

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de wederzijdse erkenning van scheepsattesten voor binnenschepen (gecodificeerde versie)

COM(2008) 37 *final* — 2008/0021 (COD)

(2008/C 204/12)

De Raad heeft op 13 februari 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de wederzijdse erkenning van scheepsattesten voor binnenschepen (gecodificeerde versie)

Aangezien het Comité volledig instemt met het voorstel en er geen commentaar op heeft, heeft het tijdens zijn op 12 en 13 maart 2008 gehouden 443e zitting (vergadering van 12 maart 2008) met 121 stemmen vóór, bij 6 onthoudingen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 12 maart 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels en tot wijziging van Richtlijn 67/548/EEG van de Raad en Verordening (EG) nr. 1907/2006

COM(2007) 355 *final* — 2007/0121 COD

(2008/C 204/13)

De Raad heeft op 13 juli 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels en tot wijziging van Richtlijn 67/548/EEG van de Raad en Verordening (EG) nr. 1907/2006

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 februari 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Sears**.

Het Comité heeft tijdens zijn op 12 en 13 maart 2008 gehouden 443e zitting (vergadering van 12 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 124 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Namens haar lidstaten heeft de VN een voorstel gedaan voor een „wereldwijd geharmoniseerd systeem” van de criteria die worden gehanteerd voor de indeling, etikettering en verpakking van chemicaliën. De bedoeling is dat de wereldhandel hier

baat bij heeft en dat minder ontwikkelde landen op deze manier werkenden en de consumenten beter kunnen beschermen.

1.2 Het EESC stemt in met deze wereldwijde harmonisering alsook met de vorm en de rechtsgrond van de uitvoeringswetgeving die de Commissie voorstelt. Het acht het bovendien een

goede zaak dat het voorgestelde tijdschema voor fabrikanten en leveranciers samenvalt met de eerste grote REACH-deadline (Verordening (EG) 1907/2006) voor de registratie van stoffen.

1.3 Het EESC is het ook met de Commissie eens dat de voordelen van de weliswaar onvermijdelijke en breed gesteunde veranderingen die in de afgelopen 40 jaar in het systeem zijn aangebracht wel eens verwaarloosbaar klein en kostbaar kunnen blijken te zijn. In de oorspronkelijke effectbeoordeling had deze ronduit ongewone situatie meer aandacht moeten krijgen. Als ze geen significant algemeen voordeel met zich meebrengen en ook geen absolute voorwaarde zijn voor de uitvoering van het VN-voorstel, zouden er voor toevoegingen aan of wijzigingen in bestaande wetgeving altijd gegronde gezondheidstechnische, veiligheids- of economische redenen moeten worden aangevoerd. Er moet vooral voor gezorgd worden dat de huidige normen niet in het gedrang komen tijdens de onvermijdelijk lange overgangperiode tussen deze twee systemen, die in grote lijnen gelijkwaardig zijn. Voorlichting op de plaats van aankoop is een eerste vereiste.

1.4 Aangezien het tijdschema zeer krap is en de aanloopkosten binnen de perken moeten blijven, is het aan te raden om in de voorgestelde verordening en bij de directe toepassing hiervan enige flexibiliteit in acht te nemen. Onder het huidige systeem heeft het jaren geduurd voordat in de hele EU de veiligheid en gezondheid van werkenden en consumenten werkelijk gewaarborgd waren, en voor het nieuwe „wereldwijd geharmoniseerde systeem” zal waarschijnlijk hetzelfde gelden. Cruciaal is echter dat zowel de VN als de Commissie er ook op de langere termijn met voldoende middelen voor zorgt dat de harmonisatie doorgaat, en dat dit proces niet alleen betrekking heeft op de criteria die voor de indeling van wereldwijd verhandelde goederen worden gehanteerd, maar uiteindelijk ook deze indeling zelf en de etikettering van de goederen omvat.

1.5 De omvang van het voorstel baart het EESC zorgen, zeker gezien tegen de achtergrond van een recent voorstel als REACH, de vele andere soorten communautaire wetgeving waarmee deze beide voorstellen verband houden en de gestaag toenemende hoeveelheid richtsnoeren die inmiddels als noodzakelijk worden beschouwd. Om te voorkomen dat het Europese bedrijfsleven (en niet te vergeten de beoordeling en wijziging van de wetgeving) onherstelbare averij oploopt, is een nieuwe aanpak geboden. Het is gewoonweg onredelijk om van alle betrokkenen — van de eigenaren van kleine bedrijfjes tot de doorgaans grote groepen ambtenaren werkzaam bij nationale instanties — te eisen dat zij stelselmatig de ruim 20 000 bladzijden naar elkaar verwijzende teksten raadplegen. Er moet worden gezocht naar een betere aanpak.

1.6 In dit verband is het jammer dat de mededeling geen definities van de belangrijkste begrippen bevat en dat de term „preparaten”, die een specifieke toxicologische betekenis heeft, is vervangen door de term „mengsels”, waar dat niet voor geldt. Het ontbreken van een EU-definitie voor „chemisch” of „chemische stoffen” blijft een bron van verwarring voor werknemers, consumenten, managers en wetgevers. De mededeling, die qua strekking bewust neutraal en oncontroversieel is gehouden, biedt een uitgelezen kans om detailfouten recht te zetten, iets wat al gebeurd is in de technische bijlagen. Ook zou er zo snel mogelijk een overzicht moeten komen van in alle relevante wetgeving te hanteren definities, die uiteindelijk dient uit te monden in een

lijst van de belangrijkste termen in alle verschillende talen, waarbij wordt aangegeven welke woorden hetzelfde betekenen zoals (waarschijnlijk in het geval van „chemicaliën”, „chemische stoffen” en „stoffen”) en welke een verschillende betekenis hebben of geen verband met elkaar houden (bijvoorbeeld „artikel” en „product”). In een aantal talen hebben de woorden voor „stoffen” (substances) en „chemicaliën” een negatieve, cultureel bepaalde bijbetekenis gekregen. Zo kan het Engelse „substances” ook naar drugs, alcohol of tabak verwijzen en wordt het woord „chemicaliën” in verband gebracht met terroristische of andere illegale activiteiten. Deze bijbetekenissen moeten in kaart worden gebracht en mogelijke verwarring moet worden voorkomen.

1.7 Ook bestaat het gevaar dat het indelen en etiketteren te ver wordt doorgedreven, waardoor absoluut noodzakelijke waarschuwingen op den duur minder effect hebben, en dat men te veel vertrouwt op etiketten als de enige bron van informatie voor werkenden en consumenten. Natuurlijk moet de essentiële informatie erop staan, en verwijzingen naar andere, goed toegankelijke bronnen zijn ook van belang. Gezien het toenemende aantal aankopen via internet en het feit dat mensen internet steeds meer gebruiken als bron van informatie over voordelen en risico's van bepaalde producten, is er wat dit betreft nog wel werk aan de winkel. Medewerkers van spoeddiensten en vergiftigingencentra hebben weinig aan lange lijsten met gestandaardiseerde en onbekende namen voor de bestanddelen van ingewikkelde mengsels. Een opsomming van alle risico's en voorzorgsmaatregelen plus de contactgegevens van een 24 uur per dag bereikbaar informatiecentrum biedt voor alle betrokkenen de beste bescherming. Als het gaat om stoffen van een gedeponerd handelsmerk is op deze manier ook de fabrikant beschermd, net als in de huidige wetgeving het geval is.

1.8 In de mededeling ontbreekt een voorstel voor een etiket dat zou moeten worden geplakt op stoffen die meestal in minieme hoeveelheden van het ene laboratorium naar het andere worden vervoerd voor onderzoek door academici of door O&O-medewerkers van bedrijven. Zo'n etiket zou zonder moeite kunnen worden toegevoegd aan het grote aantal door de VN voorgestelde etiketten en verdient bovendien de voorkeur boven de uitermate beperkende, buitensporige en kostbare uitzonderingsprocedure die de Commissie voorstelt.

