

ADVIES Nr. 1.539

Zitting van woensdag 21 december 2005

Ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken

x x x

2.152-1

ADVIES Nr. 1.539

Onderwerp : Ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken

De heer J. Vande Lanotte, toenmalig minister van Begroting en Overheidsbedrijven, heeft voor de afwezige minister van Werk bij brief van 30 augustus 2005 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een ontwerp van samenwerkingsakkoord over het voormelde onderwerp.

Dat ontwerp heeft tot doel richtlijn 2003/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2003 tot wijziging van 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, in Belgisch recht om te zetten.

De commissie Individuele Arbeidsverhoudingen werd met de bespreking van dat vraagstuk belast.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 21 december 2005 het volgende eenparige advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP

In afwezigheid van de minister van Werk heeft de heer J. Vande Lanotte, toenmalig minister van Begroting en Overheidsbedrijven, bij brief van 30 augustus 2005 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Dat ontwerp van samenwerkingsakkoord heeft tot doel richtlijn 2003/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2003 tot wijziging van 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, in Belgisch recht om te zetten. Die richtlijn moest uiterlijk 1 juli 2005 omgezet zijn.

Richtlijn 2003/105/EG heeft het toepassingsgebied van de richtlijn Seveso II uitgebreid en een aantal technische wijzigingen aangebracht. Als gevolg van die belangrijke wijzigingen moest een nieuw samenwerkingsakkoord worden opgesteld.

De Seveso-richtlijnen leggen strenge eisen op inzake veiligheid en leggen de nadruk onder andere op preventiemaatregelen, bedrijfsinspecties en ruimtelijke ordening rondom de bedrijven met een hoog risico.

In het verlengde van de eerste Seveso-richtlijn beoogt de richtlijn Seveso II de preventie van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn en de beperking van de gevolgen ervan voor mens en milieu om in de hele Europese Unie hoge beschermingsniveaus te waarborgen.

Richtlijn Seveso II werd in Belgisch recht omgezet door het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Tijdens de commissiewerkzaamheden heeft de Raad akte genomen van het advies dat de MiNa-Raad en de SERV op 27 oktober 2005 gezamenlijk hebben uitgebracht over de genoemde problematiek.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Algemene beschouwingen

De Raad heeft het voorgelegde ontwerp van samenwerkingsakkoord aandachtig onderzocht.

Hij stelt het op prijs dat hij wordt geraadpleegd over de genoemde problematiek en wenst voorafgaandelijk een algemene beschouwing te formuleren over het preventiebeleid dat in België inzake zware ongevallen moet worden gevoerd.

Na de lezing van het ontwerp van samenwerkingsakkoord constateert de Raad dat de toepassing van de richtlijn Seveso II zeer complex is, vooral vanwege het feit dat verschillende beleidsniveaus betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging ervan.

In dat kader moet elk beleidsniveau beschikken over de middelen om een efficiënt preventiebeleid inzake zware arbeidsongevallen te ontwikkelen, zoals wordt beoogd in de richtlijn Seveso II.

Ter wille van een bevredigende uitvoering van dat instrument pleit de Raad bijgevolg voor een efficiënte coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus, met inbegrip van een degelijke controle op de concrete toepassing van het instrument door de ondernemingen.

B. Specifieke opmerkingen

De Raad heeft vervolgens de artikelen van het ontwerp van samenwerkingsakkoord grondiger onderzocht en formuleert daarover een aantal vaststellingen en opmerkingen. Die vaststellingen en opmerkingen handelen over de betrokkenheid van het personeel van onderaannemers in het veiligheidsbeheersysteem, het behoud van bepaalde opgeheven bepalingen, de openbaarheid van bestuur, de ruimtelijke ordening, de invoering van een redelijke termijn voor de beoordeling van de veiligheidsrapporten en de geldboetes.

1. Betrokkenheid van het personeel van onderaannemers met langlopende contracten in het veiligheidsbeheersysteem

De Raad constateert dat artikel 6 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord de ondernemingen die onder het toepassingsgebied ervan vallen voortaan verplicht in het kader van hun beleid voor de preventie van zware ongevallen de betrokkenheid van het in hun inrichting werkzame personeel van onderaannemers te verduidelijken in hun veiligheidsbeheersysteem.

