

Kennis is macht

De rol van Nederlandse overheidsexperts bij REACH

EVA/REACH deelonderzoek
'Expert'

Eindrapport

Dr. Markus Haverland

Departement Bestuurskunde
Faculteit Sociale Wetenschappen
Erasmus Universiteit Rotterdam
Juni 2008

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	3
<i>Aanleiding onderzoek.....</i>	<i>3</i>
<i>Doel- en vraagstelling.....</i>	<i>4</i>
<i>Opzet van het onderzoek</i>	<i>5</i>
<i>Methode van Dataverzameling.....</i>	<i>6</i>
Hoofdstuk 2 Experts en (Europees) beleid.....	6
<i>Experts en beleid.....</i>	<i>7</i>
<i>Experts en EU</i>	<i>8</i>
<i>Nederlandse experts en beleid.....</i>	<i>9</i>
Hoofdstuk 3 Stoffenexpertise in Nederland	10
<i>VROM</i>	<i>10</i>
<i>RIVM</i>	<i>11</i>
<i>'Nederlandse' stoffen expertise op EU niveau.....</i>	<i>12</i>
Hoofdstuk 4 Invloed van Nederlandse experts op REACH.....	12
<i>Agenda setting stoffenbeleid (1997-1998).....</i>	<i>15</i>
<i>Strategiebepaling – Witboek Chemische Stoffen (1998-2001).....</i>	<i>16</i>
<i>Commissievoorstel REACH (2001-2003)</i>	<i>16</i>
<i>Raadsonderhandelingen REACH (2003-2006)</i>	<i>19</i>
<i>Vorbereiding Uitvoering REACH (2003-2006).....</i>	<i>21</i>
<i>Excursus: nationale expertstrategie?</i>	<i>21</i>
Hoofdstuk 5 Conclusie.....	22
<i>Mate van invloed</i>	<i>22</i>
<i>Leerpunten</i>	<i>24</i>
Literatuur	26
Annex: Lijst met respondenten	28

Samenvatting

Gedurende de afgelopen tien jaar heeft de Europese Unie haar beleid ten aanzien van chemische stoffen grondig herzien. Dit traject resulteerde in een omvattende verordening voor de registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen: de REACH verordening. Deze verordening trad 1 juni 2008 in werking. De Nederlandse overheid heeft in het REACH dossier een zeer actieve rol gespeeld. Op basis van een omvattende en integrale visie op het Europese stoffenbeleid probeerde de Nederlandse overheid met verschillende strategieën de Nederlandse belangen te behartigen. In dit onderzoek staat de evaluatie van de kennisstrategie centraal. Het onderzoek heeft tot doel een antwoord te geven op de vraag of Nederland, op basis van een grote beschikbaarheid van expertise op het terrein van chemische stoffen en chemische stoffenwetgeving, meer invloed heeft kunnen uitoefenen op de uitkomsten van REACH, dan men zou verwachten op basis van haar formele macht, zoals is af te leiden uit het aantal stemmen in de Raad. Hierbij gaat het ook om de vraag of het gericht inzetten van expertise een doelmatige strategie is om uitkomsten mede te bepalen.

Om deze vraag te beantwoorden worden de mechanismen van – en de voorwaarden voor – een doelmatige kennisstrategie verduidelijkt. Vervolgens wordt op een aantal algemene kenmerken van de Europese Unie en het politieke systeem van Nederland ingegaan met de vraag of deze kenmerken een kennisstrategie bevorderen of frustreren. Specifiek met betrekking tot het Europese stoffenbeleid wordt vervolgens enerzijds onderzocht in welke mate de Nederlandse overheid daadwerkelijk beschikt over expertise binnen het departement en bij gelieerde kennisinstellingen, anderzijds wordt nagegaan in hoeverre experts van het departement en van de kennisinstellingen toegang hadden tot relevante fora en welke bijdrage zij daar geleverd hebben. Hiervoor is het beleidsproces in een aantal fasen ingedeeld, lopend van de agendavorming stoffenbeleid tot de voorbereiding van de uitvoering van REACH.

Op basis van wetenschappelijke literatuur, officiële beleidsdocumenten, interne documentatie en een reeks interviews komt het onderzoek tot de conclusie dat, dankzij de Nederlandse kennisstrategie, de invloed van Nederland op REACH groter was dan op basis van de formele macht (3 procent van de stemmen in de Raad) kan worden verwacht. Meer specifiek kwamen de volgende punten naar voren:

- Nederland beschikt over een grote mate van expertise met betrekking tot het stoffenbeleid.
- Experts van het Ministerie van VROM hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het feit dat het stoffenbeleid aan het eind van de jaren '90 opnieuw op de *agenda* van de Europese Unie verscheen.
- Een van VROM aan de Commissie in deeltijd gedetacheerde expert had invloed op het *Commissievoorstel* alsook op de Nederlandse reactie op het tussenproduct van het voorstel (internetconsultatie). Experts van VROM en het RIVM hadden indirect invloed op het Commissievoorstel, doordat de bijlagen van het voorstel in belangrijke mate gebaseerd waren op documenten die VROM-RIVM in het kader van het oude Europese stoffenbeleid hadden ontwikkeld.
- Tijdens het *raadsvoorzitterschap van Nederland* heeft een VROM expert er in belangrijke mate aan bijgedragen dat er voortgang in het Europese dossier geboekt werd en het geheel intern consistent bleef.

- Bij de *REACH implementation projects (RIP's)* hebben experts van het RIVM een bijdrage geleverd aan de handleidingen voor het bedrijfsleven en de nationale bevoegde autoriteiten voor de omgang met de verplichtingen van REACH.
- De goede inbedding van de experts in de strategie van de Nederlandse overheid en hierbij met name de goede coördinatie tussen politiekdeskundige beleidsambtenaren, materiedeskundige beleidsambtenaren en experts van kennisinstututen, kwam de doelmatigheid van de kennisstrategie ten goede.

Het onderzoek sluit af met de volgende leerpunten:

- Politieke kenmerken van de Europese Unie bevorderen wetslagen kennisstrategie
- Nederland beschikt (nog) over kwalitatief hoogwaardige, beleidsrelevante expertise
- Vroegtijdige betrokkenheid van nationale experts bij Europese dossiers is belangrijk
- Coalitievorming hoort deel uit te maken van kennisstrategie
- Succes kennisstrategie mede afhankelijk van soort issue en inhoud nationale voorkeuren

Hoofdstuk 1 Inleiding

Aanleiding onderzoek

Gedurende de afgelopen tien jaar heeft de Europese Unie haar beleid ten aanzien van chemische stoffen grondig herzien.¹ Dit traject resulteerde in een omvattende verordening voor de registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen: de REACH verordening, die ongeveer 80 richtlijnen en verordeningen op het stoffengebied vervangt. REACH legt bedrijven die chemische stoffen produceren, importeren of gebruiken een reeks verplichtingen op. Zij moeten informatie verzamelen over stoffeigenschappen, moeten de aan het gebruik verbonden risico's beoordelen en de nodige maatregelen nemen om eventuele risico's te beperken. Bedrijven moeten deze informatie laten *registreren* bij de overheid. De lidstaten zijn vervolgens verantwoordelijk voor de *evaluatie* van de registratiedossiers. Zij hebben ook de mogelijkheid om beperkingen op het gebruik van stoffen voor te stellen op basis van risicobeoordelingen. Hierover neemt de Europese Commissie het definitieve besluit. Voor in potentie zeer gevaarlijke stoffen zullen strengere controles worden ingevoerd. Het betreft bijvoorbeeld stoffen die kanker kunnen veroorzaken of giftig zijn voor de voortplanting. Hiervoor werd *autorisatie* geïntroduceerd, met andere woorden, een vergunningsstelsel. Besluiten zullen worden genomen op basis van een risicobeoordeling en rekening houdend met sociaal-economische omstandigheden.²

Het REACH dossier kenmerkt zich door haar grote omvang, haar hoge mate van politisering en haar grote technische complexiteit. De REACH verordening omvat 141 wetsartikelen en 17 omvangrijke technische bijlagen, in totaal 848 pagina's. Ongeveer 30.000 chemische stoffen vallen binnen het bereik van de regeling, en een zeer groot aantal bedrijven werd verplichtingen opgelegd. De regeling treft niet alleen de chemische industrie, maar ook de andere schakels in de productketen zoals de verfindustrie, de zeep- en wasmiddelindustrie en de metaal industrie, om maar enkele te noemen. Het centrale conflict bestaat tussen een hoog beschermingsniveau voor mens en milieu versus de bescherming van economische belangen. Gezien de omvang van het dossier en de intensiteit van de belangentegenstellingen kenmerkte de besluitvorming zich door een sterke politisering. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de regeringsleiders van de drie grootste lidstaten van de EU, Blair, Chirac en Schroeder, zich genooddaakt zagen een open brief aan de Europese Commissie te schrijven en daarin te waarschuwen voor de hoge kosten voor het bedrijfsleven. Ook het ongekend hoge aantal amendementen bij de eerste en tweede lezing van het Europese Parlement maken duidelijk dat het om een politiek zeer controversieel onderwerp gaat.³

Het technische aspect van het dossier uit zich vooral in de complexiteit van de beoordeling van de risico's van chemische stoffen. Afwegingen die hierbij een rol spelen zijn naast de afweging tussen risicobescherming en economische kosten, de

¹ Met dank aan Evelien Alblas, Robin van Eechoud, Rianne de Graaf en Marleen Romeijn voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport.

² Zie 'Bijlage 1 Inhoudelijke schets van REACH', Ministerie van VROM, *Nederlandse stoffenbeleid in internationaal perspectief. Uitvoeringsnota SOMS*, vastgesteld door de ministerraad op 23 april 2004, Den Haag, Ministerie VROM .

³ Bij de eerste lezing werden 1039 amendementen ingebracht (430 aangenomen) en bij de tweede lezing 350 (137 aangenomen).

afweging tussen verschillende risico's, dat wil zeggen de risico's voor bijvoorbeeld volksgezondheid versus de risico's voor het milieu; korte termijn risico's versus risico's op lange termijn (bijvoorbeeld accumulatie van stoffen in milieu en mens); de mate waarin een risicobeoordeling kan volstaan met gegevens over stofeigenschappen (hazard benadering) zonder de blootstelling mee te wegen; welke testmethoden voldoende zijn om risico's in te schatten, mede afhankelijk van de volumes waarin een stof wordt geproduceerd (bijvoorbeeld modelmatige benaderingen op basis van de chemische structuur van stoffen, in vitro tests, dierproeven met ongewervelde dieren of dierproeven met gewervelde dieren) (Bodar et al. 2002; Brickman et al. 1985, Interviews RIVM). Een belangrijke vraag is verder op welke manier met wetenschappelijke onzekerheid wordt omgegaan, dus de mate waarin het voorzorg principe wordt gehandhaafd (Silva & Jenkins-Smith 2007). Deze afwegingsprocessen zijn uiteindelijk ook politieke keuzes met potentieel grote gevolgen voor milieu, burgers, consumenten, werknemers en bedrijven.

De Nederlandse overheid heeft in het REACH dossier een zeer actieve rol gespeeld. Parallel met de start van de herziening van het Europese stoffenbeleid aan het eind van de jaren 90, zette Nederland in op de vernieuwing van het nationale stoffenbeleid in het kader van de Strategie Omgaan met Stoffen (SOMS).⁴ Naarmate het duidelijker werd dat het Europese stoffenbeleid daadwerkelijk herzien werd, begon ook het accent van SOMS te verschuiven van een programma voor ideeën, concepten en beleidvorming voor *nationaal* beleid tot een denk tank ter voorbereiding voor de Nederlandse belangenbehartiging in Brussel (Haverland 2008). Op basis van een omvattende en integrale visie op het Europese stoffenbeleid probeerde de Nederlandse overheid via een drietal strategieën de Nederlandse belangen te behartigen: de kennisstrategie, de strategie van open coalitievorming en een realistisch en pragmatisch voorzitterschap tijdens de cruciale periode in 2004 (Asselt et al. 2008).

