

MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID

Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk

Advies nr. 17 van 16 oktober 1998 met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit en een ontwerp van Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

I. VOORSTEL EN MOTIVERING

Bij brief van 26 september 1997 heeft Mevrouw de Minister aan de Voorzitter van de Hoge Raad een ontwerp koninklijk besluit betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken toegezonden, met het verzoek het advies van de Hoge Raad hieromtrent in te winnen.

De richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken legt aan de Lid-Staten de verplichting op om hun wetgeving aan de bepalingen van de richtlijn aan te passen uiterlijk op 3 februari 1999.

De hogervermelde richtlijn 96/82/EG heft binnen dezelfde termijn de richtlijn 82/501 van 24 juni 1982 van de Raad van Europese Gemeenschappen inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten op.

Het Verdrag betreffende de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen, opge maakt te Helsinki op 17 maart 1992 en het Verdrag nr. 174 betreffende de voorkoming van zware industriële ongevallen, aangenomen te Genève op 22 juni 1993 door de Internationale Arbeidsorganisatie tijdens haar tachtigste zitting, goedgekeurd bij de wet van 6 september 1996, hebben betrekking op dezelfde materie.

De hogervermelde richtlijn 82/501 en haar wijzigingen werden op federaal vlak omgezet door de wet van 21 januari 1987 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten (Belgisch Staatsblad van 10 maart 1987)(Seveso-wet), gewijzigd door de programmawet van 22 december 1989 (Belgisch Staatsblad van 30 december 1989) en door de wetten van 29 december 1990 (Belgisch Staatsblad van 9 januari 1991), van 26 juni 1992 (Belgisch Staatsblad van 30 juni 1992) en van 6 augustus 1993 (Belgisch Staatsblad van 9 augustus 1993) en door het koninklijk besluit van 1 februari 1985 tot invoeging in titel III van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming van een hoofdstuk VI - Bijzondere maatregelen in verband met bepaalde industriële activiteiten (Belgisch Staatsblad van 26

maart 1985)¹, gewijzigd door het koninklijk besluit van 7 februari 1990 (Belgisch Staatsblad van 7 maart 1990)².

De hogervermelde richtlijn 82/501 werd ook op gewestelijk vlak omgezet.

Luidens artikel 92, §3, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op de hervorming van de instellingen zijn de federale staat en de Gewesten verplicht een samenwerkingsakkoord te sluiten voor de toepassing op federaal en gewestelijk vlak van de door de Europese Gemeenschap vastgestelde regelen inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten.

In afwachting van eventuele initiatieven ter zake heeft het departement van Tewerkstelling en Arbeid een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken opgesteld, dat de omzetting beoogt van de hogervermelde richtlijn 98/82/EG van 9 december 1996 voor de materies die tot de bevoegdheid behoren van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid.

Het ontwerp van koninklijk besluit behandelt onder meer de inhoud van de kennisgeving van het veiligheidsrapport en van het intern noodplan, het preventiebeleid voor zware ongevallen en de door de werkgever te verstrekken informatie na een zwaar ongeval.

De bijzondere maatregelen zouden worden opgenomen in de Codex over het welzijn op het werk, onder het hoofdstuk betreffende het voorkomingsbeleid, dat de algemene na te leven beginselen behandelt.

Het ontwerp van koninklijk besluit werd op 20 oktober 1997 aan het Uitvoerend Bureau voorgelegd. (PBW-D12-BE40).

Het Uitvoerend Bureau gelastte een werkgroep met het onderzoek van het ontwerp van koninklijk besluit.

De werkgroep heeft twee vergaderingen gewijd aan de bespreking van het ontwerp van koninklijk besluit.

Het eindverslag van de werkgroep werd aan het Uitvoerend Bureau voorgelegd op 30 juni 1998. (PBW-D12-BE63).

Daar ondertussen een initiatief werd genomen om tot een Samenwerkingsakkoord te komen besliste het Uitvoerend Bureau om een beslissing betreffende het ontwerp van koninklijk besluit voorlopig in beraad te houden.

¹ Zie eveneens advies nr. 322 van 27 juni 1984 met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit tot inlassing van een hoofdstuk VI in titel III van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming, betreffende bijzondere maatregelen in verband met bepaalde industriële activiteiten (Seveso-richtlijn) (SHE-P349-1354).

² Zie eveneens advies nr. 363 van 20 december 1988 met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 februari 1985 tot invoeging in titel III van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming van een hoofdstuk VI – Bijzondere maatregelen in verband met bepaalde industriële activiteiten.

advies nr. 372 van 30 juni 1989 met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 februari 1985 tot invoeging in titel III van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming van een hoofdstuk VI – Bijzondere maatregelen in verband met bepaalde industriële activiteiten (SHE-P408-1527).

