Inhoudsopgave

Inleiding p. 1

1. : REACH p. 3

1.1: Waarom REACH? p. 3

1.2: De geschiedenis van REACH p. 5

1.3: De basis van REACH p. 5

1.4: Hoe werkt REACH? p. 7

1.5: Evaluatie p. 10

1.6: Autorisatie p. 11

1.7: Beperkingen p. 12

1.8: Classificatie en etikettering p. 12

1.9: De kosten en opbrengsten van REACH p. 13

1.9.1: De kosten p. 14

1.9.2: De opbrengsten p. 14

1.10: De ECHA p. 15

1.11: De houding van de Verenigde Staten ten opzichte van REACH p. 16

1.12: REACH: de kritiek p. 16

2. : Het Europees Nabuurschap Beleid p. 17

2.1: De internationale situatie p. 18

2.2: De totstandkoming van het ENB p. 19

2.3: Hoe werkt het ENB? p. 20

2.4: De financiering van het ENB p. 22

2.5: Wat wil de EU met het ENB bereiken? p. 22

2.6: Het ENB: de kritiek p. 24

3. : REACH en het Europees Nabuurschap Beleid

De voor en nadelen van het exporteren van REACH via het ENB p. 25

3.1 De voordelen p. 25

3.2 De nadelen p. 29

Conclusie p. 31

Bibliografie p. 34

Bijlage 1: p. 36

Inleiding

Sinds 2007 is een nieuwe chemicaliënrichtlijn van de Europese Unie in werking getreden, genaamd REACH (registratie, evaluatie en autorisatie van chemicaliën). REACH heeft als doelstelling het gebruik van chemicaliën veiliger te maken. Door de invoering van REACH komt er meer toezicht op de veiligheid van chemicaliën voor de volksgezondheid en het milieu.

Er is voor gekozen om REACH in te voeren als een richtlijn. Voor de invoering van REACH gelden dus de voorwaarden voor de lidstaten die bij een richtlijn horen. Artikel 249 van het EG verdrag omschrijft dit als volgt:

"Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor hij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen."[1]

Dit houdt in dat de nationale wetgeving niet wordt vervangen door de nieuwe wetgeving van de EU, maar dat de overheden van de lidstaten hun wetgeving zo moeten aanpassen dat deze voldoet aan de regels van de EU.[2] De EU wetgeving is dus ten alle tijde bindend in de gehele EU, en daar kan niet vanaf worden geweken. REACH heeft daardoor niet alleen een bindend karakter voor de lidstaten van de Europese Unie, ook derde landen moeten zich aan de regels houden voor het exporteren van hun chemische stoffen naar de EU. Zo dwingt de EU andere landen zich aan haar standaarden te houden, of ze het accepteren of niet.[3]

Een deel van de derde landen is ondergebracht in het Europees Nabuurschap Beleid. Dit beleid is ontwikkeld naar aanleiding van de uitbreidingen van 2004 en 2007. Het ENB streeft ernaar een zo goed mogelijke relatie met de buurlanden van de EU te hebben. Toch is het ENB nog veelal een papieren overeenkomst gebleken. Veel afspraken tussen de EU en de buurlanden in het kader van het ENB komen niet echt van de grond.

Ondanks dat het ENB onder buitenlands beleid valt en REACH onder het binnenlands beleid, krijgen ze toch met elkaar te maken. De derde landen die door de EU zijn ondergebracht in het ENB, krijgen ook te maken met de verscherpte wetgeving. Daarnaast zal de invoering van REACH ook economische consequenties hebben.

---

[1] EG verdrag art. 249 derde alinea
[2] R. Barents, *Europees Recht*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 2005, p. 73.
[3] Zie artikel NRC Handelsblad voor ander voorbeeld over speelgoed van deze dwang: J. van der Kris en E. Schouten, 'EU wordt regelgever van de wereld', *NRC Handelsblad* (2007).

Deze scriptie zal dan ook als hoofdvraag deze twee vormen van beleid verbinden: Kan REACH als katalysator worden gebruikt om het proces van het ENB op gang te brengen?

In het eerste hoofdstuk zal een recente vorm van Europese samenwerking nader worden bestudeerd: het chemicaliënbeleid van de EU. Sinds 2007 is er na lang beraad nieuwe wetgeving gekomen voor het gebruik van chemische stoffen. Het is de bedoeling dat dit beleid de chemicaliënwetgeving in de EU duidelijker, makkelijker en veiliger maakt. In het eerste hoofdstuk zal dan ook worden behandeld hoe REACH tot stand is gekomen, hoe het werkt, wat de kosten en opbrengsten zijn, wat de houding is van de Verenigde Staten ten opzichte van REACH en ook wat de eventuele kritiek is.

In het tweede hoofdstuk zal het nabuurschapbeleid van de EU worden behandeld. Dit beleid is het sterkste voorbeeld van een veranderende koers van de EU. Niet langer wordt gekeken naar uitbreidingsmogelijkheden, maar naar interne samenwerking. Deze samenwerking op het gebied van extern beleid wordt vormgegeven in het Europees Nabuurschap Beleid. In dit hoofdstuk zal gekeken worden hoe dit beleid tot stand is gekomen, wat de motieven ervoor zijn, op welke manier het gefinancierd wordt en wat de kritiek is op het ENB.

In het derde hoofdstuk zal tenslotte worden gekeken wat beide voor elkaar kunnen betekenen. Kan REACH ook worden gebruikt als onderdeel binnen het ENB? Met andere woorden: kan REACH ook worden gebruikt buiten de EU? Wat zijn de voor- en nadelen van het exporteren van REACH?

In de conclusie zal uiteindelijk de hoofdvraag worden behandeld: Kan REACH als katalysator worden gebruikt om het proces van het ENB op gang te brengen?

H.1 REACH

De EU heeft een nieuwe chemicaliënrichtlijn ontwikkeld. Sinds juni 2007 is de nieuwe richtlijn in werking getreden en het beleid dat hierbij hoort is REACH genaamd. REACH staat voor Registratie, Evaluatie, Autorisatie en beperking van CHemische stoffen. Chemische stoffen kunnen worden geïmporteerd, geproduceerd of gebruikt door kleinschalige gebruikers, de zogenaamde “downstream users”. Deze groep zal verder worden samengevat tot gebruikers van chemische stoffen.

1.1 REACH als richtlijn

1.1 Waarom REACH?

Het idee om een nieuw beleid te ontwikkelen voor de chemische stoffen industrie komt voort uit de doelstelling een meer verantwoord gebruik van chemicaliën te bewerkstelligen. Het is de bedoeling dat hier een betere bescherming van de volksgezondheid en het milieu uit voort komt. Tegelijkertijd moet REACH de innovatie binnen en de concurrentiepositie van Europa verbeteren. Daarnaast is REACH ook bedoeld om het oude systeem van wetgeving te vervangen. Voor REACH bestond de wetgeving betreffende chemische stoffen namelijk uit meer dan veertig richtlijnen en verordeningen. Deze waren een opeenstapeling van het werken met en produceren van chemische stoffen en vormden geen samenhangend geheel. Zij zullen allemaal vervangen worden door REACH, wat in principe een versimpeling moet zijn ten opzichte van het werken met de vorige richtlijnen.

Zoals gezegd moet REACH zorgen voor een betere bescherming van de volksgezondheid en het milieu. De EU gaat ervan uit dat dit begint met een betere informatieverstrekking. In het oude systeem werd onderscheid gemaakt tussen “oude” en “nieuwe” stoffen. Deze scheiding is ingegaan in januari 1981, met richtlijn (EC) 793/93.[4] Alle chemicaliën die tussen januari 1971 en 18 september 1981 op de markt waren gebracht en geregistreerd waren onder de European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances , vielen onder de “oude” stoffen. De chemische stoffen die na januari 1981 op de markt zijn gekomen staan geregistreerd als “nieuwe” stoffen. Dit heeft effectief ingehouden dat sinds september 1981 er veel minder stoffen op de markt zijn gebracht dan in de tien jaar

[4] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993R0793:NL:HTML, geraadpleegd op 12-01-09.

ervoor. Doordat oude stoffen niet hoefden te worden geregistreerd, bestaat er een groot gebrek aan informatie over “oude”stoffen. Deze verdeling is ook sterk van invloed geweest op de innovatie binnen en concurrentiepositie van de EU. Nieuwe stoffen moesten al worden getest en geregistreerd vanaf tien kilo. De kosten om maar tien kilo stof te produceren of te importeren zijn erg hoog, wat de prikkel om een nieuwe stof te gebruiken bijna tot nul reduceerde. Hierdoor bleef men heel erg hangen in het gebruik van oude stoffen, in plaats van te investeren in nieuwe stoffen. [5]

Ook wordt er een verschil gemaakt tussen de gebruikers van chemicaliën. Er zijn producenten, importeurs, distributeurs en zogenaamde downstream users. In het oude systeem hadden alleen de importeurs en producenten de plicht chemicaliën te laten registreren. In het nieuwe systeem geldt dit ook voor de distributeurs en downstream users. Ook worden de verhoudingen tussen overheid en gebruikers weer rechtgetrokken. In het vorige systeem was de overheid verantwoordelijk voor de omschrijving en veiligheid van de stoffen, nu wordt die verantwoordelijkheid compleet bij de gebruikers gelegd. De overheid heeft sinds 1993 maar 141 chemische stoffen omschreven als potentieel gevaarlijk en om die reden met prioriteit bestempeld. Ook de controle van de EU over deze stoffen was erg langzaam; er zijn sinds 1976 maar ongeveer 100 stoffen verboden, terwijl er in totaal 35000 chemische stoffen bestaan. [6]

Door het samenraapsel van wetten en de scheve verhoudingen was het oude systeem toe aan een complete herziening. In 2001 is de Europese Commissie gekomen met het strategy paper: Strategy for a Future Chemicals Policy. Dit paper heeft de basis gelegd voor REACH.

1.2 De geschiedenis van REACH

De eerste aanzet tot REACH is begin deze eeuw gegeven door de Raad van Ministers na het strategy paper van de Europese Commissie.[7] Zij hebben een werkgroep ingesteld onder leiding van de Raad voor concurrentievermogen van werknemers uit de Raad voor Milieu en Concurrentievermogen. Deze werkgroep heeft drie jaar gewerkt aan het eerste voorstel van REACH. In 2003 is het eerste voorstel naar het Europees Parlement en de Raad gegaan. Het Parlement heeft toen commissies samengesteld bestaande uit medewerkers van departementen

[5] http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vhdkfpngcdto, geraadpleegd op 17-11-08.
[6] European Commission DG Environment, ‘Reach in brief’ (2007), p. 3.
[7] http://ec.europa.eu/enterprise/reach/docs/consultation/industry/firms/firm_eastman_356_nl.pdf, geraadpleegd op 02-02-09.

van milieu, volksgezondheid en voedselveiligheid, Interne Markt en concurrentievermogen en industrie. Daarnaast hebben nog zeven andere departementen veranderingen aangebracht. Op 17 november 2005 is het eerste voorstel door het Parlement gekomen en naar de Raad gegaan. Onder leiding van Groot-Brittannië heeft ook de Raad van Ministers overeenstemming bereikt over het eerste voorstel op 13 december 2005. Vervolgens heeft de Raad de officiële positie betreffende REACH onder het presidentschap van Oostenrijk bevestigd op 27 juni 2006. Het Parlement heeft de tweede lezing met daarin de overeenstemming met de Raad aangenomen op 13 december 2006. De Raad eindigde op 18 december 2006 met het aannemen van REACH onder Richtlijn (EC) Nº 1907/2006. [8] [9]

Toch is deze procedure niet zo gemakkelijk verlopen als uit voorgaande geschiedenis misschien wel blijkt. Het oorspronkelijke voorstel voor REACH is absoluut niet door het parlement gekomen in de originele versie. NGO's en het bedrijfsleven hebben beide al hun krachten in de strijd gegooid en hevige lobby in Brussel gevoerd. Hierdoor bestaat REACH uit een record aan amendementen en is het één van de meest belobbyde voorstellen ooit.

