandse inzet tijdens REACH is in hoge mate beïnvloed door de ervaringen die zijn opgedaan tijdens het SOMS-programma. Een van de centrale uitgangspunten van SOMS was het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven ten opzichte van de overheid. Hierbij stonden zorgplicht en het voorzorgprincipe centraal.²⁷ Het indelen van stoffen zou geschieden door middel van een snelle screeningsmethode op basis van gevaareigenschappen en toepassingsgebieden. Dit is in de eerste Voortgangsrapportage Uitvoering SOMS verder uitgewerkt in het instrument van de *quick scan*.²⁸ Door de brede opzet van het SOMS-project werd in SOMS ook veel aandacht besteed aan een geïntegreerde aanpak van risico's van stoffen op milieu-, arbeidsomstandigheden- en consumentenbeschermingsgebied.²⁹

- 23) Zowel de Proeve van wetgeving als het ontwerp registratiebesluit werden door het bedrijfsleven gezien als ongewenst vooruitlopend op Europese maatregelen. Zie bijvoorbeeld: het VNCI activiteitenoverzicht 2002, januari 2003, p. 12. Voor redenen voor dit verzet tegen de SOMS-aanpak zie intern VROM document 'Informeel overleg VROM/DGM & CEFIC op 21/01/03 inzake Quick Scan en ECETOC model: Kansen voor samenwerking'.
- 24) Voor een overzicht van de reacties op de internetconsultatie zie: http://ec.europa.eu/enterprise/reach/consultation/contributions_en.htm
- 25) Commissievoorstel (COM(2003) 644 definitief) voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de vergunningverlening en beperking ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Chemicaliëagentschap en tot wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en Verordening 850/2004/EG inzake persistente organische stoffen, alsmede het commissievoorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 67/548/EEG van de Raad teneinde deze aan te passen aan Verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de vergunningverlening en beperking ten aanzien van chemische stoffen.
- 26) Zie 'Brief minister met de geannoteerde agenda van de Raad van Concurrentievermogen van 10 november 2003', Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 21 501-30, nr. 25.
- 27) Zie 'Strategienota Omgaan Met Stoffen', zoals vastgesteld door de Ministerraad op 16 maart 2001, p. 29.
- 28) Zie 'Voortgangsrapportage uitvoering SOMS', VROM-2002-29, december 2001.
- 29) Zie 'Strategienota Omgaan Met Stoffen', zoals vastgesteld door de Ministerraad op 16 maart 2001, p. 11 en 17-18.

Door de beleidsvernieuwing van het SOMS-programma, dat reeds in 1999 gestart was, had de Nederlandse overheid zich ten tijde van het verschijnen van het Witboek Chemische Stoffen een integraal beeld kunnen vormen van de voorkeuren en wensen van de diverse betrokkenen binnen Nederland ten aanzien van de speerpunten van een vernieuwd Europees stoffenbeleid. In een brief van de Ministers van VROM en EZ aan de Commissie als eerste reactie op het Witboek werd aangegeven dat Nederland het vernieuwde Europees stoffenbeleid op hoofdlijnen kon steunen, maar de voorgestelde oplossingen niet toereikend achtte. Nederland gaf aan vooral de verankering van de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven en prioritering op basis van (gevaar)eigenschappen te missen.³⁰ Ook ontbrak het expliciete verband tussen het vernieuwde stoffenbeleid en de vernieuwing van het productenbeleid, waarover gelijktijdig met het Witboek Chemische Stoffen het Groenboek Geïntegreerd Productbeleid was verschenen.³¹ In het BNC-fiche over het Witboek valt hierover te lezen dat de ‘verbreding van het Nederlandse stoffenbeleid naar Europees niveau (..) zeer wenselijk’ wordt geacht.³²

Ook de Nederlandse inzet naar aanleiding van het Commissievoorstel van oktober 2003 werd interdepartementaal afgestemd in de Werkgroep BNC.³³ In de kaderinstructie werd een aantal punten gepresenteerd die centraal stonden in de Nederlandse inzet tijdens de REACH onderhandelingen. Deze zwaartepunten waren: algemene zorgplicht; verplichte uitwisseling van dierexperimentele gegevens; ketenverantwoordelijkheid; actieve openbaarmaking; prioriteringsysteem; uitvoerbaarheid en rol van het agentschap; concurrentiekracht van bedrijfsleven; en gevolgen voor landen/producenten buiten de EU (een uitwerking van deze punten is te vinden in het kader ‘het eindcompromis REACH en de Nederlandse inzet’).

In de Uitvoeringsnota SOMS ‘Nederlands stoffenbeleid in internationaal perspectief’ van april 2004 werd het SOMS-programma afgesloten en aangegeven hoe de resultaten van SOMS gebruikt werden bij de Nederlandse onderhandelingsinzet in Brussel.³⁴ De Nederlandse inzet werd daarbij verwoord in vier speerpunten: kennis creëren; stoffen prioriteren; zorgplicht van het bedrijfsleven expliciteren; en kennis delen. Een jaar later presenteerden de Staatssecretarissen van VROM en EZ in een brief aan de Tweede Kamer de Nederlandse inzet ‘gericht op uitvoerbaarheid, doelmatigheid en kosteneffectiviteit’. In deze brief werd expliciet vermeld dat de bovengenoemde speerpunten gezien moesten worden in de context van het kabinetsstreven naar het creëren van een gelijk speelveld op de markt van de EU en het verminderen van administratieve lasten en regeldruk.³⁵

Al tijdens het SOMS-programma heeft de Nederlandse overheid de resultaten van de Nederlandse beleidsvernieuwing over het voetlicht gebracht bij de Commissie, het Europees Parlement en andere lidstaten.

30) Zie ‘Brief Ministers VROM en EZ aan de Commissie en Lidstaten als reactie op Witboek’, 9 april 2001.

31) Zie ‘Verslag Algemeen Overleg Minister VROM 15 maart 2001’, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 21 501-08, nr. 127.

32) Zie ‘Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken met drie fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen’, 13 maart 2001, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 22 112, nr. 189.

33) Voor een beschrijving en analyse van de interdepartementale afstemming en de bevoegdheidsverdeling tussen VROM en EZ zie hoofdstuk 3.

34) Zie ‘Nederlands Stoffenbeleid in internationaal perspectief: Uitvoeringsnota SOMS’, vastgesteld door de Ministerraad op 23 april 2004.

35) Zie ‘Brief van de Staatssecretarissen van VROM en EZ’, 2 mei 2005 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 21 501-08 en 21 501-31, nr. 200.

Ook werden er twee internationale workshops georganiseerd, waarvan één met de EU-lidstaten en één met de Europese industrie. Vooruitlopend op het aanvangen van de REACH-onderhandelingen en met het oog op het aankomende Nederlandse EU-voorzitterschap, is in het voorjaar 2003 op hoog-ambtelijk niveau bilateraal overleg geweest met het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Italië, Zweden, Duitsland, Frankrijk (zie ook paragraaf 3.4). Reeds in deze fase werd het duidelijk dat niet alle onderdelen van het Nederlandse beleid op steun konden rekenen. Zo bleek dat een aantal lidstaten niet geporteerd was van de door Nederland voorgestelde *quick scan*-aanpak.³⁶ In de kaderinstructie van het BNC-fiche werd dan ook al gesteld dat Nederland niet hechtte aan de *quick scan* als zodanig, maar openstond voor elke aanpak met soortgelijk resultaat.

Op Europees niveau heeft Nederland begin 2004, ruim vóór het eigen voorzitterschap, een *position paper* ingebracht met zijn prioriteiten ten aanzien van zorgplicht; stoffen in artikelen; prioritering; uitwisseling van dierexperimentele gegevens; ketenverantwoordelijkheid; openbaarheid van gegevens; praktische uitvoerbaarheid en de rol van het Agentschap; concurrentievermogen; consequenties voor niet-EU landen en producenten; en autorisatie.³⁷ Daarnaast heeft Nederland op Europees niveau specifieke voorstellen ingebracht over prioritering; het opnemen van algemene zorgplicht; en het opnemen van ketenverantwoordelijkheid. Voor een vergelijking tussen de Nederlandse inzet en het eindresultaat van REACH wordt verwezen naar het kader 'het eindcompromis REACH en de Nederlandse inzet'.

2.3. Besluitvorming Raad en EP

Aangezien de herziening van het chemische stoffenbeleid aan de orde was gesteld in de Milieuraad en het bestaande stoffenbeleid binnen de Commissie onder de verantwoordelijkheid van DG Milieu viel, lag het initiatief voor het schrijven van het Witboek in eerste instantie bij dit DG. Ingegeven door de grote belangen van de Europese chemische industrie en de mogelijke gevolgen voor de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven, eiste DG Ondernemingen gedurende het schrijfsproces een grotere rol voor zich op. Voorafgaand aan de presentatie van het Commissievoorstel in oktober 2003 werd daarnaast onder het Italiaans voorzitterschap in de Europese Raad besloten dat REACH zou worden behandeld in de Raad voor Concurrentievermogen³⁸ in afstemming met andere Raadsformaties. Gedurende de behandeling van REACH in de Raad werden echter ook onderdelen van het voorstel geagendeerd in de Milieuraad, waardoor de onderhandelingen feitelijk zowel in de Milieuraad als in de Raad voor Concurrentievermogen plaatsvonden. Als gevolg van deze ambigue constructie en belangenconstellatie werd een apart forum voor besluitvorming ingesteld op werkgroepniveau: de Ad Hoc Raadswerkgroep Chemische Stoffen (AHG REACH). Naast de Raad was ook het Europees Parlement betrokken bij de besluitvorming in het REACH dossier in het kader van de co-decisieprocedure, waarin Raad en Parlement gezamenlijk medewetgever zijn en amendementen kunnen indienen.

Gedurende de totstandkoming van REACH hebben verschillende lidstaten die het voorzitterschap van de Raad bekleedden een stempel kunnen drukken op (de voortgang van) het proces. In

36) Zie interne VROM documenten IMZ reisverslagen. Dit staat daarnaast ook te lezen in het BNC-fiche d.d. 23 januari 2004.

37) Zie 'Note from the Dutch delegation to Ad-hoc Working Party on Chemicals' Brussel, 5 februari 2004.

38) De Raad voor Concurrentievermogen heette destijds de Concurrentiekrachtraad, maar is tijdens de REACH onderhandelingen omgedoopt tot Raad voor Concurrentievermogen. In dit rapport zal consequent naar deze raadsformatie worden verwezen als Raad voor Concurrentievermogen.

onderstaande tabel worden de verschillende voorzitterschappen en hun betekenis voor het proces weergegeven.

Periode	Voorzitterschap	Belang
jan - jun 2001	Zweden	Presentatie Witboek
jul - dec 2003	Italië	Presentatie voorstel REACH
jan - jun 2004	Ierland	Intelligent reading
jul - dec 2004	Nederland	Artikelsgewijze behandeling
jan - jun 2005	Luxemburg	Voortzetten artikelsgewijze behandeling
jul - dec 2005	Verenigd Koninkrijk	Bereiken Politiek Akkoord voor een Gemeenschappelijk Standpunt in de Raad
jan - jun 2006	Oostenrijk	Formele goedkeuring Gemeenschappelijk Standpunt in eerste lezing
jul - dec 2006	Finland	Onderhandelingen Europees Parlement in tweede lezing Akkoord

Tabel 2.2

Voorafgaand aan het indienen van de voorstellen door de Commissie namen de Britse premier Blair, de Franse president Chirac en de Duitse bondskanselier Schröder het initiatief gezamenlijk een open brief te sturen aan de Commissievoorzitter, Romano Prodi. In deze brief benadrukten de drie het belang van de Lissabon-strategie en uitten zij hun angst dat de voorstellen van de Commissie te bureaucratisch en onwerkbaar zouden zijn; de meest gevaarlijke stoffen onvoldoende zouden prioriteren; en nadelige effecten zouden hebben voor de concurrentiekracht van de EU.³⁹ Ook de Italiaanse premier Berlusconi heeft in deze periode een brief geschreven aan Prodi, waarin hij behandeling van het dossier REACH in de Raad voor Concurrentievermogen bepleitte.

Na de aanvankelijke discussie over de rolverdeling tussen de raden, werd tijdens het Ierse voorzitterschap begonnen met een eerste behandeling van de voorstellen op hoofdlijnen, een zogenaamde *'intelligent reading'*. In de eerste helft van 2004 is in algemene zin gesproken over prioritering in de registratiefase; de rol van het Agentschap; zorgplicht; autorisatie en restrictie; de rol van substitutie; en kwaliteitsborging van registratiedossiers.

Vanaf juli 2004 nam Nederland het voorzitterschap van de Raad van Ierland over. Vooruitlopend op de voorzitterschappen van Nederland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk hadden de inkomende voorzitterschappen een 'Friends of the Chair' constructie ingesteld, waarin de drie landen de aanpak van het dossier afstemden. In de voorbereidingen voor het voorzitterschap werd voor VROM/SAS duidelijk dat het jaar 2004 een jaar met vele transities zou zijn door de toetreding van tien nieuwe lidstaten, verkiezingen voor het Europees Parlement en het aantreden van een nieuwe Commissie. In Nederland werd REACH wel een van de prioriteiten tijdens het voorzitterschap, al werd gezien bovenstaande beperkingen uiteindelijk ingezet op het boeken van vooral procesmatige voortgang.⁴⁰ Deze procesmatige voortgang diende bereikt te worden door het artikelsgewijs bespreken van het voorstel in de bijeenkomsten van de Ad Hoc Werkgroep REACH. Nederland besloot zich te richten op Titel I algemene aspecten, toepassingsgebied en definities; Titel II registratie van stoffen; en Titel III uitwisseling van gegevens en voorkoming van onnodige dierproeven. Deze artikelsgewijze bespreking werd gecombineerd met aparte expertbijeenkomsten over de invulling van de verschillende technische bijlagen over de indeling van registratiedossiers.

Daarnaast werd besloten op additionele wijze invulling te geven aan de procedurele voortgang, namelijk door middel van een vergelijking van de geschatte gevolgen van het wetgevingspakket. Reeds vanaf de eerste conceptvoorstellen van de Commissie leefde de vraag naar wat de *impact* van REACH zou zijn op diverse branches en industrie. Onder druk van de resultaten van de *business*

39) Zie 'Brief van Blair, Chirac en Schröder aan de Voorzitter van de Europese Commissie Prodi', 20 september 2003.

40) Zie 'Brief van Staatssecretaris VROM over ambities van het Nederlands EU-Voorzitterschap', 14 juni 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 21 501-08, nr. 182.

impact studies die de Commissie in het kader van de conceptvoorstellen had laten uitvoeren, had de Commissie het voorstel al aanzienlijk aangepast, voordat dit in oktober 2003 bij de Raad en het Europees Parlement werd ingediend. Verschillende lidstaten drongen aan op aanvullende impact assessments door de Commissie, mede omdat andere actoren, zoals lidstaten zelf, bedrijfsleven en milieuorganisaties impact studies naar de gevolgen van REACH lieten uitvoeren. Op suggestie van EZ werd besloten om tijdens het Nederlands voorzitterschap in oktober 2004 een Workshop Impact Assessment REACH te organiseren.⁴¹ Voorafgaand aan deze Workshop werden in opdracht van VROM en EZ de 36 beschikbare impact studies bijeengebracht,⁴² zodat tijdens de Workshop in Scheveningen op basis van dit document gezamenlijk conclusies konden worden getrokken over de gevolgen van REACH. Een van de belangrijkste aanbevelingen van de Workshop, zoals ook gepresenteerd in het persbericht dat hierover naar buiten werd gebracht, was de noodzaak tot extra inspanningen gericht op kostenreductie voor het bedrijfsleven, in het bijzonder voor het midden- en kleinbedrijf (MKB), zonder de ambities voor bescherming van mens en milieu los te laten.⁴³ De conclusies werden ter bekrachtiging via de AWG aan de Milieuraad en Raad voor Concurrentievermogen aangeboden.

Tijdens het Nederlands voorzitterschap kwam REACH aan de orde in de Raad voor Concurrentievermogen van november 2004 en de Milieuraad van december 2004. Naast de resultaten van de Impact Assessment Workshop, werden ook de verplichte uitwisseling van testgegevens over stoffen en de interpretatie van gedeelde gegevens; informatievereisten voor stoffen die in lage volumes op de markt worden gebracht; prioritering in het registratieproces; en registratie of kennisgeving van stoffen in voorwerpen op Raadsniveau besproken.⁴⁴

Onder het Luxemburgs voorzitterschap in de eerste helft van 2005 werd het artikelsgewijs bespreken van de REACH verordening voortgezet. Zo werden Titel IV informatie in de keten; Titel V downstream users; en Titel VI evaluatie van stoffen, afgerond en werd een begin gemaakt met de onderwerpen vergunningverlening en restricties voor gevaarlijke stoffen en bereidingen. Ook werd onder Luxemburgs voorzitterschap een aanvullende impact assessment workshop georganiseerd, waar gekeken werd naar de gevolgen van de REACH voorstellen voor specifieke sectoren.

In de tweede helft van 2005 werden de overgebleven discussiepunten behandeld. Het Brits voorzitterschap presenteerde op 4 november 2005 een compromistekst in de Raad. Gelijktijdig bepaalde het Europees Parlement zijn positie in de eerste lezing. In het EP had het Milieucomité het voortouw in de behandeling van het REACH dossier,⁴⁵ en was rapporteur Sacconi aangesteld. Na de behandeling van vele amendementen bereikte het Europees Parlement, na eerdere overeenstemming in het Milieucomité, in november een positie in de eerste lezing. Een van de discussiepunten van het EP was de verplichte substitutie van zeer gevaarlijke stoffen en versoering van de registratieverplichtingen voor laag volume stoffen.

41) Zie intern VROM document 'Verslag dossierteam REACH 9 februari 2004'.

42) Witmond, B., S. Groot, W. Groen, en E. Dönszelmann, The impact of REACH: Overview of 36 studies on the impact of the new EU chemicals policy on society and business. October 2004, Ecorys and OpendKamp Adviesgroep for Dutch Presidency: The Hague, Netherlands. http://www.eu2004-reach.nl/downloads/Comprehensive_Overview-v2.pdf

43) Voor een analyse van de Workshop en de gevolgen hiervan voor de REACH onderhandelen zie het EVA/REACH Deelonderzoek Impact Workshop, stageverslag Michiel Smulders, Erasmus Universiteit Rotterdam.