1.9 Ten slotte zal het steeds noodzakelijker worden om de gegevens die gebruikt worden en de internationaal in de verschillende rechtsgebieden genomen besluiten op hun kwaliteit te toetsen. De druk om het eens te worden over de resultaten van de indeling, en niet slechts over de bijbehorende criteria en de processen, zal zonder twijfel alleen maar toenemen. Dat een en ander wereldwijd in een behoefte voorziet en voordelen oplevert ligt voor de hand.

2. Inleiding

2.1 Het voorstel van de Commissie is bedoeld om de EU-wetgeving op één lijn te brengen met het onlangs door de VN goedgekeurde wereldwijd geharmoniseerde systeem voor de indeling, etikettering en verpakking van grondstoffen, halffabrikaten en producten die gelden als „gevaarlijk” en afwisselend „chemische stoffen”, „stoffen”, „mengsels” of „preparaten” worden

genoemd. De vanaf 1967 in werking getreden wetgeving zal worden vervangen. Veel andere richtlijnen en verordeningen — inclusief Verordening (EG) 1907/2006 (REACH), die momenteel ten uitvoer wordt gebracht — zullen moeten worden aangepast. Als de kosten beheersbaar blijven en een aantal relatief kleine voordelen haalbaar is, zouden de langetermijneffecten binnen de EU goed moeten zijn. Meer in het algemeen is het de bedoeling dat de voorgestelde verordening de wereldhandel ten goede komt zonder dat de strenge normen voor de volksgezondheid en het milieu daarbij geweld wordt aangedaan.

2.2 De te vervangen richtlijn — de „Stoffenrichtlijn” (67/548/EEG) — is inmiddels veertig jaar oud en wordt algemeen beschouwd als het eerste onderdeel van de EU-wetgeving dat speciaal op „chemische stoffen” van toepassing was en met name voor de bescherming van werknemers moest zorgen. Samen met de vele aanpassingen aan de technische vooruitgang en de vele nieuwe richtlijnen waarbij de oorspronkelijke richtlijn beetje bij beetje gewijzigd is, vormt deze nu voor fabrikanten, handelaars, werknemers, distributeurs en consumenten een geharmoniseerd systeem voor (a) de *indeling* van gevaarlijke stoffen, waarbij deze stoffen aan de hand van specifieke eindpunten en gevarencriteria worden getest; (b) de *etikettering*, waarbij met behulp van een beperkt aantal pictogrammen en standaardzinnen wordt gewezen op eventuele risico's van de stoffen en wordt aangegeven hoe men deze op een veilige manier kan hanteren, en (c) de *verpakking*, zodat reguliere gebruikers en kwetsbare groepen, vooral jonge kinderen, beschermd zijn.

2.3 21 jaar na de goedkeuring van Richtlijn 67/548/EEG werd het toepassingsgebied ervan door middel van Richtlijn 88/379/EEG (de „Preparatenrichtlijn”) uitgebreid van „stoffen” (een vrij beperkte lijst van „elementen en verbindingen daarvan”) tot de in principe onbeperkte lijst van „preparaten” („mengsels samengesteld uit twee of meer stoffen”). In het besef dat dierproeven op een dergelijke schaal ongewenst of onmogelijk waren, werd in deze richtlijn een theoretisch verband gelegd tussen de bekende of vaststelbare gevaren van verbindingen en de meest waarschijnlijke gevaren van een eventueel mengsel hiervan; dit was een primeur voor de EU-wetgeving. Een en ander maakte het mogelijk om preparaten in te delen, te etiketteren en te verpakken zonder dat verdere testen noodzakelijk zijn.

2.4 Aangezien het bij het leeuwendeel van de aan consumenten verkochte producten inderdaad om preparaten gaat (of zelfs „artikelen”), was dit een belangrijke stap om consumenten beter te beschermen tegen eventueel kwalijke effecten van producten die niet vielen onder specifieke of meer restrictieve richtlijnen, zoals de richtlijnen inzake de verkoop van pesticiden, reinigingsmiddelen of cosmetische middelen. Richtlijn 88/379/EEG werd in 1999 ingrijpend gewijzigd bij Richtlijn 1999/45/EG.

2.5 Samen met de — later eveneens gewijzigde — Richtlijn 91/155/EEG over het systeem voor specifieke informatie inzake gevaarlijke preparaten hebben deze richtlijnen jarenlang het kader gevormd voor de bescherming van werknemers en consumenten in de EU. Ze houden nauw verband met zo goed als alle andere EU-wetgeving betreffende volksgezondheid, veiligheid en milieu en moeten voortdurend worden bijgewerkt. Niet alleen hun reikwijdte, maar ook de productietechnologie en testmethoden alsmede de beschikbaarheid en de gebruiksmogelijk-

heden van producten veranderen namelijk voortdurend, en hetzelfde geldt voor het wetenschappelijk inzicht in de gevolgen van een en ander en in de manieren om eventuele ongewenste gevolgen af te zwakken.

2.6 Niet minder belangrijk: de genoemde richtlijnen zijn onder meer bedoeld om een interne EU-markt tot stand te brengen voor de diverse producten in kwestie. Producten — of het nu gaat om grondstoffen, natuurlijke of synthetische producten, halfproducten of afvalstromen, afgeronde producten of artikelen — kunnen veilig worden ingevoerd in of worden verhandeld tussen de lidstaten, mits ze in overeenstemming zijn met deze en andere relevante onderdelen van de EU-wetgeving.

2.7 In 2001 publiceerde de Commissie het Witboek „Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen”, dat vorig jaar uitmondde in Verordening (EG) 1907/2006, in de wandeling de REACH-verordening genoemd (Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen). Dit viel samen met de goedkeuring en publicatie van de bijbehorende Richtlijn 2006/121/EG tot wijziging van Richtlijn 67/548/EEG, bedoeld om deze aan te passen aan de verordening. Dit proces zal waarschijnlijk doorgaan naarmate meer gegevens beschikbaar komen of wanneer daar uit het oogpunt van wetgeving behoefte aan bestaat.

2.8 Een en ander heeft betrekking op de gevolgen voor de fabricage, distributie en verkoop van specifieke producten in de EU en voor de handel tussen de EU en derde landen. Zoals te verwachten was, zijn in dezelfde periode in een aantal andere economieën waarmee het Europese bedrijfsleven (grote, middelgrote en kleine ondernemingen) reguliere handelsbetrekkingen onderhoudt, soortgelijke — zij het niet identieke — systemen van de grond gekomen.

2.9 Sommige derde landen, die economisch en qua wetgeving in het algemeen minder goed ontwikkeld zijn, zien de noodzaak in van een systeem voor de indeling, etikettering en verpakking van „gevaarlijke stoffen”, maar wachten tot er een internationaal aanvaard model is. Dat kunnen zij dan op lokaal niveau toepassen.

2.10 Begin jaren negentig zagen de Verenigde Naties in dat deze lokaal ontwikkelde regionale en nationale systemen weliswaar van essentieel belang waren voor de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu, maar tegelijkertijd een obstakel voor de wereldhandel konden vormen. Zij vroegen daarom een mandaat om een voorstel te ontwikkelen voor een wereldwijd geharmoniseerd systeem (GHS) voor de indeling en etikettering van chemische stoffen en voor het opstellen van veiligheidsinformatiebladen. Voorbeelden van zo'n harmonisatie bestonden al in de vervoerssector, met name in het geval van fysieke gevaren en acute toxiciteit.