1.3 De basis van REACH

REACH is gecreëerd met de onderliggende gedachte dat de industrie zichzelf het beste kan controleren. Door REACH zijn gebruikers zelf verantwoordelijk dat de chemicaliën die ze gebruiken geen schade opleveren aan de volksgezondheid of het milieu. Dit houdt impliciet in dat gebruikers, als ze hun taak serieus nemen, zelf moeten weten wat er precies in de chemicaliën zit die ze gebruiken, en wat de mogelijke risico's zijn. De overheid zal deze risico inschatting dus niet meer hoeven maken, maar krijgt de taak om te controleren of de industrie zich aan haar verplichtingen houdt.

REACH is opgesteld uit meerdere basisprincipes:

- In principe vallen alle stoffen onder de REACH wetgeving, tenzij uitdrukkelijk is beschreven dat zij dit niet doen. Al deze uitzonderingen zijn voortgekomen uit de lobby.
- Door de registratie van chemische stoffen zijn gebruikers gedwongen te weten met wat voor chemicaliën zij omgaan, en op basis van deze gegevens moeten zij dan ook verstandige besluiten nemen.

[8] European Commission DG Environment, 'Reach in brief' (2007), p. 17.
[9] Voor een complete tijdlijn van REACH zie bijlage 1

- Het is niet de bedoeling dat de registratie van chemische stoffen onnodig veel dierproeven gaat veroorzaken. Om deze onnodige dierproeven te voorkomen, moet de informatie verkregen uit dierproeven beschikbaar worden gesteld door alle gebruikers voor alle gebruikers. Vanuit dit principe wordt verder geredeneerd:
- Het is de bedoeling dat de winst aan informatie in de aanbodsketen wordt uitgewisseld. Producenten moeten weten wat consumenten denken, en omgekeerd moeten producenten consumenten kunnen uitleggen wat de inhoud van een chemische stof is. Op deze manier moet REACH ervoor zorgen dat er veel meer informatie beschikbaar komt over chemische stoffen. Deze informatie-uitwisseling is een absolute verplichting.
- Zoals al eerder genoemd vallen ook de downstream users onder REACH, en niet meer alleen de producenten en importeurs. Dit vergroot de verantwoordelijkheid van iedereen die met chemische stoffen werkt.
- De ECHA (European Chemicals Agency) zal de evaluatie van de chemische stoffen beoordelen en de risico inschattingsrapporten gebruiken om een chemische stof dan wel te autoriseren dan wel beperken of verbieden.
- Stoffen met een verhoogd risico komen op de autorisatielijst, ze komen op een kandidaat-lijst, en de registrant moet aan kunnen tonen dat hij de gevaren van de chemische stof onder controle kan houden. Dit geldt ook wanneer de sociaal-economische voordelen opwegen tegen de gevaren.
- Door het gebruik van deze methode is er een dubbel vangnet gecreëerd. Chemische stoffen die gevaren opleveren voor de gezondheid of het milieu, worden of wel gereguleerd, of wel beperkt. Dit zorgt ervoor dat het wordt gestimuleerd dat gebruikers substitutiegoederen zoeken.
- De ECHA regelt de wetenschappelijke, technische en administratieve kanten van REACH. Hiermee neemt de ECHA een hoop werk uit de handen van de Europese Commissie, en kan de wetgeving goed worden geïmplementeerd.
- Als laatste zorgt REACH voor de vermindering van de werklast voor het Europees Hof van Justitie. Doordat chemische stoffen worden geclassificeerd en geëtiketteerd, hoopt de EU tot een overeenstemming te komen welk gevaar er aan een chemische stof wordt toebedeeld. Op lange termijn kan op het gebied van de etikettering dan geharmoniseerde wetgeving op worden toegepast. [10]

[10] http://www.vrom.nl/pagina.html?id=22887, geraadpleegd op 15-12-08.

1.4 Hoe werkt REACH?

REACH begint met een periode van registratie van de chemische stoffen. Producenten, importeurs en downstream users zijn verplicht om hun chemische stoffen te registreren bij de ECHA, in het geval dat er meer dan 1000 kilo per jaar van wordt geproduceerd, geïmporteerd of gebruikt. Als een gebruiker deze stoffen vergeet te registreren, per ongeluk of moedwillig, dan wordt het gebruik van deze chemische stof met onmiddellijke ingang stopgezet, en wordt het automatisch verboden deze stof nog verder te gebruiken.[11]

Niet iedere chemische stof hoeft te worden geregistreerd. Sommige vallen onder de uitzonderingen in bepaalde gevallen. Stoffen die al goed gereguleerd zijn, zoals medicijnen, hoeven niet te worden geregistreerd. Daarnaast vallen onbewerkte natuurlijke producten onder de uitzonderingen, zoals water, mineralen en sommige gassen onder de uitzonderingen. Als laatste worden de chemische stoffen waarvan bekend is dat ze niet of nauwelijks gevaar opleveren, uitgesloten van de registratieplicht. De laatste uitzondering toont ook aan waarom het voor gebruikers belangrijk is te weten met wat voor producten ze werken. Zo hoeven ze niet in alle gevallen geregistreerd te worden.

Aan het registreren van de chemische stoffen zijn ook administratieve plichten verbonden. Zo zijn de volgende documenten vereist:

- een technisch dossier, voor chemische stoffen waarvan het gebruik meer dan 1000 kilo per jaar is. Het technisch rapport is vooral bedoeld om inzicht te geven over de precieze inhoud van de chemische stoffen, en hoe ze gebruikt moeten worden. Ook kan op basis van deze informatie een inschatting worden gemaakt hoe ze geclassificeerd moeten worden. Ook wordt er in dit rapport een aanbeveling gemaakt wat de veiligste manier is ze te gebruiken.
- Een veiligheidsrapport is vereist voor chemische stoffen indien er meer dan 10000 kilo van gebruikt wordt. Dit rapport gaat verder in op de eventuele gevaren die het gebruik van deze chemische stof kan veroorzaken. [12]

Het registreren van chemische stoffen brengt natuurlijk kosten met zich mee. Verschillende gebruikers van dezelfde chemische stoffen kunnen er daarom voor kiezen om chemische stoffen die de verschillende gebruikers samen gebruiken, samen te laten registreren. Op die

[11] European Commission DG Environment, ‘Reach in brief’ (2007), p. 6.
[12] ECHA-MB/59/2008, *Meerjarig werkprogramma 2009-2012*, p. 11.

manier kunnen ze samen een technisch en eventueel ook een veiligheidsrapport indienen. Besluiten gebruikers dit te doen, dan geldt één als de hoofdaanvrager, en dat bedrijf zal dan ook de rapporten aanleveren. De rest van de aanvragers moeten wel persoonlijke gegevens aanleveren, zoals bedrijfsgegevens etc. Dit samen registreren wordt door de EU zoveel mogelijk aangemoedigd, maar is voor de registranten niet verplicht. Zo kunnen bedrijven het niet eens zijn met elkaars veiligheidsrapporten of de verdeling van de kosten.

Om dit samen registreren te vergemakkelijken, kent REACH ook een zogenaamde pre-registratieperiode. Gebruikers kunnen hierbij alvast hun chemische stoffen registreren, zonder dat ze al data hoeven te verstrekken. Zo kunnen ze zien of er anderen zijn die precies dezelfde stof willen laten registreren. Dit vergemakkelijkt het zoeken naar een eventuele samenwerking waardoor de kosten kunnen worden gedeeld. Ook is het de bedoeling dat door de pre-registratieperiode het aantal dierproeven zal dalen, omdat bij samenwerking tussen gebruikers deze resultaten kunnen worden gedeeld. Pre-registranten worden samengevoegd in het “Substance Information Exchange Forum”. Hierin kunnen ze hun informatie delen en eventueel elkaars informatie aanvullen. Downstream users worden ook sterk aangemoedigd in dit stadium al actief mee te doen, zodat de hoeveelheid informatie vergroot wordt. [13]

De ECHA is verantwoordelijk voor het bijeenbrengen en managen van alle registraties. Zij zullen de technische en veiligheidsrapporten allereerst controleren op compleetheid. Zijn de rapporten compleet bevonden, dan mogen de stoffen gebruikt worden. Dit wil alleen nog niet zeggen dat de stoffen zelf ook gekeurd zijn. De goedkeuring van een chemische stof vindt pas plaats in de autorisatieperiode. De verwachting is dat in de eerste elf jaar ongeveer 30000 “oude”stoffen zullen worden geregistreerd. Het geschatte aantal nieuwe stoffen is nog onbekend. Maar met de doelstelling innovatie in het achterhoofd hoopt de EU op zoveel mogelijk nieuwe stoffen.

Chemische stoffen kunnen ook heel goed in artikelen verwerkt zitten, die vervolgens naar de EU worden geïmporteerd. Voor deze producten geldt REACH niet. Ze moeten wel worden geregistreerd, maar de EU houdt hierbij rekening met de vele miljoenen artikelen die jaarlijks op de Europese markt verschijnen. Tegelijkertijd wordt ook de volksgezondheid in ogenschouw genomen. Artikelen waarin de hoeveelheid chemicaliën meer dan 0,1 procent van het gewicht bedraagt en waarvan meer dan 1000 kilo per jaar wordt ingevoerd, moeten aan de ECHA worden gemeld. Uitzonderingen worden gemaakt voor producten waarvan het zeer onwaarschijnlijk is dat ze aan mensen of de natuur worden blootgesteld. [14]

---

[13] Verordening (EG) 1907/2006.
[14] European Commission DG Environment, ‘Reach in brief’ (2007), p. 10.