44) Zie 'Milieu-resultaten tijdens het EU-Voorzitterschap', 11 februari 2005 (bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 21501-08, nr. 195).

45) Naast de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (kortweg het Milieucomité) waren er negen andere comités (namelijk de Commissie internationale handel, de Begrotingscommissie, de Commissie economische en monetaire zaken, de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken, de Commissie industrie, onderzoek en energie, de Commissie interne markt en consumentenbescherming, de Commissie juridische zaken, de Commissie rechten van de vrouw en gendergelijkheid en de Commissie verzoekschriften) betrokken bij de behandeling van REACH.

In vervolg op de eerste lezing van het EP bereikte de Raad op 13 december 2005 een politiek akkoord over de compromistekst van het Brits voorzitterschap. Onder het Oostenrijks voorzitterschap werd gewerkt aan overeenstemming over de preambule, de verwerking van het politiek akkoord en de vertaling van het Gemeenschappelijk Standpunt, dat uiteindelijk werd aanvaard door de Milieuraad op 27 juni 2006. De verschillen tussen het politiek akkoord van de Raad en de positie van het EP in de eerste lezing werden eerder vergeleken tijdens een speciale conferentie georganiseerd door Oostenrijk in mei 2006.

In de tweede lezing stonden vooral de voorwaarden waaronder zeer gevaarlijke stoffen vervangen dienden te worden door veiligere alternatieven ter discussie. Ook het aantal testen voor laag volume stoffen en de termijn voor bescherming van bedrijfsgevoelige informatie binnen de keten werd in de laatste onderhandelingen aangepast. Na zes zogenaamde 'trilogieën' werd op 30 november 2006 overeenstemming bereikt.⁴⁶ Op 13 december 2006 stemde het EP met grote meerderheid in met het compromis,⁴⁷ en ook de Raad verleende op 18 december 2006 zijn goedkeuring aan het bereikte resultaat.

HET EINDCOMPROMIS REACH EN DE NEDERLANDSE INZET

Onderstaand wordt puntsgewijs ingegaan op de Nederlandse standpunten in de onderhandelingen en de doelbereiking. Hiervoor is onder andere gebruik gemaakt van de kaderinstructie (14 januari 2004), de punten uit het BNC-fiche (23 januari 2004), de Nederlandse *position paper* (5 februari 2004) en brieven van de staatssecretarissen van VROM en EZ over de voortgang van de onderhandelingen (2 mei 2005), het compromisvoorstel van het Brits voorzitterschap (22 november 2005) en het uiteindelijke compromis in tweede lezing (16 december 2006).⁴⁸

Zorgplicht: Nederland was voorstander van het opnemen van een algemene zorgplicht als explicitering van het verschuiven van de bewijslast voor het in de handel brengen van veilige chemische stoffen van overheidsinstanties naar de industrie. Het voorstel stuitte op verzet bij andere lidstaten die het begrip zorgplicht niet kenden in hun nationale (milieu)wetgeving en die vreesden voor een gebrek aan rechtszekerheid. In de uiteindelijke tekst is zorgplicht niet als afdwingbaar voorschrift opgenomen in REACH. Zorgplicht wordt wel genoemd in de preambule, gebaseerd op een amendement van het Europees Parlement.

Verplichte uitwisseling van dierexperimentele gegevens: Nederland was voorstander van de verplichting tot uitwisseling van dierexperimentele gegevens, maar voorzag problemen met de wettelijke implementatie. Het Verenigd Koninkrijk en Hongarije hebben op Europees niveau een gezamenlijk voorstel ingediend, gericht op het beperken van het aantal registraties tot één stof per registratie (OSOR). Het OSOR-voorstel werd op hoofdlijnen gesteund door veel lidstaten, al dienden details verder te worden uitgewerkt om juridische implicaties te voorkomen. In het eindresultaat van REACH zijn bepalingen opgenomen gericht op de minimalisering van dierproeven door onder meer de verplichting tot het delen van dierexperimentele gegevens en doordat de verordening voorziet in beter uitvoerbare en handhaafbare verplichtingen.

46) Trilogieën zijn sessies van onderhandelingen tussen het Europees Parlement uit hoofde van de rapporteur (Sacconi) en twee schaduwrapporteurs, Raad vertegenwoordigd door het (Fins) voorzitterschap en de Commissie.

47) De stemverdeling in het EP op 13 december 2006 was: 529 stemmen voor, 98 tegen en 24 onthoudingen.

48) De brieven uit 2005 en 2006 verwijzen steeds terug naar de speerpunten uit het BNC-fiche, maar worden verwarrend genoeg op andere wijze gepresenteerd in de daar op volgende brieven naar de Tweede Kamer.

Ketenverantwoordelijkheid: Nederland heeft voorgesteld gebruikers in de keten (de zogenoemde downstream gebruikers) de mogelijkheid te geven de leverancier aan te spreken op zijn zorgplicht. Aangezien een afdwingbare zorgplicht het eindcompromis niet gehaald heeft, is deze suggestie slechts ten dele overgenomen. Ondanks de extra bescherming van bedrijfsvertrouwelijke gegevens binnen de keten in het eindcompromis (van drie naar zes jaar bescherming), is de noodzakelijke informatie-uitwisseling binnen de keten ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel aangescherpt.

Actieve openbaarmaking: In de kaderinstructie hechtte Nederland veel belang aan actieve openbaarmaking omdat het publieke toegankelijkheid van de testgegevens als essentiële voorwaarde zag. In de tweede lezing zette het EP sterk in op het beschermen van bedrijfsgegevens (zie ketenverantwoordelijkheid). In het eindcompromis werd besloten de testgegevens na 12 jaar openbaar te maken. Nederland verwachtte dat dit vooral negatieve gevolgen zou hebben voor MKB-bedrijven, al zag het in deze ‘minder wenselijk geachte’ afwijking van het Gemeenschappelijk Standpunt onvoldoende redenen het compromispakket af te wijzen. Wel zijn het Agentschap en de lidstaten de taak toebedeeld om de niet-vertrouwelijke gegevens actief aan het publiek beschikbaar te stellen.

Prioriteringsysteem: Nederland was vanuit het SOMS-gedachtegoed een groot voorstander van prioritering in de registratiefase van die stoffen, die de grootste zorg opleveren voor milieu en gezondheid. Dit kwam voort uit zorgen over de praktische haalbaarheid van de inhaalslag in informatieverzameling over bestaande stoffen die REACH voorstond. Het oorspronkelijke Commissievoorstel uit 2003 behelsde een prioritering op basis van volume. Daarnaast werd in het oorspronkelijke voorstel prioriteit gegeven aan CMR-stoffen. Het BNC-fiche stelde dat ‘deze vorm van prioritering voor de registratieplicht van stoffen echter ontoereikend’ was en gaf de voorkeur aan de bredere *quick scan*. Hoewel Nederland heeft ingezet op een prioritering op basis van volume én stoffeigenschappen, is de volumebenadering uit de Commissievoorstellen leidend gebleven. De prioriteit voor CMR-stoffen is in het eindpakket wel, op basis van een Nederlands voorstel, aangevuld met prioriteit voor stoffen met potentiële PBT en zPzB-eigenschappen in volumes van meer dan 100 ton per jaar.

Uitvoerbaarheid en rol van het Agentschap: In het BNC-fiche werd onder het kopje ‘uitvoerbaarheid en de rol van het Agentschap’ het belang benadrukt van een effectieve en uitvoerbare taakverdeling tussen de lidstaten, Commissie en het Agentschap. Ook werd benadrukt dat het voorstel in onvoldoende mate voorzag in afstemming met aanpalende regelgeving. Tevens werd in de kaderinstructie een zin besteed aan de noodzaak tot het waken voor onnodige administratieve lasten. In de brieven aan de Kamer in 2005 en 2006 werd het beperken van administratieve lasten echter een zwaartepunt in de onderhandelingen. Op deze en andere aspecten van kosteneffectiviteit zal kort worden ingegaan onder onderstaand kopje ‘concurrentiekracht van bedrijfsleven’. Voor wat betreft de rol van het Agentschap, heeft Frankrijk tijdens de onderhandelingen in de Raad een voorstel ingebracht om de rol van het Agentschap te versterken en te centraliseren. Dit voorstel werd gesteund door veel lidstaten, waaronder Nederland onder voorwaarde van enkele juridische waarborgen. De Nederlandse voorstellen ter vermindering van de administratieve ballast van het agentschap zijn echter niet overgenomen. De doorwerking van REACH op andere beleidsterreinen, zoals afvalstoffen en consumentenbescherming, kreeg slechts beperkte steun in de Raad. In het eindcompromis is de scheiding tussen REACH en andere stoffenregelgeving verduidelijkt. Een uitzondering hier op is ‘de nog onvoldoende gerespecteerde vrijheden van maatregelen op het gebied van arbeidsbescherming’.

Concurrentiekracht van bedrijfsleven: Nederland benadrukte in het BNC-fiche het belang van business impact studies die de gevolgen van REACH voor het bedrijfsleven in kaart zouden brengen. Naast de directe en indirecte kosten voor het bedrijfsleven hechtte Nederland ook belang aan verwachtingen van de baten van REACH op volksgezondheid, milieu en arbeidsomstandigheden. In najaar 2004 werd, zoals aangegeven, onder Nederlands voorzitterschap een Workshop georganiseerd om de 36 tot dan toe beschikbare impact assessments met elkaar te vergelijken. Een van de conclusies was de noodzaak tot het zo kosteneffectief mogelijk implementeren van REACH door het bedrijfsleven. Kosteneffectiviteit en in het bijzonder het beperken van (administratieve) kosten voor het MKB werd mede naar aanleiding hiervan een van de hoofdpunten van de Nederlandse inzet. De kosten voor het bedrijfsleven zijn in het eindpakket aanzienlijk verlaagd in vergelijking met ramingen gebaseerd op eerdere voorstellen, onder andere door het verminderen van vereisten voor stoffen in lage volumes.

Gevolgen voor landen/producenten buiten de EU: In de kaderinstructie pleitte Nederland voor nadruk op het naleven van internationale verplichtingen, in het bijzonder WTO-compatibiliteit. Daarnaast diende ook rekening te worden gehouden met mogelijke effecten op exporteurs en producenten in ontwikkelingslanden. Nederland heeft hiertoe in 2005 een voorstel ingebracht, dat gedeeltelijk is overgenomen door de Raad.

Andere punten die niet specifiek in de kaderinstructie naar voren kwamen, maar wel van belang zijn geweest tijdens de REACH onderhandelingen, hebben met name te maken met kosteneffectiviteit, zoals de *informatievereisten voor laag volume stoffen*. In het eindcompromis is het aantal testen dat verplicht wordt gesteld voor laag volume stoffen in sterke mate verminderd. Een uitzondering hierop vormen de stoffen die in laag volume op de markt worden gebracht met CMR-eigenschappen. Deze dienen aan extra testen te voldoen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. *Stoffen in voorwerpen* is een ander punt dat niet naar voren kwam in de kaderinstructie of BNC-fiche, maar wel in de Nederlandse *position paper* en de brief van november 2005. Nederland was voorstander van een notificatieplicht voor producten waarin stoffen van zeer ernstige zorg voorkomen. In het compromispakket is deze notificatieplicht beperkt tot producten waar stoffen van zeer ernstige zorg in voorkomen boven een concentratiegrens van 0,1% én in totale hoeveelheden van meer dan 1 ton per jaar per producent of importeur.

2.4. Afronding Europese besluitvorming en voorbereiding uitvoering

Nadat in december 2006 de Raad en het EP overeenstemming hadden bereikt, trad de verordening in juni 2007 in werking. De uitvoering van REACH laat echter nog even op zich wachten, aangezien de meeste onderdelen van REACH pas vanaf juni 2008 van toepassing zullen worden. Dan begint de pre-registratiefase en wordt het Europees chemicaliën Agentschap operationeel. De registratiefase wordt niet eerder dan juni 2018 afgerond met lage volume stoffen.

Daarnaast zijn er verschillende details van REACH die nog niet in de verordening geregeld zijn en die van groot belang kunnen zijn bij de uitvoering van REACH. Besluitvorming over deze 'details' zal plaatsvinden via comitologie. Zo heeft de Raad het opstellen van een lijst met kandidaat-stoffen voor autorisatie; het besluit tot autorisatieverlening; onder welke omstandigheden stoffen van zeer ernstige zorg '*adequately controlled*' zijn; vaststelling van kwalificatie-eisen voor leden van de Raad van Beroep van het Agentschap; en de werkprocedures voor de Raad van Beroep, gedelegeerd aan comités van (beleids-)deskundigen onder voorzitterschap van de Europese Commissie.

Tevens is de Commissie van plan REACH zes jaar na de aanneming te evalueren. Dit zou kunnen leiden tot amendementen in de verschillende bijlagen en eventueel zelfs tot het opstellen van

specifieke wetgeving ter implementatie. Verschillende lidstaten hebben al verzoeken ingediend bij de Commissie om stoffen of preparaten in deze evaluatie uit te zonderen van REACH. Ook is het mogelijk dat huidige uitzonderingen, zoals het grootste deel van de polymeren en tussenstoffen, juist worden opgenomen in REACH na de evaluatie.

Een van de grote onzekerheden van REACH is de wijze waarop REACH in de praktijk zal gaan werken. Om dit te ondervangen is tijdens de onderhandelingen in de Raad en het EP reeds begonnen met de zogenoemde REACH implementatie projecten (RIPs). De RIPs bestaan uit een REACH procesbeschrijving, het ontwikkelen van een IT-systeem, het ontwikkelen van handleidingen voor de industrie en overheden en het opzetten van het Europese Agentschap. Daarnaast is op EU niveau een aantal praktijksimulaties van start gegaan zoals SPORT en PRODUCE.⁴⁹

2.4.1. Uitvoering in Nederland

Hoewel uit de KPMG/TNO en SIRA Consulting business impact studies van Nederland bleek dat de kosten voor het bedrijfsleven in Nederland minder hoog uitvielen in vergelijking met andere EU landen, werd in Nederland toch veel belang gehecht aan tijdige voorbereiding op REACH door het bedrijfsleven.⁵⁰ Omdat uit onderzoek bleek dat de grootste kostenpost in het stoffenbeleid in Nederland samenhangt met communicatie, heeft de Nederlandse overheid zich in een vroeg stadium gericht op het uitdragen van de nieuwe regelgeving. Zo heeft EZ in nauwe samenwerking met VROM en andere ministeries al in maart 2005 een bewustwordingscampagne gestart voor het bedrijfsleven, die in 2007 een inhoudelijk vervolg kreeg.⁵¹ Deze voorlichtingstrajecten richtten zich voornamelijk op brancheorganisaties en de Kamers van Koophandel. In samenwerking met het RIVM en SenterNovem is de nationale Helpdesk REACH opgezet, waar het bedrijfsleven terecht kan voor vragen over verplichtingen die voortvloeien uit de invoering van REACH.

REACH is een verordening met directe werking, die binnen 20 dagen moest worden ingevoerd. Nederlandse wet- en regelgeving diende te worden aangepast om de inwerkingtreding van REACH correct te laten verlopen. Wetgevingsjuristen van het ministerie van VROM hebben hiertoe een viersporen-aanpak ontwikkeld. Deze aanpak kenmerkt zich door tijdigheid; communicatie met het parlement; reeds tijdens de onderhandelingen REACH testen t.b.v. uitvoeringsregelingen; en anticiperen op vertragende factoren bij de uitvoering.⁵²

De VROM-inspectie is in eerste instantie belast met de handhaving van REACH, in nauwe samenwerking met de Voedsel en Waren Autoriteit en de Arbeidsinspectie. Om problemen met de handhaving van REACH te voorkomen is de VROM-inspectie al begin 2005 betrokken bij de REACH onderhandelingen.⁵³ De VROM-inspectie is samen met de Zweedse handhavingorganisatie trekker van het Europees overleg ter afstemming van de geharmoniseerde handhaving van REACH.

De Nederlandse overheid heeft besloten om de uitvoering van een groot deel van de nationale taken binnen REACH neer te leggen bij een uitvoeringsorganisatie. Bureau REACH is met dit doel in het leven geroepen en is ondergebracht bij het RIVM. Bureau REACH is afgeleid van het Bureau Milieugevaarlijke Stoffen (BMS), dat in het verleden belast was met het uitvoeren van de

49) De SPORT-simulatie was gericht op het gehele proces van pre-registratie tot evaluatie rapport juli 2005 en PRODUCE kijkt naar downstream users.

50) Zie 'Gevolgen en administratieve lasten van REACH* voor het Nederlandse bedrijfsleven' van KPMG/TNO en SIRA Consulting, 30 augustus 2004.

51) Zie 'EU stoffenbeleid REACH', intern VROM document ter voorbereiding van de nieuwe minister.

52) Zie voor een uitgebreide beschrijving van de viersporen-aanpak: H.E. Woldendorp, A. Swart-Bodrij en J.K. Kwisthout. 'REACH komt, de WMS gaat' in Milieu en Recht, 34:8 2007 en paragraaf 3.1.4.

53) Zie o.a. intern VROM document 'Overleg met VROM-inspectie over REACH', 11 maart 2005.

stoffenwetgeving voorafgaand aan REACH. Naast het ministerie van VROM zijn ook de ministeries van VWS en SZW als opdrachtgever betrokken bij Bureau REACH.⁵⁴

54) Zie 'Uitvoeringsorganisatie REACH en interdepartementale samenwerking', 26 april 2007 (Bijlage bij Eerste Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 600, C).