In richtlijn 2003/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2003 tot wijziging van de richtlijn Seveso II is die wijziging in artikel 1, punt 6 b) als volgt geformuleerd : "De lidstaten dragen er zorg voor dat de in deze richtlijn bedoelde interne noodplannen, onverminderd de verplichtingen van de bevoegde autoriteiten, opgesteld worden met raadpleging van het personeel dat in de inrichting werkt, met inbegrip van het betrokken personeel van onderaannemers met langlopende contracten, ..."

De Raad pleit in dat verband voor een efficiënte harmonisatie van de inhoud van het ontwerp van samenwerkingsakkoord en de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

De opdrachtgevende ondernemingen moeten volgens hem een systematische aanpak van het beleid voor de preventie van zware ongevallen ontwikkelen, wat zoveel mogelijk een betrokkenheid van de onderaannemers in het veiligheidsbeheersysteem inhoudt, zonder dat daarom op de langlopendheid moet worden gefocust.

In samenhang met de wetgeving betreffende het welzijn van de werknemers impliceert die systematische aanpak in eerste instantie een voorlichting van de werknemers van onderaannemers die in de inrichting werken, al is het maar voor een korte duur. Die voorlichting moet minstens betrekking hebben op de risico's verbonden aan de functie en de gevaren verbonden aan de behandeling van gevaarlijke stoffen en in het algemeen het preventiebeleid van de onderneming.

In tweede instantie houdt die systematische aanpak ook in dat de onderaannemer zoveel mogelijk wordt geraadpleegd over het veiligheidsbeheersysteem, met inbegrip van de opstelling van interne noodplannen. In dat kader moet de onderaannemer ingevolge de wetgeving betreffende het welzijn, zijn comité voor preventie en bescherming op het werk of, bij ontstentenis ervan, de vakbondsafvaardiging of, bij ontstentenis ervan, de werknemers van de onderneming raadplegen.

Het personeel van onderaannemers moet voor zover mogelijk deelnemen aan de oefeningen in verband met de interne noodplannen.

2. Behoud van bepaalde opgeheven bepalingen

De Raad wijst erop dat in punt b) van artikel 7 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord over de procedure voor het indienen van de veiligheidsrapporten nog wordt verwezen naar de wet van 21 januari 1987 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten en naar artikel 723 quinquies, 4 van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming, terwijl die bepalingen werden opgeheven.

Hij wijst er bovendien op dat artikel 7 de tekst van artikel 12 van het oorspronkelijke samenwerkingsakkoord in zijn geheel overneemt, met inbegrip van de elementen die niet werden gewijzigd, waaronder de verwijzingen naar de opgeheven bepalingen.

Uit de verduidelijkingen die een vertegenwoordiger van de FOD WASO heeft verstrekt, blijkt dat de reden daarvan is dat de procedure die de ondernemingen moesten volgen voor het indienen van de veiligheidsrapporten in februari 2001 en februari 2002 niet is afgerond, daar een aantal rapporten nog niet werden goedgekeurd door de bevoegde diensten.

Het is dan ook noodzakelijk dat die opgeheven bepalingen in het nieuwe ontwerp van samenwerkingsakkoord worden behouden om het werk van de inspectiediensten mogelijk te maken.

Volgens diezelfde vertegenwoordiger neemt artikel 7 van het nieuwe ontwerp van akkoord de hele tekst van artikel 12 van het oorspronkelijke samenwerkingsakkoord over om materiële vergissingen te vermijden bij de gecoördineerde opstelling van het ontwerp van akkoord.

Rekening houdend met die twee bezorgdheden drukt de Raad de wens uit dat die verduidelijkingen expliciet worden opgenomen in de memorie van toelichting van het ontwerp van akkoord, zodat er een samenhang is voor een goed begrip van de tekst en een correcte toepassing van de nieuwe regelgeving door de betrokken ondernemingen.

3. Openbaarheid van bestuur

De Raad wijst erop dat artikel 8 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord bepaalt dat het veiligheidsrapport, met inbegrip van de lijst van gevaarlijke stoffen die aanwezig zijn of kunnen zijn in de inrichting, bij de coördinerende dienst ter inzage van het publiek ligt. De exploitant kan de coördinerende dienst verzoeken bepaalde delen van het rapport en van de lijst wegens het vertrouwelijk karakter van industriële, commerciële of persoonlijke gegevens niet openbaar te maken. De coördinerende dienst kan beslissen dat bepaalde delen van het rapport en van de lijst wegens de veiligheid van de staat, het voorkomen van sabotage of de nationale defensie niet openbaar mogen gemaakt worden.