Het grote voordeel van de nieuwe informatieverstrekking van REACH is dat consumenten ook hierbij betrokken worden. Het vergroten van de kennis van consumenten zorgt indirect voor een grotere bescherming van de volksgezondheid, het milieu en de algemene veiligheid. Consumenten kunnen op deze manier zelf zorgdragen voor de veiligheid van de producten die ze aanschaffen. Doordat consumenten zelf informatie kunnen opvragen en aandragen, moeten producenten en importeurs extra zeker zijn dat de informatie die ze verstrekken ook daadwerkelijk alle risico's in acht heeft genomen. Deze informatieverstrekking geldt natuurlijk niet voor commerciële doelen, dus producenten hoeven niet bang te zijn dat ze op deze manier gevoelige bedrijf- en productinformatie hoeven af te staan. Niet vertrouwelijke informatie over chemische stoffen, bijvoorbeeld in het geval van het inschatten van de risico's van een bepaalde stof, zullen beschikbaar worden gesteld. Dat wordt natuurlijk gedaan op een dergelijke manier dat het recht van consumenten om te weten even zwaar weegt als de noodzakelijkheid voor producenten om bepaalde bedrijfsgeheimen te behouden. Sommige informatie zal dan ook op de website van de ECHA gepubliceerd worden, terwijl andere zaken strikt vertrouwelijk blijven. De middenweg wordt ook gezocht; sommige dingen worden alleen bekend gemaakt op verzoek en daarbij zullen de regels van de Europese Commissie betreffende toegang tot informatie worden gevolgd(het Verdrag van Aarhus).[15]

Ook voor de downstream users is de informatieketen belangrijker geworden. Zij zijn door REACH ook deels ervoor verantwoordelijk geworden dat de chemische stoffen die ze gebruiken veilig zijn. Het is dan ook aan hen om een goede informatie-uitwisseling met de producenten en importeurs te onderhouden. Zij zullen zelf moeten nagaan of de producenten en importeurs hun chemische stoffen hebben geregistreerd en daarnaast moeten ze zelf ook hun bevindingen met de desbetreffende chemische stoffen doorgeven aan de producenten en importeurs. Downstream users kunnen de chemische stoffen ook anders gebruiken dan aangeraden wordt door de importeurs of producenten, in dat geval zijn ze zelf compleet verantwoordelijk voor de veiligheid van de producten.Ook moeten ze dan zelf een veiligheidstest uitvoeren.

[15] http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/l28091.htm, geraadpleegd op 11-12-08.

1.5 Evaluatie

Na de registratieperiode volgt de Evaluatie. Er worden twee soorten evaluaties uitgevoerd: dossier evaluatie en stoffen evaluatie. De ECHA controleert tenminste 5 procent van alle dossiers op compleetheid. Daarnaast worden de testresultaten geëvalueerd. Hierbij wordt gekeken of de kwaliteit van de testen voldoet en of er geen onnodige dierproeven zijn gedaan. Als laatste wordt er gekeken of er verdere informatie nodig is. Dit zal tijdig worden gedaan, zodat ook hier geen onnodige dierproeven worden uitgevoerd. De tweede test bestaat uit het evalueren van de stoffen. Hierbij wordt gekeken of de chemische stoffen gevaar opleveren voor de volksgezondheid en het milieu. Gezien de huidige gebrekkige informatie over de stoffen, is de verwachting dat er over de meeste stoffen meer informatie verstrekt moet worden door de industrie om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen.

De ECHA wil dat de evaluatie van de chemische stoffen zo consequent mogelijk gebeurd. Dit zal dus in samenwerking met de lidstaten gebeuren. Op de website van de ECHA zal worden gepubliceerd welke lidstaat de chemicaliën zal evalueren. Als de ECHA vervolgens besluit dat er verder onderzoek vereist is, zal dit moeten worden goedgekeurd door alle lidstaten. Als zij niet tot een unanieme beslissing kunnen komen, dan gaat de zaak naar de Europese Commissie, die zal dan een definitief besluit nemen. De evaluatie is bedoeld om de informatieverstrekking van de chemische stoffen zo betrouwbaar mogelijk te maken. Verder is de evaluatie ervoor bedoeld om de chemische stoffen zoveel mogelijk te reguleren, of in het geval van gevaarlijke stoffen, te beperken. [16]

1.6 Autorisatie

De volgende stap wordt genomen in de Autorisatieperiode. Chemische stoffen die zeer gevaarlijk worden geacht, moeten worden geautoriseerd voordat ze op de markt kunnen worden gebracht of kunnen worden geïmporteerd. Chemicaliën die onder de autorisatieregel vallen zijn in ieder geval de CMR’s uit categorie één en twee, PBT en vPvB’s. Dit staat voor Carcinogene stoffen, die kanker veroorzaken , Persistente stoffen, die bijna of helemaal niet af te breken zijn en Zeer Persistente Bioaccumulatieve stoffen. Daarnaast vallen ook de chemische stoffen onder de autorisatieregel waarvan al is aangetoond dat ze schadelijk zijn voor het milieu of de volksgezondheid, zoals in het geval van hormoonverstorende stoffen. De

[16] (EC)793/93 .

Europese Commissie bepaalt verder de regels betreffende de autorisatieprocedure, zodat er duidelijkheid bestaat welke stoffen eronder vallen. De EU heeft vastgesteld dat het gebruik van bovengenoemde stoffen zeer gevaarlijk wordt geacht. Daarom is het van hoog belang dat het gebruik ervan centraal gereguleerd wordt. De Europese Commissie hoopt dat op deze manier de risico's adequaat worden ingeschat en dat op basis van die inschatting de Europese Commissie een goede afweging kan maken. Dit is een tijdrovende methode, maar deze is wel noodzakelijk. Dit omdat een verkeerd gebruik van chemische stoffen of in sommige gevallen alleen al het gebruik van chemische stoffen gevaarlijk kan zijn voor de volksgezondheid, en de gevolgen worden gezien als onomkeerbaar.

De ECHA zal een lijst publiceren op de website waarop de chemische stoffen staan die geautoriseerd moeten worden. Daarbij zal een werkplan worden omschreven. De ECHA zal verklaringen van alle relevante partijen opnemen bij het maken van deze beslissing. De autorisatieprocedure zelf bestaat uit twee stappen: allereerst zal besloten worden welke stoffen er op de lijst voor autorisatie zullen worden geplaatst en welke niet. In het geval van goede bestaande wetgeving kunnen sommige gevaarlijke chemicaliën worden uitgesloten van autorisatie. Ook zal er bekend worden gemaakt wat deadlines zullen zijn. Dit is nodig omdat sommige chemicaliën meer prioriteit hebben dan anderen. De tweede stap zal zijn voor de chemicaliën die op de autorisatielijst zijn gezet. Gebruikers zullen ervoor moeten zorgen dat ze alle relevante informatie voor elk gebruik van deze chemicaliën hebben ingeleverd voor de gestelde deadlines. Dit houdt in dat zij al het relevante onderzoek en ontwikkeling naar deze chemicaliën moeten inleveren en moeten verklaren welke substitutiestoffen er bestaan. Als de analyse hiervan laat zien dat er substitutiestoffen bestaan, dan zal er een gedetailleerde beschrijving moeten worden gegeven over een plan voor substitutie. Autorisatie zal worden afgegeven in het geval dat de aanvrager kan laten zien dat de risico's van het gebruik van de chemicaliën onder controle kunnen worden gehouden. Is dit niet het geval, dan kan autorisatie ook worden afgegeven omdat de sociaal economische voordelen hoger zijn dan de risico's en er geen goede alternatieven bestaan. Dit geldt natuurlijk niet voor CMR's en PBT's/vPvB's waarvan niet kan worden vastgesteld welke hoeveelheid schadelijk is. Zonder een goede inschatting welke hoeveelheid schadelijk is, kan er geen analyse van de risico's worden gemaakt.

1.7 Beperkingen

De procedure voor de beperkingen van chemische stoffen is de laatste fase van REACH. Deze procedure zorgt ervoor dat de EU in de gehele Unie het gebruik van chemische stoffen kan reguleren. Door deze beperking, kunnen stoffen worden geweerd die een gevaar opleveren voor de volksgezondheid en het milieu en de stoffen waarvan de risico's niet onder controle kunnen worden gehouden. Stoffen die niet geautoriseerd zijn, of die niet beperkt zijn, kunnen dus gewoon worden gebruikt in de gehele Unie.Op deze manier vormt de beperkingprocedure een veiligheidsnet. Voorstellen tot de beperking van chemische stoffen worden voorbereid door de lidstaten of door de ECHA uit naam van de Europese Commissie en deze voorstellen zullen in de vorm van een dossier gemaakt worden. Dit dossier is vereist om aan te kunnen tonen dat een chemische stof gevaarlijk is en dus een gevaar oplevert voor de gehele Unie. De deadlines voor deze dossiers staan vermeld in de richtlijn van REACH, zodat het voor iedere betrokken partij duidelijk is voor wanneer ze hun mening naar voren moeten brengen. De al bestaande wetgeving wat betreffende beperkingen, zoals het verbod op asbest, die onder richtlijn 76/769/EEC vallen, zullen worden overgenomen door REACH. [17]

1.8 Classificatie en etikettering

Al voor de inwerkingtreding van REACH was het voor de chemische industrie vereist alle chemische stoffen te classificeren en etiketteren. Dit systeem is door REACH overgenomen. Door het systeem van de classificatie en etikettering over te nemen, blijft deze informatie beschikbaar voor iedereen en het is de bedoeling dat er op basis van dit systeem gemakkelijk overeenstemming bereikt kan worden over de classificatie van chemische stoffen.

De industrie moet al deze classificaties nu bekendmaken bij de ECHA, en deze zullen onder de inventarisatie van voor 1 december 2010 vallen. Het is de verwachting dat de meeste discrepanties tussen de classificaties met de tijd zullen vervallen, of wel door middel van samenwerking tussen de registranten en andere kennisgevers, of wel door middel van het verder harmoniseren van de EU wetgeving. Vooral in het geval van CMR's uit de eerste, tweede en derde categorie en stoffen die per geval worden behandeld zal het harmoniseren van de wetgeving waarschijnlijk een grote rol gaan spelen.

[17] http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/l21271.htm, geraadpleegd op 11-12-08.

Om REACH compleet te maken heeft de Europese Commissie op 27 juni 2007 een nieuw voorstel voor een richtlijn voor de classificatie, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels goedgekeurd (COM(2007)355 final). Dit nieuwe voorstel omvat de classificering- en etiketteringregels die op VN niveau overeengekomen zijn, het zogenaamde Globally Harmonised System of classification and labelling of chemicals (GHS).[18]

1.9 De kosten en opbrengsten van REACH

Het invoeren van een nieuw systeem brengt altijd voor en tegenstanders met zich mee, en ook kosten en opbrengsten. Het ligt aan het standpunt van de desbetreffende partij of de kosten hoger zijn dan de opbrengsten of vice versa. Voor het berekenen van de kosten en opbrengsten van REACH heeft de EU de cijfers van de Wereldbank als uitgangspunt genomen.

REACH creëert een situatie waarin er geen onderscheid meer hoeft worden gemaakt tussen bestaande en nieuwe stoffen. Het zorgt voor een versimpeling van de wetgeving, aangezien er veertig oude wetten vervangen worden door de creatie van 1 systeem voor alle chemicaliën. Er zal meer informatie beschikbaar komen over tenminste 30 000 stoffen en de toegang tot deze informatie zal zowel op de korte als lange termijn voordelen bieden. Verder zal er voor de industrie een prikkel ontstaan om veiligere stoffen te gaan produceren en ook de ontwikkeling van nieuwe stoffen zal worden gestimuleerd. Hierdoor geeft REACH meer flexibiliteit aan de industrie tot het doen van onderzoek en ontwikkeling en dit zal op lange termijn leiden tot een leidende positie op de wereldmarkt, wat winstgevend is.