In dit onderzoek staat de kennisstrategie centraal. Het onderzoek maakte deel uit van een meer omvattende procesevaluatie van SOMS en REACH in opdracht van het Ministerie van VROM. Naast de rol van experts heeft de auteur eveneens de rol van het bedrijfsleven onderzocht (zie Haverland 2008). Het Instituut Clingendael voerde een baseevaluatie uit, alsmede een onderzoek naar de Nederlandse interdepartementale interacties (zie van Keulen et al. 2008). Onderzoekers van de Universiteit van Maastricht hebben zich gericht op de relaties tussen de Nederlandse overheid met enerzijds de Eerste en Tweede Kamer en het Europese Parlement en anderzijds de relatie tussen overheid en de Europese Commissie en de Europese Raad (zie van Asselt et al 2008). De interactie tussen de Nederlandse overheid en de milieubeweging werd onderzocht door van Huut van de Universiteit Leiden (van Huut 2008). Smulders van de Universiteit Tilburg nam de rol van *business impact studies* in het kader van het REACH proces onder de loep (Smulders 2008). De evaluatieonderzoeken werden begeleid door Bureau KLB.

Doel- en vraagstelling

Het onderzoek heeft tot doel een antwoord te geven op de vraag of Nederland, op basis van een grote beschikbaarheid van expertise op het terrein van chemische stoffen en chemische stoffenwetgeving, meer invloed heeft kunnen uitoefenen op de

⁴ *Strategie Nota Omgaan met Stoffen*, Ministerie van VROM, vastgesteld door de ministerraad op 16 maart 2001, Ministerie VROM, April 2001; Voor een samenvatting van de uitvoering van SOMS zie *Nederlands stoffenbeleid in internationaal perspectief. Uitvoeringsnota SOMS*, vastgesteld door de ministerraad op 23 april 2004. Ministerie VROM 2004.

uitkomsten van REACH, dan men zou verwachten op basis van haar formele macht, zoals is af te leiden uit het aantal stemmen in de Raad. Hierbij gaat het ook om de vraag of het gericht inzetten van expertise een doelmatige strategie is om uitkomsten mede te bepalen.

De centrale vraagstelling luidt: *In welke mate en op welke wijze heeft de relatief grote beschikbaarheid van expertise binnen de overheid de Nederlandse invloed op de uitkomsten van REACH vergroot en welke lessen volgen hieruit?*

De term kennisstrategie verwijst naar een gecoördineerde inzet van expertise; er dient een vertaalslag te worden gemaakt tussen expertise, beleid en politiek. Hierbij laten zich vier categorieën van actoren onderscheiden:

1. het politieke niveau (kabinet) en de politieke leiding van het departement (DG's)
2. de politiekdeskundige ambtenaar binnen ministeries, wiens deskundigheid in belangrijke mate gevoel voor politieke bestuurlijke verhoudingen behelst
3. de experts binnen departementen met een uitgesproken gevoel voor kennis van de materie
4. de experts in kennisinstituten, zoals het RIVM, die de wetenschappelijke/technische beleidsadviesing verzorgen

Daar waar dit onderzoek verwijst naar 'experts', worden bedoeld personen uit de categorieën 3 en 4. De experts van categorie 3 vervullen hierbij een belangrijke brugfunctie tussen beleid en technisch-wetenschappelijke advisering.

Daar waar het onderzoek spreekt van de *strategie* van de inzet van experts, dient in aanmerking te worden genomen dat de keuze wanneer, waar, welke expert met welk mandaat wordt ingezet, een politieke keuze is die in eerste instantie is gemaakt door politiekdeskundige ambtenaren (categorie 2) en de politieke leiding van het departement (categorie 1).

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek vraagt om een evaluatie van de doelmatigheid van de Nederlandse kennisstrategie bij REACH.⁵ De evaluatie heeft de volgende opzet:

In *hoofdstuk 2* zal op basis van een literatuuronderzoek de mechanismen van – en de voorwaarden voor – een doelmatige kennisstrategie worden verduidelijkt. Hiervoor wordt ten eerste een ideaaltypisch onderscheid aangebracht tussen 'politici' en 'experts' als het gaat om de bronnen van invloed, de richting van invloed en het verschil tussen politieke interactie (onderhandeling) en interactie tussen experts (deliberatie). Ten tweede wordt op een aantal algemene kenmerken van de Europese Unie ingegaan met de vraag of deze kenmerken een kennisstrategie bevorderen of frustreren. Ten derde wordt onderzocht of het politieke systeem van

⁵ Op het resultaat van REACH werkten een groot aantal krachten in: 25 lidstaten, de Europese Commissie, het Europese Parlement, diverse sectoren van het bedrijfsleven en verschillende maatschappelijke groeperingen. Bovendien handelt het zich om een omvangrijk en technisch complex dossier. Gezien deze factoren is het in het bestek van dit onderzoek niet mogelijk om het 'netto' effect van de Nederlandse kennisstrategie aan te wijzen. Het is met andere woorden niet mogelijk, om met voldoende plausibiliteit aan te tonen, hoe REACH eruit zou hebben gezien zonder de Nederlandse kennisstrategie. Vanuit deze overwegingen werd in dit onderzoek voor een indirecte manier van invloedmeting gekozen bestaande uit de stappen zoals hier beschreven.

Nederland kenmerken heeft die voor een kennisstrategie bevorderlijk dan wel nadelig zijn.

Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag in welke mate de Nederlandse overheid daadwerkelijk beschikt over expertise binnen het departement en bij gelieerde kennisinstituten ten aanzien van het chemische stoffenbeleid en hoe groot de reputatie van de betrokkene experts en instituten bij ander actoren is. Expertise en reputatie zijn immers belangrijke voorwaarden voor het slagen van een kennisstrategie.

Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre experts van het departement en van de kennisinstituten toegang hadden tot relevante fora en hoe actief zij aan de discussies hebben deelgenomen (*Hoofdstuk 4*). Verder was het mogelijk een aantal producten te identificeren die door Nederlandse experts zijn geschreven en herzien. Hiervoor is het beleidsproces in een aantal fasen ingedeeld. Naast de in het oog springende strategiefase (Witboek Chemische Stoffen), beleidsvormende fase (Commissievoorstel) en de onderhandelingen, wordt ook bij de fase van agenda setting stilgestaan. Voor het verklaren van beleidsprocessen en het evalueren van invloed van actoren is het niet alleen belangrijk om naar invloedspogingen tijdens deze fasen te kijken. Invloed kan ook al worden uitgeoefend bij de vraag welk onderwerp *wel* en welk onderwerp *niet* op de politieke agenda komt. Met betrekking tot dit onderzoek gaat het dus om de vraag door wie het Europese stoffenbeleid eind jaren 90 weer op de agenda kwam. Daarnaast is het van belang om de (voorbereiding van de) uitvoering van het stoffenbeleid in de analyse mee te nemen. Juist met betrekking tot deze fase die zich in het stoffenbeleid, omdat het een verordening betreft, reeds parallel aan de onderhandelingen voltrok, kan expertise een belangrijke rol spelen en een kennisstrategie dus succesvol zijn.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusie en leerpunten

Methoden van Dataverzameling

Om de vraagstelling van dit onderzoek te beantwoorden is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur, officiële beleidsdocumenten en interne documenten. Daarnaast zijn 19 interviews met direct betrokken vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid, de Europese Commissie, Nederlandse kennisinstituten en het Nederlandse bedrijfsleven afgenomen en op band opgenomen.⁶

Hoofdstuk 2 Experts en (Europees) beleid

In dit hoofdstuk zal, op basis van een literatuuronderzoek, allereerst het verschil tussen de categorieën verder worden aangescherpt, door een ideaaltypisch onderscheid te maken tussen 'politici' (of politieke actoren) en 'experts' ten aanzien van de bronnen van invloed, de richting van invloed en het verschil tussen politieke interactie (onderhandeling) en interactie tussen experts (deliberatie). Het zijn idealtypen die twee uiterste punten van een dimensie markeren. In de empirische wereld komen zij nauwelijks in 'pure' vorm voor. Zo laten de interacties van politici zich soms ook typeren als deliberatie en vinden onderhandelingen ook plaats tussen experts. De idealtypen markeren het spanningsveld waarin elk concrete actor zich

⁶ Zie Annex voor een lijst met organisaties waaraan de respondenten verbonden zijn.

bevindt. Echter, actoren van de categorie 1 bevinden zich over het algemeen wel het dichtst bij het eindpunt 'politiek' en actoren van categorie 4 het dichtst bij 'expertise'.⁷ In dit gedeelte komt ook een inherente spanning ter sprake met betrekking tot een *nationale* expertstrategie.

Ook zijn in dit hoofdstuk een aantal verwachtingen geformuleerd met betrekking tot de 'politieke' logica en de 'expert' logica, met inachtneming van de specifieke randvoorwaarden van het politieke systeem *Europese Unie* en wordt op kenmerken van het Nederlandse politieke systeem ingegaan die een expertstrategie kunnen bevorderen dan wel frustreren.

Experts en beleid

Bronnen van invloed - kennis als macht: De potentiële invloed van experts is gebaseerd op hun technische kennis. Door technische kennis verwerven experts autoriteit bij politieke actoren (Haas 1992). Hieruit volgt dat de potentiële invloed op beleidsuitkomsten groter is naarmate de expert meer technische kennis bezit en/of een grotere reputatie als expert heeft opgebouwd bij andere experts en bij politieke actoren.

Daarnaast is de invloed groter naarmate beleidsmakers afhankelijker zijn van expertise. Dit is vooral het geval als voorkeuren van beleidsmakers zich moeilijk laten definiëren door gebrekkige, complexe of ambigue informatie over de aard van het probleem, de kosten en baten van beleidsopties en hun implicaties voor andere doelen. Politieke beleidsmakers zoeken informatie om keuzes te kunnen maken en experts zijn in staat om informatie aan te bieden die bepaalde beleidsopties uitsluit en weer andere opties versterkt (Haas 1992).

Verder speelt de afstand tussen experts en politieke besluitvorming een rol. Hoe geringer de afstand (dus hoe beter de toegang tot politieke spelers of het politieke besluitvormingsniveau) hoe groter de potentiële invloed (Haas 1992).

Richting van invloed: experts versus politieke actoren: Experts onderscheiden zich niet alleen door de mate van technische kennis van politieke actoren. Verondersteld wordt dat experts en politici door verschillende motieven worden gedreven. Experts hebben vooral een beleidsmotivatie (policy seeking): hun doel is beleid dat is gebaseerd op de *state of the art* van technische mogelijkheden en wetenschappelijke kennis, dus kennis die is gebaseerd op wetenschappelijke principes en wetenschappelijke methoden van datageneratie en -analyse. Politici hebben, naast het belang om middels beleid maatschappelijke problemen aan te pakken (policy seeking), ook het belang om veel stemmen bij de volgende verkiezing te winnen (vote seeking) en regeringsverantwoordelijkheid te blijven dragen (office seeking). Beleid is dus ook een middel om kiezers en/of (potentiële) coalitiepartners te behagen (Mueller en Strom 1999).

Besluitvorming door experts: deliberatie in plaats van onderhandeling: De deels verschillende motivaties van politici en experts hebben ook gevolgen voor de wijze van interactie en besluitvorming. Onderhandeling, een vorm van interactie waarbij men op basis van vaststaande voorkeuren een compromis zoekt, kan plaats maken voor deliberatie, een vorm van interactie waarbij inhoudelijke wetenschappelijke argumenten een grotere rol spelen en voorkeuren van experts door leerprocessen tijdens (een reeks) bijeenkomsten kunnen veranderen (Haas 1992, Neyer 2006).