HOOFDSTUK 3 KRACHTENVELD, COÖRDINATIE, CONTROLE EN DRAAGVLAK

De beleidsvorming rond SOMS en REACH vond plaats op een complex speelveld, dat in dit hoofdstuk centraal staat. In paragraaf 3.1. wordt het proces van standpuntbepaling en afstemming tussen VROM, EZ en de overige departementen toegelicht. In paragraaf 3.2. wordt ingegaan op de wijze waarop de bewindspersonen en het parlement getracht hebben het proces op politiek niveau te sturen. De betrokkenheid van het bedrijfsleven en het maatschappelijk veld en de uitvoeringsorganisaties bij dit dossier komt aan bod in paragraaf 3.3. Vervolgens wordt in paragraaf 3.4. nader ingegaan op het Europese krachtenveld en de positie van Nederland ten opzichte van de Europese Commissie, de Raad en Europees Parlement.

3.1. De organisatie van SOMS en REACH binnen de overheid

3.1.1. Organisatie en afstemming

REACH is in december 2003 onderwerp van bespreking geweest in de interdepartementale werkgroep *Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC)*, waar een eerste beoordeling van het Commissievoorstel plaatsvond en besproken werd welk departement als eerstverantwoordelijk zou worden aangewezen voor de verdere behandeling in de Raadsfase.⁵⁵ Gezien de verschillende deelbelangen was het duidelijk dat, naast de trekkersrol van VROM en het ministerie van Economische Zaken (EZ), ook andere ministeries uit hoofde van specifieke (deel-)belangen nauw bij het proces van standpuntbepaling betrokken waren. Dit leidde tot een formele afstemmingsstructuur die schematisch is weergegeven in Bijlage 2. De onderhandelingen en de voorbereidingen voor de Raadsfase vonden plaats op drie verschillende ‘speelvelden’: binnen het ministerie van VROM (weergegeven in de rechterkolom in Bijlage 2), interdepartementaal (middelste kolom) en op Europees niveau (zie linker kolom). Als spin in dit web fungeerde het *dossierteam REACH*, met als deelnemers de dossierhouders bij VROM, EZ, de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie (PV/EU) en een vertegenwoordiger van de Directie Economische en Ecologische Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ/DES) als formele coördinator van het milieubeleid. Het dossierteam was ingesteld ter voorbereiding op het voorzitterschap, maar werd vanwege de positieve ervaringen ook na die periode voortgezet.

Binnen het dossierteam werden de instructies opgesteld voor de Nederlandse onderhandelingsinzet.⁵⁶ Hierbij was het departement van VROM penvoerder, in nauwe samenspraak met EZ. Het ministerie van Buitenlandse Zaken had drie rollen, namelijk het interdepartementaal afstemmen van de Nederlandse standpuntbepaling; het bewaken van de consistentie van de Nederlandse inbreng in REACH in relatie tot andere dossiers; en het woordvoerderschap in de Raadsfase vanuit de Permanente Vertegenwoordiging. BZ probeerde te intermediëren in geval van tegengestelde belangen of opvattingen tussen betrokkenen in de *interdepartementale werkgroep REACH (IW REACH)*, die wat betreft de samenstelling een voortzetting was van de werkgroep SOMS die in dit nationale proces voor de afstemming had gefunctioneerd. In deze zin werd de blauwdruk voor de interdepartementale aanpak van REACH geleverd door de belangenconstellatie van SOMS, met als consequentie dat bepaalde deelbelangen die niet participeerden in het SOMS-traject, zoals het transport van stoffen (een deelbelang dat door het ministerie van V&W wordt vertegenwoordigd), ook in het REACH-proces minder waren betrokken. De mate waarin de integraliteit van de interne standpuntbepaling werd verzekerd was

55) Zie ‘Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken met dertien fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen’, 23 januari 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 22 112, nr. 302.

56) Zoals beschreven in hoofdstuk 2, werd deze gevoed door de regelmatige besprekingen met het maatschappelijk veld en het bedrijfsleven in de Klankbordgroepen SOMS resp. REACH.

afhankelijk van een aantal factoren, waaronder de interne organisatie en afstemming van Europese dossiers binnen het betreffende departement (zie paragraaf 4.1.4).

De instructies zoals opgesteld door het dossierteam en afgestemd in de IW-REACH kwamen vervolgens aan de orde in de interdepartementale *Coördinatiecommissie Internationale Milieuzaken* (CIM). Maar vanwege de complexiteit en tijdsdruk van het proces vond op dit niveau geen inhoudelijke bespreking plaats.⁵⁷ De instructies voor de Permanent Vertegenwoordiger ten behoeve van de COREPER vergaderingen waar REACH aan de orde was, alsmede de instructies voor de bewindslieden in de Raad, verliepen via de gebruikelijke kanalen van het PV-instructie overleg en de CoCo. In de voorbereiding van het voorzitterschap is deze structuur versterkt (zie paragraaf 3.1.4.)

3.1.2. *Het samenspel tussen VROM en EZ*

Het dossier REACH vergde, zoals gezegd, een ietwat bijzondere voorbereiding van de standpuntbepaling op nationaal niveau, omdat twee Raadsformaties bij de onderhandelingen waren betrokken. Niettegenstaande de aanvankelijke nadruk op milieu- en gezondheidsaspecten en het penvoerderschap van DG Milieu bij het opstellen van het voorstel, werd bij de Europese Raad van 16-17 oktober 2003 onder Italiaans voorzitterschap besloten om het dossier REACH te bespreken in de Raad voor Concurrentievermogen (de bewindspersonen van Industrie/Economische Zaken), *in coördinatie met andere raadsformaties*.⁵⁸ ⁵⁹ Niettemin werden bepaalde aspecten van REACH, met name waar het ging om milieu- en gezondheidsaspecten, voor besluitvorming geagendeerd in de Milieuraad, wat sommige lidstaten ertoe bracht voor dit agendapunt hun milieuminister ook naar de Raad voor Concurrentievermogen af te vaardigen.⁶⁰

Het bovengenoemde besluit op hoog politiek niveau compliceerde het binnenlandse proces van afstemming van standpunten voor de nationale inbreng in de onderhandelingen.⁶¹ De verdeling van verantwoordelijkheden en daarmee de ‘trekkersfunctie’ zorgde bij de opstelling van het BNC-fiche voor hoofdbreken op ambtelijk en politiek niveau.⁶² Vanwege het feit dat het SOMS-traject door VROM was getrokken en dit departement ook huis bood aan het Bureau Milieugevaarlijke Stoffen en veel materiedeskundigheid in huis had, leek een eerste verantwoordelijkheid van dit departement voor de hand te liggen. Het departement van Economische Zaken pleitte in de discussie uitdrukkelijk voor explicitering van de *gezamenlijke* verantwoordelijkheid van VROM en EZ, zich beroepend op de Raadsconstellatie op EU-niveau. Na een overleg op DG niveau werd gekozen voor de formulering; *‘eerst verantwoordelijke ministerie: VROM in nauwe samenwerking met EZ’*.⁶³ EZ hield echter bezwaren bij deze formulering. Uiteindelijk is de dossierverantwoordelijkheid van VROM op het niveau van de Ministerraad vastgelegd, inclusief de formulering dat ‘bij de ambtelijke

-
- 57) Ook kwam het voor dat vanwege tijdsdruk de leden van IW REACH en de departementale vertegenwoordigers in de CIM gelijktijdig werden geïnformeerd.
- 58) Europese Raad Conclusies van het Voorzitterschap Brussel 16/17 oktober 2003. Dit in weervil van de positie van Nederland en de overige lidstaten die als initiatiefnemer voor het dossier golden. NL instructie stelde dat behandeling plaats zou moeten vinden in de Milieuraad, met raadpleging van de RvC, zie ook volgende paragrafen. Intern document ‘notitie Europese Raad’ oktober 2003.
- 59) De sterke voorkeur in deze van het Italiaanse voorzitterschap en de lobby van industriebelangen heeft bij deze beslissing waarschijnlijk een belangrijke rol gespeeld.
- 60) Selin, H. ‘Coalition Politics and Chemical Management in a Regulatory Ambitious Europe’, in *Global Environmental Politics*, vol 7 nr 3, augustus 2007, p. 85.
- 61) Dit speelde ook in andere lidstaten, met name die met een gedecentraliseerde EU-coördinatie, zoals Duitsland en Italië.
- 62) Het BNC-fiche geeft een korte samenvatting van de hoofdpunten van het voorstel en de Nederlandse positie en geeft tevens aan welk departement eerstverantwoordelijk is voor het opstellen van de onderhandelingsinstructies en de communicatie met de Kamer. Zie interne notitie 18 december 2003.
- 63) “... in overleg met VWS, SZW, LNV, V&W, BZ, JUST, FIN, IPO”. Kamerstukken TK 2003-2004 22112, nr. 302: Nieuwe commissievoorstellen en initiatieven van de Europese Unie, 23 januari 2004.

voorbereiding in Brussel gezamenlijk [wordt] opgetrokken'.⁶⁴ Ongeacht of REACH werd behandeld in de Milieuraad of de Raad voor Concurrentievermogen was overigens altijd ambtelijke ondersteuning en materiedeskundigheid vanuit zowel VROM als EZ aanwezig. Ook de voortdurende intensieve betrokkenheid van de PV/EU heeft voor continuïteit in de raadsinbreng gezorgd.

De bovenstaande discussie lijkt er debet aan dat de verschillen in de inhoudelijke en procesmatige nadruk van beide departementen op bepaalde punten tijdens het proces scherper over het voetlicht konden komen. EZ legde de nadruk op het creëren van een Europees *level playing field* voor industrie en bedrijfsleven, terwijl VROM enerzijds (inhoudelijk) belang hechtte aan de bescherming van milieubelangen en anderzijds ook (procesmatig) de ervaringen met SOMS als traject van beleidsvernieuwing wilde benutten. Uit gesprekken met betrokkenen en interne notities blijkt dat de ambtelijke samenwerking en persoonlijke verhoudingen gedurende het REACH-traject op enkele strubbelingen na als positief worden gewaardeerd. De sterke persoonlijke betrokkenheid van de Staatssecretaris van Economische Zaken op dit dossier – waarbij zorg voor de lasten van het bedrijfsleven centraal stond – heeft in de onderhandelingen echter doorgespeeld. Zo vond nog ten tijde van het Nederlandse EU voorzitterschap in 2004 een discussie plaats omdat het punt van de voorziene lasten van REACH voor het bedrijfsleven door de Staatssecretaris van EZ politiek werd opgespeeld.⁶⁵ Een tweede voorbeeld is de brief die in september 2005, ten tijde van het afronden van de Raadsonderhandelingen, vanuit EZ, zonder ambtelijk vooroverleg, naar de Kamer werd gestuurd. In die brief vraagt de Staatssecretaris van EZ parlementaire aandacht voor kostenreductie voor het bedrijfsleven (met name het MKB) en doet zij voorstellen voor een versoepeling van REACH in de daartoe benodigde richting.⁶⁶

3.1.3. Het proces van interdepartementale standpuntbepaling

Het proces van interdepartementale standpuntbepaling kenmerkt zich door een diversiteit van deelbelangen en ook verschillende rollen van de betrokken ministeries. In tabel 3.1 is deze belangenconstellatie van de bij REACH betrokken departementen weergegeven.

Betrokkenen en belangen interdepartementaal:
◦ VROM/SAS: inhoudelijke lead stoffenbeleid; schrijfteam
◦ EZ: medetrekker; admin. lasten; bedrijfsleven; <i>level playing field</i>
◦ SZW: arbobeleid; -convenanten
◦ VWS: stoffen in voorwerpen, consumentenbescherming
◦ V&W: stoffen in oppervlaktewater (RIZA); uitzondering transport
◦ LNV: div. uitzonderingen; kunstmest, biociden; boeren
◦ OS: gevolgen REACH voor ontwikkelingslanden
◦ RIVM: expertise (BMS); organisatie in NL
◦ BZ: coördinator; bewaken consistentie; woordvoerder via PV/EU

Tabel 3.1

In het interdepartementale krachtenveld was het voor alle betrokkenen duidelijk dat VROM veruit de meeste inhoudelijke expertise op het stoffenbeleid had. Ook bij de capaciteit bij VROM, waar voltijds drie personen met aanzienlijke materie- en juridische deskundigheid en beleidservaring op het dossier REACH werkten, stak de menskracht van de andere departementen, ook op medetrekker EZ, bleek af. Binnen VROM hadden de dossierbetrokkenen van de afdeling Stoffen en Normstelling een eigenstandige positie vanuit hun grote materiedeskundigheid en ervaringen en netwerk uit het SOMS-programma. De directie Internationale Milieu Zaken bracht, met name in de voorbereiding van het Nederlandse EU-Raadsvorzitterschap in 2004, wel advies en kennis in waar

64) Hiermee waren nog niet alle onduidelijkheden verholpen; nog in de loop van de onderhandelingen is op initiatief van VROM onderzocht wat de consequenties waren van de formulering van de verantwoordelijkheidsverdeling zoals vastgelegd in het fiche. Zie intern memo VROM, 24 maart 2005.

65) Intern memo 23 november 2004.

66) Brief naar de Kamer, 6 september 2005.

het ging om het Europese en bilaterale krachtenveld, om procedures en dossieraanpak. Tevens werd intern binnen VROM reeds in een vroeg stadium bewust de nodige juridische kennis verzameld, vanwege het belang van de tijdige voorbereiding van de implementatie en uitvoering van de REACH verordening. Tel hierbij op de voorkennis van de Europese en nationale belangenconstellatie op het stoffengebied en van de standpunten van diverse lidstaten en spelers door het actief benutten van de detachering van een beleidsmedewerker van VROM bij de Commissie ten tijde van het schrijfproces van het REACH voorstel, en geconcludeerd kan worden dat de inhoudelijke en procesmatige positie van VROM verstevigde gedurende de onderhandelingen.

Mede als gevolg van de hoge mate van complexiteit en tijddruk van het proces waarin REACH gedurende de Raadsfase belandde, heeft deze positie van VROM/SAS logischerwijs invloed gehad op het verloop van de standpuntbepaling en op de verhouding met overige betrokken departementen en dienstonderdelen. Het proces van interdepartementale afstemming wordt door veel betrokkenen positief gewaardeerd. Over de inzet en activiteit van het dossierteam bij VROM/SAS op het REACH dossier wordt door alle betrokkenen intern en extern zonder uitzondering zeer lovend gesproken. Een belangrijk punt was bijvoorbeeld de structurele aandacht die werd gegeven aan het uitnodigen van de contactpersonen bij andere departementen voor diverse interne en externe overleggen. Er was regelmatig overleg waarvoor de benodigde stukken altijd vooraf werden rondgestuurd. Gedurende de Raadsonderhandelingen kwam het wel regelmatig voor dat de in het dossierteam voorbereide onderhandelingsinstructies als gevolg van de hoge tijdsdruk per e-mail werden afgestemd met de overige departementen. Soms werd hierbij binnen enkele uren reactie gevraagd. De wijze waarop hierdoor door de verschillende departementen kon worden gereageerd was afhankelijk van de wijze waarop REACH binnen departementen was opgepakt en georganiseerd. Het is daarbij van belang te benadrukken dat het aan ieder betrokken ministerie zelf is, om de standpuntbepaling *intern* zo te organiseren, dat alle mogelijk relevante deelbelangen de mogelijkheid hebben om binnen het departement hun inbreng te leveren. Deze interne procedure liep in het geval van REACH uiteen: op het ene departement was voor de interne afstemming van de departementale inzet een speciaal dossierteam actief, elders was de mate waarin alle op het departement vertegenwoordigde deelbelangen werden meegenomen een zaak van de individuele woordvoerder.

Wanneer de in het interdepartementale overleg opgebrachte punten ten behoeve van de instructie pasten binnen de zienswijze van het dossierteam, verliep de afstemming over het algemeen naar ieders tevredenheid. Op het moment dat er inhoudelijke discussie ontstond, bijvoorbeeld over de haalbaarheid van bepaalde tekstvoorstellen die raakten aan het deelbelang van departementen, bleek de overmacht aan kennis, menskracht en politieke prioriteit van VROM. Deze stond niet in verhouding tot de geringe tijd en politieke aandacht die vanuit de overige departementen aan dit dossier werd gegeven en die, zoals gezegd, een afspiegeling was van de interne departementale verhoudingen. Hierdoor zijn bepaalde deelbelangen of standpunten niet altijd naar volle tevredenheid van de deelbelangbehartigers meegenomen. VROM gaf in die gevallen als reden aan dat de inbreng onvoldoende haalbaar, ontijdig, of met onvoldoende technische kennis van zaken werd ingebracht. De procedure waarmee met nieuw ingebrachte punten werd omgegaan verschilde bovendien. Bij een specifiek deelaspect is de betrokken dossierhouder door het dossierteam uitgenodigd zelf de eigen visie in de AHG REACH in Brussel te verwoorden. Bij andere discussiepunten werd door VROM/SAS de haalbaarheid als onvoldoende beoordeeld als gevolg waarvan specifieke zorgpunten niet in de instructie zijn opgenomen. Bij de behandeling van dergelijke discussies fungeerde BZ in de rol van mediator, die niet zozeer vanuit de inhoud, maar veeleer vanuit de verantwoordelijkheid voor het proces van afstemming overeenstemming trachtte te verkrijgen.

3.1.4. Afstemming tijdens het voorzitterschap

REACH was aangemerkt als een van de prioriteiten van het Nederlandse EU-voorzitterschap van 2004.⁶⁷ Gedurende dit halfjaar functioneerde de normale afstemmingsstructuren binnen VROM aangevuld met het Voorzitterschapsteam en de Stuurgroep Voorzitterschap (weergegeven in stippelijnen in Bijlage 2). In Brussel werd het woordvoerderschap overgenomen door een delegatielid van VROM/SAS terwijl de PV/EU de AHW REACH voorzat. Omdat vóór het voorzitterschap nog een *position paper* was ingebracht waarin de specifiek Nederlandse zorgpunten onder de aandacht waren gebracht, werd tijdens het voorzitterschap door Nederland bewust een ‘neutrale’ rol aangenomen. Nu de aandacht meer lag bij het proces dan bij de inhoudelijke standpuntbepaling, impliceerde dit dat de instructies sterker door VROM/EZ werden getrokken, wat merkbaar was in de verminderde intensiteit van de interdepartementale afstemming.

