

FEDERALE OVERHEIDSDIENST WERKGELEGENHEID, ARBEID EN
SOCIAAL OVERLEG

Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk.

Advies nr. 94 van 4 november 2005 over:

- het ontwerp van koninklijk besluit houdende uitvoering binnen de krijgsmacht van artikel 4, §1, derde lid, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk;
- het ontwerp van koninklijk besluit tot bepaling van de organisatorische structuren en bevoegdheden voor de uitvoering binnen de krijgsmacht van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk;
- het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 augustus 2002 tot aanwijzing van de ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en de uitvoeringsbesluiten ervan.

I. VOORSTEL EN MOTIVERING

Bij brief van 30 augustus 2005, gericht aan de voorzitter van de Hoge Raad, heeft de Minister van Werk het advies van de Hoge Raad gevraagd over de drie ontwerpen van koninklijk besluit met betrekking tot het welzijn op het werk van de werknemers van de krijgsmacht .

Met toepassing van artikel 95, tweede lid, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, vroeg de Minister het advies te willen formuleren binnen de termijn van 2 maanden.

Het Uitvoerend Bureau van de Hoge Raad besliste op 9 september 2005 om op 4 oktober een buitengewone vergadering te wijden aan het onderzoek van de aanvraag en de voorbereiding van het advies.

De ontwerpen hebben de volgende doelstellingen:

- Het ontwerp van koninklijk besluit houdende uitvoering binnen de krijgsmacht van artikel 4, §1, derde lid, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk heeft als doel de mogelijkheid te scheppen om preventie- en beschermingsmaatregelen die voorzien zijn door de wet en haar uitvoeringsbesluiten en algemeen op de werknemers en werkgevers van toepassing zijn, in bepaalde omstandigheden en om redenen van technische of operationele noodwendigheden niet op het militair personeel en, bij specifieke activiteiten, evenmin op het burgerpersoneel van de krijgsmacht te moeten toepassen, maar in de plaats daarvan andere maatregelen te mogen treffen die een gelijkwaardig beschermingsniveau bereiken.

Het ontwerp definieert verder die specifieke activiteiten en omstandigheden.

Het belast tevens de chef defensie met het bepalen of het verder invullen, na advies van de interne dienst voor preventie en bescherming op het werk, van de omstandigheden, de technische en operationele noodwendigheden en de vervangende equivalente beschermingsmaatregelen.

Indien de chef defensie deze opdracht niet kan vervullen, wordt dit in geval van dringendheid gedaan door de hoogste Belgische militaire overheid te plaatse. In geval van dringende noodzakelijkheid is het advies van de interne dienst niet vereist.

- Het ontwerp van koninklijk besluit tot bepaling van de organisatorische structuren en bevoegdheden voor de uitvoering binnen de krijgsmacht van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk richt de preventiestructuren op binnen de krijgsmacht en definieert hun samenstelling en hun opdrachten. Het betreft inzonderheid de hiërarchische lijn, de interne dienst voor preventie en bescherming op het werk, de interne dienst voor technische controles op de arbeidsplaats, de overlegorganen en een interne arbeidsinspectiedienst.
- Het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 augustus 2002 tot aanwijzing van de ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en de uitvoeringsbesluiten ervan, breidt de lijst van de toezichthoudende ambtenaren uit met inspectieambtenaren die specifiek zijn voor de krijgsmacht en definieert hun werkterrein.

II. ADVIES UITGEBRACHT DOOR DE HOGE RAAD TIJDENS ZIJN VERGAEDERING VAN 4 NOVEMBER 2005

A. Unaniem standpunt:

De Hoge Raad voor preventie en bescherming op het werk vraagt unaniem dat ook voor de krijgsmacht statistieken in verband met arbeidsongevallen publiek beschikbaar zouden zijn, op dezelfde wijze als dit het geval is, niet enkel voor privé-ondernemingen, maar ook voor overheidsdiensten.