⁷ Ter volledigheid dient te worden vermeld, dat het meest 'politiek' georiënteerd de gekozen vertegenwoordigers van het parlement zijn en het meest 'expert' georiënteerd universitaire onderzoekers. Beide categorieën vallen echter buiten het bestek van dit onderzoek.

Nationale *expert strategie*? De aanname dat experts en politieke actoren door verschillende motivaties worden gedreven, is zeer belangrijk voor dit onderzoek dat zich immers richt op de inzet van experts als onderdeel van een *nationale* strategie. Er bestaat dus een zekere inherente spanning tussen een *nationale* en *politieke* strategie wanneer door *experts* invloed wordt uitgeoefend. Zeker omdat de autoriteit en daarmee de invloed van experts in belangrijke mate bepaald worden door hun reputatie als onpartijdige actor. Deze spanning werd het meest gevoeld door de experts op ministeries (categorie 3) die enerzijds over relatief veel technisch-wetenschappelijke expertise beschikken terwijl voor hen anderzijds het loyaliteitsprincipe geldt. Een soortgelijke spanning doet zich overigens voor bij expertise instellingen die uitsluitend (of voor een belangrijke mate) van overheidssubsidies afhankelijk zijn, zoals bijvoorbeeld het RIVM, die in opdracht van departementen wetenschappelijk technisch advies leveren en soms ook met een min of meer ruim mandaat voor Nederland deelnemen aan expert werkgroepen (Interview RIVM).

Empirisch onderzoek laat zien, dat naarmate experts intensievere contacten hebben met actoren van andere lidstaten en Europese instellingen en naarmate zij geïsoleerder van hun nationale regering zijn, zij een sterkere loyaliteit richting 'Europa' ontwikkelen. Deze loyaliteit uit zich bijvoorbeeld door een relatief grote bereidheid tot compromisvorming (Egeberg 1999, Lewis 2000).

Hieruit volgt dat voor een effectieve nationale expertstrategie een goede schakeling tussen politiek, beleid en expertise noodzakelijk is, of met andere woorden, een goede schakeling tussen de vier categorieën van actoren: Een zorgvuldige aansturing van experts door 'politieke' actoren, waarbij onderling vertrouwen zeer belangrijk is. Hoe ruimer het mandaat van een expert in een expert gremium, hoe beter de betreffende persoon een reputatie als expert kan opbouwen en hoe groter zijn of haar invloed.

Experts en EU

Welke algemene verwachtingen met betrekking tot de 'politieke' logica en de 'expert' logica laten zich formuleren met inachtneming van de specifieke politieke context van de Europese Unie?

De Europese Unie als politiek systeem heeft een aantal kenmerken waardoor de invloed van experts waarschijnlijk groter is dan in andere (nationale) politieke systemen. De Europese Unie legt veel nadruk op regulerend beleid in plaats van herverdelend beleid (Majone 1994). Vooral bij regulingskwesties, zoals in REACH, zijn problemen en de (implicaties) van oplossingen vaak niet duidelijk gedefinieerd. Om deze hiaten op te lossen verlaten politieke actoren zich op experts. Bovendien is de bron van de legitimiteit van de Europese Unie in mindere mate gelegen in de participatie van burgers en partijen (input legitimiteit), maar in de kwaliteit van het beleid (output legitimiteit, Scharpf 1999). Bij de kwaliteit van het beleid spelen criteria als 'rationaliteit' en 'effectiviteit' een grote rol. Expertise is vereist om bij complexe vraagstukken de nodige rationaliteit en effectiviteit te bereiken (Radaelli 1999).

Doordat de Europese Commissie zelf over relatief weinig experts beschikt, is zij sterk afhankelijk van externe experts, zowel bij de strategiebepaling en de beleidsvoorbereiding, fasen die ook wel de 'expertfase' worden genoemd, alsook bij de voorbereiding en inkadering van de beleidsuitvoering (comitology). Hierbij grijpt de

Commissie terug op experts van nationale overheden maar ook op experts van het bedrijfsleven, maatschappelijke groeperingen en andere belanghebbenden. Ook de Raad maakt bij haar besluitvorming veelvuldig gebruik van technische werkgroepen, die zich met name over de technische bijlagen van Commissievoorstellen ontfermen.

Tegen deze achtergrond is dan ook de enorme hoeveelheid werkgroepen en expert comités op EU niveau niet verrassend. Schattingen uit de jaren 90 spreken van enkele honderden tot duizend comités, waarin regelmatig zo'n 50.000 experts van de Commissie, lidstaten en belangengroepen bijeen komen (zie bijvoorbeeld Joerges en Vos 1999).

Veel 'politieke' keuzes worden in feite in deze gremia gemaakt. Hierbij is (wetenschappelijke) expertise en reputatie belangrijker dan formele machtsmiddelen, zoals het aantal stemmen in de Raad. Omdat actoren op 'politiek' besluitvormingsniveau niet over dezelfde mate van expertise beschikken, zullen zij niet vaak ingaan tegen een besluit van experts, indien dit besluit op een consensus tussen experts berust (Gehring 1999).

Nederlandse experts en beleid

Door een aantal algemene kenmerken van Nederland is het waarschijnlijk dat Nederlandse experts – in vergelijking met experts uit andere lidstaten - op nationale en Europese beleidsprocessen een bovengemiddelde invloed hebben.

Nederland is historisch gezien een land dat enerzijds voor grote collectieve uitdagingen staat, vooral met betrekking tot het 'gevecht tegen het water'. Anderzijds is Nederland een 'land van minderheden' (Andeweg en Irwin 2005). Beleid berust derhalve op compromissen tussen verschillende groepen. Om tot compromisvorming te komen wordt beleid zoveel mogelijk gedepolitiseerd. In vergelijking met andere landen, kenmerkt Nederland zich door haar op *consensus en rationaliteit gebaseerde beleidsstijl* (Lijphart 1976, Putten 1982). Depolitisering en rationaliteit worden bereikt door een grote inbreng van (toegepaste) wetenschappelijke expertise. Nederland onderscheidt zich dan ook door een zeer goede kennisinfrastructuur aangaande beleidsrelevante expertise; denk aan Rijkswaterstaat, TNO, RIVM, het Natuur en Milieu Plan Bureau, maar ook aan het CPB en SCP en de talloze adviesorganen.

Bovendien heeft de politieke structuur van Nederland twee kenmerken die de ontwikkeling van expertise in ministeries bevorderen. Het eerste kenmerk is het *departementale systeem van rekrutering*, in tegenstelling tot het uniforme systeem van rekruteren zoals dit in het Verenigd Koninkrijk gebeurt (Hague en Harrop 2007). Kandidaten solliciteren op specifieke vacatures op specifieke departementen. Dit heeft twee voor dit onderzoek relevante gevolgen. Ten eerste is de kans groot dat kandidaten inderdaad (mede) op basis van hun expertise gerekruteerd worden. Ten tweede zorgt de inhoudelijke specialisatie voor relatief weinig mobiliteit tussen departementen, dus binnen het nationale overheidsapparaat. Wel kan er sprake zijn van 'sectorale mobiliteit' in de zin van mobiliteit tussen ministeries en kennisinstellingen en tussen nationale en Europese instellingen op het terrein van de expertise.

Daarnaast kenmerkt zich Nederland door een *unitaire staatsvorm*. In tegenstelling tot het federale Duitsland, betekent dit dat zowel de verantwoordelijkheid voor beleidsvoorbereiding alsook voor beleidsuitvoering op het centrale niveau ligt. Daardoor kunnen uitvoeringsproblemen relatief snel toegang vinden tot de politieke agenda en kan expertise betreffende uitvoeringsproblemen relatief makkelijk ingang vinden in het proces van beleidsvorming. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld

Duitsland waar uitvoeringsbevoegdheden in principe bij autonome subnationale eenheden liggen: de *Bundesländer*.

Hoofdstuk 3 Stoffenexpertise in Nederland

De voorgaande analyse schetst een aantal kenmerken van het Europese en Nederlandse politieke systeem en het inhoudelijke onderwerp, teneinde een inschatting te maken over de mogelijke rol van (Nederlandse) expertise bij het Europese chemische stoffenbeleid. Maar op welke manier en in welke mate heeft Nederlandse overheidsexpertise daadwerkelijk invloed gehad op REACH? Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of er inderdaad grote expertise in Nederland beschikbaar was. Hierbij gaat het enerzijds om de kwaliteit van expertise op het departement, het Ministerie van VROM (categorie 3) en anderzijds om de kwaliteit van de expertise bij kennisinstellingen en hierbij vooral het RIVM (categorie 4).

VROM

Zoals dankzij de faciliterende voorwaarden voor Nederlandse overheidsexpertise (departementaal rekruteringsprincipe, unitaire staat) te verwachten is, kenmerkten de onderdelen van VROM die zich gedurende de laatste twee decennia met gevaarlijke stoffen bezig hielden, zich door de aanwezigheid van grote inhoudelijke deskundigheid. Een groot deel van de medewerkers had en heeft een bèta achtergrond, en er was en is expertise in de toxicologie aanwezig. Er zijn dus ambtenaren aanwezig die op gelijkniveau met de experts van kennisinstellingen kunnen communiceren, hetgeen een belangrijke voorwaarde is voor de schakeling tussen beleid en expertise. Vermeldenswaardig is hierbij dat aan het eind van de jaren 90 het Bureau Milieugevaarlijke Stoffen van VROM naar het RIVM is verplaatst als gevolg van een reorganisatie. De mogelijkheid om deze afdeling van een departement naar kennisinstituut te verschuiven laat zien hoe groot de inhoudelijke expertise bij het departement is geweest. Het gevolg was wel dat het departement zelf met minder expertise achterbleef: er bleef welgeteld één ambtenaar van de categorie 3 over (in het vervolg de VROM expert). De verplaatsing van de afdeling zorgde er tegelijkertijd voor dat bij het RIVM medewerkers terecht kwamen met een relatief goed gevoel voor politieke krachtenverhoudingen, waardoor de schakeling tussen deze experts van het RIVM (categorie 4) en de verschillende lagen binnen het departement werd vergemakkelijkt.

Zoals in een unitaire staat te verwachten valt, liggen beleidsvorming en verantwoordelijkheid voor beleidsuitvoering dicht bij elkaar. De betreffende afdeling van VROM herbergde de bevoegde autoriteit voor bestaande stoffen en voor nieuwe stoffen (Interview VROM). De lijnen met de beleidsvoorbereiding zijn dus kort. Dit was een enorm voordeel in Europa, zoals ook door een respondent wordt herkend die bij het Beierse ministerie voor milieu werkte (Interview Beierse Ministerie voor Milieu). Door het gebrek aan horizontale mobiliteit konden de betreffende medewerkers bovendien door de jaren heen bijzonder veel expertise opbouwen inzake de uitvoering van het stoffenbeleid. In het bijzonder één ambtenaar van het departement, die sinds de midden jaren 80 met het stoffenbeleid bezig was, is internationaal gezien een zeer gezaghebbende departementexpert op stoffengebied, zoals werd bevestigd door respondenten, variërend van VROM tot het bedrijfsleven en DG Ondernemen (Interviews) Zoals later nog uitvoeriger zal worden beschreven, was deze expert actief betrokken bij de agenda setting voor een nieuw Europees stoffenbeleid, was hij deeltijd gedetacheerde bij de Commissie (waardoor hij zowel

kon meeschrijven aan het Commissievoorstel voor REACH als aan de Nederlandse standpuntbepaling in deze), en had hij als *back up* voor de permanente vertegenwoordiger bij de onderhandelingen in de ad hoc werkgroep van de Raad tijdens het Nederlandse voorzitterschap een relatief directe toegang tot de onderhandelingstafel, waar hij een katalyserende rol kon spelen bij het soepel laten verlopen van het Nederlandse voorzitterschap met betrekking tot REACH.