Bij brief van 23 juli 1998 heeft Mevrouw de Minister aan de Voorzitter van de Hoge Raad een ontwerp van Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse, het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, toegezonden, met het verzoek het advies van de Hoge Raad hieromtrent in te winnen.

Het ontwerp van Samenwerkingsakkoord is het resultaat van diepgaande besprekingen tussen alle verantwoordelijken betrokken bij de problematiek.

Bij het uitwerken van het Samenwerkingsakkoord werden volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Aangezien de Verdragen van Helsinki en Genève dezelfde materie betreffen als richtlijn 96/82/EG, beoogt het Samenwerkingsakkoord een geharmoniseerde tenuitvoerlegging van de drie teksten en dus niet alleen van de richtlijn, hoewel er in de bijzondere wet enkel voor de richtlijn een verplichting is om een samenwerkingsakkoord te sluiten.
2. Er wordt een zo groot mogelijke graad van afstemming van het federaal en gewestelijk beleid ter zake beoogd om, enerzijds, een optimaal gecoördineerde tenuitvoerlegging van de richtlijn en de Verdragen te verzekeren en om, anderzijds, te vermijden dat de exploitanten van zogenaamde Seveso-richtlijnen geconfronteerd worden met meerdere overlappende of tegenstrijdige regelgevingen. Dergelijke hoge graad van afstemming kan alleen worden bereikt door middel van een samenwerkingsakkoord dat kracht van wet heeft en van directe toepassing is, zulks naar het voorbeeld van het intergewestelijk samenwerkingsakkoord inzake verpakingsafval.
3. Om een zo correct mogelijke omzetting van de richtlijn te garanderen sluit het voorstel zeer nauw aan bij de tekst van de richtlijn die als basis werd genomen. De tekst werd zo nodig aangevuld met gegevens uit de Verdragen en met bepalingen die voor een daadwerkelijke uitvoering ervan moeten zorgen.
4. Bepaalde onderdelen van de richtlijn zijn goed af te bakenen en horen duidelijk tot één bevoegdheidsniveau (bijvoorbeeld externe noodplanning), terwijl andere onderdelen gelijktijdig, weze het vanuit een andere invalshoek (bijvoorbeeld preventie met het oog op arbeidsveiligheid, preventie met het oog op de bescherming van het milieu en externe veiligheid) behoren tot de bevoegdheid van de federale en gewestelijke overheid (gedeelde bevoegdheden). In plaats van in dit laatste geval een wat artificiële splitsing van bevoegdheden door te voeren en iedere overheid afzonderlijk te belasten met een bepaald facet van een in wezen samenhangend onderwerp, werd geopteerd voor een intensieve samenwerking tussen de betrokken overheden om mekaars know-how optimaal te laten renderen. Ook in gevallen waarin theoretisch een afbakening van bevoegdheidssferen denkbaar is, wordt zo veel mogelijk geopteerd voor een gezamenlijke uitoefening van bevoegdheden, in plaats van afzonderlijke uitoefening van bevoegdheden (conform samenwerking tussen de bevoegde diensten en de andere partners bij de beoordeling van kennisgevingen en veiligheidsrapporten).
5. Gezocht werd naar een zo eenvoudig mogelijke samenwerkingsstructuur die:
 - de exploitanten confronteert met slechts één enkele instantie per functie;

- zo goed mogelijk aansluit bij de bestaande praktijk (bijvoorbeeld inzake noodplanning);
 - voldoende flexibel is om wijzigingen in administratieve structuren en personeel op te vangen zonder dat een wijziging van het akkoord vereist is;
 - rekening houdt met de verschillen in milieuwetgeving tussen de Gewesten.
6. In beginsel zal het Samenwerkingsakkoord de volledige bestaande federale en gewestelijke wetgeving op het bestreken domein vervangen. Volgende uitzonderingen moeten evenwel worden vermeld:
- de heffingen op Seveso-inrichtingen blijven geregeld door de bestaande Seveso-wet (die grotendeels wordt opgeheven) omdat de fiscaliteit een aan de wetgever voorbehouden materie is die niet bij samenwerkingsakkoord kan worden geregeld;
 - de Gewesten behouden de mogelijkheid om in het kader van hun milieuvergunningstelsels een specifiek op de vergunningsverlening gericht veiligheidsrapport of veiligheidsstudie voor te schrijven dat in een later stadium (voor het van start gaan van de exploitatie) kan worden aangevuld tot het definitieve veiligheidsrapport; het geniet ook de voorkeur dat in dat stadium reeds grensoverschrijdend overleg plaatsvindt overeenkomstig de richtlijn en het Verdrag van Helsinki voor de installaties die een grensoverschrijdende impact kunnen hebben.