B. Verdeelde standpunten:

De Hoge Raad voor preventie en bescherming op het werk brengt volgend verdeeld advies uit over de voorgelegde ontwerpen van koninklijk besluit:

1. Standpunten van de werknemersvertegenwoordigers:

1.1. Standpunt van het ABVV:

Het ABVV geeft een positief advies, op basis van volgende elementen:

- Op sectoraal niveau werd binnen Defensie reeds onderhandeld over deze materie en hebben de vertegenwoordigers van het ABVV reeds een protocol van akkoord getekend;

- De teksten leggen de basis voor een ernstig welzijnsbeleid, en dit na jaren van ontwijking door de militaire overheid;
- Sommige deelaspecten zijn niet eenvoudig, gelet op de specifieke arbeidsomstandigheden, maar er is een consensus over een geschikte aanpak en er zal streng gewaakt worden over de uitvoering van de gemaakte afspraken;
- Hoewel de keuze voor een eigen Inspectie binnen Defensie op het eerste zicht onverstandig lijkt, is na overleg gebleken dat de vertegenwoordigers van de werknemers uit de sector kunnen instemmen met deze pragmatische aanpak, gelet op de problematiek van het militair geheim enerzijds en anderzijds gezien het feit dat de Algemene Directie TWW van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg deze opdracht er onmogelijk kan bijnemen zonder een gevoelige uitbreiding van het aantal inspecteurs.

1.2. Standpunt van het ACV:

Het ACV geeft een negatief advies bij de voorliggende koninklijke besluiten omwille van een aantal algemene bemerkingen, maar ook op basis van een aantal specifieke bemerkingen bij de verschillende ontwerpen.

1.2.1. Algemene bemerkingen:

- Er worden zoveel situaties als uitzonderlijk beschouwd, dat de wet welzijn nagenoeg nooit van toepassing zal zijn;
- Het toestaan van dergelijke afwijkingen kan als precedent aangehaald worden door andere sectoren of beroepen om zich te onttrekken aan de wet Welzijn bijvoorbeeld: de brandweerkorpsen, de civiele bescherming, maar ook bepaalde sectoren zoals de chemische sector. Ook daar komen uitzonderlijke situaties of noodsituaties voor, waarbij vaak onmiddellijk maatregelen moeten genomen worden om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te garanderen. Ook daar wordt er gewerkt buiten de normale arbeidsplaats, enz.;
- De wet welzijn schuift in artikel 4, §1, 3^{de} lid een gelijkwaardig beschermingsniveau als doelstelling naar voren. Maar men kan in deze ontwerp-KB's moeilijk spreken van een gelijkwaardig beschermingsniveau;
- De structuren die voorzien zijn voor de IDPBW, de IDTC en de arbeidsinspectie kunnen niet onafhankelijk optreden ten opzichte van de werkgever of het Ministerie van Landsverdediging. Want datzelfde Ministerie beheert de regelgeving, de aanstelling en aanduiding van de preventieadviseurs, maar ook de controle op die regelgeving en op de uitgebouwde diensten;
- In het koninklijk besluit is voorzien dat bij een beslissing van de chef defensie het personeel van de krijgsmacht en het burgerpersoneel van defensie onttrokken kan worden aan het geheel van de wet welzijn en zijn uitvoeringsbesluiten. Naar het oordeel van het ACV is het inderdaad redelijk om in een aantal militaire situaties en gevechtsoperaties af te zien van de toepassing van een reeks van toepassingsmodaliteiten en principes van de wet welzijn, maar dit zou de uitzondering moeten blijven;

Deze mogelijkheid om het geheel van de wet welzijn en zijn uitvoeringsbesluiten buiten toepassing te stellen is echter nodeloos ruim geformuleerd zowel wat betreft de situaties waarin dit kan worden ingeroepen, als wat betreft de onderdelen van de wet welzijn en zijn uitvoeringsbesluiten die dan buiten werking worden gesteld. Dit laatste is in een aantal gevallen strijdig met de Europese richtlijnen, die geen enkele uitzondering toelaten, ook niet voor militaire operaties. Derhalve is deze mogelijkheid juridisch technisch niet houdbaar en strijdig met voor België bindende internationale normen.