RIVM

Het voorgaande gedeelte maakt duidelijk, dat Nederland op het ministerie van VROM beschikt over een goed inzicht in de materie stoffenbeleid, wat een belangrijke voorwaarde is voor een doelmatige expertstrategie. Naast deze expertise op het departement is echter ook stoffenexpertise in kennisinstellingen nodig. Hierbij komt vooral het RIVM in beeld.

Zoals al eerder is aangegeven staat bij chemische stoffenwetgeving de beoordeling van risico's van stoffen centraal. Hierbij zijn in eerste instantie biologen en chemici betrokken die beschikken over een specialisatie in de milieu en/of humaan toxicologie. Mede afhankelijk van de aard van de stof en de aard van haar gebruik zijn bovendien andere disciplines betrokken; naast de al interdisciplinair werkende humaan- en milieutoxicologen, zijn bijvoorbeeld ook de chemici, ecologen en chemisch technologen. In het RIVM is deze uiteenlopende expertise in ruime mate aanwezig waardoor het interdisciplinaire risico-onderzoek van een hoog niveau is en vergelijkbaar met het niveau van grote landen zoals Duitsland, Engeland en Frankrijk (Interviews Beierse Ministerie van Milieu, RIVM, TNO). Grote landen hebben wel meer onderzoekers in relevante kennisinstellingen, maar de kennis is meer verspreid. Om een vergelijking te trekken met de grootste en rijkste lidstaat van de EU: in Duitsland is kennis over milieutoxicologie vooral aanwezig bij het Umweltbundesamt (UBA) in het oosten van Duitsland (Dessau), en kennis over humaan toxicologie bij het Bundesamt fuer Arbeitsschutz en Arbeitsmedizin (BAuA) in het westen van Duitsland (Dortmund). De humaan- en milieutoxicologische kennis is dus over twee instituten verspreid die bovendien geografisch ver uit elkaar liggen, terwijl in Nederland deze kennis in één en dezelfde instelling beschikbaar is.⁸

Voor een inschatting van de *richting* van de potentiële invloed van *Nederlandse* expertise is het belangrijk om te weten of er een typische Nederlandse wetenschappelijke invalshoek bestaat, met andere woorden, of de betrokkenheid van het RIVM tot andere uitkomsten kan leiden dan de betrokkenheid van bijvoorbeeld een Zweeds instituut of een instituut van het bedrijfsleven. Op basis van interviews met medewerkers van het RIVM en TNO kan geconcludeerd worden dat dit inderdaad het geval is, maar binnen relatief nauwe marges. Experts van relevante disciplines maken namelijk deel uit van globale wetenschappelijke gemeenschappen waarin wetenschappers van academische instellingen, (quasi) overheidsinstellingen zoals het RIVM, en het bedrijfsleven participeren. Experts met uiteenlopende affiliaties publiceren gezamenlijk, refereren regelmatig elkaars werk voor wetenschappelijke tijdschriften, komen elkaar tegen op internationale conferenties, participeren in dezelfde internationale en Europese beroepsvereniging, zijn betrokken bij de opleiding van nieuw geregistreerde toxicologen, enzovoorts (Interviews RIVM). Op deze manier ontstaat een 'state of the art' met betrekking tot

⁸ Ter volledigheid zij vermeld dat in Nederland ook bij TNO Kwaliteit van Leven veel toxicologische kennis aanwezig is. De beide vestigingen van dit instituut zijn in Utrecht en Zeist, weinige kilometers verwijderd van het RIVM, en er vindt dan ook veel samenwerking tussen deze instituten plaats waardoor de internationale positie van het in Nederland uitvoerde beleidsrelevante stoffenonderzoek verder verstevigd wordt.

verdedigbare methoden van datageneratie en –analyse, waaraan geen expert zich kan onttrekken zonder zijn/haar reputatie te verliezen. De marges zijn dus klein, maar bestaan wel. Twee belangrijke punten kwamen uit de interviews naar voren:

1) De scope van het onderzoek: In hun wetenschappelijke-technische advisering aan de overheid kan het RIVM, omdat het over zeer veel uiteenlopende kennis beschikt, zeer uiteenlopende aspecten meenemen. RIVM onderzoek kenmerkt zich dus in vergelijking met onderzoek van veel andere instellingen door een relatief hoge mate van interdisciplinariteit.

2) Omgang met wetenschappelijke onzekerheid. Wetenschappelijk onderzoek heeft met onzekerheden te maken. Om een voorbeeld te noemen: Bij risico-analyses van stoffen kan de vraag rijzen bij welke halfwaarde van een stof sprake is van bioaccumulatie. Deze vraag kan niet met wetenschappelijke zekerheid worden beantwoord. De vervolgvraag die zich aandient is of wetenschappers dan ‘rechtsom’ of ‘linksom’ gaan (Interview RIVM); is er wel of geen sprake van bioaccumulatie bij een specifieke vastgestelde halfwaarde? Het definiëren van een stof als zijnde bioaccumulerend zou bijvoorbeeld tot een hoger beschermingsniveau *cq* duurdere risicobeperkende maatregelen van het bedrijfsleven leiden. Over het algemeen zijn Scandinavische kennisinstituten die sterk aan de overheid verbonden zijn, eerder geneigd om het voorzorgprincipe toe te passen (door bijvoorbeeld al bij een lagere halfwaarde van bioaccumulerend te spreken) terwijl Nederlandse en Engelse instituten minder ‘conservatief’ zijn. Overigens is het gezien de grote economische belangen niet verrassend dat experts uit het bedrijfsleven over het algemeen het minst conservatief zijn en experts van de milieubeweging het meest conservatief (Interviews RIVM). Maar ook hier geldt: op het expert niveau wordt men het – relatief gemakkelijk – eens over feiten, omdat er gedeelde wetenschappelijk aanvaarde methoden voor de productie van feiten bestaan.

‘Nederlandse’ stoffen expertise op EU niveau

De grote Nederlandse expertise op het terrein van het stoffenbeleid bleef ook bij de Europese Commissie niet onopgemerkt. Drie medewerkers van het Bureau voor Milieugevaarlijke Stoffen, dat van VROM naar het RIVM werd verplaatst, kregen belangrijke functies bij de Commissie: bij DG Milieu, bij het Joint Research Center, en bij het European Chemical Bureau (ECB).

Deze verticale mobiliteit zorgde ervoor dat in de Europese discussie met betrekking tot het stoffenbeleid, experts die ooit bij het RIVM hebben gewerkt een grote rol spelen. Het is aannemelijk dat het intensieve contact en de grote mate van samenwerking, getuige bijvoorbeeld het grote aantal gemeenschappelijke publicaties, van leden van deze *epistemic community*, tot socialisatie-effecten leiden. Hierdoor vertoont hun opvatting met betrekking tot het stoffenbeleid meer onderlinge overeenstemming dan binnen een willekeurig gevormde groep van wetenschappers.

Hoofdstuk 4 Invloed van Nederlandse experts op REACH

In de voorgaande analyse werd ingegaan op de vraag of de grote beschikbaarheid van expertise met betrekking tot de twee onderscheiden expert niveaus: departementexperts (in casu VROM) en experts van kennisinstituten (in casu RIVM).

Daarnaast werd beschreven dat voormalige experts van VROM/RIVM belangrijke functies bij de Europese Commissie zijn gaan vervullen. In welke mate heeft de aanwezigheid van expertise zich vertaald in concrete toegang tot relevante gremia in de verschillende fasen van het beleidsproces en invloed op de resultaten van de verschillende fasen van het beleidsproces?

Hierbij zal een onderscheid gemaakt worden tussen agenda setting (1997-1998), strategievorming (1998-2001), beleidsvorming met betrekking tot REACH (2001-2003), de onderhandeling van REACH (2003-2006), met nadruk op het Nederlandse voorzitterschap in 2004, en de voorbereiding van de uitvoering van REACH (2003-).

Fase beleidsproces	Politieke forum	Expert forum	Periode	Output
Agenda setting stoffenbeleid	Commissie & Raad	Bevoegde autoriteiten overleg bestaand EU stoffenbeleid	1997-1998	Raadsconclusies Chester
Strategievorming stoffenbeleid	Commissie	Technische werkgroepen	1998-2001	Witboek Chemische Stoffen
Beleidsvorming REACH	Commissie	Schrijverploeg met nationale experts	2001-2003	Commissievoorstel
Onderhandeling REACH	Raad	Technische werkgroepen betreffende de Annex	2003-2006	REACH verordening
(Voorbereiding) Uitvoering REACH	Commissie (Raad & EP)	REACH Implementation projects (Comitology?)	2003-2006	Technical Guidance Documents

Allereerst zal echter worden ingegaan op de Nederlandse rol bij de ontwikkeling van uitvoeringsinstrumenten voor het stoffenbeleid zoals dit voor REACH gold. Zoals nog zal blijken, bouwt REACH in belangrijke mate op deze uitvoeringsinstrumenten. Zodoende vindt men in REACH in zekere mate een echo van de expertstrategie in de pre-REACH tijdsperk.

Het stoffenbeleid in de jaren 90 was vooral gebaseerd op twee beleidsmaatregelen: de Stoffenrichtlijn en de Bestaande stoffen verordening. Sinds de *stoffenrichtlijn* van 1967 (67/548/EEG) kent de Europese Unie wetgeving met betrekking tot gevaarlijke stoffen. Sinds het zesde amendement van deze stoffenrichtlijn, aangenomen in 1979 en in werking gesteld in 1981, moesten nieuwe stoffen die vanaf 1981 op de markt kwamen, worden genotificeerd. Ook moesten de producenten/importeurs een aantal gegevens beschikbaar stellen. Met het zevende amendement (richtlijn 92/93/EEG) werd de verplichting tot risicobeoordeling voor alle nieuwe stoffen geïntroduceerd.

De *Bestaande stoffen verordening* (793/93/EEG) die in 1993 in werking werd gesteld richt zich op *bestaande* stoffen, dat wil zeggen, stoffen die vòòr 1981 op de markt werden geïntroduceerd. Deze stoffen moesten aan een omvattende evaluatie onderworpen worden, te beginnen met stoffen die in een volume van meer dan 1.000 ton per jaar werden geproduceerd of geïmporteerd. Hierbij zijn vier stappen te

onderscheiden: dataverzameling, prioriteitstelling, risicobeoordeling, en risicovermindering. De principes voor de risicobeoordeling werden in verordening (1488/94) neergelegd.

Omdat de Europese Commissie over weinig eigen expertise en capaciteit beschikt, werd de ontwikkeling van uitvoeringsinstrumenten voor de risicobeoordeling uitbesteed aan lidstaten. Het Ministerie van VROM en het RIVM waren hierbij in zeer grote mate betrokken. Drie projecten laten zich onderscheiden.

Prioriteitssysteem

In opdracht van de Commissie hebben VROM en RIVM een systeem ontwikkeld voor de identificatie van *bestaande* stoffen wier risicobeoordeling prioriteit verdient.⁹ Hierbij hanteerden VROM/RIVM een ruime benadering:

“Er waren verschillende benaderingen mogelijk om te prioriteren. En uiteindelijk hebben wij ervoor gekozen, na een hele hoop consultatie en discussie, om een prioritering op het gebied van milieu te doen en een prioritering op het gebied van humane effecten en dan gebruik te maken van basale informatie, zowel de toxicologie als de blootstelling” (Interview VROM).

Technische Handleidingen

In opdracht van de Europese Commissie heeft VROM-RIVM, in samenwerking met de Engelse overheid, de technische handleidingen (technical guidance documents) voor de uitvoering van risicobeoordelingen voor zowel nieuwe als bestaande stoffen ontwikkeld.¹⁰ Deze handleidingen waren een soort gedetailleerd 'kookboek' voor de nationale autoriteiten die de risicobeoordelingen trokken, alsook voor de bedrijven waarvan de producten geëvalueerd werden (zie ook Bodar et al. 2002). VROM-RIVM heeft hierbij de milieu-toxicologische kant ontwikkeld en de Engelse overheid de humaan-toxicologische kant. Over en weer werden vervolgens onderdelen gereviewed (Interview VROM).

EUSES

Ter ondersteuning van de risicobeoordeling werd door VROM-RIVM in 1994 een software tool ontwikkeld voor een zoveel mogelijk geïntegreerde risicobeoordeling van nieuwe en bestaande stoffen: het Uniforme Beoordelingssysteem Stoffen (UBS). Het doel hiervan is het snel en efficiënt kunnen beoordelen van de algemene risico's van stoffen. Op aanvraag van de Europese Commissie werd deze software gepromoveerd tot een Europees Systeem: the *European Union System for the Evaluation of Substance* EUSES.¹¹ Een specifiek Nederlands accent in dit systeem was bijvoorbeeld een relatief zware weging voor kankerverwekkende en bio-accumulerende stoffen (Interview VROM). Dit systeem werd door het RIVM meerdere keren ge-update om met technische ontwikkelingen rekening te kunnen houden.

⁹ *A Proposal for Priority Setting of Existing Chemical Substances (IPS)*. VROM report 92408/b/9-92 1501/033, Van der Zandt, Peter T.J. en Cees J. Van Leeuwen, Ministry of Housing, Physical Planning and Environment, The Hague, The Netherlands 2002.

¹⁰ *Technical Guidance Document in Support of Commission Directive 93/67/EEC on risk assessment for new notified substances and Commission Regulation EC No. 1488/94 on risk assessment for existing substances*. Europese Commissie, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

¹¹ *EUSES, the European Union System for the Evaluation of Substances*. National Institute of Public Health and Environment (RIVM), Bilthoven, The Netherlands. Available through the European Chemical Bureau, Ispra, Italy.

Agenda setting stoffenbeleid (1997-1998)

Het onderwerp stoffenbeleid is een typisch voorbeeld van 'inside out' agenda setting (BRON). Dat stoffenbeleid aan het eind van de jaren 90 weer op de Europese agenda verscheen, was niet het resultaat van schandalen of lobby's van bedrijven of van NGO's. Het was het resultaat van lobbyactiviteiten van een internationaal netwerk van de nationale bevoegde autoriteiten voor de uitvoering van het beleid voor bestaande en nieuwe stoffen. In het door de Commissie georganiseerde bevoegde autoriteiten overleg (CA) kwamen nationale bevoegde autoriteiten en andere belanghebbenden twee keer per jaar voor twee aaneengesloten dagen bijeen om de uitvoering van het beleid te bespreken. Het overleg had tot doel om, ondanks een zekere autonomie van lidstaten bij de uitvoering van het stoffenbeleid, in het bijzonder ten aanzien van nieuwe stoffen, toch een zekere uniformiteit te waarborgen (Interview VROM). Veel nationale vertegenwoordigers stonden kritisch tegenover het beleid van de Commissie en probeerden daarop invloed uit te oefenen langs de weg van dit overleg invloed (Interview VROM).

Binnen het netwerk groeide bij een aantal ambtenaren, ondermeer uit Duitsland en Nederland, het idee dat de bestaande stoffenwetgeving zeer tekort schoot. Met name het beoordelen van bestaande stoffen, de uitvoering van de Verordening 793/93, verliep zeer langzaam. Omdat Duitsland in het toenmalige Europa van 15 lidstaten als een 'moloch' werd gezien en zich terughoudend wilde opstellen, verzocht Duitsland Nederland om het probleem meer zichtbaar op de kaart te zetten (Interview VROM-Expert). In 1997 organiseerde VROM twee workshops om de uitvoeringsproblemen uitvoeriger te bespreken (19 maart in Amsterdam, 11 juni in Den Haag). Bij de eerste workshop waren 15 ambtenaren van 10 - de meer actieve lidstaten - aanwezig. Bij de workshop werd geconcludeerd dat er te weinig vooruitgang werd geboekt met de beoordeling van bestaande stoffen als gevolg van een gebrek aan politieke wil en resources bij de Commissie en sommige lidstaten, en een gebrekkige coördinatie door de Commissie. De tweede workshop was meer divers: er waren 20 personen aanwezig. Vertegenwoordigers van bijna alle lidstaten en van CEFIC en de Stichting Natuur en Milieu namens het EEB. Een belangrijke conclusie was dat het probleem van de gebrekkige vooruitgang in de beoordeling van stoffen op de politieke agenda geplaatst moest worden. De conclusies van de workshops werden door alle 15 lidstaten gedragen en de Commissie beloofde om via de officiële route een amendement op de verordening voor bestaande stoffen voor te stellen. Echter, dit voorstel bleef tot op heden achterwege (Interview VROM).¹²

Het netwerk van nationale uitvoeringsambtenaren liet het hierbij niet zitten en wilde het vraagstuk naar het politieke niveau tillen. De departementsexpert van VROM was toen de bevoegde instantie voor nieuwe en bestaande stoffen. Hij zorgde ervoor door een in overleg met zijn afdeling geregisseerde actie met werkvloerambtenaren van andere lidstaten, dat nog in 1997 het onderwerp op de agenda van de milieuraad kwam onder agendapunt 'overige zaken'. Dankzij de geregisseerde actie hadden niet alleen Nederland maar ook de grote landen Duitsland, Engeland en Frankrijk een grote inbreng, waardoor de Commissie niet meer anders kon doen dan een evaluatie van het stoffenbeleid toe te zeggen. Op de informele milieuraad in Chester in maart 1998 werd het thema chemische stoffen definitief op de agenda geplaatst (Raad 1998).

¹² De respondenten kunnen geen duidelijke oorzaak voor deze terughoudendheid aanwijzen. Een van de toenmalige VROM ambtenaren die later zelf bij de Commissie werkte, speculeert dat deze vraag bij de Commissie geen hoge prioriteit had omdat het uitvoeringsproblemen betrof.

Deze geregisseerde actie was mogelijk gezien de grote expertise, langjarige ervaring en goede inbedding in het netwerk van de departementsexpert. Twee respondenten die vanuit VROM bij het proces betrokken waren en later allebei voor de Europese Commissie werkten, werd de vraag voorgelegd wat de ontwikkelingen zouden zijn geweest zonder de inzet en aanpak van Nederland. Volgens deze insiders zou het vraagstuk waarschijnlijk pas veel later de politieke agenda hebben bereikt. Nederland fungeerde als 'katalysator' (Interviews Commissie).

Strategiebepaling – Witboek Chemische Stoffen (1998-2001)

Sinds de informele milieuraad in Chester bleef het chemische stoffen dossier op de agenda van de Raad. In november 1998 presenteerde de Commissie een review van het toenmalige stoffenbeleid, waarop de Raad in december feedback gaf. In februari 1999 organiseerde de Commissie een brainstorm bijeenkomst met stakeholders en in juni 1999 beschrijft de Raad het kader van een nieuwe strategie voor het stoffenbeleid. In de Commissie beginnen zich de contouren van een nieuwe en omvattend stoffenbeleid te vormen, waarover de Commissie de Raad in december 1999 en juni 2000 informeert. In februari 2001 verschijnt het Witboek.¹³

De ontwikkeling van het Witboek werd door bijna alle relevante respondenten als een gesloten proces beschouwd, hoewel er wel wat informele contacten waren met nationale - waaronder Nederlandse - beleidsambtenaren (Interviews VROM). Hierbij is het belangrijk om te weten, dat het bevoegde autoriteitenoverleg door DG Milieu werd georganiseerd. Bij het witboek waren echter zowel DG Milieu alsook DG Ondernemen betrokken. Terwijl DG Milieu de nadruk legt op een hoog beschermingsniveau, richt DG Ondernemen zich sterker op de kosten voor het bedrijfsleven. Het is een 'publiek geheim' (Interview voormalige Commissiemedewerker) dat deze belangentegenstelling tot een conflictueuze relatie tussen beide DG's leidde, die gedurende het gehele REACH traject aanhield. In deze situatie was de toegang van nationale departementsexperts tot de Commissie beperkt. "Het gemak waarmee DG Environment haar eigen nationale experts ging raadplegen werd getorpedeerd door DG Enterprise" (Interview VROM). Invloed kon derhalve alleen door die nationale experts worden uitgeoefend, die in deze periode gedetacheerd waren bij de Commissie. Zoals nog uitvoeriger zal worden beschreven, heeft de Nederlandse overheid een departementsexpert bij de Commissie gedetacheerd, de eerdergenoemde expert van VROM, maar deze detachering vond pas plaats na publicatie van het Witboek. De expert vond het achteraf zeer spijtig dat hij niet eerder betrokken was bij het dossier omdat het Witboek de kaders schiep. "De Commissie had in dit Witboek een lijn uitgezet. Evenals de andere lidstaten moest Nederland deze lijn volgen" (Interview betreffende VROM ambtenaar).

Commissievoorstel REACH (2001-2003)

In het Witboek werden de kaders voor het nieuwe stoffenbeleid uitgezet. Deze kaders moesten echter verder worden uitgewerkt, wilde men tot een werkbaar Commissievoorstel komen. Nederlandse overheidsexpertise had vooral langs twee wegen invloed. Ten eerste bouwde de Commissie voort op instrumenten die in het kader van de uitvoering van het bestaande stoffenbeleid werden ontwikkeld. Deze instrumenten kwamen onder grote invloed van VROM en RIVM tot stand. Ten tweede kreeg VROM de kans om de eerdergenoemde VROM expert bij de Commissie te detacheren, waar hij werd toegevoegd aan de schrijversploeg voor het

¹³ Witboek *Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen*, 27 februari 2001, COM (2001)88 def.

Commissievoorstel. In het geval van de VROM expert was het opmerkelijk dat de Commissie een *deeltijd*detachering toestond. Deeltijddetacheringen werden over het algemeen vermeden om belangenverstremming te voorkomen (Interview VROM). Dat de Commissie instemde met een deeltijddetachering heeft met de grote reputatie van de VROM expert te maken. In zijn eigen woorden is deze reputatie gebaseerd op “deskundigheid, integriteit, en respect voor elkaar”, en op zijn onpartijdigheid, “ik heb geen dubbele agenda” (Interview VROM expert). Door de detachering in deeltijd kon de VROM expert zowel aan het Commissievoorstel meeschrijven alsook een bijdrage leveren aan de nationale standpuntbepaling in deze. Op deze manier had de Nederlandse overheid de mogelijkheid om haar ideeën, die bijvoorbeeld in het kader van het nationale traject ‘Strategie Omgaan met Stoffen’ (SOMS) werden ontwikkeld, in Europa uit te dragen.¹⁴

Oude stoffenbeleid als basis

Het bestaande stoffenbeleid vormde een belangrijke basis voor het Commissievoorstel REACH. Vooral de technische bijlagen die honderden pagina’s omvat, waren deels gebaseerd op documenten die in het kader van de uitvoering van het oude stoffenbeleid waren ontwikkeld. Uit een overzicht dat door de in dit onderzoek veelvuldig genoemde VROM expert werd opgesteld, blijkt bijvoorbeeld dat bijlagen van het Commissievoorstel, die het formaat voorschrijven van de door producenten van chemische stoffen (bijlage 1 in de REACH verordening) en downstream users (bijlage 12 in de REACH verordening) op te stellen chemische veiligheidsrapportages), voortborduren op de ervaringen van lidstaten met het opstellen van risicobeoordelingen aan de hand van de – door Nederland maatgevend meeontwikkelde – technische handleidingen (technical guidance documents, BRON 2002).

Deeltijddetachering VROM expert

In 2001, na verschijning van het Witboek, kreeg Nederland de kans om de VROM expert bij de Commissie te detacheren. Hij werd toegevoegd aan de schrijversploeg voor het Commissievoorstel REACH, waar hij vooral de bijlagen voor zijn rekening nam die de registratieplicht bevatten: criteria voor stofgroepen die zijn uitgesloten van de registratieplicht (bijlage V), de verplichte set van informatie voor iedere registratie (bijlage VI), verplichte set van informatie variërend naar volume van de stof (bijlagen VII tot X) en algemene regels en criteria die ruimte bieden om de verplichte informatie te kunnen aanpassen (bijlage XI). Deze bijlagen waren in belangrijke mate gebaseerd op het oude stoffenbeleid, waarin de VROM expert als bevoegde autoriteit voor zowel bestaande als nieuwe stoffen zeer grote expertise heeft opgebouwd.

Uit interne documentatie en uit een interview met de VROM expert laten zich een aantal invloedspogingen destilleren die ten dele wel en ten dele niet hun neerslag vonden in het uiteindelijke Commissievoorstel.

Vergroten werkbaarheid REACH: Ten eerste heeft de VROM expert op basis van zijn omvattende kennis van het stoffenbeleid getracht om tot een stabiel en consistent bouwwerk te komen. Werkzaamheden van de schrijversploeg die zich door ‘discussies’ via ‘track changes’ in het tussendocumenten laten identificeren, laten

¹⁴ *Strategie Nota Omgaan met Stoffen*, Ministerie van VROM, vastgesteld door de ministerraad op 16 maart 2001, Ministerie VROM, April 2001.

Voor een uitvoerige analyse van het SOMS traject zie het deelonderzoek Bedrijfsleven (Haverland 2008). Hierin wordt onder andere ingegaan op de denk tank functie van SOMS voor de Europese belangenbehartiging.

zien hoe de expert door suggestie van woordkeuzes, van definities, en het opnemen van verwijzingen tussen artikelen heeft bijgedragen aan een toenemende algemene helderheid en consistentie van de zeer omvattende verordening en daarmee aan de werkbaarheid van REACH, een belangrijke punt voor de Nederlandse overheid. Immers, de gebrekkige werkbaarheid van het oude stoffenbeleid was een belangrijke reden voor Nederland om mee te helpen het stoffenbeleid opnieuw op de agenda te zetten. Tot de ontwikkeling van een werkbare verordening hebben ook zijn grafieken en *flow charts* bijgedragen die het gehele REACH systeem voor uiteenlopende belanghebbenden inzichtelijk maakten.

Opnemen zorgplicht als algemeen principe: Voor de Nederlandse overheid was het opnemen van een algemene zorgplicht voor bedrijven voor alle stoffen een belangrijk speerpunt bij de belangenbehartiging in Brussel.¹⁵ Deze algemene zorgplicht zou de centrale idee van de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven moeten illustreren en daarnaast als vangnetverplichting voor stoffen die niet onder REACH vallen of volledig of tijdelijk van REACH onderdelen vrijgesteld zijn. In het ontwerp van het Commissievoorstel dat ter consultatie op internet werd gezet, heeft de VROM expert bereikt dat de zorgplicht als een algemene inspanningsverplichting voor het bedrijfsleven werd opgenomen. Uit de internetconsultatie kwam echter duidelijk naar voren dat bepaalde lidstaten, gezien hun rechtscultuur, grote moeite hadden met deze open geformuleerde verplichting (Interview VROM Expert). Hierdoor vond de zorgplicht als algemeen principe uiteindelijk geen ingang in het Commissievoorstel.

Ketenverantwoordelijkheid als algemeen principe: Een ander speerpunt van het Nederlandse beleid betrof het algemene principe dat de verschillende schakels in de productketen, dus de producenten/importeurs van stoffen, de formuleerders van stoffen en de professionele gebruikers van stoffen, verantwoordelijkheid dragen voor een veilige omgang met chemische stoffen en preparaten. Ook deze ketenverantwoordelijkheid vond ingang in het concept voor internetconsultatie, maar werd als algemeen principe uiteindelijk niet opgenomen in het definitieve Commissievoorstel. Wel werd het principe uitgewerkt in specifieke verplichtingen voor verschillende schakels in de keten. Specifieke verplichtingen voor verschillende schakels van de keten vinden zich uiteindelijk ook terug in de definitieve versie van REACH.

'Pragmatische' omgang met verplichting tot levering van informatie: Met betrekking tot de bijlage heeft de VROM expert zich sterk gemaakt voor een "realistische, flexibele, en pragmatische omgang" met de vereiste levering van standaardgegevens, door een aantal criteria te formuleren waardoor bedrijven uitzonderingen konden bedingen voor het leveren van informatie. Deze criteria vonden ingang in het Commissievoorstel (Interview VROM). Overigens werd bijlage XI in de wandelgangen van technische werkgroepen 'happy waving annex' genoemd omdat naar de mening van velen, deze annex het de bedrijven te gemakkelijk maakt om onder verplichtingen uit te komen (Interview RIVM). De ironie wil dat mede onder invloed van andere Nederlandse experts, het juist de informatievereisten zijn die in een latere fase weer werden aangescherpt (zie onder).

Kennisgeving Polymeren: Uit de koker van de VROM expert kwam het voorstel tot kennisgeving van polymeren. Hierover werd een compromis met DG Enterprise bereikt en het voorstel vond ingang in de internetversie. Ondanks de consensus in de Commissie en ondanks het feit dat de ambtenaar volgens eigen inschatting over

¹⁵ Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken met dertien fiches, Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, 23 juni 2004, Tweede Kamer, 2003-2004, 22112, nr. 302.

grote kennis van zaken beschikte over risicobeoordeling van polymeren, werd dit voorstel echter weer van de agenda gehaald na protesten van de polymeer-industrie (Interview VROM Expert).

Doordat de VROM expert in deeltijd was gedetacheerd, kon hij tegelijkertijd worden ingezet voor de nationale standpuntbepaling jegens het Commissievoorstel. De nationale standpuntbepaling kwam in een gelaboreerd interdepartementaal proces tot stand en is in belangrijke mate gebaseerd op de nationale stoffenstrategie SOMS.¹⁶ De bijdrage van de VROM expert lag dan ook vooral in het “vertalen” van deze strategie naar de vereisten van het Commissievoorstel. Uit interne documentatie blijkt dat de VROM expert in de Nederlandse reactie op het Internetvoorstel een reeks concrete tekstvoorstellen voor additionele artikelen of wijzigingen van bestaande artikelen heeft ingevoegd. Dit betreft bijvoorbeeld artikelen over een algemene zorgplicht, een algemene ketenverantwoordelijkheid, een artikel over de minimum informatie die alle geledingen van de keten beschikbaar dienen te stellen, procedures met betrekking tot de omgang van de nationale bevoegde autoriteiten met gebrekkige informatievoorziening door bedrijven, de registratie van polymeren, en een zeer gedetailleerd artikel dat tot doel heeft de nationale handhaving gelijk te laten verlopen. Daarnaast bevat de Nederlandse reactie een groot aantal kleinere wijzigingvoorstellen, inhoudende aanvullingen en preciseringen met betrekking tot de woordkeuze.

Door de deeltijddetachering van de VROM expert naar Brussel, had de Nederlandse overheid enerzijds directe toegang tot het schrijfproces in Brussel waardoor zij haar eigen ideeën effectief kon inbrengen. Anderzijds was zij in staat om een zeer omvangrijke en gedetailleerde reactie op de internetversie van het voorstel voor REACH te formuleren. Hierbij moet echter worden aangemerkt dat de invloed van de nationale expert in Brussel in belangrijke mate afhing van zijn reputatie als onpartijdig expert, waardoor hij beperkt werd in de mogelijkheid om nationale stokpaardjes nadrukkelijk naar voren te brengen. Hierop wordt aan het eind van dit hoofdstuk nog uitgebreider ingegaan.

Raadsonderhandelingen REACH (2003-2006)

Met het verschijnen van het Commissievoorstel begint de onderhandelingsfase, die ongeveer drie jaar in beslag zou nemen. Het onderzoek zoomt in op de periode waarin Nederland het voorzitterschap van de Raad bekleedde, de eerste helft van 2004.

Voor de werkzaamheden van de Raad werd een Ad Hoc werkgroep ingericht, waarin permanente vertegenwoordigers het woord voerden op basis van nationale instructies. Daarnaast was er onder het Nederlandse voorzitterschap een technische werkgroep die zich over de bijlagen boog. In deze werkgroep discussieerden beleidsambtenaren en experts van overheidsinstellingen, zoals het RIVM. Achtereenvolgens zullen beide fora voor besluitvorming worden behandeld.

Ad hoc werkgroep Raad

In de Ad hoc werkgroep van de Raad waren de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten vertegenwoordigd. De instructies voor de Nederlandse permanente vertegenwoordiger waren door middel van een interdepartementaal afstemmingsproces tot stand gekomen (zie van Keulen et al. 2008) waarbij de van te

¹⁶ *Strategie Nota Omgaan met Stoffen*, Ministerie van VROM, vastgesteld door de ministerraad op 16 maart 2001, Ministerie VROM, April 2001, voor het proces van standpuntbepaling zie van Keulen et al. (2008).

voren bij de Commissie gedetacheerde VROM expert een belangrijke rol heeft gespeeld

Daarnaast fungeerde de VROM expert als *back up* van de permanente vertegenwoordiger tijdens de werkgroep bijeenkomsten. Nederland wilde het voorzitterschap benutten om het proces voort te sturen, dus tempo te maken. Nederland, en met name VROM, zag een window of opportunity voor het stoffenbeleid en wilde deze kans niet onbenut laten (Interview VROM). Vandaar dat er zeer werd intensief gewerkt. In het voorgaande voorzitterschap werd een algemene lezing van het Commissievoorstel per hoofdstuk gehouden. Gedurende het Nederlandse voorzitterschap werd het Commissievoorstel per artikel behandeld. Nederland stelde een 'voetnotendocument' op waarin per artikel werd bijgehouden, welk landen welke wijzigingsvoorstellen had ingediend. Het Nederlandse voorzitterschap zorgde hierbij voor een eerste filtering door wijzigingsvoorstellen die alleen door een zeer kleine groep lidstaten ondersteund werden, buiten het voetnotendocument te houden (Interview VROM). Om de interne consistentie van REACH te waarborgen stelde de Nederlandse voorzitter bovendien regelmatig voor om wijzigingsvoorstellen te herformuleren of de achterliggende doelen van de wijzigingsvoorstellen op een andere manier in het REACH voorstel te verwerken. Hierbij vervulde de VROM expert als back up van de Nederlandse permanente vertegenwoordiger een belangrijke rol. Zijn langjarige ervaring met – de uitvoering van – het Europese stoffenbeleid en de goede kennis van het Commissievoorstel, dat hij immers mede had geschreven, maakten de flexibele omgang met nationale wensen mogelijk ((Interviews RIVM, VROM). Het omvangrijke REACH dossier bleef mede daardoor onderhandelbaar en er kon vaart worden gemaakt met het onderhandelingsproces.

Het is in deze context ook vermeldenswaardig dat de VROM expert 'uitgeleend' werd aan de volgende voorzitter, Luxemburg. Hij heeft zodoende een bijdrage kunnen leveren aan het afronden van de artikelsgewijze bespreking van het Commissievoorstel.

Technische werkgroep voor bijlagen Commissievoorstel

Daarnaast was er onder het Nederlandse voorzitterschap een technische werkgroep die zich over de bijlagen boog. In deze werkgroep discussieerden nationale departementsexperts en experts van overheidsinstellingen, zoals het RIVM. Deze experts zaten namens hun land bij deze vergaderingen en moesten uiteraard de instructies van hun land volgen. In het geval van Nederland was de instructie echter zeer ruim. Er heerste veel vertrouwen tussen VROM en RIVM. Deze werkgroep kenmerkte zich veel sterker door deliberatie dan onderhandeling, waarbij een aantal lidstaten, de meer pro-bescherming lidstaten, waaronder Nederland, de meest actieve waren. Respondenten stellen, dat zonder de activiteiten van de pro-bescherming lidstaten in deze technische werkgroepen de REACH verordening een minder hoog beschermingsniveau zou hebben gehad (Interviews Commissie, RIVM).

Een respondent van het RIVM geeft twee voorbeelden voor de bijdrage van de Nederlandse expert aan REACH.

1.) Bijlage VII regelt de informatie vereisten voor stoffen die in zeer lage hoeveelheden werden geproduceerd (1 tot 10 ton per jaar). Nederlandse experts hebben bereikt dat met betrekking tot het **milieu** informatie gebaseerd moet zijn op onderzoek naar daphnia's en algen, twee soorten ongewervelde dieren. De respondent benadrukt voor dit geval ook de relevantie van de voormalige detachering van de VROM expert bij de Europese Commissie. Door de goede

contacten tussen RIVM en de voormalig aan de Commissie gedetacheerde VROM expert, wisten de RIVM medewerkers bijvoorbeeld hoe zij het moesten spelen in Brussel. Zij wisten dat dierproeven, zeker met gewervelde dieren, zeer gevoelig lagen bij de Commissie, en dat de kansen op succes groter waren als informatie op basis van proeven met ongewervelde dieren volstond (Interview RIVM).

2.) Met betrekking tot de informatie vereisten voor stoffen bij het tonnage niveau van 10-100 ton per anno, hebben Nederlandse experts weten te bereiken dat ook voor dit niveau informatie vereisten met betrekking tot de reproductie toxiciteit (giftigheid voor de voortplanting) gevraagd wordt. Ook worden de condities waaronder van deze eis kan worden afgeweken, geregeld in Bijlage VI, gepreciseerd, waardoor het bedrijfsleven minder flexibel met deze informatievereiste kan omgaan.

Vorbereiding Uitvoering REACH (2003-2006)

Het nieuwe Europese stoffenbeleid wordt door middel van een verordening geregeld. Terwijl richtlijnen een omzettingfase van gemiddeld ongeveer twee jaar kennen, waarin het Europese beleid, binnen de gestelde doelen, aangepast kan worden aan de nationale wettelijke en administratieve situatie, zijn verordeningen in principe rechtstreeks geldig. Uitvoeringsaspecten dienen derhalve al tijdens de besluitvorming besproken te worden. Om de uitvoerbaarheid van REACH te vergroten werden REACH Implementation Projects (RIP's) in het leven geroepen. Aan deze projecten werkten experts van de Commissie, de nationale overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke groeperingen mee. Het doel is het opstellen van handleidingen (guidance documents) voor de industrie en de bevoegde autoriteiten in de lidstaten. Nederlandse expertise en experts hadden op drie manieren invloed op de handleidingen. Ten eerste zijn een aantal handleidingen gebaseerd op handleidingen die al in het kader van de uitvoering van het oude Europese stoffenbeleid werden ontwikkeld. Hierop hadden experts van VROM en het RIVM een zeer grote invloed (zie begin van dit hoofdstuk). Ten tweede waren experts van het RIVM actief bij de RIP's betrokken (Interviews RIVM). Ten derde is er sprake van een indirecte invloed van 'Nederlandse' expertise. Experts die ooit bij het Ministerie van VROM en/of bij het RIVM werkten, zijn nu vanuit Europese instellingen zoals DG Milieu en het Joint Research Center in sterke mate bij de ontwikkeling van RIP's betrokken. Dit laat zich bijvoorbeeld aflezen aan de mate waarin deze experts op workshops met betrekking tot de RIP's aanwezig zijn. Bij een workshop met betrekking tot de handleidingen van de industrie in Brussel in 2006 waren bijvoorbeeld drie van de acht sprekers van de overheid voormalige medewerkers van het RIVM; twee van hen waren ook werkzaam geweest bij het Ministerie van VROM.¹⁷

Excursus: nationale expertstrategie?

De voorgaande analyse laat zien op welke manier Nederlandse experts in de verschillende fasen van de ontwikkeling van het nieuwe Europese stoffenbeleid invloed op de inhoud van de (tussen) producten hebben uitgeoefend. Zoals in Hoofdstuk 2 wordt aangegeven, bestaat er een zekere inherente spanning in een *nationale* expertstrategie. Doel van een dergelijke strategie is immers om nationale voorkeuren in Europees beleid om te zetten, terwijl de belangrijkste bron van invloed

¹⁷ Workshop REACH Implementation Project 3. Development of REACH Guidance for Industry, 25 september 2006, Brussel, Belgium, Europese Commissie.

van experts in hun reputatie met betrekking tot *onpartijdige* kennis is gelegen. Bovendien laat empirisch onderzoek zien, dat naarmate experts intensievere contacten hebben met actoren van andere lidstaten en Europese instellingen en naarmate zij geïsoleerder van hun nationale regering zijn, zij een sterkere loyaliteit richting 'Europa' ontwikkelen. Deze loyaliteit uit zich bijvoorbeeld door een relatief grote bereidheid tot compromisvorming in Europese gremia. Met betrekking tot het onderzoek kan vastgesteld worden dat in ieder geval bij de meermaals genoemde VROM expert, sprake is van een zekere Europese socialisatie.

Met betrekking tot het netwerk van nationale bevoegde instanties zegt hij:

"Wij kennen elkaar erg goed, we pakken de telefoon en we gaan bellen. Ik heb nu collega's hier, maar ik heb ook collega's in de lidstaten. Het is volkomen hetzelfde veld" (Interview VROM).

Toch laten zich in dit onderzoek geen aanwijzingen vinden dat de VROM expert of de experts van het RIVM activiteiten ontplooid hebben of standpunten hebben verdedigd die niet met de Nederlandse overheidsstrategie stroken. De belangrijkste reden hiervoor is naar de mening van de onderzoeker, dat de experts niet van de nationale overheid geïsoleerd waren, maar door intensieve contacten met de beleidsambtenaren op het Ministerie van VROM waren ingebed in de nationale strategie.

Toch is het opvallend dat de VROM expert die bij de Commissie gedetacheerd was, in staat was om belangrijke nationale standpunten in het Commissievoorstel te verwerken, tenminste wat betreft het conceptvoorstel dat op internet ter consultatie werd verspreid. Naar de mening van de onderzoeker zou dat kunnen liggen aan de zeer grote afhankelijkheid van de Commissie van zijn expertise en aan het feit dat deze standpunten wel nationaal waren maar minder gericht om bijvoorbeeld bepaalde nationale sectoren of maatschappelijke groeperingen tegemoet te komen. De standpunten hadden meer te maken met generieke aspecten zoals interne consistentie van het beleid en goede uitvoerbaarheid en met de stijl van regulering: algemene principes met betrekking tot zorgplicht en ketenverantwoordelijkheid in plaats van of als aanvulling op specifieke juridische verplichtingen.

Hoofdstuk 5 Conclusie

Het onderzoek heeft tot doel een antwoord te geven op de vraag of Nederland, op basis van een grote beschikbaarheid van expertise op het terrein van chemische stoffen en chemische stoffenwetgeving, meer invloed heeft kunnen uitoefenen op de uitkomsten van REACH, dan men zou verwachten op basis van haar formele macht, zoals is af te leiden uit het aantal stemmen in de Raad. Hierbij gaat het ook om de vraag of het gericht inzetten van expertise - de kennisstrategie - een doelmatige strategie is om uitkomsten mede te bepalen. In de conclusie zal eerst worden stilgestaan bij de resultaten van het onderzoek. Daarna wordt stilgestaan bij mogelijke leerpunten voor de Nederlandse overheid ten behoeve van soortgelijke Europese dossiers.

Mate van invloed

Het onderzoek heeft laten zien dat in internationaal-vergelijkend perspectief Nederland over een grote mate van expertise met betrekking tot het stoffenbeleid beschikt. Dit geldt zowel voor de aanwezige expertise op het Ministerie van VROM

alsook voor de expertise bij het RIVM. Deze expertise wordt bovendien door andere actoren herkend (reputatie). De analyse van verschillende fasen in de ontwikkeling van het Europese stoffenbeleid toont aan dat Nederlandse experts op verschillende momenten invloed uitoefenden op de (tussen) producten van het beleid.

Experts van het Ministerie van VROM hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het feit dat het stoffenbeleid aan het eind van de jaren 90 opnieuw op de *agenda* van de Europese Unie verscheen. Een van VROM aan de Commissie in deeltijd detacheerde expert had de mogelijkheid om zowel aan het *Commissievoorstel* mee te schrijven alsook aan de Nederlandse reactie op het tussenproduct van het voorstel (internetconsultatie). Hierbij moet wel opgemerkt worden dat deze expert er niet in is geslaagd om belangrijke inhoudelijke speerpunten van het Nederlandse beleid (algemene zorgplicht, algemeen principe van ketenverantwoordelijkheid) in het definitieve Commissievoorstel te verankeren. Experts van VROM en het RIVM hadden indirect invloed op het Commissievoorstel, doordat de bijlagen van het Commissievoorstel in belangrijke mate gebaseerd waren op documenten die VROM-RIVM in het kader van het oude Europese stoffenbeleid hadden ontwikkeld. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de bijlagen zeer belangrijk zijn, omdat daar de specifieke invulling van de verplichtingen onder REACH vorm krijgen.

Tijdens het *raadsvoorzitterschap van Nederland* heeft de genoemde VROM expert er in belangrijke mate aan bijgedragen dat er voortgang in het Europese dossier geboekt werd en het geheel intern consistent bleef. In de technische werkgroep van de Raad droegen experts van het RIVM eraan bij dat de balans tussen beschermingsniveau voor mens en milieu en economische kosten richting beschermingsniveau verschoof.

Bij de voorbereiding voor de uitvoering van het beleid, in de zogenoemde *REACH implementation projects (RIP's)*, hebben experts van het RIVM een bijdrage geleverd aan de handleidingen voor het bedrijfsleven en de nationale bevoegde autoriteiten voor de omgang met de verplichtingen van REACH. Deze handleidingen zijn relevant omdat zij in belangrijke mate bepalen op welke manier REACH daadwerkelijk vorm krijgt in de praktijk. Deze bijdrage was zowel direct door participatie bij de RIP's alsook indirect, omdat een aantal handleidingen in belangrijke mate voortborduurde op – merendeels door het RIVM (en VROM) ontwikkelde – handleidingen ten aanzien van het oude stoffenbeleid. Voorts waren voormalige medewerkers van het VROM-RIVM die inmiddels bij Europese instellingen te werk waren gesteld, vanuit hun nieuwe functie intensief bij de RIP's betrokken.

De goede inbedding van de experts in de strategie van de Nederlandse overheid en hierbij met name de goede coördinatie tussen politiekdeskundige beleidsambtenaren, materiedeskundige beleidsambtenaren en experts van kennisinstellingen, kwam de doelmatigheid van de kennisstrategie ten goede.

De resultaten van de analyse rechtvaardigen naar de mening van de onderzoeker het oordeel dat, dankzij de Nederlandse kennisstrategie, de invloed van Nederland op REACH groter was dan op basis van de formele macht kan worden verwacht. Zeker gezien het feit, dat de formele macht van een klein land als Nederland relatief beperkt is. Nederland beschikte op het moment van besluitvorming over ongeveer 3 procent van de stemmen in de Raad.