Het ontwerp van Samenwerkingsakkoord werd op 15 september 1998 aan het Uitvoerend Bureau van de Hoge Raad voorgelegd. (PBW-D12-BE74).

Het Uitvoerend Bureau besliste om het onderzoek van het ontwerp van Samenwerkingsakkoord aan een werkgroep toe te vertrouwen (vergaderdatum: 5 oktober 1998) en om het ontwerp van Samenwerkingsakkoord met het verslag van de werkgroep evenals het ontwerp van koninklijk besluit met het eindverslag van de werkgroep voor advies voor te leggen aan de Hoge Raad op de vergadering van 16 oktober 1998 (PBW - D12 - 43 en 43bis).

II. ADVIES UITGEBRACHT DOOR DE HOGE RAAD OP DE VERGADERING VAN 16 OKTOBER 1998.

Opmerkingen van de vertegenwoordiger van het Bestuur Kwaliteit en Veiligheid van het Ministerie van Economische Zaken:

In het geval geopteerd zou worden om uitvoering te geven aan het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken heeft de vertegenwoordiger van het Bestuur Kwaliteit en Veiligheid van het Ministerie van Economische Zaken de volgende opmerkingen op dat ontwerp:

- het besluit en de bijlagen zouden gezamenlijk moeten ondertekend worden door de Minister van Economie en de Minister van Tewerkstelling en Arbeid;
- in artikel 2, 1°, zouden de woorden “de Administratie van de arbeidsveiligheid” moeten vervangen worden door de woorden “de Administratie van de arbeidsveiligheid of het Bestuur Kwaliteit en Veiligheid, naargelang het geval.”;
- artikel 10 zou moeten vervangen worden door de volgende tekst:
“Art. 10.- Worden belast met het toezicht op de bepalingen van dit besluit:

- 1° de ingenieurs en de industrieel ingenieurs van de Administratie van de arbeidsveiligheid;
- 2° de ingenieurs der mijnen, de ingenieurs en de industrieel ingenieurs van de afdeling Veiligheid van het Bestuur Kwaliteit en Veiligheid.”

Advies van de vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties

De vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties zijn het eens over het principe om bij voorkeur tot een Samenwerkingsakkoord te komen voor de omzetting van de richtlijn 96/82/EG van 9 december 1996 in intern recht.

Zij gaan akkoord met het eindverslag van de werkgroep belast met het onderzoek van het ontwerp van Samenwerkingsakkoord, mits schrapping van het voorstel van de werkgroep om artikel 30, 2° aan te vullen met de zin: “Dit beroep heeft geen opschortende werking.”^{3 4}

De vertegenwoordigers van het ABVV verwijzen eveneens naar het unaniem advies nr. 1090 dat de Nationale Arbeidsraad op 1 maart 1994 heeft uitgebracht over het Verdrag nr. 174 van de I.A.O.

Zij merken op dat noch in het voorgelegd ontwerp van koninklijk besluit noch in het ontwerp in het ontwerp van Samenwerkingsakkoord bepalingen zijn opgenomen betreffende de coördinatie tussen de verschillende ondernemingen en de comités met betrekking tot de problematiek van het domino-effect.

Er zou kunnen verwezen worden naar de bepalingen van artikel 38 van de wet op het welzijn op het werk. (mogelijkheid tot het oprichten van gemeenschappelijke comités).

In het geval geopteerd zou worden om uitvoering te geven aan het ontwerp van koninklijk besluit hebben zij nog een aantal bijkomende bemerkingen:

- bij de omzetting van de richtlijn werd niet voldoende de nadruk gelegd op de deelneming van het comité en van de werknemers aan de politiek van het voorkomen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken; zij vragen dan ook om de werknemers hierbij te betrekken.
- het verband ontbreekt tussen het ontwerp van koninklijk besluit en het koninklijk besluit betreffende het beleid inzake het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (elementen met betrekking tot de risico's op zware ongevallen, op te nemen in het vijfjaarlijks globaal preventieplan).

BESLISSING

Het ontwerp van koninklijk besluit en het ontwerp van Samenwerkingsakkoord met het dossier en het advies van de Hoge Raad aan Mevrouw de Minister toesturen.

³ Zie eveneens de opmerking van de vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties op het verslag van de werkgroep (zie bijlage 1)

⁴ de verschillende werkgeversorganisaties hebben van hun kant een gemeenschappelijk standpunt ingenomen over het ontwerp van Samenwerkingsakkoord (bijlage 2)