1.9.1 De kosten

Alle veranderingen wat betreft de wetgeving zullen ook kosten met zich meebrengen, voor de chemische industrie en de EU. De directe kosten voor de chemische industrie worden ingeschat op 5.2 miljard voor de eerste elf jaar. Deze kosten zullen moeten worden gemaakt om de stoffen te registreren en de risico analyse rapporten te maken. De inschattingen wat betreft de kosten lopen verder sterk uiteen. De chemische industrie heeft berekend dat ze misschien wel failliet zullen gaan door REACH, terwijl de NGO's de kosten aanzienlijk minder vinden.

[18] http://www.vrom.nl/pagina.html?id=22887&term=reach, geraadpleegd op 15-12-08.

Ook zullen er kosten moeten worden gemaakt om goede substitutiestoffen te produceren en die zullen de eerste jaren duurder zijn. De inschatting van de verdere kosten van REACH moet nog dieper worden onderzocht, want het heeft ook vergaande implicaties voor de nieuwere lidstaten en voor de productie van nieuwe producten.

1.9.2 De opbrengsten

De grootste opbrengsten van REACH worden verwacht op het gebied van de volksgezondheid. Veel chemicaliën worden in verband gebracht met het ontstaan van ziektes als kanker, huid en ademhalingsziektes etc. Een grotere toegang tot informatie over chemicaliën zal dan ook het inschatten van de risico's verbeteren en dit zal leiden tot verbeterde controles en betere implementatie van bestaande wetgeving. De autorisatie van bepaalde (gevaarlijke) chemicaliën zal ook in het voordeel zijn van de volksgezondheid en een beter milieu.

Er zijn diverse berekeningen gedaan, waar als uitgangspunt de berekeningen van de Wereldbank zijn genomen. De schatting is dat chemicaliën voor ongeveer 1 procent van alle ziektes zorgen in de EU. Als men vervolgens uitgaat van een daling van het aantal ziektegevallen veroorzaakt door chemicaliën van 10 procent, zal dit tot gevolg hebben dat het aantal ziektes in de EU met 0,1 procent daalt. Dit zou gelijk staan aan ongeveer 4500 sterfgevallen aan kanker per jaar. Een mensenleven wordt ingeschaald op 1 miljoen, dus de totale financiële opbrengsten van REACH kunnen geschat worden ongeveer 50 miljard in de komende 30 jaar.[19]

Een zelfde berekening is niet mogelijk voor het milieu, er zijn teveel factoren die hierop van invloed zijn. Toch worden de lange termijn voordelen van REACH op het milieu hoog ingeschat. REACH zorgt voor een verminderde vervuiling van water, lucht en grond. Dit zal de druk op de biodiversiteit verminderen. De verhoogde controle op bio-accumulatieve en giftige stoffen zal hieraan meewerken.

---

19 http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/PARTNERS/WBEU/0,,contentMDK:20384582~menuPK:639927~pagePK:64137114~piPK:64136911~theSitePK:380823,00.html, geraadpleegd op 12-01-09.

1.10 De ECHA

De ECHA is de organisatie die de leiding krijgt over de gehele procedure van REACH. Vandaar dat een korte beschrijving van de organisatie op zijn plaats is. De ECHA is gevestigd in Helsinki en is op 1 juni 2008 in bedrijf gegaan. [20]

De ECHA zal het registratieproces in goede banen leiden, dossier evaluaties uitvoeren, en het proces coördineren wat hierbij hoort. Verder zal ze beslissingen nemen op basis van de uitgevoerde evaluaties, behalve in de gevallen waarin de lidstaten het niet eens kunnen worden. In dat geval neemt de Europese Commissie een beslissing. De ECHA verstrekt informatie aan de Europese Commissie betreffende de autorisatie en beperkingprocedures en de ECHA is verantwoordelijk voor de toegang tot en de geheimhouding van informatie. Verder behandelen ze de verzoeken tot uitzonderingen, de onderzoeken en verstrekken ze informatie betreffende dierproeven voor de pre registratieperiode door de oprichting van de stoffen informatie uitwisseling fora.

De ECHA bestaat uit de volgende bestuursvorm:

- een management raad
- een uitvoerend directeur, die aan het hoofd staat van de management raad.
- een commissie voor risicoanalyse, een commissie voor sociaal-economische analyse
- een commissie bestaande uit de lidstaten
- een forum voor het uitwisselen van informatie voor versterking, dit zorgt ervoor dat het vorige systeem van informele netwerken tussen de lidstaten integreert in de ECHA.
- Een secretariaat; dit verzorgt de technische, wetenschappelijke en administratieve hulp voor de commissies. Zij zullen ook andere taken onder hun hoede nemen, zoals de pre registratie, evaluatie en informatiebeheer.
- Een raad van beroep; zij zullen eventuele beroepen tegen de ECHA in behandeling nemen.

De EU wil een zo soepel mogelijke overgang van de oude wetgeving naar REACH. Daarom worden er ruime deadlines gesteld en is het de bedoeling dat werk wat onder de oude wetgeving is gedaan niet verloren gaat, zeker niet in het geval van voorbereidingen op beperkingen van stoffen.

[20] http://echa.europa.eu/about/mission_nl.asp, geraadpleegd op 20-11-08.

1.11 De houding van de Verenigde Staten ten opzichte van REACH

Aangezien de Verenigde Staten ook een grote speler is op de markt voor chemische stoffen, krijgen zij ook te maken met REACH. In een zogenoemd Nonpaper stelt de V.S. dat zij goede aspecten van REACH ziet voor het milieu en de gezondheid.[21] Toch ligt het accent in het Nonpaper op het feit dat zij vinden dat REACH aanzienlijke kosten met zich mee brengt, wat mogelijk schadelijke gevolgen heeft voor de banenmarkt. Ook zien ze problemen met de gestelde deadlines; deze zouden niet realistisch zijn. Verder zijn ze het ook niet eens met de genoemde voordelen van REACH op ontwikkeling en innovatie en consumentenrechten. Zo zouden de verhoogde kosten om een stof in Europa op de markt te brengen ervoor zorgen dat er minder geld bestaat voor ontwikkeling en innovatie. De consumentenrechten komen er ook niet positief vanaf; de consument heeft door het verminderde aantal toegestane chemische stoffen minder keus. [22] De naam van het paper wekt ook de suggestie dat de V.S. overwegend niet erg positief is over REACH.

1.12 REACH: de kritiek

Zelden is er zoveel discussie losgebarsten als bij de invoering van REACH. Zoals eerder genoemd bleek de lobby van zowel het bedrijfsleven als de milieuorganisaties sterk en zijn er veel veranderingen aangebracht aan het oorspronkelijke voorstel. Toch is REACH nog steeds niet kritiekloos.

Het bedrijfsleven maakt zich ernstige zorgen of de kosten van REACH niet te hoog zullen zijn, aangezien het registreren en autoriseren van chemische stoffen niet goedkoop is. Ook is er nog geen goede schatting gemaakt wat de precieze kosten van REACH voor het bedrijfsleven zullen worden. De officiële schatting van de Europese Commissie is dat REACH in totaal maximaal 5,2 miljard euro gaat kosten. De chemische sector komt echter op een veel hogere berekening uit. Hierdoor is het moeilijk een goede inschatting te maken van de daadwerkelijke kosten van REACH, en daardoor ook of het rendabel gaat zijn voor het bedrijfsleven. [23]

Ook de NGO's zijn het niet eens met de precieze invulling van REACH, alleen ligt hier de kritiek bij de inhoud. Er staan te weinig chemische stoffen op de lijst en de procedure

[21] Dit paper is gepubliceerd onder het presidentschap van G.W.Bush. Dit paper hoeft dus niet de mening te zijn van de nieuwe president.
[22] http://www.chemicalspolicy.org/downloads/US%20nonpaper.doc, geraadpleegd op 13-01-09.
[23] http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vhdkfpngcdto, geraadpleegd op 17-11-08.

gaat niet ver genoeg. Zo zouden chemische stoffen die gevaar opleveren verboden moeten worden, ook zonder alternatief. Er staan op dit moment pas 16 stoffen op de officiële lijst van de ECHA om geregistreerd te worden. [24] Ook vinden ze dat de procedure teveel tijd inneemt. Dit houdt in dat er langer gebruik kan worden gemaakt van gevaarlijke chemische stoffen door het bedrijfsleven.

Daarnaast is de plicht om chemische stoffen te registreren pas boven de 1000 kilo per jaar. Hierdoor hoeven stoffen waarvan minder wordt geproduceerd niet te worden geregistreerd. Dit geldt voor zowel oude als nieuwe stoffen, en op deze stoffen is dan ook weinig controle. [25]

Verder houdt REACH te weinig rekening met ontwikkelingslanden. De regels buiten in Europa zijn een stuk minder streng, en ze hoeven daardoor aan minder veiligheidseisen te voldoen. Hierdoor kunnen zij de kosten niet aan om hun chemische stoffen apart voor de EU te laten testen. Dit is de reden dat het voor hen moeilijk worden te exporteren naar de EU. [26]

H. 2 Het Europees Nabuurschapbeleid (ENB)

In 2004 zijn er tien nieuwe landen toegetreden tot de Europese Unie (EU). Hierdoor veranderde de EU direct drastisch. Niet alleen steeg door de uitbreiding het inwonertal en de oppervlakte, maar daarmee verschoven ook de buitengrenzen van de EU. De vroegere buurlanden waren in een klap lidstaten geworden, waardoor de grens van de EU diep in Oost-Europa werd gelegd en de EU te maken kreeg met nieuwe buren.

Landen die door de EU geclassificeerd worden als buren voldoen aan de volgende kenmerken: ze grenzen over land of zee aan de EU. Dit houdt in dat de EU een grote groep landen als buurlanden rekent: Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Algerije, Armenië, Egypte, Georgië, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Moldavië, Marokko, de Palestijnse Autoriteit, Syrië, Tunesië en Oekraïne en Rusland. Al deze landen zijn daarom ondergebracht in het zogenaamde Nabuurschapbeleid van de EU (ENB), met uitzondering van Rusland.[27] Door de uitbreiding van 2004 kwam er dus ook behoefte aan een gecontroleerd nabuurschapbeleid. Niet alleen had men te maken met nieuwe buurlanden. Sommige van deze buurlanden kwamen door de uitbreiding ook geografisch dichter bij een lidmaatschap te liggen.

---

[24] Deze 16 stoffen staan vermeld op de website van de ECHA
[25] http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vhdkfpngcdto, geraadpleegd op 17-11-08.
[26] Jan Ramakers Fine Chemical Consulting Group, 'REACH and developing countries- a quick scan for the Ministry of Foreign Affairs'(2004), p. 2.
[27] http://ec.europa.eu/economy_finance/int_economic_issues/int_economic_issues198_nl.htm, geraadpleegd op 06-0-11-08.

2.1 De internationale situatie

In *"Democratie door interventie"* legt Gerrits (2006) met behulp van verschillende auteurs uit dat er momenteel sprake is van een brede internationale discussie over de moderne wereld. Robert Cooper stelt dat er drie soorten werelden bestaan: de premoderne wereld, de moderne wereld en de postmoderne wereld. Hij schaart de Verenigde Staten in de moderne wereld, samen met Rusland. Dit zijn beide landen die uitgaan van hun militaire macht en samengaan met begrippen als machtsevenwicht of hegemonie. De Europese Unie is volgens Cooper het voorbeeld van een postmoderne macht. In plaats van militaire macht na te streven en zich ook bezig te houden met machtsevenwicht, is de Europese Unie geïnteresseerd in interdependentie en samenwerking.