Leerpunten

Welke conclusies laten zich uit het onderzoek afleiden ten aanzien van de doelmatigheid van een Nederlandse kennisstrategie voor andere Europese dossiers. De volgende leerpunten laten zich onderscheiden:

Politieke kenmerken van EU bevorderen wetslagen kennisstrategie

De Europese Unie heeft een aantal kenmerken die het wetslagen van een kennisstrategie bevorderen. Veel beleid is technisch complex, waardoor de Europese Commissie afhankelijk is van (nationale) expertise. Bovendien berust de Europese Unie in belangrijke mate op output legitimiteit, dus op de kwaliteit van haar beleid. Hierbij spelen rationaliteit en effectiviteit een belangrijke rol; aspecten die om expertise vragen. Er zijn geen duidelijk aanwijsbare redenen dat deze kenmerken van de Europese Unie op korte of middellange termijn zullen veranderen.

Nederland beschikt(e) over kwalitatief hoogwaardige beleidsrelevante expertise

De op rationaliteit en consensus gebaseerde Nederlandse beleidsstijl was bevorderlijk voor de ontwikkeling van een beleidsrelevante kennisinfrastructuur op hoog niveau. Het departementale in plaats van het algemene rekruteringsprincipe zorgde ervoor dat op departementen veel ambtenaren beschikken over een goed gevoel voor de materie. Door hun beleidsspecifieke expertise is er bovendien de horizontale mobiliteit die de continuïteit en de opbouw van expertise verder bevordert. Dankzij de unitaire eenheidsstaat zijn de lijnen tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering kort, waardoor departementen over veel expertise met betrekking tot de uitvoering van beleid beschikken. Het lijkt erop dat deze voorwaarden onder druk komen te staan. Het streven naar kerndepartementen en generalistische ambtenaren verzwakt de link tussen beleid en expertise. Hiermee wordt Europese belangenbehartiging door middel van een kennisstrategie potentieel gefrustreerd. Dat wil echter niet zeggen dat deze ontwikkelingen de algemene effectiviteit van de Nederlandse inbreng in Brussel noodzakelijkerwijs zal verlagen. In dit onderzoek werd immers niet geanalyseerd of de trend van kerndepartementen de effectiviteit van andere Nederlandse strategieën van belangenbehartiging schaadt.

Nadruk op de beginfase van het Europese beleidsproces

De grootste invloed van Nederland op REACH betreft waarschijnlijk het feit dat er überhaupt een REACH verordening tot stand is gekomen. Nederland was maatgevend betrokken bij de agendering van een nieuw stoffenbeleid. Bij het vaststellen van de strategie voor het nieuwe stoffenbeleid, het Witboek Chemische Stoffen, waren Nederlandse experts echter nauwelijks betrokken. De VROM expert die later bij de Commissie werd gedetacheerd, vond het achteraf gezien spijtig dat hij niet al tijdens het schrijven van het Witboek gedetacheerd werd, omdat daar de kaders van stoffenbeleid werden bepaald. Deze resultaten tonen het belang aan van een vroegtijdige betrokkenheid bij Europese dossiers.

Coalitievorming als deel van de kennisstrategie

In de Europese Unie probeert een groot aantal actoren invloed uit te oefenen op beleid. Bovendien vereist nieuw Europees beleid de toestemming van een meerderheid in het College van Commissarissen, een gekwalificeerde meerderheid of unanimitieit in de Raad, en vaak ook de toestemming van (een absolute) meerderheid in het Europese Parlement. Om deze hindernissen te overwinnen is het raadzaam om coalitiepartners te zoeken. Het grootste succes van Nederland, het agenderen van een nieuw stoffenbeleid, was mogelijk door een geregisseerde actie van een aantal lidstaten. De detachering van de VROM ambtenaar naar Brussel en de effectiviteit van de Nederlandse inbreng met betrekking tot de bijlagen werd bevorderd door goede contacten bij Europese instellingen.

Succes kennisstrategie mede afhankelijk van soort issue

Een gunstige voorwaarde voor de Nederlandse kennisstrategie is gelegen in de uitermate grote technische complexiteit van het dossier. Hierdoor is de afhankelijkheid van experts zeer groot. De kennisstrategie zou misschien nog doelmatiger zijn geweest bij een minder politiek gevoelig dossier. Volgens een toenmalige medewerker van de Europese Commissie werden ook de bijlagen van REACH door diverse belanghebbenden uitvoering bestudeerd; er kon dus geen sprake van zijn dat wijzigingen door experts ongezien in de definitieve versie van REACH terecht zouden komen (Interview Commissie). Hieruit volgt dat een kennisstrategie effectiever is, naarmate het Europese dossier door technische complexiteit wordt gekenmerkt en naarmate de politieke gevoeligheid van het onderwerp minder groot is.

Succes kennisstrategie mede afhankelijk van inhoud nationale voorkeuren

Het succes van een kennisstrategie is mede afhankelijk van het soort voorkeuren van de Nederlandse overheid. In het geval van REACH betroffen deze voorkeuren in belangrijke mate generieke aspecten zoals het aannemen van een nieuw stoffenbeleid per sé, en een goede uitvoerbaarheid van het stoffenbeleid, bijvoorbeeld door het waarborgen van de interne consistentie van het beleid. Andere speerpunten betroffen de stijl van regulering: bijvoorbeeld algemene principes met betrekking tot zorgplicht en ketenverantwoordelijk in plaats van (uitsluitende) basering op specifieke verplichtingen. Deze speerpunten laten zich relatief makkelijk door experts behartigen zonder het verwijt van andere actoren te krijgen dat de expert partijdig is, waardoor zijn invloed sterk zou afnemen. Als Nederland als belangrijk speerpunt bijvoorbeeld uitsluiting van bepaalde stoffen van REACH verplichtingen zou hebben bepleit om zo delen van de nationale industrie te beschermen, dan was een expert strategie waarschijnlijk minder effectief geweest.

Strategie versus contingentie

Bij het trekken van lessen uit de REACH verordening dient men er rekening mee te houden dat het succes niet zozeer werd bepaald door een vooraf bedachte strategie maar in eerder het gevolg is van het inspelen op geboden kansen die en het gebruik van contingenties. Ook al zijn in Nederland de voorwaarden aanwezig tot de opbouw van expertise in departementen, was bijvoorbeeld de mate van expertise van de veelvuldig genoemde VROM expert, zijn grote reputatie bij andere actoren, en ook zijn mate van motivatie uitzonderlijk. Er is geen enkele garantie dat ook voor andere dossiers de mogelijkheid bestaat om experts naar de Commissie te detacheren en al zeker niet als het een detachering in deeltijd betreft, immers deeltijd detachering naar de Commissie is hoogst uitzonderlijk. Ook het feit dat het Nederlandse voorzitterschap in een cruciale fase van het REACH dossier samenviel is toeval. Tot een goede strategie behoort echter ook het vermogen om op een effectieve manier om te gaan met kansen die zich voordoen; analoog met het gezegde uit de natuurwetenschappen: “*a discovery is an accident meeting a prepared mind*”.

Literatuur

- Andeweg, R.B en G. A. Irwin (2005) *Governance and Politics in the Netherlands*. Houndsmill/New York: Palgrave Macmillan
- Asselt, M. van, et al. (2008) *Punching above its weight: Interactiepatronen in de totstandkoming van REACH*. Maastricht: Universiteit Maastricht
- Bodar, Charles, Jack de Bruijn, Theo Vermeire, en Peter van der Zandt (2002) 'Trends in Risk Assessment of Chemicals in the European Union', *Human and Ecological Risk Assessment*, 8 (7) 1825-1843.
- Brickman, R., S. Jasanoff, en T. Ilgen (1985) *Controlling Chemicals: The Politics of Regulation in Europe and the United States*. Ithaca and London: Cornell UP.
- Egeberg, M. (1999) 'Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making', *Journal of European Public Policy* 6 (3), 465-74s
- Gehring, T. (1999) 'Arguing, bargaining and functional differentiation of decision-making. The role of committees in European environmental process regulation, in Joerges, C en E. Vos (eds) *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart, 195-217.
- Haas, Peter, M. (1992) 'Knowledge, Power and International Policy Coordination', *International Organization*, 46 (1), 187-224.
- Hague, R. and M. Harrop (2007) *Comparative Government and Politics* (7th edition). Houndsmill/New York: Palgrave Macmillan
- Haverland (2008) *Schaken op meerdere borden. De interactie van de Nederlandse overheid met het bedrijfsleven met betrekking tot SOMS en REACH*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Huut, B. van (2008) *Deelonderzoek NGO's* (stageverslag). Leiden: Universiteit Leiden.
- Joerges, C en E. Vos (1999) *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart.
- Keulen, M. et al. (2008) *Stof tot nadenken: Nederlandse Belangenbehartiging in het Europese Stoffenbeleid*, Den Haag: Instituut Clingendael.
- Lewis, J. (2000) 'The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure', *Journal of European Public Policy* 7 (2), 261-289
- Lijphart, A. (1976) *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: J.H. De Bussy.
- Majone, G. (1994) 'The rise of the regulatory state in Europe', *West European Politics*, 17 (1) 77-101.

- Money, Chris D., Joop J. van Hemmen, en Theo Vermeire (2007) 'Scientific Governance and the Process for Exposure Scenario Development', *Journal of Exposure Science and Environmental Epidemiology*, 17, S34-S37,
- Mueller, W.C en K. Strom (1999) *Policy, Office or Votes. How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge UP
- Neyer B. (2006) 'The deliberative turn in integration theory', *Journal of European Public Policy*, 13 (5), 779-791.
- Putten, J. van (1982) 'Policy Styles in the Netherlands: Negotiation and Conflict', in Richardson, J. (ed.), *Policy Styles in Western Europe*. London: George Allen & Unwin, 168-196.
- Quaglia, L., F. De Francesco, et al. (2008). "Committee governance and socialization in the European Union." *Journal of European Public Policy*, 15(1): 155-166.
- Radaelli, C. (1999) 'The public policy of the European Union: whither politics of expertise?', *Journal of European Public Policy*, 6 (5), 757-74.
- Scharpf, F. W. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford UP
- Silva, C.L and H.C Jenkins-Smith (2007) 'The Precautionary Principle in Context: U.S. and E.U. Scientists' Prescriptions for Policy in the Face of Uncertainty', *Social Science Quarterly*, 88 (3), 640-666.
- Smulders, M. (2008) *Deelonderzoek Impact Assessments* (stageverslag). Tilburg: Universiteit Tilburg.

Annex: Lijst met respondenten

Organisatie	Aantal respondenten*
BASF Nederland	1
Bayerische Umweltministerium	1
Europese Commissie Joint Research Centre	1
Europese Commissie DG Ondernemen	1
FME-CWM (Vereniging van ondernemers in de technologisch-industriële sector)	1
Fuji Film Manufacturing Europe	1
Ministerie van Economische Zaken	1
Ministerie van VROM	4
NVZ (Nederlandse Vereniging voor Zeepfabrikanten)	1
RIVM	4
TNO Kwaliteit van Leven	1
VHCP (Verbond van Handelaren in Chemische Producten)	1
VNCI (Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie)	1
VNO-NCW	1
VVVF (Verenging van Verf en Drukinktfabrikanten)	1

* In het kader van de deelprojecten 'Bedrijfsleven' en 'Experts' zijn 18 interviews afgenomen. Omdat het onderzoek een periode van 20 jaar omvat heeft een aantal respondenten in de loop der tijd bij verschillende voor het onderzoek relevante organisaties gewerkt. Zo werd bijvoorbeeld een respondent zowel in zijn hoedanigheid van voormalige RIVM medewerker ondervraagd als in zijn hoedanigheid van voormalige medewerker van de Europese Commissie. Het overzicht bevat het aantal respondenten per organisatie. Doordat een aantal respondenten meer dan één keer werd geteld, is het totaal 'respondenten' groter dan het aantal interviews.