

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

IF

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling Methaanstrategie

Fiche 2: Mededeling strategie voor duurzame chemische stoffen

Fiche 3: Mededeling Een renovatiegolf voor Europa

Fiche 4: Besluit 8e Milieuactieprogramma

Fiche 5: Mededeling verbetering toegang tot rechter in milieuzaken in EU en lidstaten

Fiche 6: Wijziging Verordening implementatie Verdrag van Aarhus

Fiche 7: Verordening EU-éénloketomgeving voor douane

Fiche 8: Verordening gemeenschappelijk Europees Luchtruim

Fiche 9: Verordening Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart -prestatiebeoordelingsorgaan gemeenschappelijk Europees luchtruim

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche 2: Mededeling strategie voor duurzame chemische stoffen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Strategie voor duurzame chemische stoffen – op weg naar een gifvrij milieu
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 oktober 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM/2020/667 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0667&qid=1603288300838>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

2. Essentie voorstel

De Commissie heeft op 14 oktober jl. de Strategie voor duurzame chemische stoffen uitgebracht, die onderdeel is van de Europese Green Deal. De strategie kan daarnaast worden gezien als de inhoudelijke opvolger van het 7^e Milieuactieprogramma¹ op het terrein van chemische stoffen. Chemische stoffen zijn overal in ons dagelijks leven en spelen een fundamentele rol bij veel van onze activiteiten. Tegelijkertijd kunnen chemicaliën met gevaarlijke eigenschappen schade toebrengen aan de menselijke gezondheid en het milieu. De strategie geeft een routekaart en tijdlijn om de chemische industrie om te vormen en, met behulp van veilige en duurzame producten en productiemethoden, uiterlijk in 2050 ervoor te zorgen dat chemische stoffen geen negatieve effecten meer hebben op de menselijke gezondheid en het ecosysteem. Hiertoe kondigt de Commissie een grote lijst beleidsmatige en wetgevende voornemens aan.

Allereerst wil de Commissie innovatie stimuleren en maximaal benutten voor de transitie naar een veilige en inherent duurzame chemie. Daartoe wil zij haar financiële instrumenten inzetten, met name om mkb's te ondersteunen. Zij wil onderzoek naar verschillende sleuteltechnologieën, om- en bijscholing van werknemers, en toegang tot risicokapitaal stimuleren. Ook kondigt zij acties aan om gifvrije materiaalcycli te bevorderen zodat de toekomstige circulaire economie tevens schoon is. De Commissie heeft daarnaast aandacht voor de open strategische autonomie van de EU, en zal daarvoor strategische afhankelijkheden en waardeketens in kaart brengen en maatregelen voorstellen om die afhankelijkheden te verminderen.

Ten tweede wil de Commissie het rechtskader versterken, met meer aandacht voor kwetsbare groepen zoals kinderen en werknemers. Zij kondigt gerichte acties aan om hormoonontregelende stoffen en PFAS aan te pakken, en zal onderzoeken hoe mengsels van stoffen beter gereguleerd kunnen worden. Zij wil criteria ontwikkelen voor essentiële

¹ Besluit 1386/2013/EU van de Raad en het Europees Parlement

toepassingen van stoffen met het doel om de meest schadelijke stoffen alleen toe te staan als deze cruciaal zijn en er geen alternatieven voorhanden zijn. De bescherming die REACH² biedt aan consumenten wordt uitgebreid tot professionele gebruikers, en hormoonontregelende stoffen, persistente, mobiele en toxische en zeer persistente en zeer mobiele stoffen worden toegevoegd aan de lijst met Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Daarnaast wil zij ervoor zorgen dat consumentenartikelen niet langer ZZS kunnen bevatten, te beginnen met kankerverwekkende, mutagene, reprotoxische, hormoonverstorende eigenschappen, en persistente en bio-accumulerende stoffen.

Ten derde wil de Commissie het rechtskader vereenvoudigen. Bovenaan staat daarbij het nieuwe principe van «één stof, één beoordeling» waar een stof nu nog meerdere keren onder meerdere verordeningen beoordeeld kan moeten worden. De Commissie wil de coördinatie met de agenschappen en de lidstaten versterken met betrekking tot gevarenclassificatie en risicobeoordeling. Het Europees agentschap voor chemicaliën ECHA wordt versterkt door een voorstel voor een oprichtingsverordening, waar haar taken nu versnipperd zijn over verschillende verordeningen. De Commissie wil het makkelijker maken om gegevens te delen en hergebruiken over stoffen, onder meer via een gemeenschappelijk opendata-platform. Verder kondigt zij een nultolerantiebeleid aan voor niet-naleving, onder andere met een voorstel wat haar belast met het toezicht op de uitvoering van REACH in de lidstaten en door te eisen dat alle REACH-registratiedossiers van bedrijven voldoen aan de voorschriften.

Ten vierde wil de Commissie de kennisbasis versterken. Daartoe zal zij voorstellen doen om de informatie-eisen aan te scherpen, waaronder de registratieplicht in REACH voor bepaalde zorgwekkende polymeren. De Commissie wil ook de interface tussen wetenschap en beleid versterken, geleid langs een onderzoeks- en innovatieagenda voor chemische stoffen.

Ten slotte wil de Commissie wereldwijd het goede voorbeeld geven. Zij wil onder andere samen met de industrie de implementatie bevorderen van het wereldwijd geharmoniseerd systeem voor de classificatie en etikettering van chemische stoffen (UN GHS³), criteria en gevarenclassificaties invoeren, aanpassen of verduidelijken en ontwikkeling en gebruik van innovatieve risicobeoordelingsmethodes en gemeenschappelijke normen internationaal bevorderen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft al veel initiatieven genomen op het terrein van duurzame chemicaliën. Bijvoorbeeld in de vorm van het beleid om de emissies van ZZS te weren uit de leefomgeving⁴. Het belang van *Safe-by-Design* als onderdeel van het streven naar stapsgewijze permanente verbetering wordt onderstreept in het in september uitgebrachte Nationaal Milieubeleidskader⁵. Een ander voorbeeld is de samenwerking met de Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) om de tekortkomingen in REACH-registratiedossiers weg te werken⁶.

² Verordening 1907/2006. REACH is de Engelstalige afkorting voor Registration, Evaluation, Authorization and restriction of Chemicals.

³ Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals

⁴ Kamerstukken II (2020–2021) 28 663 nr. 66 en Kamerstukken II (2020–2021) 28 089 nr. 47

⁵ Kamerstukken II (2020–2021) 28 663 nr. 75

⁶ Kamerstukken II (2018–2019) 28 089 nr. 121

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is over het algemeen verheugd over de strategie, die een samenhangend beeld schetst van de wijze waarop de EU een gifvrije leefomgeving kan bereiken en waarmee tegelijkertijd de Europese industrie de meest concurrerende en innovatieve in de wereld zal blijven. De integrale aanpak op gebied van milieu, consumentenbescherming en arbeidsbescherming is te prijzen. De strategie sluit goed aan bij het nationale beleid en bij veel internationale initiatieven van Nederland om een voortvarende, doortastende en evenwichtige aanpak van ZZS op de Europese en mondiale beleidsagenda te krijgen, inclusief innovatie, *Safe-by-Design*, PFAS, hormoonverstorende stoffen, blootstelling aan alle stoffen samen, en goede uitvoering en handhaving. Het is goed dat in de strategie niet wordt gekozen voor specifieke technologieën, zodat de markt in de positie blijft om de meest kosteneffectieve oplossingen te kiezen. De strategie vergt nog veel uitwerking voordat kan worden beoordeeld wat de effecten daarvan zouden kunnen zijn. Het kabinet vindt het daarbij belangrijk dat er meer coherentie en consistentie komt in het instrumentarium in de EU-regelgeving, om zo een volledig circulaire economie in 2050 te bereiken en in het kader van de bredere ambities van de Green Deal.

Innovatie voor veilige en duurzame chemische stoffen

Het kabinet vindt dat de mogelijke financiële steun vanuit EU-fondsen gericht op innovatie, uit moet lokken dat bedrijven, investeerders, onderzoekers en overheden in een vroeg stadium samen op gaan trekken, zodat zoveel mogelijk maatschappelijk gewenste oplossingen ook werkelijk de markt kunnen overnemen van zorgwekkende chemicaliën.

Het kabinet zal er bij de Commissie op aandringen bij besluitvorming over wat met een reststroom gedaan moet worden een methodiek te gebruiken die alle milieugevolgen meeneemt, inclusief de milieubelasting door nieuw-productie en de risico's van verbranden of storten in plaats van hergebruiken⁷. Het kabinet pleit ook voor specifieke aandacht voor de risico's voor de werknemer bij recycling.

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie innovatie vooropstelt en dit wil bevorderen door financiering van onderzoek naar sleuteltechnologieën, door her- en omscholing van personeel in de chemie en door toegang tot durfkapitaal. Het kabinet zal de Commissie vragen bij het te financieren onderzoek te vereisen dat samenwerking in de hele keten centraal zal staan.

Het kabinet steunt de aankondiging van de Commissie om de waardeketens die noodzakelijk zijn voor de groene en digitale transitie in kaart te brengen en maatregelen voor te stellen die de kwetsbaarheden verkleinen zodat dat de productie of import van chemicaliën met essentiële toepassingen, zoals medische producten, geen gevaar lopen. Het kabinet acht het van belang dat daarbij naast het versterken van productie ook gekeken wordt naar andere opties, zoals diversificatie van internationale waardeketens, om de open autonomie van de EU te verstevigen.

Sterker rechtskader

Het kabinet steunt het voornemen van de Commissie om de toepassing van ZZS in consumentenartikelen groepsgewijs en stapsgewijs te gaan verbieden, waarbij alleen onder strikte voorwaarden hiervoor vrijstel-

⁷ Kamerstukken II (2016–2017) 22 112, nr. 2366

lingen kunnen worden gegeven. Het kabinet wil de Commissie vragen duidelijkheid te scheppen over de termijnen waarop deze van plan is de preventieve aanpak op andere categorieën ZZS en voor andere soorten artikelen toe te gaan passen. Het kabinet roept de Commissie op te zorgen dat essentiële toepassingen zoals medicijnen en medische hulpmiddelen niet in het gedrang komen.

Het kabinet is het ermee eens dat de Commissie het beschermingsniveau voor consumenten ook wil toepassen op professionele gebruikers en de bescherming van werknemers wil verbeteren door voor de schadelijkste stoffen veilige grenswaarden vast te stellen of, als dat niet kan, een voldoende laag risico geven op schadelijke gezondheidseffecten. Ook steunt het kabinet de voornemens om als volgende stap de bestaande *occupational limit values* voor lood en asbest te verlagen en een bindende grenswaarde voor diisocyanaten vast te stellen. Het kabinet kijkt daarbij uit naar de volgende voorstellen met nieuwe grenswaarden voor carcinogenen in de carcinogenenrichtlijn.

Het kabinet steunt de Commissie in haar aanpak van hormoonverstorende stoffen. Het kabinet wijst er echter op dat veel stoffen het hormoonstelsel beïnvloeden, maar dat dit niet steeds tot negatieve effecten leidt, en vindt dat dit in de beoordeling mee moet wegen. Vooruitlopend hierop zal het kabinet de Commissie vragen om de blootstelling aan erkende hormoonverstorende stoffen voor de meest kwetsbare groepen sneller terug te brengen.

Het kabinet verwelkomt de voorgestelde aanpak van PFAS, waaronder het plan deze als groep in alle non-essentiële toepassingen te verbieden. Het kabinet wil de Commissie vragen met bedrijven en lidstaten te overleggen over hoe – vooruitlopend op de restrictie – de emissies bij de productie van PFAS in heel Europa alvast terug kunnen worden gebracht.

Eenvoudiger rechtskader

Het kabinet steunt de benadering om overal te volstaan met één beoordeling per stof, en de voorstellen van de Commissie om samen met lidstaten en EU-agentschappen de coördinatie te versterken om te komen tot consistente gevarenidentificatie, classificatie en risicobeoordeling. Ook steunt het kabinet het voorstel om het bestuur van het Europees Chemicaliënagentschap (ECHA) te versterken en de duurzaamheid van zijn financieringsmodel te vergroten.

Het kabinet steunt de inzet op datadeling en denkt dat Safe en Sustainable Design (SSD) sterk gebaat is bij FAIR-informatiemanagement⁸. Het kabinet zal daarom bij de Commissie pleiten de toepassing daarvan te bevorderen middels EU-regelgeving.

Het kabinet is het eens met de inzet van de Commissie om te eisen dat alle REACH-registratiedossiers naar behoren worden ingediend en anders de indiener de toegang tot de markt ontzeggen, en vindt dat de regels volledig, stipt en overal moeten worden uitgevoerd. Wel wil het kabinet grip houden op de omvang, budgettaire gevolgen en prioritering van de nationale handhaving.

⁸ FAIR staat voor findable, accessible, interoperable en reusable. Het gaat hier om een manier van opslaan van gegevens die geautomatiseerde analyse mogelijk maakt om zo snel grote hoeveelheden data te kunnen verwerken om daar relevante informatie uit te kunnen halen. Dit staat los van de vraag of de data wel of niet beschikbaar gemaakt wordt voor derden.

Uitbreiding van kennisbasis

Het kabinet vindt het een goed idee de REACH-registratieplicht uit te breiden tot bepaalde zorgwekkende polymeren, maar wil voorkomen dat persistente polymeren in essentiële toepassingen uitgefaseerd worden voordat veilige alternatieven beschikbaar zijn.

Mondiale ambities

Het kabinet ondersteunt de mondiale leiderschapsambities van de Commissie op het gebied van veilig chemicaliënbeheer en zal zich met de Commissie inzetten bij de UN GHS voor verdergaande harmonisatie op een hoog beschermingsniveau. Dit sluit aan bij het streven in het Nationaal Milieubeleidskader voor het beheersen van risico's op afwenteling van de rekening van milieuschade naar andere landen.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan⁹ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van deze mededeling worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld. De strategie draagt bij aan de reductie van de toxische druk voor zowel mens als milieu en steeds meer opkomende stoffen, zoals PFAS, zijn (zeer) persistent en daarmee van groot belang voor latere generaties. Stoffen komen vrij of worden uitgestoten naar water en lucht en kunnen op die manier zeer gemakkelijk grenzen overschrijden en de chemische industrie is zeer internationaal van aard. De kosten die volgen uit aanscherping van de regelgeving zullen met name bij de industrie komen te liggen, terwijl de baten alle groepen van de samenleving ten goede komen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meest milieubewuste landen zullen waarschijnlijk positief staan tegenover de strategie. Lidstaten met een verouderde chemische industrie maken zich waarschijnlijk zorgen over het vermogen van hun bedrijven om te voldoen aan de verdergaande verplichtingen waar de strategie toe zal leiden. Het Europees Parlement heeft in grote meerderheid de Commissie opgeroepen tot een strategie die de blootstelling van mens en milieu aan gevaarlijke chemicaliën tot een minimum beperkt en kinderen, zwangere en borstvoedende vrouwen en ouderen extra beschermt.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen van de Unie, met name op het terrein van milieu en de interne markt. Op deze terreinen heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de EU-lidstaten (zie artikel 4, lid 2, e, VWEU en artikel 4, lid 2, i, VWEU).

⁹ Kamerstukken II (2019–2020) 35 377 nr. 19

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De grensoverschrijdende effecten van productie en gebruik van chemische stoffen maken handelen op het niveau van de Unie passend. Ook ziet de mededeling vooral op aanpassingen in de huidige regelgeving en dat kan slechts op Europees niveau.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De doelstellingen van de Green Deal maken het nodig om een effectief en efficiënt Europees stoffenbeleid te voeren en waar nodig dit beleid aan te scherpen. Het kabinet is van mening dat het optreden zoals verwoord in de mededeling van de Commissie dan ook vooralsnog geschikt is om de milieu en klimaatdoelen uit de Green Deal te bereiken en tegelijkertijd de open autonomie en het concurrentievermogen van de EU in stand te houden. Daarbij gaat het aangekondigde beleid voor zover nu te overzien is niet verder dan noodzakelijk, omdat er met name wordt gekeken naar het verbeteren en stroomlijnen van reeds bestaande stoffenregelgeving. Over het algemeen zijn er geen minder ingrijpende alternatieven voorhanden om de doelstellingen te bereiken, namelijk een duurzame Europese chemie.

Financiële gevolgen

De Commissie wil lidstaten gaan aanmoedigen om de *Recovery and Resilience Facility* (RRF) te gebruiken om te investeren in de versterking van de infrastructuur voor markttoezicht en in digitalisering.

Wat betreft de EU-begroting is het kabinet van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen het in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Dat betreft naar verwachting voor deze strategie met name Horizon, LIFE en de cohesiefondsen.

Uit de mededeling zelf volgen geen directe budgettaire gevolgen. Wel spreekt de Commissie tal van intensiveringsvoornemens uit. Uit de nader te publiceren wetsvoorstellen onder deze mededeling volgen vrijwel zeker ook budgettaire gevolgen, met name de bekostiging van de handhaving vormt een punt van aandacht voor het kabinet. De budgettaire gevolgen zullen in de BNC-fiches over de betreffende voorstellen worden meegenomen. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

d) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Uit de mededeling zelf volgen geen wijzigingen in regeldruk en administratieve lasten. Deze kunnen wel voortvloeien uit de nader te publiceren wetsvoorstellen onder deze mededeling. Het kabinet is van mening dat de Commissie de gevolgen voor de concurrentiekracht van de Europese industrie goed heeft meegewogen in deze strategie.