3.1.5. Aandacht voor implementatie en uitvoering

De onderhandelingen over de inhoud van Europese regelgeving en de uitvoering van Europese regels door de overheid zijn vaak ambtelijk strikt gescheiden trajecten. Dit heeft in het verleden tot problemen geleid in het natraject en de relatie met het parlement.⁶⁸ Met name wanneer departementen verantwoordelijk zijn voor de implementatie van Europese regelgeving die met meerdere beleidsterreinen samenhangt, wat in het geval van milieuwetgeving vaak het geval is, blijken problemen te kunnen ontstaan. Recht doen aan alle deelbelangen dreigt dan tot vertraging te leiden bij de implementatiewetgeving, waardoor tijdige en correcte implementatie en uitvoering in gevaar wordt gebracht.

Om dergelijk leed te voorkomen is in de aanpak van het dossier REACH door het ministerie van VROM, dat voor de uitvoering verantwoordelijk was, bewust tijdig aandacht geschonken aan de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving. Derhalve is er voor gekozen om de discussie met het parlement over de vormgeving van de uitvoeringswet te scheiden van die over de standpuntbepaling; een opzet die in die vorm op enkele uitzonderingen na geslaagd is. Met hetzelfde doel, het voorkomen van problemen in het ‘natraject’, is door het dossierteam al gedurende de Raadsonderhandelingen bewuste aandacht gegeven aan de voorbereiding van het uitvoeringstraject, met de inzet van een ‘flexjurist’ van het VROM Directoraat-Generaal Milieu die de juridische en wetgevingstechnische angels uit de concept-teksten kon halen.⁶⁹ Om hiertoe op nationaal niveau de geesten rijp te maken, was volgens betrokkenen wel de nodige overtuigingskracht nodig vanwege de normaal gescheiden trajecten van beleidsvoorbereiding en uitvoering, handhaving en inspectie.⁷⁰ Dit verklaart wellicht waarom pogingen vanuit VROM/SAS om de directie Juridische Zaken en de Inspectie (als verantwoordelijken voor de handhaving van REACH bepalingen) bij de onderhandelingen te betrekken, naar de mening van betrokkenen niet succesvol waren. Overigens heeft het tijdig ontwikkelen en samenbrengen van juridische en wetstechnische expertise inzake REACH ook op EU-niveau een rol kunnen spelen in het verhelderen van REACH bepalingen. Zo blijkt in de zomer van 2006 dat problemen dreigen met de nationale implementatieregulering omdat er verschillen in vertaling zijn tussen de Engels en Nederlandse tekst van bijlage XVII waar het gaat om de termijnen. Dit punt is onder aandacht gebracht van het Europees Parlement waarbij het door amendementen is gerepareerd.

67) Notitie Nederlands EU-Voorzitterschap 2004, zoals aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer op 28 mei 2004 en zie ‘Milieuraad; Brief staatssecretaris over ambities Nederlands EU-voorzitterschap’ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 21 501-08, nr. 182.

68) Zie o.a. Rood, Van Keulen, Nollen en Arts 2006, Steunenbergh en Voermans 2006.

69) Zie voor een uitgebreide beschrijving van de (voorbereiding van de) uitvoeringswetgeving ‘REACH komt, de WMS gaat’, Woldendorp, Swart en Kwisthout in M&R en ‘De uitvoeringswet REACH: leerpunten over de uitvoering van een Europese verordening’, in: NTER 2007 p. 141-151.

70) Wel is er in voorjaar 2005 overleg geweest tussen het Openbaar Ministerie en de VROM Inspectie over (de impact van) het dossier REACH.

3.2. Politieke betrokkenheid

3.2.1. Betrokkenheid van bewindspersonen

Wanneer belangentegenstellingen op ambtelijk niveau bleven bestaan, was het aan de individuele departementen om deze op hoogambtelijk of politiek niveau te (laten) adresseren. Hoewel EZ en VROM deze weg actief hebben benut, is het op deze wijze bewust escaleren van het dossier niet op alle departementen een even evidente of eenvoudige operatie geweest. Het succes ervan is bovendien afhankelijk van de politieke belangstelling van de bewindspersoon en de krachtsverhoudingen binnen regeringscoalitie en Ministerraad. Dit gold evenzeer voor de politieke betrokkenheid binnen VROM; de sterke eigenstandige betrokkenheid van de Minister van VROM bij de totstandkoming van concept-AMvB aan tijdens het SOMS-traject (zie paragraaf 3.3.2.) is hiervan een voorbeeld.

Deze invloed van een uiteenlopende mate van politieke belangstelling speelde ook op de andere departementen die bij SOMS en REACH betrokken waren. Zo moeielijk het in bepaalde gevallen bleek om de ambtelijke en politieke leiding voor het dossier te interesseren, zo lastig was het elders om de politieke betrokkenheid van de bewindspersoon te beteugelen. Het ging hier om de contacten met de Kamer, maar ook tijdens een politiek momentum als het verwoorden van de conclusies van de workshop 'impact assessment studies' tijdens het Nederlandse EU voorzitterschap in 2004. Het moge gezien de verhoudingen duidelijk zijn dat in beide gevallen de ambtelijke speelruimte door deze politieke betrokkenheid wordt bepaald. Ook inhoudelijk zijn de speerpunten van Nederland als lidstaat duidelijk beïnvloed door prioriteiten van de opeenvolgende kabinetten. Zo past het verschuiven van verantwoordelijkheden naar het bedrijfsleven uitgewerkt in SOMS binnen de ideologie van kabinet Kok-II. Ook het beperken van administratieve lasten dat uitdrukkelijk een politiek momentum heeft gekregen in de kabinetten Balkenende I-IV, heeft de Nederlandse positie beïnvloed ten tijde van de Raadsonderhandelingen. Deze veranderende politieke context heeft daarmee zijn weerslag gehad op de vertegenwoordiging van (deel-)belangen in de standpuntbepaling en daarmee op de Nederlandse inzet, belangenbehartiging en doelbereiking in onderhandelingen op EU-niveau.

3.2.2. Volksvertegenwoordiging

Een dergelijk gevarieerd beeld komt ook naar voren ten aanzien van de politieke betrokkenheid bij het REACH proces van het parlement. Ten tijde van het SOMS-programma is het parlement door VROM geïnformeerd door middel van de kabinetsnota's en aanvullende brieven. De SOMS-nota's en de voortgang van het traject zijn meerdere malen aan de orde geweest in Algemeen Overleggen in de Tweede Kamer. Ook zijn technische hearings georganiseerd over zowel SOMS als REACH om de volksvertegenwoordigers bij te praten.⁷¹ De informatievoorziening over REACH verliep via VROM en EZ. Daarnaast is over REACH een aantal inhoudelijke debatten gevoerd in de Algemeen Overleggen naar aanleiding van de voortgangsbrieven of in aanloop naar de Raadsvergaderingen.⁷² Ook in de relatie met de Kamer kwam het een aantal malen tot discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de twee trekkende departementen.

Inhoudelijk speelden er voor de Kamer geen belangrijke issues in het REACH dossier. De partijen legden wel verschillende accenten; waar CDA en VVD inzetten op de lasten voor het bedrijfsleven, waren het met name de PvdA en de SP die aandrongen op bescherming van mens en milieu. Ook in de Eerste Kamer is REACH aan de orde geweest, onder andere in een Mondeling Overleg in november 2005 tussen de Eerste Kamer en beide bewindspersonen.

71) De technische hearing over SOMS vond plaats in 2001 en de technische hearing over REACH op 2 november 2005.

72) Zie de Algemeen Overleggen op 9 december 2004, 23 juni 2005, 15 september 2005, 5 oktober 2005, 1 december 2005, 9 maart 2006, 14 december 2006.

Omdat REACH een verordening betrof die binnen 20 dagen in werking zou treden en teneinde discussies in het parlement in een te laat stadium te voorkomen, zijn het uitvoeringstraject REACH en de invoering, in Nederland, van de nieuwe wettelijke bepalingen in de Wet Milieubeheer en Wet Milieugevaarlijke stoffen reeds ten tijde van de onderhandelingen in het parlement besproken. Deze twee trajecten, i.c. de controle van het parlement op de onderhandelingsinstructies en het wetgevingstraject ter implementatie, zijn nadrukkelijk van elkaar gescheiden. Alles in aanmerking genomen lijkt de invloed van de volksvertegenwoordiging op het dossier REACH niet heel groot te zijn geweest, op enkele specifieke interventies na die vooral lijken te zijn geïnspireerd door de actieve lobby van deelbelangen.⁷³

3.3. Relaties met het maatschappelijk veld

Het proces van totstandkoming van SOMS en REACH beperkte zich zoals gezegd niet tot de overheid. In de navolgende paragrafen wordt kort ingegaan op de relaties van de overheid met de belangrijkste medespelers vanuit het maatschappelijk veld: belangengroepen en bedrijfsleven. Voor een nadere analyse van deze verhouding wordt verwezen naar de deelonderzoeken in EVA/REACH ‘NGO’s’ en ‘Bedrijfsleven’.

3.3.1. Belangengroepen

VROM/SAS had in 1999 het Klankbord SOMS in het leven geroepen, met als doel het bedrijfsleven en de NGO’s in Nederland een platform c.q. overlegstructuur te bieden waar deze hun standpunten over herziening van het bestaande chemische stoffen beleid kenbaar konden maken. Dit om de ‘input’ van belangengroepen en het bedrijfsleven nadrukkelijk te organiseren en hen te betrekken bij het ontwikkelen van een visie en strategie. Vanuit de belangengroepen valt op dat een kleine groep relatief kleine organisaties present en actief was,⁷⁴ terwijl een aantal van de grote NGO’s (Consumentenbond, Milieudefensie, WWF) er voor kozen niet deel te nemen in de overleggen. Hieruit blijkt, zoals ook het geval is bij ander onderzoek naar de rol van het maatschappelijk veld bij de totstandkoming van Europese regelgeving, dat de invloed van persoonlijke inzet en belangstelling van medewerkers van capaciteitsgeringe NGO’s op de inzet vanuit de organisatie groot is.⁷⁵

De belangrijkste episode in de relatie tussen overheid en maatschappelijk veld was ongetwijfeld de verstoring ten tijde van de vormgeving van SOMS. In augustus 2000 gaven de NGO’s die tot dan toe in het Klankbord SOMS bij de ontwikkeling van de beleidsvernieuwing betrokken waren, in een brief aan de Minister van VROM aan hun deelname aan SOMS op te schorten vanwege de keuze voor een convenant in plaats van regelgeving. Een van de redenen die voor deze breuk werd aangegeven was dat naar het oordeel van de maatschappelijke organisaties vanuit de overheid te weinig concrete voorstellen werden aangedragen. Een andere reden voor zorg was het feit dat de gesprekspartners uit het bedrijfsleven, grote afnemers en de detailhandel niet vertegenwoordigden. Ondanks dat er hierna niet meer werd gewerkt aan een tripartiet convenant, bleven de NGO’s na het verschijnen van de strategienota wel betrokken bij het SOMS-traject, zij het in de minder ambitieuze rol van commentator.

Tijdens de REACH onderhandelingen werden de betrokken NGO’s door VROM actief geïnformeerd over de stand van zaken. Het feit dat zij bij SOMS nauw betrokken waren bij het vormgeven van beleid en bij REACH slechts werden geïnformeerd en geconsulteerd, wat vanuit de verschillende verantwoordelijkheden van de overheid –het beleidsvernieuwingsproces SOMS versus

73) Voor een verdere analyse verwijzen wij naar EVA/REACH Deelonderzoek Parlement, Universiteit Maastricht.

74) Bij SOMS waren met name de Stichting Natuur en Milieu en de Stichting Noordzee actief betrokken. Ten tijde van de REACH onderhandelingen valt bijvoorbeeld de activiteit op van de relatief kleine belangengroepering Women in Europe for a Common Future, een netwerkorganisatie ten bate van een duurzame woonomgeving. Ook Greenpeace was erg actief in de REACH fase.

75) Berg, E. van den, *De lange weg naar Brussel. De Europese betrokkenheid van Nederlandse maatschappelijke organisaties en hun leden*. Den Haag: SCP, 2006.

Europese onderhandelingen t.b.v. regelgeving REACH– op zichzelf begrijpelijk is, heeft tot onduidelijkheid geleid.⁷⁶ Overigens geven de betrokken organisaties aan dat zij hun eigen rol meer zien als commentator, dan als medebepaler van de beleidsstrategie. Deze rol was in hun ogen weggelegd voor de overheid.

3.3.2. *Bedrijfsleven*

Zoals geldt voor de belangengroeperingen, zijn de verhoudingen zoals die in het SOMS-proces zijn ontwikkeld, ook bepalend geweest voor de verhoudingen met het bedrijfsleven gedurende SOMS en REACH. Het chemische bedrijfsleven verenigd in de VNCI nam in de Werkgroep Chemische Stoffen van VNO-NCW het voortouw. In een later stadium is ook de koepel UNICE actief geworden. De CEFIC, de Europese koepel van chemiebedrijven waarbinnen met name een aantal grote bedrijven (BASF, DOW, Shell) veel gewicht in de schaal legt, had reeds aangegeven dat zij zeer kritisch stond tegenover de oorspronkelijke ideeën zoals geformuleerd in het Witboek, met name op het punt van de introductie van nieuwe beoordelingsmechanismen. Deze zouden de concurrentiekracht van Europese bedrijven kunnen schaden. De belangenbehartiging van deze grote bedrijven richtte zich in de Commissiefase op DG Ondernemingen, wat leidde tot afzwakking van het voorstel ten opzichte van het oorspronkelijke Witboek.⁷⁷ Tijdens de onderhandelingen heeft deze lobby via de nationale contacten in de Raad en het Europees Parlement invloed gehad op de diverse standpunten en amendementen.⁷⁸ Deze industriële lobby heeft in de loop van de beleidsvorming rond REACH aan gewicht gewonnen in verhouding met de ‘groene’ coalitie van lidstaten die het initiatief tot een beleidsvernieuwing hadden geagendeerd, wat leidde tot een accentverschuiving in de inhoudelijke bepalingen van de REACH verordening.

Bij de vormgeving van het stoffenbeleid waren door VROM/SAS reeds in de SOMS-fase de bestaande contacten met de industrie versterkt en georganiseerd in het Klankbord SOMS. Het bedrijfsleven legde al ten tijde van de intentieverklaring in 2001 de nadruk op het verminderen van de negatieve effecten van REACH in de vorm van ‘administratieve lasten’. Het laatste was een speerpunt van kabinetsbeleid van de kabinetten Balkenende I-IV en werd op politiek niveau vanuit EZ meermalen nadrukkelijk onder de aandacht gebracht. EZ was overigens ook trekker van het ‘voorlichtingstraject REACH’ parallel aan de beleidsvoorbereiding van REACH, om het bedrijfsleven voor te bereiden op de uitwerking van de nieuwe regelgeving voor stoffenregistratie.⁷⁹ Specifieke brancheorganisaties wisten daarnaast de (vertrouwde) weg naar andere departementen (zoals SZW en LNV) te vinden.

De verhouding tussen overheid en bedrijfsleven in het stoffendossier verslechterde door de discussie over het ontwerp-wijzigingsbesluit in het laatste traject van SOMS. Dit stuk werd door VROM conform de gebruikelijke notificatieprocedure in juli 2002 aangemeld bij de Europese Commissie en vanuit daar voorgelegd aan de Europese wetgevingsspecialisten in de lidstaten.⁸⁰ Dit leidde onder meer van Franse kant tot een aantal bewaren aangaande de juridische houdbaarheid en tot een reactie vanuit de chemische koepelorganisatie CEFIC, waarin de zorg werd geuit dat het

76) Voor een verdere analyse verwijzen wij naar EVA/REACH Deelonderzoek NGO's, stageverslag Bas van Huut, Universiteit Leiden.

77) Met lagere registratievereisten, uitzonderingen voor polymeren en striktere regels over vertrouwelijkheid van (test)gegevens, zie Selin, *ibid.* 2007, p 80, zie ook *The Economist*, oktober 2003.

78) Met name de kanalen via de Duitse federale overheid en de Länder zijn hiertoe benut. Zie ook de brief van Blair, Chriac en Schröder aan Commissievoorzitter Prodi waarin de nadruk werd gelegd op de mogelijk schadelijke gevolgen voor de concurrentiepositie van de Europese industrie, die werd gestuurd kort voor het uitkomen van het herziene Commissievoorstel en zie *The Toxic Lobby* van Greenpeace, mei 2006 voor de analyse van de industrie lobby door Greenpeace. Door de industrie is in deze voorfase ook een groot aantal impact studies uitgevaardigd, die overigens soms dermate onderling tegenstrijdig waren dat de georganiseerde lobby volgens betrokkenen fragmenteerde in de loop van het proces.

79) In dit voorlichtingstraject werd vanaf maart 2006 samengewerkt met VROM, SZW, VWS en LNV, de koepelorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland en de brancheorganisaties VNCI, FME, Koninklijke Metaalunie, VVVF, FOCWA, NVZ en VHCP. Vanaf het najaar van 2006 waren de REACH-helptekst voor gerichte vragen en inhoudelijk voorlichtingsmateriaal beschikbaar via het EZ agentschap SenterNovem.

80) Notificatienummer 2002/292/NL conform richtlijn 98/48/EG, notificatie technische voorschriften.