Joseph Nye heeft aan deze discussie toegevoegd dat hij de Europese Unie als voorbeeld ziet voor nieuwe "soft power". De macht van een land die dit heeft is niet gebaseerd op dwang, maar op aantrekkelijkheid.[28] Zachte macht, zo stelt hij, is net zo belangrijk al militaire en economische macht. Vroeger ging er vanuit de Verenigde Staten ook wel wat "soft power" uit, maar de macht van het land rustte vooral op militaire macht. Sinds het regime van Bush en de daarbij behorende oorlogen in Afghanistan en in Irak is het contrast tussen de "soft power" van de V.S en de Europese Unie nog sterker geworden. De macht van de EU gaat nog steeds veel uit van de economische en sociale prestaties, maar er wordt ook naar haar normen en waarden gekeken. Door het stellen van deze normen en waarden en het daaraan gekoppelde belang stelt de EU hierdoor een zogenaamde normatieve dimensie.[29] De EU is zichzelf ook degelijk bewust van haar "soft power" en wil haar reputatie als zodanig behouden. Het ENB wordt daarom ook gezien als een beleid waarmee de "soft power"versterkt kan worden.

2.2 De totstandkoming van het ENB

In 2004 omschreef de Europese Commissie in haar "strategy paper"[30] de totstandkoming van het ENB als volgt: Het ENB is ervoor bedoeld om te voorkomen dat er nieuwe scheidslijnen

[28] A. Gerrits, *Democratie door interventie*, Amsterdam: University Press, 2006, p. 42.
[29] A. Gerrits, *Democratie door interventie*, Amsterdam: University Press, 2006, p. 43.
[30] European Commission COM (2004) 373 final, *European Neighbourhood Policy-Strategy Paper* (2004).

op het Europese continent ontstaan door de uitbreidingen van 2004 en van 2007." De uitbreiding met de voornamelijk Oost-Europese lidstaten had deels als doel gehad de scheiding tussen oost en west Europa op te heffen, en Europa weer te verenigen na de Koude oorlog. Het installeren van nieuwe scheidslijnen in Europa komt dan ook helemaal niet overeen met de kernwaarden van de EU. Tegelijkertijd zijn de buurlanden uit het ENB programma ook geen kandidaat lidstaten, en zit het niet in de planning dat ze dit in de nabije toekomst worden.[31] De EU lijkt namelijk voorlopig aan het eind te zijn gekomen van haar absorptievermogen, en kiest ervoor om verder te verdiepen in plaats van uit te breiden. Daarom kan een goed nabuurschapbeleid eventuele vraagstukken met betrekking tot verdere uitbreiding van de EU ook ondervangen:

"*The aim of the new Neighbourhood Policy is therefore to provide a framework for the development of a new relationship which would not, in the medium-term, include a perspective of membership or a role in the Union's institutions. A response to the practical issues posed by proximity and neighbourhood should be seen as separate from the question of EU accession.*"[32]

Door de uitbreiding van 2004 en 2007 is de EU van 15 naar 27 lidstaten uitgebreid. Verder zijn Kroatië, Turkije, Macedonië, Albanië en Montenegro officieel kandidaat lidstaten.[33] Georgië, Azerbeidzjan en Oekraïne hebben inmiddels ook al voorzichtige pogingen gedaan het lidmaatschap van de EU aan te vragen. Doordat de EU voorlopig niet kan en wil uitbreiden, lijkt het ENB hier een mogelijke oplossing in te worden. Om de woorden van Javier Solana te herhalen: Deze landen zijn: "More than neighbours, less than members".

De EU ziet het ENB dan ook als een manier om een zogenaamde kring van landen te creëren, die gemeenschappelijke kernwaarden en fundamentele doelen heeft als de EU. Het versterken van de gemeenschappelijke kansen en uitdagingen zal het Europese continent veiliger en voorspoediger maken. [34] Daarnaast herkent de EU in de oostelijke landen de gemeenschappelijke geschiedenis en deels cultuur. Verder deelt de EU dezelfde interesses met alle buren. Alle (nieuwe) buurlanden hebben er dan ook net als de EU belang bij om de

---

[31] Met de buurlanden uit het ENB worden de landen bedoeld die in op p.17 genoemd worden.
[32] European Commission COM (2003) 104 final, *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* (2003), p. 5.
[33] http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vg9pktppo1xz, geraadpleegd op 12-10-08.
[34] European Commission COM (2003) 104 final, *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* (2003), p. 5.

krachten te bundelen op het gebied van politiek, economie, milieu, veiligheid, migratie en welzijn. Vooral voor de oostelijke buren kunnen deze gemeenschappelijke gebieden het beste worden samengevat onder de volgende noemer: nabijheid, voorspoed en armoede. (Proximity, prosperity and poverty). [35] Doordat de EU met deze landen politiek ingestelde grenzen deelt, stoppen uitdagingen niet bij de grens. Beleidstakken als migratie, transporten, infrastructuur, milieuvervuiling en energie en telecommunicatienetwerken zijn grensoverschrijdend. Hier is een gedeelde aanpak voor nodig om effectief te zijn.

De EU hecht heel veel waarde aan de stabiliteit in buurlanden. Daar is meer voor nodig dan alleen rustige grensregio's. Vandaar dat de EU in haar strategy paper van 2003 pleit voor een aanpak die de wortels van problemen tackelt. Armoedebestrijding wordt gezien als het begin. Zodra het aantal mensen dat in armoede leeft vermindert, zullen zaken als criminaliteit, mensenhandel, terrorisme en migratie minder grond om in te aarden hebben. Het is de bedoeling dat er binnen het ENB afspraken worden gemaakt wat de EU kan bijdragen om buurlanden te helpen met deze problemen.

2.3 Hoe werkt het ENB?

Zoals eerder omschreven is de kring van landen die door de EU in het ENB zijn onderverdeeld erg breed. Niet alleen ziet de EU Rusland als buurland, ook landen als Syrië, Israël en Marokko worden zo behandeld. Al deze landen hebben al in meer of mindere mate diplomatieke betrekkingen met de EU. De meeste hebben handelsovereenkomsten, gezamenlijke verdragen en vriendschapsverklaringen. Geldt dit niet voor de gehele EU, dan is de kans groot dat dit wel met één van de lidstaten voorkomt. Het is dan ook naïef om te verwachten dat het ENB een politiek kan voeren richting deze grote groep diverse landen.

"The ENP offers every neighbour country the chance to choose its own path. Those who want to advance relations through the ENP are already seeing their commitment matched with new opportunities."
Commissioner Benita Ferrero-Waldner[36]

[35] European Commission COM (2003) 104 final, *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* (2003), p. 6.
[36] http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm, geraadpleegd op 08-01-09.

Ieder land staat op een ander niveau wat betreft de economische en politieke ontwikkeling. Daarom hebben de buurlanden en de EU in oriënterende gesprekken afspraken gemaakt over de invulling van het ENB. Gezamenlijk is een startpunt genomen vanaf waar gemeten wordt. Op dit startpunt zijn de prioriteiten gebaseerd. Deze prioriteiten verschillen per land en zijn dus in grote mate afhankelijk van de situatie in het desbetreffende land. De EU onderkent dat dit traject veel gemeen heeft met het kandidaat lidmaatschap, maar wijst er in het strategy paper op dat dit toch anders geïnterpreteerd moet worden. Lidmaatschap speelt hier geen rol in. De prioriteiten die worden opgesteld komen voort uit de gezamenlijke wil om te verbeteren. De EU biedt als tegenprestatie voor de verbeteringen geen lidmaatschap aan, maar schaft steeds meer handelsbelemmeringen af en geeft de landen meer en meer toegang tot de gemeenschappelijke markt van de Unie. [37] De gemeenschappelijke markt biedt de buurlanden een grote mogelijkheid tot het vergroten van de eigen afzetmarkt. Dit zorgt ervoor dat de buurlanden steeds verder moeten liberaliseren, tegelijkertijd moet de EU ervoor zorgen dat de Interne Markt goed functioneert.

De prioriteiten worden vastgesteld in zogenaamde actieplannen. Deze actieplannen bestaan uit strategische doelstellingen die de prioriteiten weergeven tussen de buurlanden en de EU. [38] De hoofdprioriteit ligt op de economie, in het bijzonder het vergroten van de economische groei. Verder heeft de EU de volgende prioriteiten opgesteld:

- macro-economische stabiliteit door een goed monetair en fiscaal beleid
- ontwikkeling van het kader voor financiële diensten om de toegang tot financieringen, verzekeringen en andere belangrijke financiële diensten voor bedrijven te verbeteren
- administratieve en wettelijke hindernissen voor het bedrijfsleven uit de weg te ruimen
- eigendomsrechten, contractuele bepalingen en investeringen beter te beschermen
- het concurrentiebeleid verbeteren
- de handel blijven liberaliseren
- beperkingen op het verkeer van kapitaal wegnemen
- instellingen en justitie hervormen en meer capaciteit geven
- corruptie bestrijden[39]

[37] European Commission COM (2003) 104 final, *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* (2003), p. 1.
[38] http://ec.europa.eu/economy_finance/int_economic_issues/int_economic_issues198_nl.htm, geraadpleegd op 06-11-08.
[39] Ibidem.

Deze actieplannen zijn vooral gericht op de economie. De EU ziet de economie, en het verbeteren daarvan als beginpunt om de maatschappij zelf te verbeteren. Ook met dit gegeven, is er duidelijk een discrepantie aanwezig tussen de prioriteiten en de genoemde gebieden van samenwerking.

2.4 De financiering van het ENB

Sinds 2007 bestaat er een nieuw programma om het ENB te financieren: "The European Neighbourhood and Partnership Instrument"(ENPI). Dit fonds heeft in de periode van 2007 tot 2013 ongeveer twaalf miljard te besteden in de buurlanden om de actieplannen te ondersteunen. Dit geld is bedoeld om duurzame ontwikkeling op vooral economisch gebied te creëren. Naast het ENPI is er een nieuw fonds opgericht om de landen die het meeste progressie boeken in hun actieplannen verder te ondersteunen. Dit fonds keert jaarlijks 50 miljoen uit en is in 2007 gebruikt voor Marokko en Oekraïne. [40] Het geld moet door de buurlanden worden besteed aan projecten van gezamenlijk belang, zoals energie, milieu en transport. [41]

2.5 Wat wil de EU met het ENB bereiken?

Ondanks de doelstellingen die de EU geformuleerd heeft in haar strategy papers betreffende het ENB, bestaan er ook andere motieven om van het ENB een succesvol beleid te maken. Niet alleen ziet de EU het ENB als een manier om goede relaties met buurlanden te onderhouden, scheidslijnen te voorkomen, en een stabiele omgeving te creëren, het ENB biedt ook mogelijkheden in het oplossen van eventuele vraagstukken over lidmaatschap. Door middel van zachte dwang kan de EU middels het ENB deze landen toch proberen naar haar hand te zetten en de eigen afzetmarkt vergroten.[42]

Officieel is het ENB, zoals hierboven beschreven, opgericht om een stabiele zone van landen om de EU heen te creëren. Dit vermindert de druk van buitenaf op de Unie, verlaagt migratiestromen en het gevaar van terrorisme, wapensmokkel en mensenhandel. Ook moet dit voor de buurlanden voordelen op kunnen leveren. Zij hebben immers ook profijt van een

[40] http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm, geraadpleegd op 29-10-08.
[41] Ibidem.
[42] R. Sakwa en A. Stevens, *Contemporary Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, p. 73.

stabiel binnenlands en buitenlands beleid en verkrijgen op deze manier een grotere toegang tot de Interne Markt van de EU. Door de toegang tot de Interne Markt kunnen deze landen een groter afzetgebied bereiken en hiermee een grotere (dus succesvollere) speler op de internationale markt worden.