2.11 In Hoofdstuk 19 van Agenda 21, dat tijdens de Conferentie over Milieu en Ontwikkeling van de Verenigde Naties (UNCED) in 1992 werd goedgekeurd, wordt toestemming verleend om deze brede aanpak uit te werken. Voor technische informatie ging de VN te rade bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en de *United Nations Sub-Committee of Experts on the Transport of Dangerous Goods* (UNSCETDG).

2.12 Na bijna tien jaar werden vertegenwoordigers van de ongeveer 160 meewerkende VN-landen het in december 2002 eens over de technische inhoud van het nieuwe GHS. Tijdens de duurzaamheidsstop in Johannesburg in de maand september van hetzelfde jaar werd er bij deze landen op aangedrongen om het GHS zo snel mogelijk in te voeren, zodat het in 2008 volledig operationeel zou zijn. Met 2008 als streefjaar voor de implementatie ervan werd het GHS in juli 2003 goedgekeurd door de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties. Deze overeenkomsten werden ondertekend door vertegenwoordigers van alle 27 lidstaten van de inmiddels uitgebreide EU.

2.13 In 2004 werd een aantal wijzigingen op het oorspronkelijke VN-voorstel goedgekeurd en opgenomen in de aanbevelingen voor een wereldwijd geharmoniseerd systeem voor de indeling en etikettering van chemicaliën, dat de VN in 2005 publiceerde. Dit 540 bladzijden tellende document (plus alle latere herzieningen) staat vanwege de kleur van zijn omslag bekend als het „Paarse Boek”. Op de website van de VN is te zien welke veranderingen 65 landen, waaronder de 27 EU-/lidstaten, al hebben gemaakt op weg naar het streefjaar 2008.

2.14 In 2006 besloot de VN tot nog een aantal wijzigingen, die in 2007 in een herziening van het Paarse Boek werden opgenomen. De voorstellen bestaan uit een mix van oude en nieuwe testcriteria en streefdoelen (onvermijdelijk voor zo'n lang en complex proces van wereldwijde harmonisatie van bestaande systemen), pictogrammen, goedgekeurde woordkeuzes en ontwerpen voor etiketten. Om een overeenkomst tussen de deelnemende landen mogelijk te maken werd er gekozen voor een aanpak waarbij verschillende visies naast elkaar kunnen bestaan (al is enige terughoudendheid hierbij wel geboden, omdat anders veel van de nagestreefde voordelen teniet worden gedaan).

2.15 Omdat het door de VN voorgestelde model echter niet de vereiste wetskracht heeft, moeten de landen die de betrokken aanbevelingen willen opvolgen, zorgen voor uitvoeringswetgeving. Voor de lidstaten van de EU is hiervoor een voorstel van de Commissie nodig.

2.16 De Commissie begon in 2004 te werken aan een dergelijk voorstel en kwam in 2006 met een eerste ontwerp voor een EU-systeem dat strookte met het GHS. In dezelfde periode werden effectbeoordelingen uitgevoerd en gepubliceerd. Na een raadpleging van betrokken partijen via internet in het derde kwartaal van 2006 werd mede naar aanleiding van de door de juridische diensten van de Commissie geuite bezorgdheid besloten het oorspronkelijke voorstel grondig onder handen te nemen. Het resultaat hiervan werd uiteindelijk in juni 2007 door de Commissie goedgekeurd en gepubliceerd. De desbetreffende werkgroep van de Raad is inmiddels bezig een en ander op zijn technische merites door te lichten en de gebruikelijke instellingen, namelijk het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, zullen er adviezen over opstellen.

2.17 De algemene wens is dat de harmoniserende voorstellen door de huidige herzieningen geen vertraging oplopen of al te zeer gewijzigd worden. De voordelen hiervan, die voornamelijk gelden voor de wereldhandel, worden algemeen beschouwd als

nogal onzeker en zullen wegebben als harmonisering uitblijft. De kosten voor de EU (of voor landen die handel drijven met de EU) zullen scherp toenemen als het tijdschema voor de uitvoering van de voorstellen afwijkt van het tijdschema dat al voor REACH is vastgesteld. Gunstige gevolgen voor de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu zullen vooral buiten de EU, in landen die zelf nog geen efficiënte systemen hebben, merkbaar zijn.

2.18 Invoering van het GHS heeft gevolgen voor de vervoerswetgeving van de EU en voor aanverwante wetgeving inzake consumentenproducten, de omgang met chemicaliën voor speciaal gebruik, het toezicht op gevaarlijke chemicaliën, gezondheid en veiligheid op het werk, afval en producten aan het eind van hun levensfase. In de komende jaren zullen in dit verband waar nodig aanvullende voorstellen worden opgesteld. In augustus 2006 publiceerden de diensten van de Commissie een lijst van alle wetgeving die de genoemde gevolgen zal onderkennen. Het huidige voorstel bevat wijzigingen van Verordening (EG) 1907/2006 (REACH).

3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1 Het voorstel bestaat uit drie „Delen” en zeven „Bijlagen”, die in de Engelse versie iets meer dan 2100 bladzijden beslaan. Hoewel de belangrijkste onderdelen van het voorstel in het betrekkelijk korte (64 blz.) Deel 1 staan, is in het hele document nieuw materiaal — of nieuwe dan wel herziene interpretaties van oud materiaal — terug te vinden. Als geheel moet het voorstel daarom worden gezien als een wezenlijk onderdeel van de EU-wetgeving dat binnen en buiten de EU gevolgen heeft voor regelgevende instanties, fabrikanten, leveranciers, distributeurs, handelaren, werknemers en consumenten.

3.2 In Deel II, waarin Bijlage I is opgenomen, staan de indelings- en etiketteringsvereisten voor gevaarlijke stoffen en mengsels gedetailleerd beschreven (154 blz.).

3.3 Deel III, waarin Bijlagen II tot en met VII zijn opgenomen, bevat een reeks speciale regels voor bepaalde stoffen en mengsels, lijsten van nieuwe gevarenaanduidingen en voorzorgsmaatregelen, nieuwe gevarenpictogrammen, een gedetailleerde geharmoniseerde indeling en etikettering van bepaalde gevaarlijke stoffen, en een tabel met de wijzigingen van de nieuwe vereisten en gevarenaanduidingen in de voorgestelde verordening (430 blz.) ten opzichte van de indelings- en etiketteringsvereisten uit hoofde van Richtlijn 67/548/EEG. Aan het eind van dit Deel bevindt zich — nogal weggestopt — een wetgevend financieel memorandum voor het voorstel als geheel, dat nodig is voor een goede evaluatie ervan, maar als primair recht nauwelijks enige blijvende waarde of blijvend belang heeft.

3.4 Zoals uiteengezet in Bijlage III, bevatten de Delen IIIa en IIIb de Tabellen 3.1 en 3.2 als onderdelen van Bijlage VI. Samen zetten zij Bijlage I van Richtlijn 67/548/EEG om in het nieuwe regelgevingskader — bijna 1500 bladzijden met besluiten inzake de indeling en etikettering van specifieke gevaarlijke stoffen, die het resultaat zijn van 40 jaar productbeoordeling in de EU.

3.5 De relatief korte (34 blz.) effectbeoordeling van de Commissie, die in samenhang met het hierboven gestelde moet worden gelezen, is gebaseerd op rapporten van de consultants RPA en London Economics.

3.6 Artikel 95 van het EG-Verdrag is de rechtsgrond van de ontwerpverordening. Doel is „het bereiken van een gelijk speelveld voor alle leveranciers van stoffen en mengsels op de interne markt, met tegelijkertijd een hoog beschermingsniveau voor de gezondheid, de veiligheid, het milieu en de consument”.

3.7 De Commissie wijst erop dat de bestaande EU-wetgeving en het GHS-voorstel van de VN qua reikwijdte niet identiek zijn. Beide verschillen op detailniveau van de al in hoge mate geharmoniseerde verordeningen inzake indeling en etikettering in het vervoer. Het aantal veranderingen is in het voorstel zo beperkt mogelijk gehouden. In bepaalde gevallen zullen meer voorstellen nodig zijn, met name tijdens de uitvoering van REACH.