Nederlandse beleid op het punt van de categorisering van stoffen naar risico uit de pas dreigde te lopen met de voorgenomen EU regels.⁸¹ Om deze bezwaren te onderzoeken legde de Europese Commissie Nederland een zgn. ‘standstill’ op, die is verlengd tot juli 2003. Met het oog op het te verschijnen Commissievoorstel en de bovengenoemde bezwaren is de AMvB destijds niet in werking getreden. De concept-AMvB werd overigens door Nederland niet ingetrokken, omdat het naar de inschatting van het dossierteam gedurende de onderhandelingen de functie van drukmiddel kon vervullen om aan te geven dat het de Nederlandse overheid ernst was met de zorgen over screening en prioritering.⁸²

Deze episode luidde feitelijk het einde in van het SOMS-traject, daar door Nederland vanaf dat moment de aandacht werd verlegd naar de mogelijkheden tot beïnvloeding van de voorgenomen Europese regelgeving op stoffengebied. VROM koos er in het vervolgtraject voor om de politieke en ambtelijke aandacht nadrukkelijk te richten op de inbreng van het nationale standpunt in de REACH onderhandelingen. Dit ging logischerwijs ten koste van de aandacht op nationaal niveau voor reeds ingezette aspecten van SOMS, zoals de bedrijfsmatige uitvoeringsaspecten, met het testen waarvan inmiddels enige ervaring was opgedaan in de vorm van een aantal ‘proeftuinen’.⁸³ Omdat de aandacht van VROM inmiddels bij REACH lag, is deze uitvoeringsproblematiek door SZW opgepakt, zoals het VASSt-project en het Convenant Stoffen. Ook werd in het kader van REACH onder meer een instrument ontwikkeld ten behoeve van de REACH implementatie projecten (RIPs). Een aantal departementen participeerde in deze RIP’s, alsmede het RIVM. Door betrokkenen wordt dit ervaren als een buitengewoon nuttig traject, waarbij waardevolle ervaringen en contacten zijn opgedaan ten behoeve van de huidige fase van implementatie en uitvoering van REACH.

3.4. Nederland in het Europese krachtenveld

3.4.1. Belangenconstellatie in de Raad

Volgens betrokkenen viel de Nederlandse delegatie in de besprekingen op Raadsniveau zowel ambtelijk als politiek op door de presentie, activiteit, brede inzet (i.t.t. lidstaten die zich op enkele specifieke punten richtten) en deskundigheid. Nederland bekleedt binnen de EU een relatief stevige positie op het dossier chemische stoffen. Deze is te danken aan de hoge kwaliteit van de aanwezige expertise, zowel in het opleidingsaanbod, de wetenschap als ook bij de overheid, maar ook aan het feit dat veel chemische bedrijven in Nederland zijn gevestigd en veel stoffen via ons land worden doorgevoerd. Doordat het beleidsproces in Nederland zo is georganiseerd dat op basis van expertise inbreng kan worden geleverd (‘korte lijnen’), en Nederlandse experts bovendien beschikken over een breed netwerk en relatief goede talenkennis, kan de aanwezige kennis tijdig en effectief op EU niveau worden ingebracht.⁸⁴

In het krachtenveld van de Raad kan Nederland met inzicht achteraf worden ingedeeld bij een coalitie van ‘groene’ lidstaten, waarbinnen Zweden een leidende rol had, en die verder bestond uit Oostenrijk, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk (VK).⁸⁵ Deze groep van lidstaten had het voortouw in het politiek agenderen van het ‘Zwartboek’, waarmee de Raad de Commissie in juni 1999 verzocht nadere voorstellen voor regelgeving uit te werken.⁸⁶ Aanvankelijk was ook Duitsland van deze partij, maar als gevolg van interne belangentegenstellingen en mede onder invloed van de

81) Brief van de CEFIC aan Sabine Lecrenier, DG ENT, 2 oktober 2002, Comments on the draft Dutch Decree on the Registration on Chemicals, as notified to the Commission under the reference number 2002/292/NL-COOC.

82) Intern VROM document ‘Aanbiedingsformulier Stas-staf Registratiebesluit’ 17 juni 2003. De concept-AMvB is begin april 2007 formeel ingetrokken.

83) Deze proeftuinen zijn o.a. uitgewerkt in VASSt.

84) Op de rol van de expertise wordt nader ingegaan in EVA/REACH Deelproject Experts, Erasmus Universiteit Rotterdam.

85) Deze lidstaten namen gezamenlijk het initiatief om het Zwartboek te agenderen. Tekstvoorstellen gedurende de REACH onderhandelingen zijn door deze lidstaten meestal unilateraal ingebracht.

86) Een belangrijk forum was het reguliere overleg van bevoegde autoriteiten bij de overheden van de lidstaten, zie o.a. ‘Report of the ad-hoc meeting of the competent authorities’, 19 maart 1997.

industriële lobby verschoof het zwaartepunt in de Duitse positie gedurende de onderhandelingen in de richting van (bescherming van) de industrie en het bedrijfsleven. Daarbij werd aansluiting gevonden bij de coalitie van Zuid-Europese lidstaten, waaronder Italië maar ook Ierland, die gedurende het proces de aandacht vroeg voor de mogelijk negatieve economische gevolgen van Europese regelgeving en verplichtingen.

Het feit dat de onderhandelingen over REACH samenvielen met de toetreding van tien nieuwe lidstaten had het proces aanzienlijk kunnen compliceren. De voorbereiding en gewenning aan de nieuwe Raadsconstellatie, in combinatie met de verkiezingen voor het Europees Parlement en het aantreden van een nieuwe Commissie, had een vertragend effect kunnen hebben op de Europese behandeling van dossiers gedurende 2004. In de praktijk lijkt het effect van de uitbreiding op het dossier REACH echter gering te zijn geweest, daar de toetreders vanwege hun relatief minder ontwikkelde milieubeleid inhoudelijk weinig bijdroegen aan de discussies en bovendien ten aanzien van specifieke standpunten relatief makkelijk aansluiting vonden bij de bestaande coalities.⁸⁷ Er is getracht de nieuwe lidstaten actief te betrekken in de onderhandelingen. Zo heeft het VK het OSOR voorstel samen met Hongarije ingediend, en hebben Malta en Slovenië gezamenlijk een voorstel voor informatievereisten laag volume stoffen ingebracht.

3.4.2. Europese Commissie

De coalitie van lidstaten die herziening van stoffenregelgeving op Raadsniveau had geagendeerd, vond een gewillig oor binnen DG Milieu van de Europese Commissie, mede door de politieke betrokkenheid van de (Zweedse) Eurocommissaris Wallström. Na een korte maar intensieve internetconsultatie, waarin vanuit Nederland een aantal deelbelangen individueel hun input hebben geleverd, werd het voorstel in het schrijfteam tussen de meest betrokken Directoraten-Generaal Milieu (ENV) en Ondernemingen (ENT) bij de Europese Commissie aangepast. REACH werd in deze fase nog nadrukkelijk gezien als een ‘milieudossier’,⁸⁸ maar reeds was de (politieke) spanning met bedrijfsmatige en economische doelstellingen zichtbaar, die tot en met de besluitvorming in Raad en EP de onderhandelingen tussen REACH zou domineren. Betrokkenen benadrukken dat op het niveau van het schrijfteam goed werd samengewerkt in het samenspel tussen deze twee DG’s (ENV en ENT). Maar in het proces van ‘interservice consultatie’ domineerde het machtspeel tussen ‘economie’ en ‘ecologie’, waardoor andere ‘deelbelangen’ zoals arbeidsomstandigheden en gezondheidsaspecten minder aandacht kregen. Deze belangenconstellatie maakte ook dat de Commissie in het vervolgtraject van onderhandelingen zat ‘vast geverfd’, waardoor zij volgens betrokkenen minder flexibel kon omgaan met de diverse wensen en voorkeuren vanuit de lidstaten en het Europees Parlement.

Als gevolg van de ervaringen opgedaan met het SOMS-traject, die VROM/SAS doelbewust internationaal wilde uitzetten, kwam het plan op om een Nederlandse stoffenexpert vanuit de Rijksoverheid bij de Europese Commissie te detacheren. Dit zou de mogelijkheid bieden het schrijfproces van binnenuit te volgen en – niettegenstaande de tijdelijke positie als ‘neutraal’ Europees ambtenaar – eventueel te beïnvloeden. Overigens bestonden er binnen VROM ook enige aarzelingen bij dit voornemen. Door sommigen werd het vooral gezien als een verlies aan eigen expertise waarvan de opbrengsten onzeker waren en hoe dan ook pas over langere tijd zichtbaar zouden zijn. Door de nodige overtuigingskracht in te zetten en de steun van het afdelingshoofd is een beleidsambtenaar van de afdeling VROM/SAS/SN met veel kennis van het bestaande stoffenbeleid en het beleidsproces, uiteindelijk van februari 2001 tot december 2003 als ‘*expert national detaché*’ binnen de Commissie part-time geplaatst geweest in de voorbereidingsunit REACH.⁸⁹ Door actief gebruik te maken van deze positie van een Nederlandse stoffenexpert middenin het schrijfproces, en van de korte lijnen tijdens zijn part-time detachering met de

87) Selin, Henrik, ‘Coalition Politics and Chemical Management in a Regulatory Ambitious Europe’, in: *Global Environmental Politics*, vol 7 nr 3, augustus 2007.

88) Rechtsbasis was art 95 EG.

89) De detachering ving aan kort na het verschijnen van het Witboek en de SOMS strategienota in Nederland. In december 2003, wanneer de detachering afliep, verscheen van het REACH-voorstel van de Commissie.

beleidsdirectie bij VROM, is door VROM/SAS een grote hoeveelheid kennis over de ideeënvorming in de Commissiefase en van de belangen en standpunten van andere partijen opgedaan. Dit is van onschatbare waarde geweest in de positiebepaling en ten tijde van de onderhandelingen. Doordat deze Nederlandse ambtenaar zelf meeschreef aan het Commissievoorstel, is het aan te nemen dat het voorstel zelf ook is beïnvloed door de Nederlandse beleidscontext, kennis en ervaring (o.a. opgedaan in het SOMS-traject) van een van zijn auteurs. Daarnaast droeg de detachering ook bij aan het imago van Nederland als kennisland op stoffengebied, mede omdat betrokkene zich zeer open heeft opgesteld in de relatie met experts uit andere lidstaten en andere delegaties diverse malen assistentie heeft geboden in het formuleren van nationale zorgen en voorkeuren.

3.4.3. Europees Parlement

Ook binnen het Europees Parlement hebben de in het voorgaande geschetste uiteenlopende belangen het proces gedomineerd, zowel in de verschillende parlementaire commissies, maar ook binnen de politieke groepen. Het REACH voorstel is behandeld in de Milieucommissie, waarbinnen enkele actieve leden zich reeds na verschijning van het Witboek hadden uitgesproken ten faveure van de 'groene' coalitie en de oorspronkelijke Commissieplannen. Maar liefst negen andere commissies hebben in de voorbereiding van de eerste lezing een opinie uitgebracht. Het is hierbij opmerkelijk dat bepaalde Europarlementariërs in het proces van aggregatie van amendementen binnen politieke groepen en commissies met name de nationale (industrie-)belangen met verve over het voetlicht brachten. In dit kader valt de actieve lobby van enkele Duitse Europarlementariërs op, evenals het rapporteurschap van de Zweedse Europarlementariër Schörling. Niettegenstaande deze soms scherpe interne controverse en stevige lobby is het EP er in geslaagd door het inbrengen van in totaal 1039 amendementen een groot stempel op de onderhandelingen en het eindresultaat te drukken.⁹⁰

Hoe is vanuit Nederland omgegaan met deze relatief belangrijke speler in het Europese onderhandelingstraject? Ten tijde van de ontwikkeling van het nationale SOMS-traject is over deze beleidsstrategie informatie gezonden naar Nederlandse Europarlementariërs, zoals de in Nederland opgedane ervaringen ook in bilaterale gesprekken met de mede-lidstaten werden opgebracht. Tijdens de lezingen door het Europees Parlement over REACH hebben enkele Nederlandse Europarlementariërs zich zeer actief betoond in het proces van het formuleren en inbrengen van amendementen. Zij onderhielden daartoe ook op regelmatige basis contacten met vertegenwoordigers van de (chemische) industrie en NGO's. Het ministerie van VROM heeft zich in deze fase bewust op de vlakte gehouden en niet actief geprobeerd het standpunt van Nederlandse Europarlementariërs te beïnvloeden.⁹¹ Wel zijn er contacten geweest tussen VROM en Nederlandse Europarlementariërs gericht op informatievoorziening.⁹² De verwachting bestond dat het EP het dossier met name politiek zou vormgeven, terwijl de Nederlandse overheid, die sterk inzette op de werkbaarheid van REACH, toch vooral zijn voordeel kon doen met inbreng ten tijde van het meer 'technische' onderhandelingsproces in de Raad. Sommige respondenten refereren bovendien aan vermeende nationale richtlijnen die ambtelijk contact met het EP zouden verbieden, zoals ook in de contacten met het nationale parlement terughoudendheid moet worden betracht.⁹³

90) Er waren 1039 amendementen in de eerste lezing, waarvan er 430 werden aangenomen. In de tweede lezing werden door het EP 450 amendementen ingediend, waarvan er 173 zijn aanvaard. Zie Beunderman, M. 'REACH Chemicals Law makes progress' in EUObserver, 10 November 2005.

91) Uitzondering hierop is een juridisch punt dat door Nederland tijdens de tweede lezing is opgebracht in de tekstuele onderhandelingen tussen Raad en EP. Het ging hier niet om een poging tot belangenbehartiging maar om het repareren van een mogelijk juridisch deficit.

92) Zo heeft een expert van VROM inhoudelijke informatie geleverd aan Nederlandse Europarlementariërs tijdens twee lunchbijeenkomsten georganiseerd door de PV/EU.

93) Overigens lijkt het erop dat vanuit de politiek wel werd uitgegaan van het bestaan van ambtelijke contacten met het EP, zo blijkt uit een memo van overleg tussen bewindspersonen VROM en EZ: 'Daarna [na het verschijnen in de commissie van bewindspersonen] zouden de contacten met het EP via het ambtelijk apparaat moeten verlopen'. Zie intern document 'voorbereiding voorzitterschap', gespreksverslag Van Geel en Brinkhorst, dd. 17 maart 2004.

Het ministerie van Economische Zaken heeft zich wel actief opgesteld in de contacten met (assistenten van) Europarlementariërs en het onder de aandacht brengen van specifieke (economische) zorgpunten. Dit moet volgens betrokkenen gezien worden in het licht van de Europese ervaring en betrokkenheid van de bewindspersoon, die maakte dat door de politiek-ambtelijke leiding in het algemeen een grotere aandacht voor het EP werd aangemoedigd.

In dit hoofdstuk stond het krachtenveld centraal, waarin de besprekingen van SOMS en REACH hun beslag hebben gekregen. Daarbij is in het kader van de deelstudie 'interdepartementaal' in het bijzonder gekeken naar de manier waarop het proces van standpuntbepaling en coördinatie tussen VROM, EZ en de overige departementen in het dossier REACH vorm heeft gekregen. Ook is stil gestaan bij de wijze waarop het parlement, het bedrijfsleven en NGO's gedurende het proces nauw bij dit dossier zijn betrokken. Tenslotte is geanalyseerd hoe Nederland heeft geopereerd in het Europese krachtenveld van Commissie, Raad en Europees Parlement. In het navolgende hoofdstuk wordt ingegaan op de bevindingen van deze analyse en de consequenties voor de inzet op en aanpak van vergelijkbare Europese dossiers.

HOOFDSTUK 4 BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk worden de bevindingen ten aanzien van de drie vragen in dit rapport besproken: wat wilde Nederland/VROM bij SOMS/REACH bereiken (de inzet), hoe is hiertoe geopereerd (de aanpak), wat is er bereikt en wat was de Nederlandse bijdrage hieraan? Een belangrijke vraag bij de waardering en evaluatie is of en in hoeverre in de aanpak en inzet voor REACH is tegemoet gekomen aan de aandachtspunten voor effectieve belangenbehartiging. Het gaat om een aantal factoren: het belang van kennis en (pro-) actieve betrokkenheid; het maken van keuzes in timing en prioriteiten; de nadruk op ‘Europese’ compromisvorming in plaats van een nadruk op het eigen beleidsgelijk en het borgen van de consistentie en integraliteit van de interne en interdepartementale belangenafweging.

4.1. Aanpak en tactiek

4.1.1. Ambitie SOMS-REACH

De ervaringen met het nieuwe nationale paradigma voor het stoffenbeleid SOMS inspireerden Nederland tot actieve betrokkenheid bij het initiatief voor een Europese beleidsherziening. Reeds ten tijde van de ontwikkeling van SOMS was het voornemen om deze beleidsfilosofie, waarbij belangenorganisaties en bedrijfsleven nauw bij de beleidsvorming werden betrokken, onder de aandacht te brengen van de Commissie, de lidstaten en het Europese bedrijfsleven. In de voortgangsrapportage SOMS in 2001 wordt dit als volgt verwoord:

‘Zolang het nieuwe Europese stoffenbeleid nog niet is vastgelegd, via EU-regelgeving, zal Nederland de gedachtevorming in de EU beïnvloeden door de strategie uit de strategienota alsmede de uitwerking van die strategie, zoals bijvoorbeeld de criteria en beslisregels uit deze voortgangsrapportage actief onder de aandacht van Commissie en lidstaten te brengen.’⁹⁴

In dit kader werd in de Kabinetsnota SOMS gewezen op eerdere ervaringen met Europese invloedspogingen, waarbij Nederlandse regelgeving met succes was omgezet in communautaire voorschriften.⁹⁵ Een aantal betrokken spelers met veel ervaring in het proces van Europese beleidsvorming (zoals het ministerie van EZ, het Bureau Milieugevaarlijke Stoffen en de toenmalige directie Internationale Milieuzaken (IMZ)) benadrukten het belang van een nadruk op ‘Europese’ oplossingen; één van de factoren voor belangenbehartiging die in hoofdstuk 1 worden aangegeven. Voorkomen moest worden dat de indruk zou ontstaan dat Nederland het eigen Kabinetsbeleid aan de Europese partners zou willen ‘opleggen’.⁹⁶ De specifiek Nederlandse ‘polder’-aanpak van SOMS zou weinig weerklank kunnen vinden bij die lidstaten en EU instellingen, die meer neigen naar ‘top-down’ regelgeving en een hiërarchischer verhouding kennen tussen overheid en bedrijfsleven.

Dit laatste leek bewaarheid te worden toen de Europese Commissie zijn Witboek publiceerde. De Nederlandse overheid toonde openlijke teleurstelling over de tekst, die in vergelijking met het voorgestane beleid een ‘centralistischer’ aanpak met sterkere overheidsbemoeyenis uitstraalde.⁹⁷ In het SOMS-traject had immers juist de nadruk gelegen op open onderlinge kennisuitwisseling tussen de overheid, belangengroepen en het bedrijfsleven over wederzijdse zorgen en standpunten. Doordat deze trend naar regulering gedurende de onderhandelingen over REACH manifester werd,

94) Voortgangsrapportage uitvoering SOMS, VROM-2002-29, december 2001.