Dit is zo onder andere voor:

- ♣ voorbeeld: de machinerichtlijn die in principe van toepassing is op alle machines en installaties. Ze voorziet enkel een uitzondering voor “machines die speciaal ontworpen of gebouwd zijn voor militaire doeleinden of het handhaven van de orde”. Alle andere machines en installaties bij de krijgsmacht vallen onder het toepassingsgebied van de machinerichtlijn. Dat betekent dat deze machines moeten voorzien zijn van een CE label en dat zij gecontroleerd moeten worden door een erkende ‘Externe dienst voor technische controles’. Het is niet verenigbaar met de richtlijn dat bij beslissing van de chef defensie de bepalingen in de welzijnswetgeving zouden worden opgeheven voor niet-militaire machines. Het besluit doet dit wel.
- ♣ de richtlijn inzake persoonlijke beschermingsmiddelen voorziet voor het toepassingsgebied ook enkel en alleen een uitzondering voor de PBM’s die speciaal ontworpen en vervaardigd worden voor de strijdkrachten of voor de ordehandhaving (helmen, schilden enz.). De overige PBM’s vallen onder de Europese richtlijn en moeten bijgevolg de bepalingen van de Wet Welzijn en zijn uitvoeringsbesluiten volgen. Ook hier is de mogelijkheid voor de chef defensie om deze buiten de toepassing te verklaren voor defensie strijdig met bindende Europese regelgeving.

1.2.2. Specifieke bemerkingen:

a. Toepassingsgebied:

- Het ontwerp van koninklijk besluit zou van toepassing zijn op het militair personeel van de krijgsmacht en op het burgerpersoneel van de krijgsmacht die deelnemen aan specifieke activiteiten. Voor het burgerpersoneel van de krijgsmacht zal het de ene keer de wet welzijn zelf zijn die op hen van toepassing is en voor de specifieke activiteiten vallen zij onder de voorgestelde koninklijke besluiten.

Dit zal voor onduidelijkheid en rechtsonzekerheid leiden bij het burgerpersoneel;

- De definitie van specifieke activiteiten is zo ruim dat er waarschijnlijk geen activiteiten meer overblijven waarop de algemene Wet Welzijn van toepassing zal zijn. Een veel duidelijkere omschrijving van specifieke activiteiten zou moeten gegeven worden (bijvoorbeeld: wie bepaalt of de activiteiten aan het militaire ambt inherente risico’s bevatten?);
- Ook worden sportactiviteiten gezien als uitzondering. Hiervoor is er toch geen duidelijke grondslag om deze activiteiten te onttrekken aan de toepassing van de algemene wet welzijn;

- Bovendien is in de ontwerpen nergens voorzien dat er een advies moet gevraagd worden aan de werknemersafgevaardigden in de basisoverlegcomités bijvoorbeeld inzake aanduiding van preventieadviseurs, inzake de risicoanalyse, inzake de preventiemaatregelen.

Er is ook nergens een procedure voorzien die moet gevolgd worden bij onenigheid tussen het voorstel van de chef defensie en het advies van de IDPBW, of indien de IDPBW zijn advies niet heeft kunnen geven of niet heeft gegeven.

Het advies van de IDPBW is niet vereist in geval van dringende noodzakelijkheid of onvoorzien omstandigheden. Ook deze begrippen zijn niet gedefinieerd of duidelijk omschreven;

b. Organisatorische structuur van de IDPBW van de Krijgsmacht:

- De samenstelling van de IDPBW laat te wensen over. In het ontwerp is er alleen sprake van preventieadviseurs met een niveau I of niveau II opleiding. Een samenstelling van de IDPBW waarbij de 5 disciplines voorzien worden, komt niet aan bod. Ook de bemanning van de afdeling gezondheidstoezicht wordt niet voorzien. Moeten de geneesheren van deze afdeling arbeidsgeneesheren zijn of niet en welke zijn de voorwaarden voor de medewerkers?;
- Er worden ook geen diploma vereisten opgelegd aan het hoofd van de IDPBW zoals voorzien in het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de IDPBW;
- Landsverdediging weigert ook om de afdeling gezondheidstoezicht te laten erkennen door de Gemeenschappen;
- De preventieadviseur “pesten op het werk” behoort tot de inspectiedienst opgericht binnen de krijgsmacht. Zijn onafhankelijkheid ten opzichte van het personeel is dan ook te betwijfelen. Bovendien is er niets voorzien in verband met opleiding en onverenigbaarheden;
- Over de aanduiding van de preventieadviseurs beslist blijkbaar de Minister zelf. Raadpleging of akkoord van de overlegorganen of van het personeel is niet voorzien. Ook is er nergens sprake van verwijdering of ontslag van de preventieadviseur. Er wordt ook nergens voorzien in de bepaling van de minimumduur van de prestaties van de preventieadviseurs;
- De aanwijzing van personeelsleden om de commandant bij te staan in de lokale welzijnsproblematiek (artikel 6, 4^{de} lid) blijkt in de praktijk vaak een lapmiddel te zijn. De personeelsleden krijgen deze taak naast hun gewone taken die zij moeten blijven uitoefenen. Het is in dat geval ook moeilijk om een goede preventiestructuur uit te bouwen;