3.8 De Commissie heeft een aantal nieuwe termen en definities uit het GHS in haar voorstel overgenomen, waarbij vooral het gebruik van „mengsel” in plaats van „preparaat” opvalt.

3.9 De Commissie geeft toe dat een nieuw classificatiesysteem tal van testen op proefdieren met zich mee kan brengen. Indien mogelijk moeten alternatieve methoden worden toegepast. Naar het schijnt (het juridische en taalkundige onderscheid in diverse officiële EU-talen tussen –in het Engels — „should not” en „shall not” leidt tot verwarring) zijn experimenten op mensen en andere primaten in dit voorstel althans uitdrukkelijk verboden (al zijn dergelijke proeven wel toegestaan in het GHS-model van de VN).

3.10 De problemen die zich voordoen bij het indelen van „mengsels”, worden onderkend. Het voorstel bevat daarom een aantal „extrapolatieprincipes” aan de hand waarvan de effecten van bepaalde producten kunnen worden voorspeld door een verwant product als referentie te nemen.

3.11 Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om voor stoffen — op zichzelf staand of als onderdeel van mengsels — kortere namen te gebruiken als de door de International Union of Pure and Applied Chemistry (IUPAC) vastgestelde namen meer dan 100 lettertekens bevatten. Ook de productidentificaties (nummers en namen) van de Chemical Abstracts Service (CAS) van de American Chemical Society zullen in gebruik blijven. Overeenkomstig de bestaande wetgeving behouden leveranciers het recht om op een gecontroleerde manier generieke namen te bezigen, die een juiste indicatie geven van mogelijke gevaren zonder dat hun intellectuele-eigendomsrechten, welke samenhangen met de precieze samenstelling van het mengsel in kwestie, in het gedrang komen.

3.12 Aan de noodzakelijke overgangperiode tussen beide systemen wordt ruime aandacht besteed, waarbij de Commissie er duidelijk van uitgaat dat de nieuwe criteria eerst op „stoffen” en pas daarna op „mengsels” moeten worden toegepast. Om het bedrijfsleven niet nodeloos te belasten wordt niet geëist dat stoffen en mengsels die zich al in de toeleveringsketen bevinden

op het moment dat deze verordening erop van toepassing wordt, worden teruggeroepen of opnieuw worden geëtiketteerd.

3.13 De lidstaten moeten instanties aanwijzen voor de toepassing en handhaving van deze verordening en „evenredige sancties” vaststellen voor het niet naleven ervan. Goede samenwerking tussen alle bevoegde instanties is volgens de Commissie van het grootste belang.

3.14 In principe zal de verordening gelden voor alle stoffen en mengsels, tenzij andere, meer specifieke EU-regels erop van toepassing zijn. Cosmetische producten, aroma's, levensmiddelenadditieven, diervoedingsproducten en geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik en bepaalde medische hulpmiddelen, producten waarop de wetgeving voor de burgerluchtvaart en het weg- en railvervoer, en munitie (met uitzondering van „ontploffbare stoffen die in de handel worden gebracht vanwege hun decoratieve eigenschappen”, zoals vuurwerk) betrekking heeft, vallen niet onder de verordening.

3.15 Afvalstoffen als omschreven in Richtlijn 2006/12/EG, zijn volgens de Commissie geen stof, mengsel of voorwerp in de zin van de verordening en vallen hier dan ook niet onder.

3.16 Legeringen in de zin van artikel 3, punt 41, van Verordening (EG) 1907/2006 (REACH) gelden echter als mengsels en vallen daarom wel onder de verordening. Hetzelfde geldt waarschijnlijk voor echte „mengsels” (maar niet voor „preparaten”) van natuurlijk voorkomende stoffen zoals metaalertsen, mineralen en plantenextracten.

3.17 De vereisten inzake etikettering wijken in zowel vorm als inhoud af van het bestaande EU-systeem. Sommige pictogrammen worden vervangen, andere zijn er voor het eerst aan toegevoegd. Bepaalde gestandaardiseerde waarschuwingszinnen die thans zijn toegestaan, worden vervangen door nieuwe „signaalwoorden”, „gevrevenaanduidingen” en „voorzorgsmaatregelen”.

3.18 Al deze afgesproken woorden en aanduidingen worden in alle officiële EU-talen omschreven en dienen op elk etiket gebruikt te worden, waarbij de talenkeuze afhangt van het land waar het product uiteindelijk verkocht wordt. Het gebruik van meer dan één taal is toegestaan, al wordt de hiervoor beschikbare ruimte wel steeds kleiner. (In bepaalde gevallen kan het natuurlijk noodzakelijk zijn om etiketten en bijbehorende documentatie ook te vertalen in talen als het Welsh, dat geen „officiële” status heeft maar waarvan het gebruik wel wettelijk is voorgeschreven, of in andere talen als het Russisch, Turks, Arabisch en Hindi om tegemoet te komen aan specifieke groepen autochtone bewoners of immigranten.)

3.19 De Commissie wijst erop dat het hele proces van indeling, en dus van etikettering en verpakking, in de EU voortdurend moet worden aangepast aan nieuwe informatie en inzichten en aan veranderende testmethoden en wettelijke eisen. In de tekst staat voor welke veranderingen maatregelen nodig zijn en welke procedures dan gevolgd moeten worden.

3.20 Het is de bedoeling dat de verordening 20 dagen na publicatie ervan in het Publicatieblad in werking treedt. Tot 1 december 2010 mogen stoffen conform de huidige wetgeving worden ingedeeld, geëtiketteerd en verpakt (om aan te sluiten bij de registratietermijnen voor REACH). Mengsels mogen tot 1 juni 2015 conform de huidige wetgeving worden ingedeeld, geëtiketteerd en verpakt. Daarna is uitsluitend de nieuwe wetgeving van toepassing.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Namens al haar lidstaten heeft de VN een voorstel gedaan voor een wereldwijd geharmoniseerd systeem voor de criteria en processen die worden gebruikt bij de indeling, verpakking en etikettering van chemicaliën. De lidstaten van de EU hebben ingestemd met invoering van dit systeem, bij voorkeur in 2008. De onderhavige verordening is de uitvoeringswetgeving die de Commissie in dit verband voorstelt.

4.2 Het EESC kan zich geheel en al vinden in het streven naar wereldwijde harmonisatie, de vorm en de rechtsgrond van de voorgestelde wetgeving, en het voorstel om het tijdschema te laten samenvallen met de eerste belangrijke termijn voor de registratie van stoffen overeenkomstig Verordening (EG) 1907/2006 (REACH).

4.3 Om beide systemen naast elkaar te kunnen gebruiken moet enige flexibiliteit worden betracht, met name met het oog op mengsels, die vaak zelf weer mengsels van mengsels zijn en soms maanden of zelfs jaren houdbaar zijn. Het ziet er niet naar uit dat er binnen het voorgestelde tijdschema sprake kan zijn van een volledige overgang, maar dat betekent gelukkig niet dat het proces inefficiënt zal zijn. Zonder flexibiliteit lopen de aanloopkosten op en zouden de nagestreefde langetermijndoelen wel eens kunnen uitblijven.

4.4 Het EESC is het ook eens met de inleiding van de effectbeoordeling, waarin de Commissie erop wijst dat „invoering van het GHS op lange termijn van nut zal zijn omdat de blijvende voordelen [...] de eenmalige implementatiekosten op den duur te boven zullen gaan [...] De kosten van de invoering moeten echter beperkt gehouden worden zodat er binnen afzienbare tijd een nettovoordeel ontstaat en onnodige kosten en administratieve lasten voor het MKB worden vermeden”.