Hij vestigt er de aandacht op dat een evenwicht moet worden gevonden tussen twee doelstellingen die met elkaar in tegenspraak kunnen zijn, namelijk enerzijds de openbaarheid van bestuur en anderzijds de vertrouwelijkheid van bepaalde gegevens van de ondernemingen met het oog op de bescherming van hun belangen en de veiligheid van de bevolking.

De Raad legt dan ook de nadruk op de belangrijkheid van dat evenwicht en vindt bijgevolg dat moet worden gestreefd naar een juist evenwicht tussen de belangen van de burgers om toegang te hebben tot informatie over hun leefomgeving en de belangen van de ondernemingen en de overheden om bepaalde gegevens waarover ze beschikken niet te verspreiden vanwege het vertrouwelijke karakter en de eventuele veiligheidsrisico's.

4. Ruimtelijke ordening

De Raad wijst erop dat artikel 15 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord handelt over de ruimtelijke ordening en bepaalt dat de gewesten er zorg voor moeten dragen dat er in hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond of in andere toepasselijke beleidstakken alsook in de procedures ter uitvoering van dit beleid rekening wordt gehouden met de noodzaak om op een langetermijnbasis voldoende afstand te laten bestaan tussen de onder dit akkoord vallende inrichtingen enerzijds en woongebieden, door het publiek bezochte gebouwen en gebieden, hoofdtransportwegen voor zover mogelijk, recreatiegebieden en waardevolle of bijzonder kwetsbare natuurgebieden anderzijds, en, voor bestaande inrichtingen, aanvullende technische maatregelen te treffen om de gevaren voor personen niet te vergroten.

Hoewel de Raad daarvoor niet bevoegd is, maar zich toch bewust is van die bezorgdheid, maakt hij van de gelegenheid gebruik om de aandacht te vestigen op de uitdaging voor de overheden om bij de tenuitvoerlegging van het beleid inzake ruimtelijke ordening een juist evenwicht te vinden tussen enerzijds de werkgelegenheid en de ontwikkelingsmogelijkheden voor de ondernemingen en anderzijds de noodzakelijke veiligheid van de omwonenden.

Bovendien benadrukt hij dat de noodzaak om gepaste afstanden te bewaren, zowel voor economische vestigingen als voor woongebieden geldt.

5. Redelijke termijn voor de beoordeling van de veiligheidsrapporten

De Raad constateert dat in punt b) van artikel 16 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat, voor ingediende veiligheidsrapporten, de coördinerende dienst binnen een door hem bepaalde redelijke termijn de exploitant kennis geeft van de conclusies.

Met het oog op een goed bestuur van de bevoegde overheden en om zowel de continuïteit als de rechtszekerheid voor de ondernemingen te waarborgen, moet volgens hem worden voorzien in een vaste termijn van maximum 9 maanden waarbinnen de coördinerende dienst de betrokken ondernemingen in kennis moet stellen van de conclusies van het onderzoek van het veiligheidsrapport.

6. Geldboetes

De Raad constateert dat in artikel 20 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord de in oude Belgische franken luidende bedragen van artikel 31 van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999, dat administratieve en strafrechtelijke geldboetes oplegt wanneer de ondernemingen hun verplichtingen niet nakomen, worden omgezet in euro.

Hij meent dat er een gebrek aan samenhang is in de omzetting in euro van de bedragen van de strafrechtelijke geldboetes in punt a) van artikel 20 en de bedragen van de administratieve geldboetes in punt b) van dat artikel.

Volgens de vertegenwoordiger van de FOD WASO is dat te wijten aan het feit dat de wet van 26 juni 2000 betreffende de invoering van de euro in de wetgeving die betrekking heeft op aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet verschillende omzettingstechnieken volgt voor de strafrechtelijke en de administratieve geldboetes.

Die wet verduidelijkt namelijk dat de bedragen van de strafrechtelijke geldboetes rechtstreeks worden uitgedrukt in euro en dat de bedragen van de administratieve geldboetes waarop de opdecimen niet worden toegepast, moeten worden gelezen als bedragen in euro na deling door een coëfficiënt van 40.

Om tegemoet te komen aan zijn constante streven naar een goede verstaanbaarheid van de tekst van het ontwerp van akkoord, zowel voor de betrokken ondernemingen als voor de bevoegde overheden, stelt de Raad voor dat die twee technieken van omzetting in euro, zoals ze door de wet van 26 juni 2000 zijn vastgesteld, worden verduidelijkt in de memorie van toelichting van het samenwerkingsakkoord.
