

ADVIES Nr. 1.848

Zitting van dinsdag 23 april 2013

Voorontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor het indienen en het behandelen van de vrijstelling van de REACH-verordening, de biocidenverordening en de CLP-verordening wanneer dat noodzakelijk is in het belang van defensie

x x x

ADVIES Nr. 1.848

Onderwerp : Onderwerp : Voorontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor het indienen en het behandelen van de vrijstelling van de REACH-verordening, de biocidenverordening en de CLP-verordening wanneer dat noodzakelijk is in het belang van defensie

Bij brief van 1 maart 2013 heeft de heer M. Wathelet, staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en Staatshervorming het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd inzake het voorontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor het indienen en het behandelen van de vrijstelling van de REACH-verordening, de biocidenverordening en de CLP- verordening wanneer dat noodzakelijk is in het belang van defensie.

Het voorontwerp van koninklijk besluit regelt de procedure voor vrijstelling van de REACH-verordening, de biocidenverordening en de CLP-verordening wanneer dat noodzakelijk is in het belang van defensie, evenals de procedure voor een wijziging of een verlenging van de vrijstelling.

Het advies van de Nationale Arbeidsraad wordt gevraagd op grond van het artikel 19 § 2 tweede lid van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers.

Deze bepaling vereist dat de ontwerpen van koninklijk besluit ter uitvoering van de artikelen 5 §§ 1 en 2, 9 en 14 van bovengenoemde wet ter advies worden voorgelegd aan de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Hoge Gezondheidsraad, de Raad voor het Verbruik, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad.

De Minister vraagt het advies te verstrekken uiterlijk binnen de 30 dagen na ontvangst van de adviesaanvraag.

Op verslag van het Bureau heeft de Raad tijdens zijn zitting van 23 april 2013 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

De Nationale Arbeidsraad stelt vast dat het voorontwerp van koninklijk besluit de procedure regelt voor de vrijstelling van de REACH-, de CLP- en de biocidenverordening die in specifieke gevallen kan worden toegekend wanneer dat noodzakelijk is in het belang van defensie, evenals de procedure voor een wijziging of een verlenging van de vrijstelling.

Het gaat meer bepaald om een vrijstelling voor stoffen, mengsels, voorwerpen of behandelde voorwerpen die worden ingevoerd, geproduceerd, gefabriceerd of gebruikt voor materieel dat specifiek is ontworpen voor of aangepast aan militaire doeleinden en dat bedoeld is voor gebruik als wapen, munitie of oorlogsmateriaal en de daaraan verbonden technologie.

Het voorontwerp van koninklijk besluit stelt dat het gaat om het militair materiaal opgenomen in categorie 2 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materiaal en de daaraan verbonden technologie, met uitzondering van categorie 2, afdeling 1, A, punt 19.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Nationale Arbeidsraad heeft een onderzoek gewijd aan de bepalingen van het voorontwerp van koninklijk besluit.

Hij heeft hierbij kennis genomen van het advies dat de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven op 27 maart 2013 heeft uitgebracht over dezelfde tekst.

De leden in de Nationale Arbeidsraad bijeen zijn van oordeel dat zij zich kunnen aansluiten bij het advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven dat terzake werd uitgebracht wat de unanieme bemerkingen bij de tekst van het voorontwerp van koninklijk besluit betreft.

Tevens stemmen de respectievelijke posities van de vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties en van de vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties in de Raad wat de eventuele uitbreiding van het toepassingsgebied van het koninklijk besluit betreft, overeen met diegene die ingenomen werden in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

Het advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven wordt ter verduidelijking in bijlage bij dit advies gevoegd.



Advies over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor het indienen en behandelen van de vrijstelling op de REACH-, de CLP-, en de biocidenverordening wanneer dat noodzakelijk is in het belang van defensie

**Brussel
27-03-2013**

Advies over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor het indienen en behandelen van de vrijstelling op de REACH-, de CLP-, en de biocidenverordening wanneer dat noodzakelijk is in het belang van defensie

Inbehandelingneming

Bij brief van 1 maart 2013 heeft de heer Melchior Wathelet, staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en Staatshervorming, de heer Robert Tollet, voorzitter van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, een adviesvraag voorgelegd over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor het indienen en behandelen van de vrijstelling op de REACH-, de CLP- en de biocidenverordening wanneer dat noodzakelijk is in het belang van defensie.

De subcommissie Productnormen - REACH werd belast met de onderzoek van die adviesvraag en kwam daartoe op 15 maart 2013 bijeen in aanwezigheid van mevrouw Christa Huygh (DG Leefmilieu van de fod Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu), die het dossier voor de subcommissie nader heeft toegelicht. Op basis van de uitleg en van de gedachtenwisseling binnen de subcommissie heeft het secretariaat ter zake een ontwerpadvies opgesteld, dat tijdens de plenaire vergadering van de Raad van 27 maart 2013 werd goedgekeurd.

Advies

1 Voorafgaande opmerkingen

De Raad neemt er akte van dat hij over het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit wordt geraadpleegd overeenkomstig artikel 19, §2, tweede lid van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers.

De Raad stelt vast dat dat ontwerp van koninklijk besluit de procedure regelt voor de vrijstelling van de REACH-, de CLP- en de biocidenverordening die in specifieke gevallen kan worden toegekend wanneer dat noodzakelijk is in het belang van defensie voor stoffen, mengsels, voorwerpen of behandelde voorwerpen die worden ingevoerd, geproduceerd, gefabriceerd of gebruikt voor materieel dat specifiek is ontworpen voor of aangepast aan militaire doeleinden en dat bedoeld is voor gebruik als wapen, munitie of oorlogsmateriaal en de daaraan verbonden technologie.

2 Onderwerp, toepassingsgebied en definities

Artikel 1, §2, eerste lid van het voorliggende ontwerp-kb schrijft voor dat in specifieke gevallen een vrijstelling van de REACH-, de CLP- en de biocidenverordening kan worden toegekend wanneer dat

noodzakelijk is in het belang van defensie. De Raad vindt die formulering te vaag. Daarom vraagt hij om in het koninklijk besluit het toepassingsgebied nauwkeuriger te definiëren.

Daarnaast vestigen de heren Gotzen, Vancronenburg en Vandorpe (werkgeversvertegenwoordigers) de aandacht op het beperkende aspect van het ontwerp-kb vanwege het gebruik van 'dual use' producten net als het gebruik van dezelfde producten voor ordehandhaving. De productielijnen zijn vaak dezelfde voor toepassingen van Defensie, dual use producten en de ordehandhaving. Het ontwerp-kb zoals nu opgesteld, heeft alleen betrekking op het militaire gedeelte waardoor een bedrijf voor een autorisatie mogelijks twee dossiers moet indienen, één voor een mogelijke vrijstelling van het militaire gedeelte en één voor een autorisatie van exact dezelfde activiteit voor het niet militaire gedeelte. Dit geeft aanleiding tot meer administratieve lasten alsook kosten voor de betrokken bedrijven, waarbij in principe de bescherming van gezondheid en leefmilieu niet verschilt daar de verplichtingen om de nodige maatregelen te nemen, via bestaande Belgische, regionale wetgevende kaders, door deze vrijstelling niet zullen wegvallen. De heren Gotzen, Vancronenburg en Vandorpe (werkgeversvertegenwoordigers) stellen zich daarom vragen bij de toepasbaarheid van deze uitzondering, die op Europees vlak geen rekening gehouden heeft met deze realiteit van 'dual use'/ordehandhaving. Voor de overheden zal het bovendien een uitdaging zijn om deze maatregel correct te inspecteren omdat in bepaalde gevallen het verschil tussen militaire en vooral ordehandhaving doch ook dual use toepassing niet zichtbaar is en in bepaalde gevallen het product nog naderhand kan veranderen van toepassing (veelal van legertoepassing naar ordehandhaving). Voor de heren Gotzen, Vancronenburg en Vandorpe (werkgeversvertegenwoordigers) is het daarom belangrijk om deze problematiek op Europees vlak aan te kaarten zodat een oplossing kan gevonden worden om de administratieve last voor de bedrijven in deze situatie te beperken.

De heren Grumelli en Hanssens en mevrouw Ceulemans (werknemersvertegenwoordigers) wensen onder geen beding het toepassingsgebied uit te breiden naar producten waarvoor niet het belang van defensie kan worden ingeroepen. Noch de REACH-verordening, noch de CLP-verordening, noch de biocidenverordening laten de lidstaten toe andere afwijkingen te regelen, dan deze in het belang van defensie. Vanuit een aantal sectoren is er veel weerstand tegen met name de autorisatieprocedures voor bepaalde stoffen, zoals voorzien in de REACH-verordening. Indien de naar voor gebrachte problemen onoverkomelijk zijn dan moeten ze maar op het Europees niveau aangekaart en opgelost worden. Deze autorisatieverplichting op het niveau van de lidstaat proberen te ontwijken via een oneigenlijk gebruik van het 'belang van defensie' is niet alleen onwettelijk, maar wat ons betreft ook niet wenselijk. Bovendien kan de vraag gesteld worden of men het belang van defensie sowieso kan invoeren voor producten die niet enkel door defensie maar ook door ordediensten en eventueel anderen gebruikt worden. We verwijzen nogmaals naar de vraag hierboven om het toepassingsgebied nauwkeuriger te definiëren.

In artikel 1, §2, tweede lid wordt gestipuleerd dat het koninklijk besluit van toepassing is op het militair materiaal dat is opgenomen in categorie 2 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materiaal en de daaraan verbonden technologie, met uitzondering van categorie 2, afdeling 1, A, punt 19. Dat punt heeft betrekking op andere uitrustingen en ander materieel, dat bestemd is voor het ondersteunen van militaire acties. Volgens de Raad is het belangrijk dat de toekenning van de vrijstelling er niet toe leidt dat schade wordt toegebracht aan de gezondheid van de werknemers die met het genoemde militair materiaal in aanraking komen of dat afbreuk wordt gedaan aan hun veiligheid. Omdat in categorie 2 van de bijlage bij het genoemde koninklijk besluit van 8 maart 1993 ook militair materiaal is opgenomen dat niet zonder risico is voor de volksgezondheid, vraagt de

Raad ervoor te zorgen dat de aanvrager van de vrijstelling niet wordt ontslagen van de informatieverplichtingen die relevant zijn voor de werknemers en die hij in het kader van de REACH-, de CLP- en de biocidenverordening zou moeten nakomen (bv. veiligheidsinformatieblad, indeling en etikettering).

3 Inhoud van de aanvraag tot vrijstelling

Overeenkomstig artikel 4 van het voorliggende ontwerp-kb moet het administratief dossier zes verschillende gegevens omvatten. Over twee van die gegevens wenst de Raad opmerkingen te formuleren.

- Het gegeven waarnaar in het vijfde lid van artikel 4 wordt verwezen, is de geografische site waar de stoffen, de mengsels, voorwerpen of de behandelde voorwerpen zullen worden geproduceerd, gefabriceerd of gebruikt. Volgens de bevoegde vertegenwoordigster van het DG Leefmilieu van de fod Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu valt opslag onder gebruik. Omdat de Raad dat niet kan afleiden uit de tekst van het voorliggende ontwerp-kb, stelt hij voor om hoofdstuk II van het koninklijk besluit aan te vullen met de definitie van gebruik die is opgenomen in artikel 3, 24 van de REACH-verordening, nl. "Gebruik = elke vorm van verwerking, formulering, verbruik, opslag, bewaring, behandeling, overbrenging in recipiënten, overbrenging van de ene recipiënt naar de andere, vermenging, vervaardiging van een voorwerp of elke andere gebruikmaking".
- Het gegeven waarnaar in het zesde lid van artikel 4 wordt verwezen, heeft betrekking op de verplichtingen van de REACH-verordening en/of de biocidenverordening en/of de CLP-verordening die niet kunnen worden nagekomen en waarvoor de vrijstelling wordt ingediend. Vanuit zijn bezorgdheid over de veiligheid en de gezondheid van de werknemers die met het militair materiaal in aanraking komen, vindt de Raad, zoals reeds eerder werd opgemerkt, dat ongeacht de vrijstelling de informatieverplichtingen in het kader van de REACH-, de CLP- en de biocidenverordening die nodig zijn ter bescherming van de werknemers moeten worden nagekomen.

Overeenkomstig artikel 6 omvat het subdossier defensie onder andere de beschrijving van de stoffen, de mengsels, de voorwerpen of behandelde voorwerpen die het voorwerp uitmaken van de aanvraag tot vrijstelling, in het bijzonder de technische referenties, de handelsnamen, de mogelijke leveranciers en alle verdere nuttige informatie. De Raad vraagt om te preciseren wat onder "alle verdere nuttige informatie" moet worden verstaan. Volgens hem moet die informatie o.a. betrekking hebben op de risico's van het gebruik van het militair materiaal voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.

Krachtens artikel 7 van het onderhavige ontwerp-kb moet het subdossier risicobeheersing drie elementen bevatten, te weten:

- een beschrijving van de risico's voor de volksgezondheid en het leefmilieu van de stoffen, mengsels, voorwerpen en behandelde voorwerpen in het kader van de vrijstelling;
- een analyse van de mogelijke alternatieven inzake, naargelang het geval, technologieën, industriële oplossingen, concepten of bevoorradings;
- een beschrijving van de preventiemaatregelen voor de volksgezondheid en het leefmilieu die de aanvrager neemt indien de vrijstelling wordt toegestaan.

Het verwondert de Raad dat in dit artikel nergens sprake is van de risico's voor de veiligheid en de gezondheid op het werk en van beschermingsmaatregelen (bv. voorzorgsmaatregelen voor het veilig hanteren van het militair materiaal en specifieke risicobeheersmaatregelen die tijdens het gebruik van dat materiaal moeten worden genomen om de blootstelling van de werknemers en het milieu tot een minimum te beperken).

4 Behandeling van de aanvraag tot vrijstelling

Overeenkomstig artikel 9, §3 van het voorliggende ontwerp-kb maakt de bevoegde dienst (d.i. de dienst Risicobeheersing van het directoraat-generaal Leefmilieu van de fod Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu) het administratief dossier voor een vrijstelling ter informatieve titel over aan de algemene directie Toezicht op het welzijn op het werk van de federale overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg (fod WASO). De Raad vindt het verwonderlijk dat de algemene directie Toezicht op het welzijn op het werk geen adviesbevoegdheid ter zake heeft en betreurt dat ze pas ex post geïnformeerd wordt over de beslissing tot vrijstelling.

5 Beslissing tot vrijstelling

Vanuit het oogpunt van democratische controle heeft de Raad bedenkingen bij de bepaling in artikel 11 van het voorliggende ontwerp-kb volgens welke de minister van Leefmilieu een beslissing tot vrijstelling neemt op basis van het bindend advies van de dienst Defensie. De Raad vestigt er de aandacht op dat in fine de dienst Defensie - die in tegenstelling tot de minister niet democratisch wordt verkozen - de beslissing tot vrijstelling neemt. De minister van Leefmilieu mag niet afwijken van het advies van de dienst Defensie, terwijl hij het advies van de fod VVVL volledig naast zich kan neerleggen en de fod WASO zelfs geen adviesbevoegdheid ter zake heeft.

Overeenkomstig artikel 11 van het voorliggende ontwerp-kb omvat de beslissing tot vrijstelling 11 gegevens, waaronder:

- de vervaldatum van de vrijstelling, maximum twee jaar na de datum van inwerkingtreding van de vrijstelling (artikel 11, 9°);
- een verwijzing naar de naleving van het koninklijk besluit van 11 maart 2002 betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers tegen de risico's van chemische agentia op het werk (artikel 11, 12°).

De Raad vindt de geldigheidsperiode van de vrijstelling (nl. 2 jaar) te beperkt. Ook vindt hij de verwijzing naar de naleving van het genoemde koninklijk besluit van 11 maart 2002 onvoldoende. Volgens de Raad moet in artikel 11, 12° minstens gerefereerd worden naar de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers en de uitvoeringsbesluiten, nl. de Codex over het welzijn op het werk.

6 Aanvraag tot wijziging of verlenging van de vrijstelling

Overeenkomstig artikel 12 van het voorliggende ontwerp-kb betekent de houder van een vrijstelling elke substantiële wijziging van de oorspronkelijke vrijstelling aan de bevoegde dienst (nl. de dienst Risicobeheersing van het directoraat-generaal Leefmilieu van de fod Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu). De Raad vraagt om te preciseren wat onder "substantiële wijziging" moet worden verstaan. Zelf denkt hij hierbij onder andere aan : wijzigingen (bv. in de gebruikte volumes

van het militair materiaal) die een impact hebben op de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, de volksgezondheid of het leefmilieu en die aldus nieuwe voorzorgs- en beschermingsmaatregelen noodzakelijk maken; nieuwe wetenschappelijke informatie over een stof die een nieuwe risicoanalyse vereist.

Krachtens artikel 13 van het voorliggende ontwerp-kb kan de houder van een vrijstelling een aanvraag tot verlenging indienen en moet die aanvraag volgens dezelfde procedure verlopen als de oorspronkelijke aanvraag voor een vrijstelling. Dat in beide gevallen exact hetzelfde aanvraagdossier moet worden aangemaakt, vindt de Raad vanuit administratief oogpunt veel te zwaar. Daarom adviseert hij om de inhoud van het aanvraagdossier voor een verlenging te beperken tot de zijns inziens essentiële/minimaal noodzakelijke informatie (bv. informatie over de risico's voor de volksgezondheid, de veiligheid en gezondheid van de werknemers en het leefmilieu, de preventiemaatregelen, de maatregelen tot risicobeheersing enz.) en eventuele "substantiële wijzigingen" (zie hierboven).

Artikel 15 van het voorliggende ontwerp-kb bepaalt dat de minister bevoegd voor Volksgezondheid, de minister bevoegd voor Landsverdediging en de minister bevoegd voor Leefmilieu, elk voor hun eigen bevoegdheidsgebied, belast zijn met de uitvoering van het koninklijk besluit. De Raad vraagt ervoor te zorgen dat de precieze reikwijdte van de politieke verantwoordelijkheid van die drie ministers uit de tekst van het koninklijk besluit kan worden afgeleid.