4.5 Het EESC neemt ook kennis van het standpunt dat de Commissie inneemt in haar financieel memorandum: „dit wetgevingsvoorstel betreft de uitvoering van een internationale overeenkomst. Zelfs een negatieve evaluatie vooraf zou de Commissie niet verhinderen om een dergelijk voorstel in te dienen, aangezien er geen andere beleidsopties bestaan; ook een negatieve evaluatie achteraf zal voor de Commissie geen reden zijn om haar toezegging om het internationaal overeengekomen indelings- en etiketteringssysteem te implementeren, niet na te komen”.

4.6 De Commissie meende dus geen andere keuze te hebben dan met dit voorstel te komen, ongeacht de ingeschatte of daadwerkelijke kosten/batenverhouding. In de huidige omstandigheden is dat een realistisch standpunt, maar het is wel jammer

dat in de effectbeoordeling, ook al is die niet doorslaggevend voor de besluitvorming, de te verwachten uitvoeringskosten niet nader zijn onderzocht, waardoor de gevolgen tijdens het opstellen van de herordening beperkt gehouden hadden kunnen worden. Aangezien voor — slechts — een van de betrokken sectoren (bepaalde consumentenproducten) door dezelfde consultants (RPA) een gedetailleerde (en contradictoire) analyse is opgesteld, zou dat ook veel uitgebreider hebben kunnen gebeuren én efficiënter, als er was gezorgd voor voldoende tijd, geld en wilskracht. Zoals altijd bij harmonisaties is het gevaar van escalerende kosten en verdampende voordelen maar al te duidelijk.

4.7 Zo is het maar helemaal de vraag of de overgang van een hecht verankerd en goed functionerend systeem naar een even goed maar vooralsnog niet vertrouwd systeem de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu in de EU überhaupt wel ten goede zal komen. Op de korte termijn zou het naast elkaar bestaan van twee systemen, elk met verschillende woorden, zinnen en pictogrammen, zelfs wel slecht kunnen zijn voor de bescherming van de consument. Met behulp van een gecoördineerd, op de detailhandel gericht cursusprogramma zouden de risico's enigszins binnen de perken kunnen blijven.

4.8 Het is ook moeilijk te begrijpen hoe alle verwachte voordelen voor de wereldhandel bewaarheid kunnen worden als landen het VN-voorstel met verschillende tijdschema's en met verschillende interpretaties van de basisvereisten uitvoeren. De vroege uitvoering door Japan en Nieuw-Zeeland heeft in Europa al tot bezorgdheid geleid, en de uitvoering in de VS, met 4 of 5 parallel lopende systemen, is nog lang niet afgerond. Voor wereldwijd verhandelde goederen blijven uiteraard verschillende taalversies vereist, ook al zijn de verplichte etiketten en veiligheidsinformatiebladen geharmoniseerd.

4.9 Men zou er daarom het best van uit kunnen gaan dat we aan het begin staan van een proces van wereldwijde harmonisatie, dat een afspiegeling vormt van hetgeen al heeft plaatsgevonden in de lidstaten van de EU en waarvoor nu wereldwijd middelen, ondersteunende systemen en processen van hetzelfde niveau nodig zijn. De Commissie is niet vertrouwd met een dergelijke rol. Ze zal genoeg middelen moeten vrijmaken om ervoor te zorgen dat de onvermijdelijke veranderingen en aanpassingen aan de technische vooruitgang op tijd en efficiënt in het voorstel worden verwerkt. Het is niet duidelijk of de financiële toelichting en de voorstellen voor comitologie en aansluitend onderzoek in dit verband genoeg zijn.

4.10 Voor de VN geldt min of meer hetzelfde: zij moet ervoor zorgen dat er zo snel mogelijk sprake is van een volledige harmonisatie van niet alleen de indelingscriteria, maar ook van de indelingen die daadwerkelijk worden gebruikt als uitgangspunt voor de etikettering en verpakking van wereldwijd in grote hoeveelheden verhandelde „basischemicaliën” (en uiteindelijk ook van de meeste wereldwijd in grote hoeveelheden verhandelde consumentenproducten). In beide gevallen is hechte en blijvende samenwerking tussen fabrikanten van de producten en regelgevende instanties een eerste vereiste.

4.11 In de EU moet de Commissie nog twee onderling samenhangende problemen aanpakken: er is sprake van allerlei slechts gedeeltelijk in kaart gebrachte interacties met haar eigen wetgeving op dit gebied, en er moet worden voorzien in de behoeften van specifieke sectoren (vooral consumentenproducten). Aangezien beide systemen even effectief zouden moeten zijn, zou enige flexibiliteit mogelijk moeten zijn om ervoor te zorgen dat men het zo snel mogelijk eens wordt over het bredere kader van het voorstel.

4.12 In dit verband zou de bescherming van „werknemers” (op de werkplek) en „consumenten” (in een winkel, bij het telewinkelen of later thuis) wat hun gezondheid en veiligheid betreft uiteraard op een zo hoog mogelijk peil moeten blijven. Beide omgevingen verschillen echter sterk van elkaar, en hetzelfde geldt voor de informatiebehoefte en steunverlenende diensten. Dit wordt slechts gedeeltelijk door de Commissie onderkend. Een in alle omstandigheden te volgen aanpak is niet nodig. Recente ontwikkelingen in de manier waarop consumenten — met name via internet — hun aankopen doen, moeten aandacht krijgen. Wat de informatie op de etiketten en de relevantie hiervan aangaat moet ook rekening worden gehouden met datgene waar calamiteitenteams, eerstelijnsgezondheidsdiensten en toxicologische centra behoefte aan hebben.

4.13 Onderkend moet worden dat ook andere informatiebronnen met name voor consumenten waardevol kunnen zijn; adviezen van consumentenorganisaties of de websites van fabrikanten en leveranciers (die inmiddels bijna allemaal on-line informatie aanbieden) stellen hen in staat om goed onderbouwde keuzes te maken. De boude bewering van de Commissie als zou het etiket „het enige voorlichtingsinstrument voor consumenten” zijn, is dan ook veel te kort door de bocht. In het geval van consumenten die (misschien ook lang na aankoop van een product) alleen op het etiket afgaan, is het maar al te duidelijk dat de informatie beknopt, begrijpelijk en relevant moet zijn. Wie meer informatie wil, kan daar met de huidige EU-wetgeving en dankzij goede handelspraktijken gemakkelijk aan komen. De vele aankopen puur op basis van merkentrouw werken in beide richtingen: een product wordt als veilig beschouwd louter en alleen omdat het van bedrijf x is, en dankzij deze klantentrouw kan men ervan uitgaan dat bedrijf x inderdaad zorgt voor veilige producten en deze aanpast of terugroept als er iets mee aan de hand is. (Een goed voorbeeld vormt een aantal recente en ongetwijfeld dure terugroepacties voor speelgoed en andere consumentenproducten die nodig waren omdat de interne kwaliteitscontrole te wensen overliet.)

4.14 Voor werknemers en alle andere personen op een werkplek waar de blootstelling aan bepaalde stoffen meestal groter is en/of langer duurt en waar het van het grootste belang is dat iedereen elke dag opnieuw de hoogste veiligheidsnormen in acht neemt, zijn de verpakkingen en de hoeveelheden meestal groter en kunnen de etiketten dus gedetailleerder zijn. Ook hier is aan genoeg aanvullende gegevens te komen, daarvan moet een groot gedeelte krachtens de EU- of andere wetgeving beschikbaar moet

zijn voordat of op het moment dat een grondstof of tussenproduct wordt aangeleverd voor verdere verwerking. Een Amerikaanse website, waarop volgens een in februari 2005 gepubliceerd informatief rapport van het EESC over REACH 1,4 miljoen veiligheidsinformatiebladen in te zien waren, bevat inmiddels meer dan 3,5 miljoen van dergelijke bladen en beweert hier dagelijks ongeveer 10 000 aan toe te voegen. Bij de meeste fabrikanten en leveranciers en bij sommige gecentraliseerde bronnen zijn speciaal op de EU toegesneden en in de betrokken nationale talen opgestelde veiligheidsinformatiebladen beschikbaar over zowel stoffen als mengsels, en deze moeten uiteraard vóór levering van enig product ter beschikking worden gesteld aan klanten in Europa. Omdat deze door alle fabrikanten en leveranciers in alle relevante talen voor al hun producten moeten worden opgesteld, is een enorme hoeveelheid afzonderlijke informatiebladen nodig die ook op gezette tijden, of als nieuwe wetgeving zoals de voorgestelde verordening dit vereist, geactualiseerd moeten worden.