c. Structuur van de Interne Dienst voor Technische Controles (IDTC):

- Deze dienst moet niet beschikken over een accreditatie volgens de norm EN 45.000. Hij moet ook niet beschikken over een erkenning van de FOD WASO om

controles voorgeschreven door het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming en de Codex te mogen uitvoeren.

Bovendien moet voor de erkenning een dossier opgemaakt worden voor de Opvolgingscommissie. In het koninklijk besluit EDTC is voorzien dat instellingen van de Staat kunnen erkend worden als hun onafhankelijkheid niet in het gedrang komt.

Bij de Krijgsmacht kan er toch wel sprake zijn van belangenvermenging en is de onafhankelijkheid van deze dienst niet gegarandeerd.

Bovendien is dit in strijd met de Europese richtlijn machines die moet gevolgd worden voor alle machines en installaties die niet specifiek ontworpen of gemaakt zijn voor de krijgsmacht;

d. Dienst voor arbeidsinspectie:

- Ook hier is de onafhankelijkheid van de inspecteurs niet gewaarborgd en is dit een afwijking op de ILO richtlijn. (Noot: P81 is niet geratificeerd door België, maar dit neemt niet weg dat het principe van onafhankelijkheid kan verdedigd worden.);
- Een ander belangrijk probleem is de controle van de maatregelen en opgelegde verplichtingen bij speciale activiteiten. Immers in de ontwerpen van koninklijk besluit is er altijd sprake van de toepassing van de algemene Wet Welzijn, maar door de ontwerp-KB's zijn er zoveel uitzonderingen voorzien waarbij de algemene Wet Welzijn niet van toepassing is;
- Bevoegdheden van de arbeidsinspecteurs lijken zeer beperkt in vergelijking met de bevoegdheden opgenomen in de wet van 1972;
- Andere technische oplossing waarbij inspecteurs van de WASO een militaire erkenning bekomen of militaire inspecteurs die gedetacheerd worden naar de WASO werden niet onderzocht of in overweging genomen;

1.3. Standpunt van de ACLVB:

De ACLVB brengt een gunstig advies uit omdat de ontwerpen een stap in de goede richting zijn, dit in vergelijking met de toestanden van weleer waar de krijgsmacht alles zelf deed zonder externe inmenging.

2. Standpunten van de werkgeversvertegenwoordigers:

De werkgeversorganisaties nemen akte van het feit dat de overheid de noodzaak inziet om voor specifieke situaties afwijkende specifieke maatregelen toe te staan. De werkgeversorganisaties wijzen erop dat ook in het bedrijfsleven er specifieke situaties zijn die, door hun complexiteit of gewoon door het feit dat ze specifiek zijn, noodzaken dat er met andere spelregels wordt gewerkt dan deze vastgesteld door de regelgeving op het welzijn op het werk. Dit heeft vaak te maken, niet zozeer met algemene principes, maar met een aantal detailregels en instrumenten die opgelegd zijn. De werkgeverorganisaties wensen dan ook te benadrukken dat in zulk geval alternatieve maatregelen moeten kunnen, maar die dan wel een zelfde beschermingsniveau garanderen.

Over de specifieke teksten van de ontwerpen van koninklijk besluit wensen de werkgeversorganisaties zich niet uit te spreken.

Belangrijk is dat, indien wordt vastgesteld dat een specifieke situatie om een afwijkend antwoord vraagt, met de betrokken activiteitensector de afwijkende regels worden uitgewerkt.