De doelstellingen die niet expliciet in de strategy papers worden genoemd hebben te maken met de EU als wereldmacht. De EU is aantrekkelijk voor landen om bij aangesloten te zijn. Landen als Georgië, Azerbeidzjan en Armenië zouden graag op de lijst van kandidaat lidstaten geplaatst worden. Hierdoor kunnen ze definitief de door hen gevoelde dreiging van grote buur Rusland afwentelen. Ook de Noord-Afrikaanse landen tonen wat betreft de handel interesse in de EU. In de jaren 80 heeft Marokko zelfs een aanvraag gedaan voor het lidmaatschap van de EU, welke direct is afgewezen op geografische gronden.
Tot nog toe heeft de EU lidmaatschap altijd gebruikt als beloning voor landen die zich hebben aangepast in de door de EU gewenste manier. Het kandidaat lidmaatschap is gebruikt om landen over te laten gaan van een geplande economie naar marktwerking, een rechtstaat te laten creëren en “democratischer”te laten worden. Ook heeft de EU altijd grote nadruk gelegd op het beschermen van minderheden en mensenrechten. Landen konden tot aanpassingen op deze gebieden worden gedwongen, door deze te betrekken in het lidmaatschap. Op dit moment staat de EU niet bepaald open om de lijst met kandidaat lidstaten verder aan te vullen. Ook al staan er nog wel economische voordelen tegenover goede samenwerking met de EU, hiermee is voor veel omringende landen direct het lokaas weggevallen. Als het lidmaatschap niet langer kan worden bereikt, waarom zullen ze dan naar de EU luisteren?
De EU hoopt door middel van het ENB nog een zekere invloed uit te kunnen oefenen, door deze landen een bevoorrechte positie te verstrekken, zonder hiermee ook direct het lidmaatschap te verlenen. Toch heeft de EU met het ENB niet helemaal het lidmaatschapdilemma ondervangen. Landen als Azerbeidzjan hebben inmiddels al te kennen gegeven dat ze het ENB zien als een weg richting het kandidaat lidmaatschap.

Naast het vraagstuk rond het lidmaatschap van de EU, wil de EU zich ook op het wereldtoneel bewijzen. Sinds de Tweede Wereldoorlog is er een hoop aanzien weggevallen, zeker op militair gebied. Dit verlies aan aanzien is natuurlijk inherent aan deze verwoestende oorlogen. Dit De EU heeft er daarom voor gekozen een andere weg in te slaan. Niet de hard power is terug op de agenda gekomen, maar het begrip van een “waardenunie”. De EU wil op het internationale toneel graag serieus genomen worden. In een tijd waarin de Amerikanen gebruik maken van harde woorden en dreigen met militaire macht, komt de EU juist naar voren met “soft power”. Door middel van overleg en verdragen wil de EU bereiken dat andere

landen de waarden van de Unie kunnen waarderen. In plaats van het opdringen van haar waarden, probeert de Unie ze met overleg duidelijk te maken. De EU hecht zeer veel waarde aan haar reputatie als waardenunie.

2.6 Het ENB: de kritiek

Ondanks dat het ENB is opgesteld als een daadkrachtige politiek richting de buurlanden, zijn er ook punten van kritiek te noemen. Een veelgenoemd punt is dat de EU intern te verdeeld is om een goed gezamenlijk standpunt te formuleren richting de buurlanden. Hierdoor zal het ENB nooit daadkrachtig genoeg kunnen functioneren, aangezien intern de stem van de minst vergaande lidstaat zal tellen. De voorgaande politiek van de EU richting buurlanden wijst hier ook op. Deze kritiek geldt niet alleen voor het ENB, de gehele politiek van de EU wordt met dit argument bekritiseerd.[43] De kritiek op het ENB gaat nog een stap verder; als de EU het in haar binnenlandse zaken al niet eens kan worden en geen daadkrachtige politiek kan voeren, waarom zou dit dan wel lukken in het ENB?

Daarnaast hebben sommige buurlanden toch het idee dat het ENB de weg is naar een lidmaatschap. Azerbeidzjan heeft zich hier al openlijk over uitgelaten en ziet het ENB als een voorbereiding op de Kopenhagen Criteria, welke als eis gelden om toe te kunnen treden tot de EU. Ondanks dat de EU duidelijk heeft geformuleerd dat het ENB geen voorloper is voor uitbreiding, zal het moeilijk worden om dit idee compleet uit te bannen.

Als volgende argument wordt vaak genoemd dat het moeilijk is een land tot veranderingen te bewegen als daar geen zogenaamde beloning tegenover staat. In dit geval zal het dus moeilijk zijn voor de EU om buurlanden te overtuigen dat ze dingen beter kunnen veranderen, aangezien deze veranderingen niet opgevolgd zullen worden met een lidmaatschap. Aangezien ieder land een eigen perceptie heeft over de invulling van de staatszaken, meestal voortkomend uit traditie en cultuur, bestaat er geen beste manier om leiding te geven aan een land. De EU zal het hierdoor nog moeilijk krijgen landen te bewegen om een andere koers te varen.

Tenslotte kan er worden opgemerkt dat het accent bij het ENB vooral lijkt te liggen bij de handel, terwijl in het “strategy paper” ook andere punten worden genoemd.[44] Milieu, gezondheid en cultuur vallen hierdoor bijna weg. Daarnaast wordt een groter afzetgebied voor de buurlanden als tegenprestatie genoemd in het ENB, maar de EU profiteert natuurlijk ook

[43] K.E. Smith, *European Union foreign policy in a changing world* , Cambrige: Polity Press, 2003, p. 7.
[44] European Commission COM (2004) 373 final, *European Neighbourhood Policy-Strategy Paper* (2004).

zelf van geliberaliseerde handelsbetrekkingen. Ook de EU heeft hierdoor toegang tot een grotere afzetmarkt.

Deze kritiek maakt dat het ENB zich nog niet kan presenteren als succesverhaal. De EU zal zeker in beraad moeten over de doelen die ze met dit beleid wil bereiken.

3. REACH en het Europees Nabuurschap Beleid

De voor en nadelen van het exporteren van REACH via het ENB

In de vorige twee hoofdstukken is inhoudelijk besproken wat het ENB en REACH inhouden, daarnaast zijn ook de belangrijkste kritiekpunten kort aan bod gekomen. In dit hoofdstuk zal bekeken worden wat de voor en nadelen zijn om REACH te gebruiken als katalysator voor het proces van het ENB. Op het eerste gezicht lijken het namelijk twee zeer verschillende vormen van beleid. REACH gaat over het interne beleid van de EU, het ENB behandelt alleen een gedeelte van het buitenlands beleid.

3.1 De voordelen

REACH en het ENB benaderen elkaar op dit moment alleen nog op economisch gebied. De eisen die REACH stelt aan de chemische stoffen, stellen een norm voor de hele wereld om naar de EU te kunnen exporteren. Dit hebben we immers ook al gezien bij andere veiligheidsvoorschriften. De V.S. waren in die gevallen ook boos over de macht van Brussel om de wereldstandaard te bepalen, maar konden er niets aan veranderen.[45] REACH gaat ditzelfde effect veroorzaken en wederom zijn de V.S. niet blij met de strengere regelgeving uit de EU. [46] De rest van de wereld, en daarom dus ook de landen uit het ENB, krijgen te maken met beperkingen in de export naar de EU als ze niet aan de standaarden voldoen. Dit geldt in principe alleen voor chemische stoffen, maar ook producten waar deze in verwerkt zijn, moeten geregistreerd worden. Bovendien moeten ook artikelen waarin het percentage chemische stof meer dan 0,1 procent van het gewicht bedraagt en waarvan er meer dan duizend kilo kan worden ingevoerd gemeld worden bij de ECHA. Op de langere termijn is het dus zeer waarschijnlijk dat deze chemische stoffen ook verder beperkt worden. Derde landen moeten dus niet alleen voldoen aan de nieuwe regels voor chemische stoffen onder REACH, maar ook de export van andere producten waar chemische stoffen in zitten krijgt hier indirect

[45] J. van der Kris en E. Schouten, 'EU wordt regelgever van de wereld', *NRC Handelsblad* (2007).
[46] http://www.chemicalspolicy.org/downloads/US%20nonpaper.doc, geraadpleegd op 13-01-09.

mee te maken. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de bouwsector, de verfsector en kledingsector. Sectoren die veel voorkomen in de buurlanden uit het ENB.

Als er bijvoorbeeld zou worden gekeken naar de kledingsector, dan heeft REACH ook grote implicaties. Zo wordt veel kleding geverfd met chemische stoffen. Dezelfde chemische stoffen die onder REACH verboden worden in de EU. De kledingproducerende landen hebben dus twee opties: of ze voldoen met hun volledige productie aan de eisen van de EU, of ze maken aparte producties bestemd voor export naar de EU. Economisch gezien is het verstandiger de gehele productie aan te passen. Dit kost eenmalige aanpassingen, maar daarmee hoeft het proces niet gescheiden te worden in EU en non EU. Indirect levert deze keuze gebaseerd op economische motieven ook milieu en gezondheidsvoordelen op. De producten met de hogere standaarden worden dan ook gebruikt voor de eigen bevolking en voor de rest van de wereld. H&M heeft inmiddels al aangegeven dat ze de eisen van REACH niet afwachten, maar hun eigen hoge standaarden zetten. Op deze manier winnen ze aan beide kanten. Zo voldoen ze straks al aan alle eisen van REACH en voorkomen ze een hoop slechte publiciteit wegens milieuvervuiling en het in gevaar brengen van de gezondheid.[47] REACH werpt dus al een schaduw vooruit voordat het geheel in werking is getreden. Belangrijker, REACH verbindt het economische terrein met milieu en gezondheid. Hierdoor heeft REACH meer dan alleen een economische component voor derde landen. De EU heeft in haar strategy paper "*Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours"* milieu en gezondheid ook genoemd als onderdelen binnen het ENB. [48] Tot nog toe is daar weinig van gebleken; de accenten van het ENB liggen voornamelijk op economisch gebied en deze voordelen zijn nog niet echt rendabel gebleken. Deze verbinding leidt tot een mooie paradox. Juist door het gebruik van de economie kan REACH het proces van het ENB op gang brengen op de niet-economische gebieden van het milieu en de volksgezondheid.