4.15 In aanvulling op een en ander verzorgt de OESO sinds juni 2007 de *eChemPortal*, dat eenvoudig toegang biedt tot allerlei databases die worden onderhouden door de bij haar aangesloten overheden en agentschappen, waaronder voor de EU het European Chemicals Bureau. Deze databases bevatten gegevens over tienduizenden in de EU vervaardigde en verkochte stoffen en dragen namen als ESIS (EU), CHRIP (Japan), OECD HPV (OESO), SIDS HVPC (UNEP), HPVIS (US EPA) en INCHEM (IPCS). Daarnaast zijn er ook bekendere en veel gebruikte EU-informatiebronnen als IUCLID, ORATS, HPVCS, LPVCS, ELINCS en EINECS en sectorspecifieke sites als SEED, EUROPHYT, PHYSAN en CAT. Dankzij mondiaal gecoördineerde systemen als *pharmacovigilance* en *cosmetovigilance* kunnen eventuele averechtse effecten van producten snel en centraal worden gemeld. Deze samen door bedrijfsleven en regelgevingsautoriteiten beheerde waarschuwingsprogramma's zouden ook moeten gaan gelden voor andere populaire consumentenproducten.

4.16 Het is een goede zaak dat deze databanken bestaan en gemakkelijk te raadplegen zijn, en het zou helemaal goed zijn als alle veiligheidsbladen en productgegevens inderdaad steeds geactualiseerd kunnen worden naar aanleiding van de veranderingen die nodig zijn als gevolg van de — uiteenlopende — regionale en nationale uitvoering van het GHS zonder dat de betrokken partijen op kosten worden gejaagd. Maar ook wat dit betreft is het niet duidelijk of hier in de effectbeoordeling wel genoeg rekening mee is gehouden.

4.17 Samen met de omvang van de uitvoeringsbepalingen begint deze weelde aan on-line beschikbare informatie echter een last en zowel juridisch als intellectueel een probleem te worden voor regelgevende instanties en gebruikers. De uiteindelijke Engelse versie van Verordening (EG) 1907/2006 (REACH) was 850 bladzijden lang. De nog niet afgeronde REACH Implementation Projects (RIP's) en richtsnoeren zouden ruim 10 000 bladzijden beslaan. Hun uiteindelijke vorm en juridische status zijn nog niet bekend. Het hier behandelde GHS-voorstel is meer

dan 2 000 bladzijden lang. Ook nu zijn richtsnoeren nodig, voor de verordening en voor de uitvoering van de circa 20 hieraan gerelateerde wetgevingsdocumenten, waaronder Richtlijn 1996/82/EC (Seveso II). Alleen al voor deze verordening moeten de verantwoordelijke EU-instanties en -organen binnenkort dus zo'n 20 000 bladzijden aan wetgevings- en ondersteunende teksten hebben geproduceerd of herzien. Dit kan moeilijk worden beschouwd als een voorbeeld van betere wetgeving of als de ideale manier om de Lissabon-doelstellingen te helpen verwezenlijken. Ook draagt het niet bepaald bij tot het beeld dat de EU weliswaar centraal wordt aangestuurd, maar ook luistert naar de burgers en hen steunt.

4.18 Als deze aanzienlijke communicatieproblemen echter mettertijd kunnen worden opgelost (waarschijnlijk door de wezenlijke onderdelen van de wetgeving op te splitsen in duidelijke en uniforme definities, testmethoden, eindpunten, resultaten, vereiste processen en procedures enzovoort; deze moeten dan stuk voor stuk apart worden gepubliceerd en overeenkomstig de juiste, zij het onderling verschillende, tijdschema's up-to-date worden gehouden en hoeven niet allemaal als primaire wetgeving gelijktijdig gepubliceerd te worden), dan zijn de voordelen inderdaad erg groot. Het op databases gebaseerde en algemeen toepasbare GHS moet uiteindelijk als basis gaan dienen voor iedereen die zich bezighoudt met de verbetering van de bescherming van de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu. De voordelen hiervan zouden wel eens veel groter kunnen zijn dan de — nogal geringe — toename van de wereldhandel en de lokale werkgelegenheid die nu nog worden aangevoerd ter rechtvaardiging van het voorstel.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Het tijdschema voor de goedkeuring van de voorgestelde verordening is aan de krappe kant als men de REACH-termijnen wil aanhouden en zo de eenmalige aanloopkosten wil drukken. Dit is nog maar het begin van een wereldwijd proces waarbij onder meer de betrokken regelgevingsinstanties en bedrijven voortdurend wijzigingen moeten doorvoeren. Daarom moeten zoveel mogelijk van de onderkende problemen worden aangepakt en dient de kerninhoud van het voorstel zo flexibel mogelijk te worden uitgevoerd. Aangezien een goed ingewerkt systeem wordt vervangen door een hopelijk even goed systeem, is de kans klein dat uitzonderingsregelingen nodig zijn om tijd in te ruimen voor het oplossen van eventuele problemen.

5.2 Zo is de door Commissiemedewerkers en nationale deskundigen opgestelde tabel voor de omzetting van Bijlage I van de bestaande Richtlijn in Bijlage VI van de voorgestelde verordening weliswaar een handige gids waaruit blijkt welke oude vereisten door nieuwe zijn vervangen, maar daarbij heeft men de herzienings- en goedkeuringsprocedures die de basis vormen van de ruim 1 000 bladzijden aan besluiten, wel links laten liggen. Als het de bedoeling is dat dit wetgeving met rechtstreekse werking wordt, dan zijn er middelen nodig om een en ander nauwgezet te toetsen, terwijl de meeste bedrijven nu al hun handen vol hebben aan de registratievereisten van REACH. Vaak wordt EU-wetgeving goedgekeurd terwijl een aantal bijlagen nog niet ingevuld is. Om het overkoepelende tijdschema

te respecteren zou dat ook hier kunnen gebeuren. Daarmee zou ook het probleem van aansprakelijkheid voor een eventueel onjuiste „vertaling” of „omzetting” van de vereisten, die zoals de zaken er nu voor staan helaas nog bij de verantwoordelijke diensten van de Commissie zou liggen, uit de wereld zijn. Het is een schrale troost dat bij dit proces naar het schijnt tal van fouten in de huidige wetgeving aan het licht zijn gekomen, met name bij de invoering van vele nieuwe talen, waarbij „vertaling” — in de normale taalkundige zin van het woord van — doorslaggevend belang is. Gezien het grote aantal gegevens mag worden aangenomen dat er tegelijkertijd nieuwe fouten worden gemaakt, die alleen de fabrikant of leverancier van de producten in kwestie te zijner tijd zullen ontdekken.