95) Zie ‘Strategienota Omgaan Met Stoffen’, zoals vastgesteld door de Ministerraad op 16 maart 2001, p. 53.

96) Deze waarschuwing werd ook geuit in de paragraaf ‘aandachtspunten stoffenbeleid’ in Verschuuren, J.M., C. Bastmeijer en A. Schout (2002) ‘Europese dialoog over voorstellen tot aanpassing van de Nederlandse milieuwetgeving’, een adviesrapport ter optimalisering van de VROM inzet in Europa uitgevoerd in opdracht van dit departement.

97) Zie coördinatie-documenten interdepartementale standpuntbepaling eerste reactie Witboek, maart 2001.

werd de voorsprong die Nederland door SOMS had opgebouwd minder relevant, ten gunste van een pragmatischer opstelling ten aanzien van het nieuw te creëren Europese systeem. Naarmate door betrokkenen binnen VROM/SAS meer ervaring werd opgedaan met het Europese spel van ‘geven en nemen’ kwam de nadruk te liggen op de inbreng van speerpunten uit SOMS in de REACH-onderhandelingen.

4.1.2. Commissiefase

Een belangrijke factor voor ‘effectief opereren’ is de gerichte en pro-actieve inbreng van kennis in het beïnvloeden van het denk- en schrijfproces. In het Europese proces is de Europese Commissie hiertoe de aangewezen instelling. Het besluit om ten tijde van het schrijfproces van het REACH-voorstel een expert vanuit de Nederlandse overheid bij de Commissie te detacheren was volgens betrokkenen echter niet zozeer ingegeven door overwegingen van strategische aard. Veeleer waren het persoonlijke belangstelling en betrokkenheid die bij deze plaatsing een grote rol hebben gespeeld. Intern moest zelfs enige aarzeling worden overwonnen - tenslotte zou er hiermee wel een arbeidsplaats ‘verloren gaan’ voor het nationale proces - terwijl het mogelijke Europese resultaat onzeker was en zich hoe dan ook pas op de langere termijn zou manifesteren.

Achteraf gezien is deze detachering wel strategisch benut, in de zin dat de hierdoor opgedane kennis over het gedachtegoed van de Commissie, de standpunten van diverse lidstaten en het netwerk van belangrijke spelers in Europa van grote waarde is geweest voor de positiebepaling van VROM en ten tijde van de onderhandelingen. De detachering droeg bovendien bij aan het imago van Nederland als kennisland op stoffengebied en maakte het van beide kanten (Commissie en Nederlandse overheid) makkelijk om bepaalde ideeën en suggesties via korte lijnen uit te zetten en op haalbaarheid te toetsen.

Ook in het interdepartementale proces van standpuntbepaling heeft de *insiders* kennis van VROM van het Commissietraject volgens betrokkenen een rol gespeeld. VROM kon deze kennis immers benutten om de nationale instructie aan de Europese realiteit aan te passen, wat ook betekende dat zij de haalbaarheid van bepaalde (tekst-)voorstellen van andere ministeries soms in twijfel trokken. Sommige van de betrokken deelbelangen geven aan zich bij tijd en wijle op achterstand te hebben gevoeld, wanneer deze discussie er toe leidde dat hun voorstellen niet of in gewijzigde vorm door het dossierteam werden overgenomen. Dit gold met name voor die ministeries die eigen inzicht in de Europese belangenconstellatie (bijvoorbeeld vanwege gebrek aan eigen capaciteit, netwerk of materiedeskundigheid) ontbeerden en daartoe afhankelijk waren van de inzichten van de onderhandelaars. Dit punt onderstreept het belang van wederzijds vertrouwen in het interdepartementale proces.

4.1.3. Onderhandelingen Raad en EP

Zoals gezegd verschilde de aard van REACH van de beleidsfilosofie achter SOMS. Niettemin boden het netwerk en de inhoudelijke kennis die in SOMS waren ontwikkeld Nederland in de Raadsfase van onderhandelingen grote meerwaarde in de vorm van een kennisvoorsprong en inzicht in de posities van actoren zowel nationaal als internationaal. Zo was mede in het kader van de voorbereiding van het EU-voorzitterschap, gedurende het jaar 2003 al een serie bilaterale gesprekken gevoerd in onder andere Londen, Bonn en Dublin, Parijs, Rome en Stockholm. Deze informatie was van nut bij het opstellen van de kaderinstructie bij het BNC-fiche, waarin de hoofdlijnen van de Nederlandse inhoudelijke inzet (ook richting het parlement) werden uiteengezet. Gedurende de onderhandelingen werd de Kamer in een aantal brieven op de hoogte gehouden van de ontwikkeling van deze punten.

In de aanloop naar het Nederlandse EU-voorzitterschap werd bewust een ander traject uitgezet. Voor REACH, zoals voor andere lopende dossiers in deze bijzondere periode, gold immers dat de neutraliteit van het ambt boven de inhoudelijke positionering ging. Voorafgaand aan het voorzitterschap heeft Nederland daarom een *position paper* ingediend waarin de eigen zorgpunten nadrukkelijk over het voetlicht kwamen. Ten behoeve van de delegatie werd een interne leidraad ontwikkeld waarin de Nederlandse doelstellingen werd geformuleerd als ‘zo ver mogelijk komen

richting politiek akkoord in eerste lezing'. Naast een terugvaloptie (d.w.z. een 'common approach' ten aanzien van een aantal aspecten) bevatte dit document bovendien een krachtenveldanalyse van de posities van diverse onderhandelingspartners.⁹⁸ Gedurende het halfjaar in de voorzittersstoel heeft de nadruk vervolgens gelegen op het boeken van procesmatige voortgang in de onderhandelingen, o.a. met behulp van voetnotendocumenten die samen met Commissie en Raadssecretariaat werden opgesteld.

Lag gedurende het voorzitterschap de nadruk op het sturen van het proces, in de hitte van de onderhandelingen (in 2005) was het voor de Nederlandse delegatie vooral zaak steeds tijdig en met kennis van zaken standpunten in te brengen ten aanzien van voor Nederland belangrijke punten in de tekst van de verordening. Hierbij is bewust de tactiek ingezet van inspelen op ontstane situaties 'along the way'. VROM heeft in deze Raadsfase ten volle gebouwd op de eigen expertise en kansen gegrepen waar deze zich voordeden.

Zoals is opgemerkt is met deze nadruk op de Raadsfase vanuit VROM/SAS minder aandacht besteed aan het Europees Parlement, dat medebeslisser was op het REACH-dossier. De ontwikkelingen in het EP zijn vanuit het dossierteam nauw gevolgd en tevens is inhoudelijke informatie uitgewisseld gedurende door de PV/EU georganiseerde lunchbijeenkomsten en in contacten met assistenten van Nederlandse Europarlementariërs. De inschatting van VROM/SAS was echter dat de beïnvloeding richting EP vanuit de Raad na het bereiken van het Gemeenschappelijk Standpunt moest worden overgelaten aan de respectieve Raadsvoorzitters. Daar in deze periode het VK en Finland aan het roer stonden, was de inschatting van Nederland dat het dossier in goede handen was.

Gezien het grote aantal amendementen die door het Europees Parlement (ook op detailniveau) zijn ingebracht in de behandeling van REACH moet in deze evaluatie de vraag worden gesteld, of hiermee geen groot risico is genomen. Immers, in de Raad bereikte punten in het parlementaire proces hadden alsnog kunnen worden afgezwakt of zelfs weg-onderhandeld door het EP, waardoor het resultaat van de actieve inzet van de Nederlandse delegatie in de Raadsfase tenietgedaan had kunnen worden. Nederland had in dat stadium al nuttige ervaring opgedaan met de informatieverstrekking over de (implicaties van) bepaalde voorstellen richting Commissie en lidstaten. Deze ervaring had ook in de EP fase benut kunnen worden om specifieke (Nederlandse) zorgen en voorkeuren over het voetlicht te brengen. Dit geldt temeer nu uit de reconstructie is gebleken dat (deel)belangen uit het maatschappelijke veld en het bedrijfsleven in de eerste en tweede lezing van het EP wél actief gebruik hebben gemaakt van de invloedroute die het EP biedt.

4.1.4. Interdepartementale afstemming

De structuur voor interne afstemming bij de overheid van de inzet en aanpak van REACH was in belangrijke mate gebaseerd op de ervaringen met de klankbordgroep en de interdepartementale werkgroep opgedaan in het voorgaande SOMS-traject. Ten aanzien van het dossier REACH was de afstemming echter in zoverre complexer, dat er sprake was van een gedeelde verantwoordelijkheid voor voorbereiding van de onderhandelingen door VROM en EZ. Het is duidelijk dat deze bijzondere constellatie het risico van controverse en fragmentatie met zich meebracht, met name door de verschillende uitgangspunten en belangen van de twee 'eerstverantwoordelijke' departementen en de hoge tijdsdruk en dynamiek waardoor het REACH-dossier in de onderhandelingsfase werd gekenmerkt. De Haagse afstemming van instructies wordt echter door vrijwel alle betrokkenen als buitengewoon positief gewaardeerd. Hierbij telt een aantal succesfactoren: het werken met het dossierteam; de uitvoerige informatievoorziening aan andere ministeries; het reguliere interdepartementale overleg en het feit dat door het werken met een kaderinstructie de hoofdlijnen van de Nederlandse inzet voor alle betrokkenen op voorhand duidelijk waren. Ook de rol van de vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken, zowel in de

98) Intern document, Uitwerking milieuprioriteit voor NL voorzitterschap in 2004, paragraaf 'internationale beleidsvernieuwing stoffen – REACH', januari 2004.

Haagse arena als op EU-niveau (in de woordvoering) geldt als een succesfactor. De keuze om de vertegenwoordiging van het Nederlandse standpunt in handen te leggen van een (ervaren) diplomaat met kennis van zaken én van het departementale krachtenveld, wordt ook door Brusselse betrokkenen erg positief gewaardeerd. Hiermee is voorkomen dat ‘Haagse’ discussies over de verantwoordelijkheidsverdeling gedurende de onderhandelingen invloed hadden op de inbreng van het nationale standpunt in Brussel, zoals dat bij andere lidstaten soms maar al te duidelijk was.

In de analyse is reeds besproken dat sommige departementen zich achteraf minder tevreden betonen met zowel het proces, als het resultaat van de intensieve interdepartementale afstemming. Dit kan op basis van een aantal factoren worden verklaard.

- Ten eerste is voor het behendig opereren in de (tekstuele) onderhandelingen, kennis en deskundigheid van het stoffenbeleid(-sterrein) nodig. Een aantal andere ministeries ontbeerden deze kennis en ervaring, die door de SOMS-exercitie wel bij de verantwoordelijken bij VROM/SAS aanwezig was.
- Ten tweede is de interne prioriteitsstelling een factor van belang. Op departementen waar REACH niet als interne prioriteit was aangewezen, wat veelal was te verklaren uit de geringe mate van politieke betrokkenheid van de bewindspersoon, was minder capaciteit vrijgemaakt.
- Een hiermee samenhangende derde factor is de organisatie van REACH binnen de betrokken ministeries. Op sommige ministeries (VROM, EZ, LNV) was er een specifieke interne afstemmingsprocedure om het departementale standpunt ten behoeve van REACH te formuleren. Op andere ministeries (VWS, SZW, V&W) werd (de organisatie van) deze inbreng overgelaten aan de dossierhouder, die daarbij ook nog andere dossiers op het bureau had.

Dit krachtenveld heeft ertoe geleid dat sommige van de betrokken deelbelangen zich bij tijd en wijle op achterstand hebben gevoeld. Op (de consequenties van) deze bevinding wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5.

4.2. Resultaatsbeoordeling

In hoofdstuk 2 is in het kader ‘Het eindcompromis REACH en de Nederlandse inzet’ ingegaan op de wijze waarop de Nederlandse inzet⁹⁹ zich verhoudt tot het eindresultaat van de REACH onderhandelingen in december 2006. Het vergelijken van deze ‘input’ en ‘output’ is een uitdaging, omdat men zich daarbij immers rekenschap moet geven van de omvang van het dossier, de complexe belangenconstellatie en de veranderingen die zich in de loop van de tijd hebben voorgedaan in de Nederlandse onderhandelingspositie. Deze accentverschuivingen waren mede het gevolg van veranderingen in de politiek-maatschappelijke realiteit in Nederland en van veranderingen in het Europese krachtenveld. In tabel 4.1 wordt, met inachtneming van deze aandachtspunten, een vergelijking gepresenteerd van de Nederlandse inbreng met het onderhandelingsresultaat.

99) Zoals geformuleerd in de kaderinstructie, het BNC-fiche en het Nederlandse position paper van januari en februari 2004.

<p>Kernpunten Nederlandse inzet:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Expliciet opnemen algemene zorgplicht – Verplichte uitwisseling dierexperimentele gegevens – Ketenvaerantwoordelijkheid en informatie-uitwisseling – Actieve openbaarmaking gegevens – Prioritering (eerst: quick scan, later ingezet op: uitbreiding PBT en vPvB stoffen) – Uitvoerbaarheid (Centralisatie agentschap, beperken administratieve ballast, horizontale integratie andere beleidsterreinen) – Concurrentiekracht bedrijfsleven (later: kosteneffectiviteit) – Gevolgen producenten buiten de EU 	<p>Onderhandelingsresultaat:</p> <p><i>Niet overgenomen</i>, wel in preambule</p> <p>Voorstel VK-HO: <i>Overgenomen</i></p> <p><i>Gedeeltelijk overgenomen</i></p> <p><i>Gedeeltelijk overgenomen</i></p> <p>Quick scan: <i>niet overgenomen</i>, uitbreiding: <i>overgenomen</i></p> <p>Centralisatie agentschap (voorstel FR): <i>overgenomen</i>; beperken administratieve ballast: <i>niet overgenomen</i>, horizontale integratie: <i>niet overgenomen</i></p> <p><i>Overgenomen</i></p> <p><i>Gedeeltelijk overgenomen</i></p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabel 4.1

Hoe kunnen het proces en het resultaat van de inzet en inspanningen nu met het gemak van inzicht achteraf worden gewaardeerd? Bij deze vraag, in feite de derde onderzoeksvraag die in de basisevaluatie centraal staat, zijn drie elementen van belang.

Om te beginnen moet een onderscheid worden gemaakt tussen de evaluatie van het proces en de inhoudelijke doelrealisatie. Ten aanzien van het eerste punt, de procesevaluatie, past de kanttekening dat Nederland als lidstaat in een Europese Unie van 15, later 25, nu 27 spelers hoe dan ook een beperkte invloed kan uitoefenen. De kansen die zich in de loop van het proces hebben voorgedaan, zijn door Nederland actief benut om het stoffenbeleid, met grote inzet van deskundigheid en (voor-)kennis van inhoud en standpunten, in de eigen richting te beïnvloeden. In SOMS ging het hierbij om het bilateraal aandragen van ervaringen en het doen van voorstellen op grond van nationale *best practices*. In REACH werd er actief ingezet op het meeschrijven aan teksten van de Commissie en van andere lidstaten. Hierbij is de aanvankelijke inzet *along the way* aangepast, op basis van maatschappelijk-politieke ontwikkelingen en pragmatische overwegingen. Voor een kleine lidstaat, die het van kennis en kunde moet hebben in plaats van politieke macht, lijkt de in het bovenstaande beschreven tactiek een voor de hand liggende, die in het geval van REACH hoe dan ook met grote inzet is uitgespeeld.

Of deze in teek *effectief* is geweest, is een vraag waar door respondenten uiteenlopende antwoorden op worden gegeven. Hierbij moet men zich rekenschap geven van het gezichtspunt van waaruit e.e.a. wordt beoordeeld. Voor sommigen is cruciaal geweest dat de Nederlandse delegatie zich vanuit de eigen inbreng van kennis faciliterend heeft opgesteld en altijd bereid was bij te dragen aan de compromisvorming. Andere betrokkenen, die zich minder tevreden tonen met het eindresultaat, merken op dat sterker de nadruk had kunnen liggen op de inbreng van specifiek Nederlandse (deel-)belangen. Met name in het Nederlandse opereren tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2004 zou de neutrale rol te sterk zijn benadrukt, wat ten koste zou zijn gegaan van kansen voor nationale belangenbehartiging in het REACH-dossier. Hierbij was overigens sprake van een Rijksbrede strategie, daar voor Nederland bij eerdere gelegenheden immers het (afbreuk-)risico was gebleken van het naar voren schuiven van nationale wensen gedurende de periode in de voorzittersstoel.¹⁰⁰

Wanneer de aandacht vervolgens wordt verlegd naar de *inhoud*, en op basis daarvan een vergelijking wordt gemaakt met de Nederlandse inzet, kan een aantal opmerkingen worden gemaakt. Aan de basis van de regulering van chemische stoffen door de overheid ligt een fundamentele spanning tussen overwegingen van milieu en volksgezondheid versus economische, industriële en

100) Met name de negatieve ervaring tijdens het voorzitterschap in 1991 (de zgn 'zwarte Maandag') wierp hierbij zijn schaduw vooruit. Zie ook Keulen, M. van en J.Q.Th. Rood (2004), Nederland op de voorzitterstoel van de Europese Unie, in *Internationale Spectator*, juni 2004, p. 287-292.

commerciële belangen. Deze tegenstelling, die de belangenconstellatie van beleidsvorming inzake dit thema bepaalt, is zichtbaar zowel in de manier waarop SOMS en REACH vanuit Nederland zijn opgepakt, als in de wijze waarop daar in het proces van beleidsvorming op EU-niveau mee is omgegaan. De sterke lobby van met name industriële belangen voor de inkleding van de nieuwe chemische stoffenwetgeving heeft er ontegenzeggelijk toe geleid dat het accent in de opzet van REACH, die oorspronkelijk lag bij het waarborgen van milieubescherming en een gezonde leef- en werkomgeving, in de loop van het proces verschoof naar de kosten en (administratieve) lasten van de uitvoering van het nieuwe systeem. De REACH verordening is zeker in vergelijking met de ambities van SOMS, het beleidsvernieuwingstraject dat aan de basis lag van de Nederlandse standpuntbepaling, een minder verstrekkend en ambitieus document.