Naast de officiële accenten van het ENB, is het ENB ook bedoeld om het imago van de EU als waardenunie vorm te geven. In plaats van de harde aanpak van voornamelijk de Verenigde Staten en deels ook Rusland, probeert de EU met dit beleid goodwill te kweken bij haar buurlanden. Deze aanpak om als waardenunie gezien te worden komt deels voort uit het verlies aan "hard power", al zal de EU dat zelf nooit toegeven of benoemen. Toch kan de switch van harde militaire macht naar "soft power" in het licht van de twee wereldoorlogen en

[47] H&M heeft op de ChemSec conferentie gesproken over deze afweging. Ook grote multinationals als Sara Lee en Ericksson hanteren deze redenering.
[48] European Commission COM (2003) 104 final, *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* (2003).

de koude oorlog niet los van elkaar worden gezien. Europa is in de twintigste eeuw haar militair overwicht op een groot deel van de rest van de wereld kwijtgeraakt en zoekt een manier om deze macht terug te winnen. Hierbij kan ook niet meer geleund worden op zuiver economisch overwicht. Europa geldt nog steeds als rijk continent, maar de opkomende rijkdom in vooral Azië en deels Rusland maken het economisch overwicht steeds kleiner.[49] De EU heeft kans gezien als zich als wereldmacht te ontwikkelen in de vorm van een postmodern blok tegenover andere moderne wereldmachten. Hierbij spelen waarden een grote rol. De EU ziet niet langer geweld als dwangmiddel, maar probeert andere landen te overtuigen van haar waarden door middel van overleg en samenwerking. Dit zijn duidelijk kenmerken van een nieuwe wereldmacht die gebaseerd is op "soft power". Juist op dit vlak kan REACH geëxporteerd worden.

Door buurlanden door middel van het ENB kennis te laten maken met REACH, kunnen deze landen een grote stap vooruit zetten. Dit zou namelijk voor de Europese burger een dubbele bescherming bieden. De Europese burger heeft baat bij een scherpe wetgeving betreffende chemische stoffen in verband met de veiligheid. Als de buurlanden uit het ENB ook deze verscherpte wetgeving toepassen, kan de Europese burger er dubbel zeker van zijn dat de chemicaliën die uit deze landen binnenkomen aan alle eisen voldoen. Als de EU de buurlanden bij REACH zouden betrekken in de vorm van een samenwerking, zijn de buurlanden al voorbereid op de nieuwe verscherpte wetgeving uit de EU. De EU en de buurlanden kunnen REACH opnemen in de actieplannen. Zo kunnen de buurlanden middels de verplichting tot uitwisseling van informatie (die nu natuurlijk alleen geldt voor EU landen, maar bij REACH ook zou kunnen worden ingezet in de buurlanden) belangrijke informatie inwinnen over het produceren en exporteren van chemische stoffen naar de EU. Zoals gezegd, door REACH dwingt de EU andere landen bijna tot het verscherpen van de eigen regels betreffende chemische stoffen, aangezien ze anders niet geschikt zijn voor export naar de EU Interne Markt. Deze informatie is niet zozeer de belangrijkste winst voor de buurlanden; de V.S. beschikt ook over de nodige informatie. Maar juist op het punt waar de V.S. niet staat te springen zich naar de EU regels te schikken, kunnen de buurlanden grote winst boeken. Met behulp van subsidies uit het ENB, kan er uitgebreid gezocht worden naar substitutiestoffen. Dit zou niet alleen geldelijke winst opleveren, maar ook winst in de vorm van milieubescherming en gezondheid. Juist deze twee punten zijn belangrijke pijlers in REACH

[49] Hierbij moet in acht worden genomen dat de huidige kredietcrisis de belangen van de wereldmachten wel zou kunnen veranderen. Zo is het waarschijnlijk dat begrippen als milieu en waarden tijdelijk naar de achtergrond verdwijnen om de economie te redden.

zowel als in het ENB. Op deze manier werken de buurlanden met subsidies aan duurzame vooruitgang en verwerven zij een plek in de top van de chemische exporteconomie. De EU op haar beurt kan met het opstellen van dit actieplan ook op meerdere terreinen winst boeken. Allereerst levert dit systeem niet alleen binnen de EU substitutiestoffen voor gevaarlijke chemicaliën op, maar ook binnen de buurlanden. Dit zal de grensoverschrijdende problemen op het gebied van milieu en volksgezondheid verminderen. Minder gevaarlijke chemische stoffen betekent immers ook minder luchtvervuiling en ziektes. Hiermee vult de EU direct deels één van de minder belichtte doelstellingen van het ENB in. REACH brengt namelijk de economische belangen samen met het milieu. Dit kan het exporteren van REACH naar de buurlanden uit het ENB ook voor de Europese burgers zeer zinvol maken, aangezien dit gaat om een tastbaar onderwerp: de eigen gezondheid. Dit leidt direct tot het tweede punt: de EU als waardenunie.

Door het samenbrengen van economische belangen en het milieu in één wetgeving, geeft de EU invulling aan het begrip waardenunie. Het gebruik van REACH in het ENB kan het imago van de EU als waardenunie versterken. De EU toont hiermee namelijk aan - in tegenstelling tot de V.S., die aanzienlijke bezwaren hebben tegen REACH en laten doorschemeren dat de milieu en gezondheidswinst niet opweegt tegen eventueel verhoogde kosten voor het bedrijfsleven- dat zij zich niet alleen inzet voor economische belangen, maar ook voor andere zaken als milieu en volksgezondheid en dat deze waarden niet alleen worden uitgedragen binnen de Unie, maar dat de EU zich ook sterk maakt voor deze waarden in de buurlanden.[50] Hierdoor vermijdt de EU dat het ENB alleen wordt gezien als een verkapte manier om economisch gewin te halen uit buurlanden. Ook kan de EU door deze combinatie de kritiek over het gebrek aan daadkracht verminderen. De EU kan met REACH aantonen dat ze wel degelijk een daadkrachtig beleid kan voeren, zowel binnen de Unie als daarbuiten.

Ook kan dit voorstel de EU de gelegenheid geven buurlanden aan te zetten tot verandering, en daarbij ook een goede beloning in het vooruitzicht stellen in de vorm van economisch gewin en een beter milieu en volksgezondheid. Dit maakt de wil om veranderingen aan te brengen voor de buurlanden groter, en als zij daadwerkelijk de actieplannen van de EU uitvoeren, geeft dit het ENB ook meer inhoud.

Niet alleen het ENB kan door het inpassen van REACH in één van de actieplannen een sterker beleid worden; ook voor REACH zelf kan de export van het beleid zeer zinvol zijn.

[50] Het V.S non paper is verschenen onder het presidentschap van Bush. President Obama heeft al te kennen gegeven meer waarde te hechten aan milieu. Zo is het goed mogelijk dat zijn presidentschap één van de meest “groene”presidentschappen zal worden.

Het bedrijfsleven heeft voordeel bij versterkte wetgeving in de buurlanden, aangezien ze de afzetmarkt voor hun verscherpte producten dan vergroot zien worden. Ditzelfde argument kan worden gebruikt voor de NGO's. Zij zien met een uitbreiding van REACH naar buurlanden dat dit ook verbeteringen zal brengen in het milieu en de volksgezondheid van deze landen. Hierbij speelt de plicht tot het verstrekken van informatie dan een grote rol; de dierproeven (die tot veel amendementen hebben geleid in het oorspronkelijke voorstel van REACH) worden hiermee ook een stuk verminderd.

3.2 De nadelen

Het ENB is op dit moment nog een zeer langzaam proces, waar alleen economische afspraken uit voortgekomen zijn. Zo ontmoeten de landen uit het ENB elkaar hooguit twee keer per jaar en zijn er nog weinig concrete afspraken gemaakt. Dit versterkt ook weer het beeld van een niet daadkrachtige unie. De EU heeft deze buurlanden landen ondergebracht in haar ENB, maar dit betekent natuurlijk nog niet dat deze landen daar allemaal op dezelfde manier op reageren. Zo zullen niet alle landen uit het ENB blij zijn met inmenging van de EU, terwijl anderen het weer als een opstap zien naar eventueel lidmaatschap. Azerbeidzjan is één van de landen die zeer positief gereageerd heeft. Tegelijkertijd is het niet te verwachten dat Libië zich veel van het ENB aan zal trekken. Door REACH voor het ENB te gebruiken, kan Libië ook voordelen van het ENB gaan ondervinden in plaats van het alleen als inmenging te zien. Zo heeft Libië één van de grootste chemische sectoren van alle buurlanden uit het ENB.

Daarnaast is REACH ook nog niet op stoom. Er zijn pas zestien stoffen geregistreerd, terwijl er zeker 30.000 stoffen bestaan. REACH zit nu nog in de beginfase, en moet nog laten zien waar ze daadwerkelijk voor gaat staan. Ondanks dit gegeven is zestien geregistreerde stoffen nog geen aantal om trots op te zijn.

Het voorstel tot het exporteren van REACH in het ENB is dus niet geheel zonder nadelen. De EU heeft bij zowel het ENB als bij REACH te maken met veel kritiek. In het geval van het ENB kan dit voorstel de kritiek op de daadkracht van de EU verminderen, maar juist het idee tot lidmaatschap versterken. Zo kunnen buurlanden met een wens tot lidmaatschap (Azerbeidzjan) een intensievere samenwerking en het gebruik van delen van de EU wetgeving interpreteren als een stap verder richting het lidmaatschap van de EU. Dit hoort niet tot de doelstellingen van het ENB en de EU zal dan ook duidelijk moeten maken dat deze samenwerking leidt tot integratie op economisch en sociaal gebied, en niet tot politieke integratie.

Ook moet er rekening mee worden gehouden dat REACH alleen regels stelt op het gebied van chemische producten zelf, en niet hoe hier mee om wordt gegaan. Binnen de EU bestaat er genoeg wetgeving over werken met gevaarlijke stoffen en het verwerken ervan. In de buurlanden is dit echter niet het geval. Zo kunnen ze een veiliger eindproduct afleveren, maar dat wil niet zeggen dat werknemers bij het produceren van deze veiligere chemische stof niet bloot hebben gestaan aan gevaar. REACH kan dus zorgen voor een begin in de veiligheid van chemische stoffen in de buurlanden uit het ENB, maar nog niet alle gevaren voor de volksgezondheid en het milieu zijn in die landen gedekt.

Het exporteren van REACH kent dus veel voor en nadelen. De EU heeft te maken met de houding van de rest van de wereld en daarin voornamelijk van de buurlanden uit het ENB. Zien zij het ENB als bemoeienis? Of juist als een goede manier hechtere relaties (en een eventueel lidmaatschap) met de EU te verkrijgen? Ook is de export van REACH niet zaligmakend voor de volksgezondheid en het milieu in de buurlanden. Maar het is zeker een begin. Een begin dat de reputatie van de EU als waardenunie kan ondersteunen en kan versterken.

Conclusie

In de voorgaande hoofdstukken is een beeld geschetst van zowel REACH als het ENB. Van beide zijn ook de kritieken aan bod gekomen en in het derde hoofdstuk is er tenslotte bekeken wat de voor en nadelen zijn om REACH te exporteren naar de buurlanden uit het ENB. In dit hoofdstuk zal de hoofdvraag worden beantwoord: kan REACH als katalysator worden gebruikt om het proces van het ENB op gang te brengen?