5.3 Hetzelfde geldt voor alle gevallen waarin het nieuwe GHS, als men niet oppast, zal leiden tot strengere regels voor de indeling en dus de etikettering en verpakking van producten; ook gevolgen voor aanverwante (vervoers)wetgeving zijn dan niet uit te sluiten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de etiketten voor veelgebruikte consumentenproducten zoals wasmiddelen, die naar het schijnt volgens het nieuwe GHS zinloze veel informatie dienen te bevatten. Zoals blijkt uit een vaak aangehaald voorbeeld — „Na het morsen van een gangbaar wasmiddel dient de gebruiker alle kleren uit te trekken en deze met hetzelfde wasmiddel te wassen” — zou dit het systeem en de gebruikers hiervan alleen maar in diskrediet brengen en beslist niet leiden tot een optimale situatie op het gebied van volksgezondheid, veiligheid en milieu. Een zorgvuldige toepassing van de uitzonderingsregeling in artikel 30, lid 1 (voorzorgsmaatregelen die duidelijk onnodig zijn, worden niet op het etiket vermeld), is van essentieel belang.

5.4 Ook eisen die aanzetten tot overclassificaties baren zorgen. Deze in bepaalde rechtsgebieden voorkomende praktijk is bedoeld om de aansprakelijkheid van fabrikanten te beperken, maar leidt net als de hierboven genoemde gevallen niet echt tot een goede bescherming van werknemers en consumenten. Het onderhavige voorstel maakt geen duidelijk onderscheid tussen producten die potentieel „irriterend” zijn (d.w.z. die tijdelijk een rode of opgezwollen huid tot gevolg kunnen hebben) en producten die tot huidcorrosie leiden (d.w.z. die de huid permanent kunnen aantasten, bijvoorbeeld door een sterk zuur of een sterke base, of door de inwerking van zuurstof). De kans op „oogletsel” is uiteraard groter; soms kan zelfs blindheid het gevolg zijn. Hier moet altijd met een duidelijk symbool voor worden gewaarschuwd. Daar komt nog bij dat er sprake is van vrijwillige of verplichte beperkingen bij het gebruik van dieren voor het testen van producten die nu bijna een herzien eindpunt hebben bereikt en waarvan de etikettering en verpakking voor de verkoop aan consumenten afhangt van de uiteindelijk overeengekomen indeling. Aangezien dergelijke producten eerder uitzondering dan regel zijn, zou voor kort durende uitzonderingsregelingen moeten worden gekozen, zodat de voorgestelde verordening als geheel zonder vertraging in werking kan treden.

5.5 Overdreven etikettering heeft ook ongewenste gevolgen voor verpakkingen met kindveilige sluitingen die ook ouderen of zwakke gebruikers niet open kunnen krijgen. Adviezen voor het veilig gebruiken en opbergen van producten in het dagelijks

leven zijn meestal te verkiezen boven oplossingen die ertoe leiden dat verpakkingen moeilijk geopend kunnen worden dan wel open blijven of dat de inhoud ervan in minder veilige verpakkingen wordt gestopt. Dankzij adequate etiketten af te gaan op en hun gezonde verstand en door altijd goed op te letten weten consumenten dat ze heel voorzichtig moeten omgaan met producten als oven- en gootsteenreinigers. Ook weten ze meestal wel hoe ze waspoeder of vaatwasblokjes moeten gebruiken zonder zich te verwonden. Om al deze middelen aan te duiden als „corrosief” en van het woord „GEVAAR” te voorzien leidt nergens toe en brengt het hele proces in gevaar.

5.6 Bovenstaande voorbeelden doen ook de vraag rijzen in hoeverre de nieuwe (en oude) pictogrammen, signaalwoorden en aanduidingen wereldwijd op diverse doelgroepen getest zijn. Hoewel het te laat is om de GHS-voorstellen nog te veranderen, zou een aantal aanvullende woorden nuttig kunnen zijn of zou een aantal wijzigingen kunnen worden voorgesteld om voor meer duidelijkheid te zorgen. Het valt zeer te betreuren dat het wijd en zijd bekende andreaskruis (zwart op een oranje ondergrond) niet langer wordt gebruikt. Vervangende symbolen zullen pas na lange tijd goed herkend worden, en voor het zover is lopen met name consumenten meer risico dan vroeger. Daarom zouden er in winkels zo snel mogelijk (centraal te financieren) voorlichtingsprogramma's moeten komen om iedereen die daar geregeld inkopen doet te helpen. Naar de behoeften van consumenten die producten kopen via internet, waarbij zij zelden een etiket te zien krijgen, is meer onderzoek nodig.

5.7 De Commissie stelt terecht voor om voor informatie over de samenstelling van preparaten of mengsels CAS-nummers (in de CAS-database staan nu meer dan 32 miljoen organische en anorganische stoffen met gedeeltelijke of volledige informatie over hun structuur; zo'n 13 miljoen hiervan zijn, vaak in zeer kleine hoeveelheden, in de handel verkrijgbaar) en in aanvulling daarop IUPAC- of andere aanduidingen te gebruiken. Deze namen zijn echter bedoeld om informatie te geven over de samenstelling van stoffen, niet over hun eventuele risico's. Calamiteitenteams of toxicologische centra hebben er zelden iets aan, omdat er meestal geen specifiek tegengif voorhanden is. De keuze tussen het opwekken van braken of het neutraliseren van het gif in de maag van een slachtoffer kan echter van cruciaal belang zijn voor de eerste hulp. Voor gerichtere adviezen inzake de behandeling kan het eveneens zeer belangrijk zijn dat de fabrikant zeven dagen per week vierentwintig uur per dag bereikbaar is. Voor noodgevallen zou deze informatie op het etiket moeten komen te staan in plaats van de officiële chemische naam en de moleculaire structuur van een of meer bestanddelen van een complex mengsel.

5.8 Als de aanduiding van een specifiek bestanddeel de chemische structuur hiervan onthult en als zodanig alleen van waarde is voor de concurrentie, waardoor de intellectuele-eigendomsrechten van de oorspronkelijke fabrikant worden aangetast, zouden de beschermingsclausules uit de Algemene Preparatenrichtlijn moeten gelden. In het algemeen betreft dit alleen de zogenoemde „performance fluids” zoals smeerolie en andere

high tech-preparaten, waaraan consumenten nauwelijks worden blootgesteld en waarvan de risico's ongeacht de specifieke bestanddelen voor de hand liggen.

5.9 In verband hiermee is er ook een probleem met het voorgestelde gebruik van het woord „mengsel”, dat om het te onderscheiden van „verbindingen” of „stoffen” (die niet in verschillende bestanddelen zijn op te delen) alleen zou mogen slaan op een systeem van stoffen die met fysische middelen kunnen worden gescheiden. De definitie lijkt allerlei nogal verschillende materiële systemen (in de natuur voorkomende ertsen, mineralen, concentraten en plantenextracten) op één lijn te stellen met „preparaten”, een woord dat betrekking heeft op bewust samengestelde mengsels van bekende bestanddelen waaruit de eventuele risico's van het eindproduct vrij goed af te leiden zijn. Legeringen (en glas) behoren uiteraard tot geen van beide categorieën; daar zijn zowel hier als in REACH aparte en meer gerichte regels voor nodig. Ook is onduidelijk waarom afvalstromen geen aparte categorie vormen, terwijl ze in de EINECS onder „slib” als „stoffen” zijn opgenomen. Dit lijkt te betekenen dat een mengerts in zijn natuurlijke staat moet worden ingedeeld (zonder duidelijke reden, want contact met consumenten is niet waarschijnlijk en er zijn geen vervangingsmogelijkheden), terwijl dat niet geldt voor schroot of papierafval, die tijdens hun continue verwerking en recycling moeten worden behandeld „in de staat waarin ze zich bevinden”. In al deze gevallen is een veilige hantering op de werkplek weliswaar geboden, maar dat is niet het primaire doel van de indeling, en deze producten worden dan ook zelden van een etiket voorzien of verpakt. Op een sector of werkplek toegesneden wetgeving biedt meestal betere bescherming.