Deze accentverschuiving is ook zichtbaar in de Nederlandse onderhandelingsinzet. In vergelijking met de doelstellingen, zoals omschreven in het BNC-fiche en de kaderinstructie, is in de resultaatsbeoordeling zoals die naar de Kamer is gestuurd een sterker accent waarneembaar op overwegingen van (bedrijfs-)economische aard. Op basis van een *'input-output'* analyse zoals gepresenteerd in hoofdstuk twee, waarin de oorspronkelijke nationale inzet puntsgewijs wordt vergeleken met het resultaat van de Europese onderhandelingen, is het beeld gemengd positief. Bepaalde punten uit de Nederlandse inzet zijn duidelijk in de tekst te herkennen, op andere onderwerpen is minder resultaat geboekt. In beide gevallen is de vraag naar de causaliteit van de inspanningen en de doelbereiking nadrukkelijk aan de orde, met andere woorden: het is niet met zekerheid te stellen in welke mate juist de Nederlandse inspanningen hebben bijgedragen tot de vormgeving van het eindresultaat. Vanuit de complexiteit van de Europese onderhandelingen moge deze constatering geen verbazing wekken – onderhandelen in de EU-27 is per definitie een proces van 'geven' en 'nemen'.

Met de ontwikkeling van het dossier REACH is een impuls geleverd aan de 'Europeanisering' van het beleidsveld (chemische) stoffen, ook in de zin van de geleidelijke Europese bewustwording van alle betrokkenen bij de vorming van dit beleid, dat tot aan het einde van de jaren negentig ondanks het bestaan van fragmentarische Europese regelgeving nationaal werd beheerst. Gezien de steeds verdergaande ontwikkeling van het Europese milieubeleid zijn de ervaringen die zijn opgedaan in het REACH dossier zonder meer positief te waarderen.

Nog een ander perspectief van waaruit de resultaatsbeoordeling kan worden gezien is die waarbij van enige afstand in tijd en betrokkenheid wordt gekeken naar de meerwaarde van REACH als regelgevend kader in het stoffenveld. Ook hier is succes 'in the eye of the beholder'. Betrokken onderhandelaars zijn over het algemeen tevreden, met als kanttekening dat REACH in de loop van het proces en onder invloed van vele krachten een andersoortig karakter heeft gekregen dan de aanvankelijke nationale beleidsvernieuwing SOMS voor ogen had. Vanuit een ander perspectief, dat van de uitvoering, is opgemerkt dat de weerstand in verschillende regionen bij het *bedrijfsleven*, waarin uiteindelijk met REACH zal moeten worden gewerkt, onverminderd groot is. Er wordt door betrokkenen een hoge regel- en tijdsdruk ervaren om aan alle nieuwe bepalingen te voldoen. Deze weerstand is nauwelijks afgenomen, ook nu men reeds enige tijd aan (het vooruitzicht van) de nieuwe regelgeving heeft kunnen wennen, wat een teken kan zijn dat de impact groter is dan aanvankelijk is ingeschat. Het capaciteitsbeslag dat door de nieuwe procedures wordt gevraagd drukt bovendien relatief zwaar op de kleinere organisaties in het midden- en kleinbedrijf. Overigens zijn er door de ministeries van VROM, EZ, maar ook SZW, veel inspanningen verricht om 'het veld' op REACH voor te bereiden. Het is echter de vraag of dit door grotere inspanningen in het voorbereidings- en voorlichtingstraject voorkomen had kunnen worden.

De feitelijke *milieu- en gezondheidsbat*en die door REACH kunnen worden bewerkstelligd, worden van diverse kanten ter discussie gesteld. Zo is er desgevraagd vanuit milieuorganisaties maar ook op betrokken departementen bijvoorbeeld opgemerkt dat nu het overgrote deel van de stoffen in

kleine hoeveelheden buiten de werkingssfeer van de verordening vallen, terwijl deze niettegenstaande hun geringe volume misschien juist wel buitengewoon schadelijk kunnen zijn.¹⁰¹

4.3. Slotanalyse

De belangrijkste bevinding die uit dit hoofdstuk naar voren komt is dat het SOMS/REACH traject in een aantal opzichten als voorbeeld kan dienen van een door Nederland/VROM succesvol aangepakt 'groot' Europees dossier. Door een doordachte inzet en aanpak, waarbij veel *stakeholders* in de voorbereiding werden betrokken, is een aantal bekende valkuilen in de coördinatie en implementatie van Europese dossiers vermeden. De inhoudelijke analyse leert dat veel van de zorgen en voorkeuren van Nederland/VROM in de tekst van de verordening zijn vertaald. Vier specifieke factoren springen in het oog:

- *Het benutten van kennis en het netwerk* op het gebied van stoffen en zoals opgedaan tijdens SOMS en in de navolgende nationale expert-detachering bij de Europese Commissie. Deze kennis en dit netwerk zijn zeer bewust ingebracht en benut bij de (bepaling van de) Nederlandse inzet in REACH.
- *Het vroegtijdig bepalen van prioriteiten in de inzet*, zoals vastgelegd in de SOMS-nota's en Kamerbrieven REACH. Uit de reconstructie blijkt dat het accent in de loop der tijd, mede onder invloed van veranderingen in de politieke krachtsverhoudingen, verschoof van het inspireren van partners op basis van de nationale ervaringen met SOMS, naar een pragmatischer inbreng in de Europese onderhandelingen over REACH. Het accent van deze inbreng en beïnvloeding lag op de Commissie- en Raadsfase, terwijl relatief minder aandacht is besteed aan het Europees Parlement.
- *De nadruk op 'Europese' oplossingen*, in plaats van een nadruk op het eigen beleidsgelijk. Was aanvankelijk de specifieke filosofie achter SOMS de inspiratie voor de Nederlandse inzet, de inspanningen werden gedurende het proces meer gericht op Europese compromisvorming.
- *Het borgen van interne consistentie en integraliteit van de belangenafweging*. Het dossierteam REACH heeft veel geïnvesteerd in het tijdig en ruim informeren van alle betrokken ministeries en partijen uit het veld bij de standpuntbepaling. Dat niet alle betrokken deelbelangen zich even tevreden betonen met het verloop en resultaat van deze procedure, is deels te verklaren vanuit de inhoudelijke perceptie van het onderhandelingsresultaat, en deels vanuit de specifieke politiek-ambtelijke constellatie waarin deze standpuntbepaling ook *binnen* ministeries zijn beslag kreeg. Op deze bevinding zal nader worden ingegaan in het volgende hoofdstuk, waarin uit de ervaringen met SOMS/REACH een aantal aanbevelingen of 'lessen' worden getrokken voor de aanpak van vergelijkbare Europese dossiers in de nabije toekomst.

101) Europarlementariër Dorette Corbey stelt bijvoorbeeld desgevraagd: 'REACH was een prachtig bouwwerk, maar het is al gesloopt voor er ook maar iets van de grond is gekomen.' Greenpeace is ook teleurgesteld over het verwaterde compromis, maar benadrukt de mogelijkheden bij de implementatie en uitvoering (Schopping, K: REACH, work in progress, visie van Greenpeace op REACH, Milieu en Recht 34, 8).

HOOFDSTUK 5 AANBEVELINGEN

In de voorgaande hoofdstukken is het proces van belangenbehartiging van SOMS naar REACH en van Den Haag naar Brussel en retour gereconstrueerd en geanalyseerd. De belangrijkste algemene bevinding is dat het SOMS/REACH traject in een aantal opzichten ten voorbeeld kan worden gesteld als een succesvolle aanpak van een complex dossier, waarbij voor Nederland grote belangen op het spel stonden. In tabel 5.1 is een aantal relevante elementen van de aanpak van het SOMS/REACH dossier samengevat. De vraag die in dit afsluitende hoofdstuk aan de orde is, is welke aanbevelingen zijn te formuleren voor de optimalisering van de Nederlandse EU-belangenbehartiging.

Lessen uit SOMS/REACH:

- Detachering actief benut
- Inzet van de instrumenten dossierteam en kaderinstructie
- Transparantie van het proces richting *stakeholders* binnen en buiten de overheid
- VROM/EZ één front in Brussel: niet uitgespeeld
- NL EU-voorzitterschap: inhoudelijk standpunt gescheiden van procesvoortgang
- Aandacht voor uitvoering tijdens beleidsvoorbereiding

Tabel 5.1

1. Zet deskundigheid gericht in voor presentie en invloed

Evident is dat Nederland het in de uitgebreide Unie niet moet hebben van ‘formele’ getalsmacht. De kracht van de Nederlandse inzet ligt in de brede ervaring en deskundigheid op zowel inhoud als proces bij overheid en kennisinstellingen, die onder andere voortvloeien uit de Nederlandse economische en technologische positie en reputatie als ‘kennisland’. De opdracht voor de Rijksoverheid is om deze kennis in een vroeg stadium samen te brengen en te ‘bundelen’ tot een werkbare en haalbare inbreng in het Europese proces.

Tegenwoordig wordt de noodzaak van een vroegtijdige, op inhoudelijke kennis gebaseerde Nederlandse inzet in de EU, zowel in de contacten met de Commissie als in het bilaterale voorveld, als cruciaal beschouwd voor de effectiviteit van de Nederlandse belangenbehartiging. Uit de analyse van REACH kan worden geconcludeerd dat zowel in de Nederlandse prioriteitsstelling als bij aanpak van dit dossier van een dergelijke pro-actieve aanpak sprake is geweest. In het bijzonder de detachering van een nationale expert bij de Europese Commissie was een factor van betekenis. De uitdaging voor Nederland/VROM was om in de hitte van het proces de inzet van expertise binnen de lijnen van de (politieke) instructie te houden en daarbij zoveel mogelijk draagvlak te behouden van betrokkenen binnenslands. Het Europese bewustzijn en de kennis van het verschil tussen de nationale en Europese beleidscontext, evenals het vermogen om op het juiste moment adequaat te ‘schakelen’ tussen beide speelvelden, bleken daarbij cruciaal voor het vermogen van betrokkenen om het spel in het vereiste hoge tempo mee te spelen. Met de ontwikkeling van het dossier REACH lijkt ook een belangrijke impuls te zijn geleverd aan de ‘Europeanisering’ van het beleidsveld (chemische) stoffen en aan de Europese bewustwording van de meest betrokkenen. Deze ervaring zal zonder twijfel van grote waarde blijken voor de aanpak, door Nederland en VROM/SAS, van vergelijkbare dossiers in de (nabije) toekomst.

2. Houd het proces transparant en filter informatie

Stoffenbeleid is een inhoudelijk complexe materie, voor de vormgeving waarvan inhoudelijke kennis van zaken van groot belang is. De REACH-onderhandelingen werden bovendien gekenmerkt door belangentegenstellingen, meerlagigheid (inzet op verschillende speelvelden) en een bij vlagen hoge tijdsdruk. Correcte en tijdige informatie(-voorziening) over zowel inhoud als proces was daarbij een cruciale factor. De eerstverantwoordelijkheid voor het leveren van ‘input’ in

de onderhandelingen ligt in het huidige model van afstemming van Nederlandse EU-standpunten bij het ‘trekkende’ departement. Daarnaast zijn andere vanuit deelbelangen betrokken ministeries zelf verantwoordelijk voor een adequate inzet van tijd en capaciteit, om een effectieve inbreng van de eigen opvattingen en overwegingen te verzekeren. Dit brengt de vraag op hoe bij de behandeling van complexe, langlopende dossiers een evenwicht kan worden gevonden tussen de (soms grote) hoeveelheid informatie en de beschikbare – en soms schaarse – capaciteit binnen andere departementen om deze informatie tijdig en adequaat te kunnen verwerken. Zeker bij de soms technische behandeling van dergelijke dossiers is het immers van belang oog te houden voor het behoud van draagvlak van die deelbelangen, intern en extern, die wellicht op zich valide punten inbrengen, maar het op materiedeskundigheid riskeren te verliezen. Dit gegeven pleit voor een solide management van de informatiestromen ten behoeve van de opbouw en het behoud van wederzijds vertrouwen tussen betrokkenen.

3. Regisseer beleidsvoorbereiding en -uitvoering parallel

REACH is een voorbeeld van een dossier waarin nog ten tijde van de onderhandelingen over de tekst bewust is ingezet op het betrekken van de juridische- en uitvoerings-dimensie om de in deze fase betrokken actoren in een zo vroeg mogelijk stadium voor te bereiden op de aankomende Europese regelgeving. VROM/SAS heeft veel tijd en aandacht gestoken in het betrekken van deze *stakeholders*. Uit deze aanpak kunnen lessen worden getrokken voor de overheid in brede zin, waar niettegenstaande problemen met tijdige en correct implementatie van Europees beleid in het recente verleden, toch nog te vaak de uitvoeringsproblematiek in een te laat stadium aan de orde wordt gesteld, met alle negatieve gevolgen van dien. Het vroegtijdige verdisconteren van vragen inzake implementatie is cruciaal met het oog op de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen over Europese regelgeving in het bijzonder om onaangename verrassingen in een later stadium te voorkomen. Het is daarnaast belangrijk met het oog op het verzekeren van draagvlak voor Europese regelgeving, zowel politiek en ambtelijk (bij uitvoeringsinstanties), als in relatie tot de *stakeholders*.

4. Onderschat het Europees Parlement niet

Bij de reconstructie van de inspanningen vanuit Nederland op het dossier REACH valt op dat door VROM/SAS bewust veel capaciteit is ingezet op de Raadsfase, en minder op die waarin het dossier onderwerp van (soms verhitte) bespreking was in het Europees Parlement. Contact met het EP in REACH lijkt beperkt tot een bepaald technisch punt inzake de uitvoering dat door VROM onder de aandacht is gebracht daar dit nog in tweede lezing moest worden ‘gerepareerd’. Vanuit het ministerie van Economische Zaken is overigens wel het initiatief genomen tot het benaderen van (Nederlandse) Europarlementariërs. Hierbij heeft de betrokkenheid van de bewindspersoon als ‘bevlogen Europeaan’ en voormalig Europarlementariër volgens betrokkenen zeker invloed gehad.

Nederland heeft natuurlijk een ‘vaste’ plek in de Raad, als het natuurlijke forum voor nationale belangenbehartiging. Het is dan ook verleidelijk de aandacht op deze instelling te richten. Het REACH-dossier leert bovendien dat een vroegtijdige inzet op de Commissiefase een land een belangrijke voorsprong kan verschaffen. In die fase wordt het voorstel op hoofdlijnen geformuleerd en worden als het ware de kaders gesteld voor de latere onderhandelingen in Raadsfase en de besprekingen binnen het Parlement. Maar de ervaring leert ook dat in het bijzonder het Europees Parlement via amendering -afhankelijk van het dossier- soms nog vergaande wijzigingen in Europese regelgeving weet aan te brengen (vergelijk het voorbeeld van de dienstenrichtlijn). Het risico dat punten die in de Raad met succes zijn binnengehaald vervolgens verzwakt of verwijderd worden door het EP is daarom niet onaanzienlijk. In het integraal meenemen van ook de EP fase bij de strategievorming voor ‘grote’ dossiers ligt dan ook een aandachtspunt, zeker nu de macht van het EP onder het nieuwe verdragsregime verder zal toenemen.

5. Houd deelbelangen betrokken en waarborg integraliteit

Uit de analyse is gebleken dat het niet voor alle betrokken partijen eenvoudig was, het interdepartementale spel in het vereiste tempo mee te spelen en intern voldoende politieke betrokkenheid te genereren om (deel-)belangen tijdig en effectief in de standpuntbepaling in te brengen. Uit de specifieke bezwaren die enkelen aan de gang van zaken hebben overgehouden, blijkt het risico van de huidige vormgeving van de coördinatie van Europese dossiers in Nederland. Dit thema heeft in de afgelopen jaren centraal gestaan in diverse (hoog-)ambtelijke adviesrapporten en wetenschappelijke studies, waarin gewag wordt gemaakt van de specifieke politiek-bestuurlijke constellatie waarin de Nederlandse EU-standpuntbepaling haar beslag krijgt, waaronder de sterke mate van departementale autonomie, het relatief grote aantal ambtelijke coördinatie-organen en de traditioneel re-actieve politieke betrokkenheid bij het proces van standpuntbepaling en afstemming van EU beleid.¹⁰²

In de huidige procedure voor vormgeving van het Nederlandse Europabeleid worden dossiers vaak niet formeel interdepartementaal afgestemd gedurende de onderhandelingen in de Raadswerkgroepfase.¹⁰³ Deze zijn daardoor pas in de fase van de totstandkoming van de instructie voor de PV onderwerp van bespreking tussen de ministeries. Daardoor bestaat het risico dat de Nederlandse inzet in de voorafgaande (en soms cruciale) fase van de besprekingen in de raadswerkgroep te sterk vanuit één specifiek (trekkend) deelbelang wordt vormgegeven. Dit risico is groter in het geval van een complex dossier als REACH, waarbij zoals gezegd veel deskundigheid en inzicht in de posities benodigd was om het hoge tempo van de onderhandelingen te kunnen bijbenen, laat staan om hierop van buitenaf adequaat te kunnen interveniëren.

Wanneer de aanpak van REACH wordt gezien in het licht van genoemde kritische beschouwingen, kan worden geconstateerd dat de valkuil van ‘zwarte gaten’ in de coördinatie succesvol is vermeden. Hiervoor kan een aantal succesfactoren worden aangewezen.

- Een eerste positieve ervaring in REACH is het gebruik van het instrument van het interdepartementale *dossierteam* met vertegenwoordigers van de departementen van VROM, EZ en BZ. Geïntroduceerd tijdens het Nederlands voorzitterschap, maar voortgezet tijdens het vervolg van dit onderhandelingstraject, heeft dit teamwork niet alleen in belangrijke mate bijgedragen aan een adequate afstemming op ‘Haags’ niveau, maar vooral verzekerd dat Nederland zowel ambtelijk als politiek met één stem in Brussel sprak.
- Opvallend is daarnaast het gebruik van het instrument van de *kaderinstructie*, dat de onderhandelaars de vereiste flexibiliteit verschafte gedurende het proces van onderhandelen. Inzet van dit instrument vereist een voortdurende en snelle terugkoppeling naar Den Haag zodat de instructie kan worden aangepast aan nieuw ontstane Europese werkelijkheden.
- In de derde plaats zijn er structureel vanuit het dossierteam veel inspanningen verricht om het proces zoveel mogelijk transparant te houden en de andere betrokken ministeries ruim van informatie te voorzien in de vorm van Raadsdocumenten, tekstvoorstellen en *position papers*. Niettegenstaande de ‘snelkookpan’ waarin de onderhandelingen zich afspeelden, zijn betrokkenen gedurende het proces in ruime mate geïnformeerd over de stand van zaken. Bovendien is reeds tijdens het proces van onderhandelingen bewust aandacht gegeven aan de noodzakelijke voorbereiding ten behoeve van tijdige omzetting en uitvoering van de REACH bepalingen.
- Ten slotte werd ruime mogelijkheid geboden voor de geïnformeerde inbreng van deelbelangen op de daartoe bedoelde vaste momenten in het beleidsproces (uitbrengen Commissievoorstel; inbreng Raadswerkgroep, voorbereiding Coreper of Raad). Niet alleen was REACH structureel onderwerp van gesprek in de vaste Coördinatiecommissie Internationale Milieuzaken (CIM), waar alle milieudossiers interdepartementaal worden besproken, ook was een specifieke

102) Zie in dit verband de adviesrapporten en studies zoals genoemd in noot 5.

103) In dit kader wordt wel gesproken van het ‘zwarte gat’ van de Raadswerkgroepfase. Zie: Gemengde Commissie van Voorst tot Voorst, Eindrapport Sturing EU-aangelegenheden, Project Andere Overheid, Den Haag: 2004.

interdepartementale werkgroep IW- REACH ingesteld waar vanuit het dossierteam van VROM/EZ/BZ met de andere ministeries standpunten werden besproken en onderhandelingen werden teruggekoppeld. Het succes van deze aanpak, die structurele informatievoorziening en afstemming tussen betrokkenen verzekerde, wordt geïllustreerd door de wetenschap dat het werken met interdepartementale en interbestuurlijke werkgroepen en dossierteams in Den Haag, nu, enkele jaren later, brede navolging vindt.

Niettemin moet worden geconstateerd dat bepaalde deelbelangen menen dat hun inbreng in de standpuntbepaling REACH onvoldoende is geweest. Derhalve dringt de vraag zich op, op welke wijze deze op zich succesvolle aanpak van REACH nog geoptimaliseerd had kunnen worden. In dit verband kunnen twee concrete suggesties worden gedaan.

1. *Verzekeren van prioriteit en capaciteit bij alle betrokken deelbelangen*

Een strategische aanpak van om het even welk Europese dossier vergt tijdige signalering en (pro-)activiteit. Een dergelijke signalering vindt sinds kort plaats in het kader van de 'lijst grote voorstellen' waarop voor Nederland relevante Europese voorstellen worden uitgelicht. Een dergelijke prioritering moet vervolgens echter ook consequenties hebben. Het is hiertoe van belang dat op hoog-ambtelijk en/of politiek niveau wordt verzekerd dat binnen *alle* betrokken ministeries gedurende de looptijd van de onderhandelingen structureel voldoende tijd en capaciteit voor het betreffende dossier worden vrijgemaakt. Immers, vanuit het belang van Nederland als lidstaat geredeneerd zou gebrek aan capaciteit niet de reden mogen zijn, dat bepaalde valide deelaspecten onvoldoende in een onderhandelingsresultaat worden verdisconteerd. Het is daarbij bovendien van belang dat, ook wanneer de onderhandelingen in volle gang zijn, gedurende het proces op hoger (CoCo of Ministerraad) niveau regulier een tussentijdse evaluatie wordt gepland, waarin vanaf enige afstand van de hitte van de onderhandelingen op EU-niveau wordt bezien hoe deze prioritering in de praktijk uitwerkt, of de Nederlandse onderhandelingsstrategie moet worden herzien en wellicht herijking en/of hernieuwde capaciteitstoedeling noodzakelijk is.

2. *Naar meer actieve coördinatie vanuit het trekkende departement¹⁰⁴*

In het huidige coördinatiemodel voor EU-beleid in Nederland zijn andere ministeries, los van de formele coördinatiemomenten (naar aanleiding van een nieuw Commissievoorstel, en ter voorbereiding van de instructies voor de PV en Ministerraden), zélf verantwoordelijk voor de tijdige en correcte inbreng van hun deelbelangen bij het 'trekkende' departement. In het coördinatiemodel van het Verenigd Koninkrijk ligt die verantwoordelijkheid óók bij de dossierhouder, die ervoor moet zorgen dat andere deelbelangen te allen tijde voldoende geïnformeerd zijn over die zaken, die *naar de inschatting van de dossierhouder* voor hen van belang kunnen zijn. Dit model wordt wel als 'actief' gekenmerkt omdat ministeries niet alleen 'passief' stukken krijgen toegestuurd, maar actief betrokken worden bij de standpuntbepaling, (alleen) op het moment dat voor hen relevante punten spelen.

De ervaring in het VK leert dat een dergelijk model van 'issue' coördinatie grotendeels informeel, tussen dossierhouders, kan worden georganiseerd, zodat een groot aantal van de vaste vergadermomenten in het Nederlandse systeem kan vervallen. Een dergelijk systeem vergt dat de dossierhouder tijdig een zorgvuldige selectie maakt van die informatie, die voor anderen van belang is en – belangrijker – dat hij/zij het vermogen ontwikkelt om actief met andere ministeries 'mee te denken' teneinde ook de inbreng van hun deelbelangen te verzekeren en vorm te geven. Een belangrijker voorwaarde is wel dat aan de basis van deze 'informele' afstemming een integrale belangenafweging ligt, die op politiek niveau gestalte moet krijgen. Niet alleen vergt een dergelijke 'omkering' van het Nederlandse coördinatiemodel vanzelfsprekend een politiek-bestuurlijk besluit, ook is het van belang dat voornoemde exercitie plaatsvindt, waarin structureel wordt bezien waar in dossiers voor Nederland *als geheel* relevante issues liggen en hoe deze overheidsbreed kunnen worden aangepakt.

104) Deze suggestie is uitgewerkt in een advies van het Raad voor het Openbaar Bestuur, Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces. Den Haag 2004.

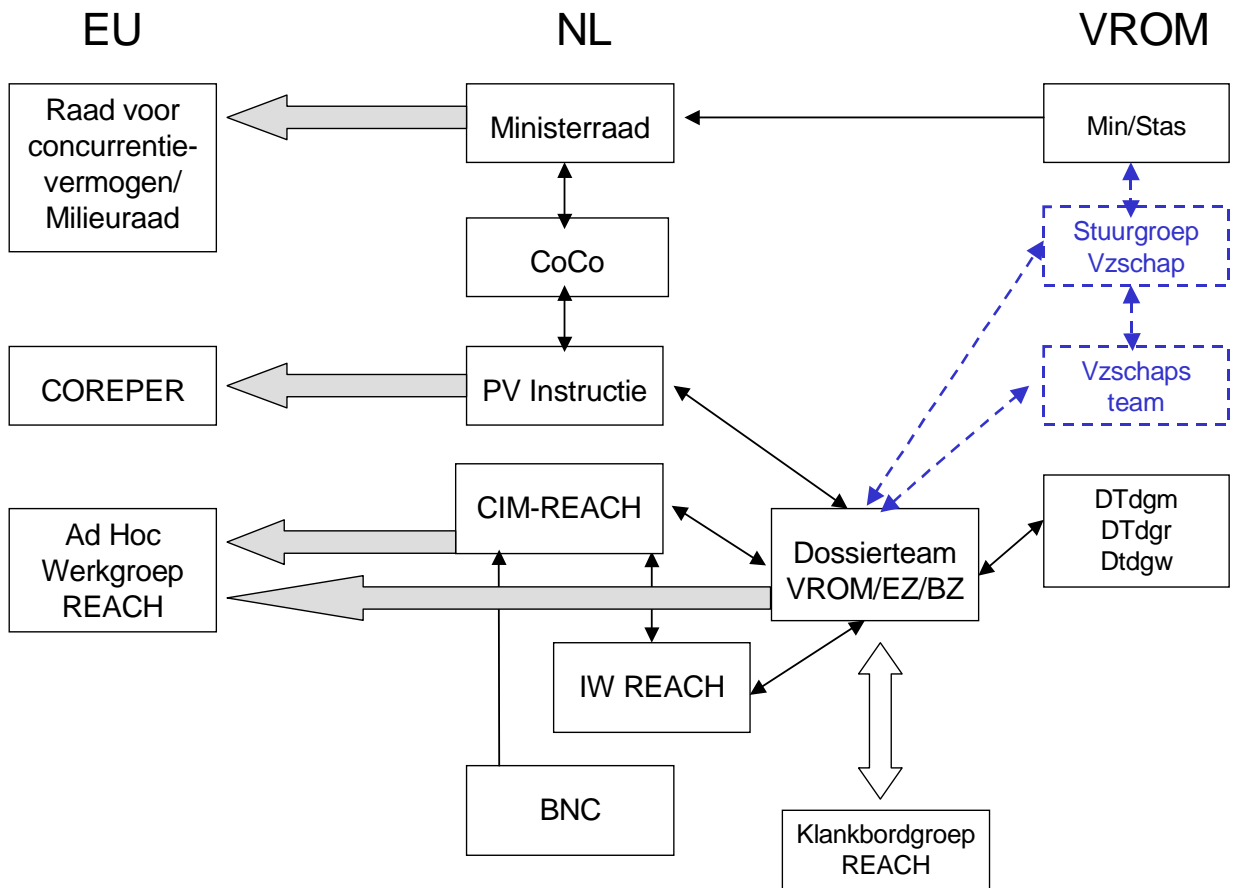
Deze twee aanbevelingen kunnen een bijdrage leveren aan de strategische en integrale belangenbehartiging door Nederland in het Europese proces, waarbij ook deelbelangen met voldoende kennis van zaken en ten volle in een intensief proces als dat rond REACH kunnen participeren.

Ter afsluiting van deze overweging past echter een belangrijk caveat. Onderhandelingen in EU kader zijn per definitie een kwestie van geven en nemen. Dit gegeven pleit niet alleen voor prioritering van voor Nederland 'essentiële' onderwerpen in een onderhandelingsproces, maar ook voor voldoende realisme van alle betrokkenen om het eindresultaat van een per definitie complex en gelaagd Europees onderhandelingsproces op waarde te schatten. In dit kader is ten tijde van dit onderzoek door een van de respondenten opgemerkt, dat succes blijkt uit de constatering dat niemand helemaal tevreden is - anders geformuleerd: *'iedereen [is] een beetje content'*. Vanuit dit oogpunt bezien kan hoe dan ook worden geconcludeerd dat de inspanningen in de zoektocht naar een compromis op het complexe en intensieve dossier REACH, waaraan Nederland ontegenzeggelijk buitengewoon actief heeft bijgedragen, zonder meer zijn vruchten heeft afgeworpen.

BIJLAGE I: LIJST VAN AFKORTINGEN EN HUN BETEKENIS

AHG	Ad Hoc Raadswerkgroep REACH
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BMS	Bureau Milieugevaarlijke Stoffen
BNC	Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CEFIC	European Chemical Industry Council, koepelorganisatie chemische industrie
CIM	Coördinatiecommissie Internationale milieuzaken
CMR	Carcinogeen, Mutageen, Reproductietoxisch (stofeigenschappen)
CoCo	Coördinatiecommissie Europese zaken en aangelegenheden
DG	Directoraat-Generaal
ECHA	Europees Chemische Stoffen Agentschap
EU	Europese Unie
ENV	Environment
ENT	Entreprise
EP	Europees Parlement
EZ	Ministerie van Economische Zaken
IMZ	Internationale Milieu Zaken
IW-REACH	Interdepartementale werkgroep REACH
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
GS	Gemeenschappelijk Standpunt
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
OSOR	'One Substance, One Registration', voorstel gedurende de onderhandelingen
PBT	Persistent, Bioaccumulerend, Toxisch (stofeigenschappen)
PRODUCE	Praktijksimulatie op EU niveau ter voorbereiding van de invoering van REACH
PV/EU	Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie
REACH	Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische Stoffen
RIP	REACH Implementation Project
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SAS	Directie Stoffen, Afvalstoffen en Straling
SLIM	Simpler Legislation for the Internal Market, initiatief binnen de Europese Commissie
SOMS	Strategie Omgaan met Stoffen
SN	Afdeling Stoffen en Normstelling
SPORT	Praktijksimulatie op EU niveau ter voorbereiding van de invoering van REACH
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VASt	Het programma Versterking Arbeidsomstandigheden-beleid Stoffen
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WMS	Wet Milieugevaarlijke Stoffen
zPzB	Zeer Persistent en Zeer Bioaccumulerend (stofeigenschappen)

BIJLAGE II: FORMELE STRUCTUUR STANDPUNTBEPALING EN AFSTEMMING REACH



BIJLAGE III: LIJST VAN RESPONDENTEN

- Dick Jung (VROM/DGM/SAS/SN)
- Jan-Karel Kwisthout (VROM/DGM/SAS/SN)
- Arnold van der Wielen (VROM/DGM/SAS/SN)
- Hans Woldendorp (VROM/DGM)
- Adriaan Oudeman (VROM/IZ)
- Hugo von Meijenfeldt (VROM/IZ)
- Joris van der Voet (VROM/IZ)
- Simon Smits (vml PV/EU)
- George van Bergen (BZ/DES)
- Tjalling Dijkstra (BZ/DGIS)
- Frits von Meijenfeldt (EZ)
- Maarten Treep (vml. EZ)
- Martine van der Weiden (VWS)
- Henk Roelfzema (VWS)
- Ad Vijlbrief (SZW)
- Albert Hollander (vml. SZW)
- Gerrit Niebeek (V&W, RWS)
- Heddy de Wijs (V&W)
- Marian Hopman (LNV)
- Lucie Vollebregt (vml. extern LNV)
- Dick Sijm (RIVM, Bureau REACH)
- Cees de Heer (RIVM, SIR)
- Dirk van Well (VNCI)
- Jenda Horak (FOCWA)
- Geert Dancet (Europese Commissie/ ECHA)

Respondenten gedeelde interviews/ interviews van deelonderzoeken:

- Wim Zijlstra (VNO/NCW)
- Katleen Hendrix (Europese Commissie)
- Eva Hellsten (Europese Commissie)
- Robert Donkers (Europese Commissie)
- Aukje Berden (Europees Parlement, assistent Ria Oomen)
- Mark Koene (Stichting Natuur en Milieu)
- Daniele Rosche (WECF)

BIJLAGE IV: SAMENSTELLING PROJECTTEAM

Dit onderzoek is uitgevoerd door een projectteam binnen het Clingendael Europese Studies Programma, bestaande uit:

Prof. dr. Jan Q.Th. Rood

Dr. Mendeltje van Keulen

Drs. Suzanne J. Nollen

Drs. Mirte M. van den Berge

BIJLAGE V: LITERATUURLIJST

- Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De Europese Unie en de band met de burger*, Den Haag: 2005 (briefadvies).
- Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europa Een Prioriteit!*, Den Haag: 2006.
- Berg, E. van den, *De lange weg naar Brussel. De Europese betrokkenheid van Nederlandse maatschappelijke organisaties en hun leden*, SCP, Den Haag: 2006.
- Beunderman, M. 'REACH Chemicals Law makes progress' in *EUObserver*, 10 November 2005.
- Contiero, M. *The Toxic Lobby: how the chemicals industry is trying to kill REACH*, Greenpeace International, mei 2006.
- Eindrapport van de Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden, Den Haag: 2005.
- Keulen, M. van en J.Q.Th. Rood 'Nederland op de voorzitterstoel van de Europese Unie', in *Internationale Spectator*, juni 2004, p. 287-292.
- Keulen, M. van (2006) *Going Europe or Going Dutch, How the Dutch government Shapes European Union policy*, Amsterdam; AUP.
- KPMG/TNO en SIRA Consulting *Gevolgen en administratieve lasten van REACH* voor het Nederlandse bedrijfsleven*, 30 augustus 2004.
- Kwisthout, J.K., A. Swart, H.E. Woldendorp, 'De uitvoeringswet REACH: leerpunten over de uitvoering van een Europese verordening', in *NTER*, 2007 p. 141-151.
- Schopping, K. 'REACH, work in progress, visie van Greenpeace op REACH', in *Milieu en Recht*, 34:8, 2007.
- Selin, H. 'Coalition Politics and Chemical Management in a Regulatory Ambitious Europe', in *Global Environmental Politics*, vol 7 nr 3, augustus 2007.
- Steunenbergh, B. en Voermans, W.J.M. (2006) *The Transposition of EC Directives; A Comparative Study of Instruments and Processes in Six Member States*, Leiden/Den Haag: Leiden University, WODC Ministerie van Justitie.
- Rood, J.Q.Th, S.J. Nollen, M. van Keulen en G.A.T.M. Arts, *Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen*, Instituut Clingendael, Den Haag, december 2005.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, Den Haag: 2004.
- Verschuuren, J.M., C.J. Bastmeijer en J.A. Schout (2002) *Europese dialoog over voorstellen tot aanpassing van de Nederlandse milieuwetgeving: Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Volksbuisvestiging, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), ter uitvoering van het voorstel 22(a) van de nota "Met recht verantwoordelijk!"*, Centrum voor wetgevingsvraagstukken KUB en European Institute of Public Administration.
- Witmond, B., S. Groot, W. Groen, and E. Dönszelmann, *The impact of REACH: Overview of 36 studies on the impact of the new EU chemicals policy on society and business*, Ecorys and OpdenKamp Adviesgroep, Den Haag: oktober 2004.
- Woldendorp, H.E., A. Swart-Bodrij en J.K. Kwisthout. 'REACH komt, de WMS gaat' in *Milieu en Recht*, 34:8 2007.