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat REACH verder reikt dan alleen de wetgeving binnen de EU. Derde landen hebben te maken met de wetgeving van de EU en worden feitelijk gedwongen zich hieraan te houden. Daarnaast reikt de macht van REACH verder dan alleen de chemische sector. Ook producten waarin veel chemische stoffen verwerkt zitten krijgen uiteindelijk te maken met de verscherpte wetgeving in de EU. Multinationals als H&M, Ericksson en Sara Lee hebben al aangegeven dit niet af te wachten. Zij hebben op dit moment hun standaarden voor de producten die ze leveren al hoger gelegd dan zelfs door REACH wordt geëist. Zo werpt de schaduw van REACH zelfs al vruchten af op het gebied van volksgezondheid en milieu. Ook hoeven er minder dierproeven te worden gedaan, de informatie-uitwisseling wordt groter en is de kans op substitutiestoffen groter. Voor het bedrijfsleven is REACH ook voordelig zijn aangezien er een groter potentieel afzetgebied komt. Het gebruik van REACH is daarom niet alleen zinvol voor de EU, maar kan ook voordelen opleveren voor de buurlanden. Zij kunnen hiermee ook een grote stap vooruit nemen op het gebied van chemische stoffen en hun afzetmarkt kan door de toevoeging van de EU ook drastisch worden vergroot. Ook voor de EU burgers is het een voordeel dat een richtlijn die de volksgezondheid en het milieu beschermt zo ver mogelijk wordt doorgetrokken. REACH sorteert dus verschillende effecten op verschillende terreinen.

Voor het ENB kan geconcludeerd worden dat het voor de EU veel voordelen oplevert als ze REACH opneemt als één van de actieplannen in het ENB. REACH kan een deel van de kritieken op het ENB laten verminderen, doordat het ENB via REACH een sterk beleid kan worden. Hiermee wordt bedoeld dat het gebruik van REACH vooroordelen weg kan nemen dat de EU het ENB alleen maar op papier gebruikt, of voor economisch gewin. Ook kan de EU door het goed gebruiken van REACH zich (deels) ontdoen van de kritiek dat het geen daadkrachtig buitenlands beleid kan voeren. Daarnaast zou het gebruik van REACH de EU als waardenunie versterken.

Anderzijds zal er ook goed moeten worden overwogen of het verstandig is REACH te gebruiken voor het vormgeven van een sterk ENB. REACH staat nog in de kinderschoenen, en moet nog bewijzen wat haar waarde zal zijn. Ook is er intern nog veel kritiek op REACH vanuit zowel het bedrijfsleven als milieuorganisaties. Het is dan ook verstandig eerst af te wachten wat REACH binnen de EU gaat brengen.

REACH heeft de potentie om te worden geëxporteerd naar de buurlanden uit het ENB. Hierdoor kan REACH zeker als katalysator kunnen werken om het proces van het ENB op gang te brengen. REACH is op papier een goed en veilig beleid en zou in potentie de markt voor chemische stoffen sterk kunnen verbeteren. Zo is het exporteren van REACH een goede manier om het ENB meer diepgang en geloofwaardigheid te geven. Zowel de EU als de buurlanden hebben baat bij goede samenwerking op meerdere gebieden, en dus niet alleen op het economisch gebied, maar ook voor de volksgezondheid en het milieu. Dit is al geconcludeerd in het ENB, maar tot nu toe heeft het ENB vooral vorm gekregen via economische wegen. Het ENB is een lang een vooral traag proces, en tot nu toe zijn er alleen enkele economische afspraken gemaakt. Het ENB voldoet op dit moment nog niet aan de doelstellingen die in het "strategy paper" genoemd zijn.[51] Concluderend kan worden gesteld dat het ENB niet brengt wat er op papier beloofd wordt.

Daarom zou REACH snel moeten worden uitgevoerd in de buurlanden. Op het moment dat REACH geheel in werking is in de EU, zal REACH ook snel moeten worden geëxporteerd naar de buurlanden. Hoe eerder alle fases in werking zijn, hoe beter het beleid werkt. Bovendien zorgt REACH er dan ook voor dat de EU via het ENB kan bewijzen wel degelijk snelle beslissingen te kunnen nemen en procedures in werking kan laten treden. De buurlanden uit het ENB hebben toch al direct en indirect te maken met REACH, dus REACH zal niet een geheel nieuw gegeven voor ze zijn. Het idee om REACH te exporteren staat of valt echter met één factor: Wat gaat REACH brengen binnen de EU? REACH is op papier een goed beleid. Het houdt zowel rekening met de economie als met het milieu en de volksgezondheid. REACH brengt via de economie derde landen, dus ook de landen uit het ENB, in aanraking met volksgezondheid en milieu. De hoge standaarden van de EU op deze gebieden leiden de gehele wereld. REACH kent op papier overwegend voordelen ten opzichte van de oude wetgeving. In de landen van het ENB is REACH dus een goede aanleiding om deze standaarden verder door te trekken. De EU kan met REACH via het ENB deze standaarden aankaarten en ze verwerken in actieplannen. Als REACH slaagt binnen de EU,

[51] COM (2003) 104 Final (11-03-2003).

slaagt het zeker ook als actieplan binnen het ENB. REACH kan zeker als katalysator werken om het proces van het ENB verder op gang te helpen. Niet alleen op economisch gebied, maar ook voor het milieu en de volksgezondheid!

Bibliografie

Artikelen:

Aliboni, R., “The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy”, *European Foreign Affairs Review*, 10, 2005

ECHA-MB/59/2008, *Meerjarig werkprogramma 2009-2012*, 2008

European Commission COM (2003) 104 final, *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 2003

European Commission COM (2004) 373 final, *European Neighbourhood Policy-Strategy Paper*, 2004

European Commission DG Environment COM (2007), *REACH in brief*, 2007

Kris, E. van der en E. Schouten, ‘EU wordt de regelgever van de wereld’, *NRC Handelsblad*, 2007

Jan Ramakers Fine Chemical Consulting Group, *REACH and developing countries- a quick scan for the ministry of Foreign Affairs*, 2004

Boeken:

Barents R., *Europees Recht*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 2005

Gerrits A.,*Democratie door Interventie*, Amsterdam: University Press, 2006

Sakwa R. en A. Stevens, *Contemporary Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006

Smith K.E, *European Union foreign policy in a changing world*, Cambridge: Polity press, 2003

Websites:

Officiële website ChemSec: geraadpleegd op 12-01-09, http://www.chemsec.org/issues/reach/timeline.php

Officiële website Chemicals Policy: geraadpleegd 13-01-09, http://www.chemicalspolicy.org/downloads/US%20nonpaper.doc

Officiële website ECHA: geraadpleegd op 20-11-08, http://echa.europa.eu/about/mission_nl.asp

geraadpleegd op 05-01-09: http://echa.europa.eu/about/mission_nl.asp

Officiële website Eur-Lex: geraadpleegd op 12-01-09,

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993R0793:NL:HTML

Officiële website Europese Commissie: geraadpleegd op 29-10-08,
http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm

geraadpleegd op 06-11-08:
http://ec.europa.eu/economy_finance/int_economic_issues/int_economic_issues198_nl.htm

geraadpleegd op 08-01-09:
http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm

geraadpleegd op 02-02-09:
http://ec.europa.eu/enterprise/reach/docs/consultation/industry/firms/firm_eastman_356_nl.pdf

Europa.nu: geraadpleegd op 12-10-08
http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vg9pktppo1xz

geraadpleegd op 17-11-08:
http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vhdkfpngcdto

Officiële website Ministerie van VROM: geraadpleegd op 15-12-08,
http://www.vrom.nl/pagina.html?id=22887&term=reach

Officiële website ScadPlus: geraadpleegd op 11-12-08,
http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/l28091.htm

Officiele website The World Bank: geraadpleegd op 12-01-09,
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/PARTNERS/WBEU/0,,contentMDK:20384582~menuPK:639927~pagePK:64137114~piPK:64136911~theSitePK:380823,00.html

Bijlage 1: Time line REACH

Date	Report/deadline/implementation
1 June 2007	REACH Enters into force
1 June 2008	European Chemicals Agency becomes operational “New” substances can now be registered Pre-registration of “phase-in” substances (until November 2008) (article 28)
1 December 2008	Member States to notify Agency of penalties for non-compliance (article 126))
1 June 2009	First authorisation working list to be published (article 58(3)) Commission to publish inventory of national Member State restrictions (article 67(3))
1 June 2010	Member States to submit to the Commission a report on the operation of REACH in their respective territories (article 117(1)) Transitional measures regarding restrictions end (article 137(1&2))
1 December 2010	Registration deadline (articles 5, 6, 7(1), 17, 18 & 21 now apply) for CMR (category 1 and 2) substances above 1tpa (article 23(1)) Registration deadline (articles 5, 6, 7(1), 17, 18 & 21 now apply) for substances classified as very toxic to aquatic organisms above 100tpa (article 23(1)) Registration deadline (articles 5, 6, 7(1), 17, 18 & 21 now apply) for substances in quantities of 1000tpa and above (article 23(1))
1 June 2011	Second authorisation working list to be published From this date substances of very high concern in articles must be notified to Agency 6 months after appearing on the candidate list (article 7(7))
1 December 2011	Agency to submit first evaluation draft rolling plan to Member States (article 44(2))
1 June 2012	Commission to publish a general report on the experience acquired with the operation of REACH (article 117(4))
1 December 2012	Agency to prepare the draft decisions on examination of testing proposals for those phase-in substances registered before December 2010 (article 43(2))
1 June 2013	Registration deadline (articles 5, 6, 7(1), 17, 18 & 21 now apply) for substances in quantities of 100-1000tpa (article 23(2)) Third authorisation working list to be published All national Member State restrictions to end (article 67(3))
1 June 2014	Agency to submit to the Commission a report on the status of implementation and use of non-animal test methods and testing strategies (article 117(3))
1 June 2015	Fourth authorisation working list to be published Member States to submit to the Commission a report on the operation of REACH in their respective territories (article 117(1))
1 June 2017	Fifth authorisation working list to be published Agency to submit to the Commission a report on the status of implementation

	and use of non-animal test methods and testing strategies (article 117(3)) Commission to publish a general report on the experience acquired with the operation of REACH (article 117(4))
1 June 2018	Registration deadline (articles 5, 6, 7(1), 17, 18 & 21 now apply) for substances in quantities of 1-100tpa (article 23(3))
1 June 2019	Sixth authorisation working list to be published
1 June 2020	Member States to submit to the Commission a report on the operation of REACH in their respective territories (article 117(1)) Agency to submit to the Commission a report on the status of implementation and use of non-animal test methods and testing strategies (article 117(3))
1 June 2021	Seventh authorisation working list to be published Agency to submit to the Commission a report on the operation of REACH. (article 117(2))
1 June 2022	Commission to publish a general report on the experience acquired with the operation of REACH (article 117(4))

52

[52] http://www.chemsec.org/issues/reach/timeline.php, geraadpleegd op 12-01-09.