5.10 Hoe de definities ook luiden, ze moeten volledig in het voorstel worden opgenomen; ze mogen niet zomaar uit het GHS worden overgenomen en ook mag niet worden volstaan met verwijzingen naar andere documenten. Dit is een goede gelegenheid om het Engelse woord „chemical” voor het eerst te definiëren, als bijvoeglijk én als zelfstandig naamwoord. Als het hetzelfde betekent als „stof”, wat waarschijnlijk het geval is, dan moet dat duidelijk worden gemaakt. Dat zou ook meer duidelijkheid scheppen over de reikwijdte van deze en andere verordeningen en richtlijnen die op veel meer producten betrekking hebben dan alleen die van de nauwkeurig omschreven „chemische” industrie. Ook zou zo duidelijk worden dat de vertaling van het zelfstandig naamwoord „chemical” als „chemische stof” in talen die hier niet één woord voor hebben niet betekent dat er ook andere „niet-chemische” (en niet-giftige?) stoffen bestaan. Hopelijk leidt dit tevens tot een geringer gebruik van goed bedoelde maar betekenisloze aanduidingen als „de meeste artikelen bevatten chemicaliën” ⁽¹⁾ (wat zit er dan in de rest van de artikelen?) of „chemicaliën worden op bijna elke werkplek gebruikt” ⁽²⁾ (wat gebruiken ze dan op de overige werkplekken?). Natuurlijk moeten in alle onderdelen van de wetgeving uniforme definities worden gebruikt, maar het kan niet zo zijn dat het ene onderdeel „fundamenteler” is dan het andere (en als dat wel zo mocht zijn, dan geldt het zeker voor dit voorstel) en dat alleen

⁽¹⁾ Uit de FAQ-rubriek van de Commissie over REACH.

⁽²⁾ Uit de handleiding voor Parlementsleden van het Britse Department for Environment, Food and Rural Affairs.

maar om de betekenis van een bepaald woord te achterhalen alle aanverwante wetgeving in haar geheel door alle betrokken partijen moet worden gelezen. Dit is belangrijk als door de vertaling in andere talen verschillen ontstaan die er in het origineel niet waren of als integendeel een essentieel onderscheid wegvalt. Het woord „product” wordt hier bijvoorbeeld in zijn neutrale betekenis gebruikt: iets dat gekocht kan worden voor gebruik op de werkplek of voor privé-gebruik. Het is beslist geen synoniem van het woord „artikel”, dat in de EU- en andere wetgeving een specifieke betekenis heeft. In het Engels is dit duidelijk genoeg, maar in andere talen kan de situatie anders zijn. Hoe het ook zij, het betekenisverschil moet gehandhaafd blijven. Ook andere taalkundig en cultureel bepaalde onduidelijkheden moeten worden opgespoord en vermeden. Zo zou men in Europa bij het begrip „substance-free environment” misschien denken aan de interstellaire ruimte, terwijl het in de VS een school aanduidt waar drinken en roken verboden zijn. En in de populaire media van veel landen geldt iedereen op wiens handen sporen van „chemicaliën” worden aangetroffen als een terrorist.

5.11 Aan iedereen, inclusief het grote publiek, moet altijd duidelijk worden gemaakt wat precies met de gebruikte woorden wordt bedoeld. Het verbod om het woord „gevaar” te gebruiken in combinatie met het woord „waarschuwing” is misschien van belang voor deskundigen op het gebied van etikettering, maar beide woorden worden vaak samen gebruikt in andere teksten waarin op gevaren wordt gewezen. Mocht het woord „dangerous” iets anders betekenen dan het woord „hazardous” in de overige talen van de EU (en haar handelspartners), dan moet daar duidelijkheid over komen. In het Engels zijn ze in ieder geval moeilijk van elkaar te onderscheiden. Van afkortingen zoals „m-factor”, die alleen zin hebben als de vertalingen van „multiplying” werkelijk met een „m” beginnen, kan men beter afzien. (Uit het feit dat er in de huidige wetgeving steeds sprake is van R- en S-zinnen — R is Risk en S is Safety — blijkt dat de wetgeving oorspronkelijk in het Engels is geschreven en dat men zich daarbij weinig heeft bekommerd om de sprekers van andere talen.)

5.12 Om te voorkomen dat het voorstel onwerkbaar wordt doordat het betrekking heeft op de vele miljoenen stoffen die in kleine of zelfs minieme hoeveelheden worden verhandeld, zou een op de jaarlijkse verkoop, omvang of gewicht van de verpakking, dan wel de toxiciteit gebaseerde drempelwaarde nuttig zijn. Bovendien zou er in aanvulling op de al bestaande etiketten een speciaal etiket moeten komen voor het vervoer van minieme hoeveelheden voor O&O te gebruiken stoffen, meestal van het ene laboratorium naar het andere. Hierop zou moeten komen te staan dat het „product niet getest of ingedeeld is” en „uitsluitend

voor beroepsmatig gebruik bestemd is”. (Het voorstel om „stoffen en mengsels voor wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke ontwikkeling” alleen uit te sluiten wanneer zij als „kankerverwekkend, mutageen in geslachtscellen of giftig voor de voortplanting” gelden, slaat de plank mis en dient te worden geschrapt. Er wordt geen bewijs geleverd dat gevaren in laboratoria prioritair behandeld moeten worden of dat iedereen werkzaam in een laboratorium tegen alle verwachtingen in door gebrek aan kennis gevaar loopt. Mocht dit echter wel aangetoond worden, dan zou het beter zijn om de EU-wetgeving inzake goede laboratoriumpraktijken te wijzigen.)

5.13 Verder moet ervoor gezorgd worden dat ook na de voorgestelde indeling en etikettering de inherent gevaarlijke eigenschappen van de stoffen en preparaten zoals zij in de handel worden gebracht, duidelijk naar voren komen. Uitbreidingen door fabrikanten of leveranciers van informele of onge-reguleerde mini-effectbeoordelingen, bedoeld om een mogelijk of verwacht toekomstig gebruik af te dekken, moeten worden geschrapt, omdat zij niet stroken met de EU-wetgeving en het GHS-voorstel van de VN.

5.14 Wat handhaving, verslaglegging en sancties voor niet-naleving betreft legt de Commissie de verantwoordelijkheid terecht bij de lidstaten, die er volgens haar op dienen toe te zien dat de sancties „doeltreffend, evenredig en ontmoedigend” zijn en die haar uiterlijk 18 maanden na de inwerkingtreding van de verordening van de desbetreffende bepalingen op de hoogte moeten brengen. Evenals de al geldende wetgeving is de voorgestelde verordening echter bedoeld om de bij het indelen toegepaste criteria en processen te harmoniseren, en niet de resultaten van deze indelingen. De sancties zullen dan ook waarschijnlijk laag zijn, weinig effect hebben en moeilijk op te leggen zijn, terwijl fabrikanten proberen om hun werknemers en klanten, van wie zij afhankelijk zijn, zo goed mogelijk te beschermen. Of het voorstel als geheel in combinatie met andere wetgeving zoals REACH in de praktijk zal werken, blijft de vraag.

5.15 Ten slotte moet de kwaliteit worden getoetst van de gegevens die in verschillende rechtsgebieden worden aangeleverd, om ervoor te zorgen dat deze onderling vergelijkbaar zijn en geschikt zijn om de intrinsieke gevaren van nieuwe en complexe stoffen, inclusief stoffen van onbekende of variabele samenstelling, vast te stellen. Hiervoor bestaan al classificatiesystemen, bijvoorbeeld dat van de Society of Chemical Hazard Communications. Ook het Register of Toxic Effects of Chemical Substances bevat door deskundigen geëvalueerde gegevens. Het EESC krijgt de indruk dat de juiste — naar verwachting in VN-verband te volgen — aanpak hiervoor nog niet gevonden is en dat de (financiële) middelen nog niet beschikbaar zijn.

Brussel, 12 maart 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS