

# Federale Raad voor duurzame ontwikkeling (FRDO)

## Advies over een ontwerp van koninklijk besluit “tot beperking van het op de markt brengen van voorwerpen die asbest bevatten”

- Op vraag van de minister van Klimaat en Energie, de heer Magnette, in een brief van 2 september 2009
- Voorbereid door de werkgroep productnormen
- Goedgekeurd door de algemene vergadering via schriftelijke procedure op 26 oktober 2009 (zie bijlage 1)
- De oorspronkelijke taal van dit advies is het Frans

### 1. Context

- [a] Minister van Klimaat en Energie Paul Magnette heeft een adviesaanvraag ingediend bij de FRDO over een ontwerp van koninklijk besluit “tot beperking van het op de markt brengen van voorwerpen die asbest bevatten”. Indien het wordt goedgekeurd, zou dit besluit het koninklijk besluit van 23 oktober 2001<sup>1</sup> vervangen.
- [b] Het koninklijk besluit van 23 oktober 2001 werd in 2001 goedgekeurd om Richtlijn 76/769/EEG<sup>2</sup> om te zetten. Dit besluit legde in het nationaal recht alle noodzakelijke voorschriften vast voor een goede werking van de verbodsregeling inzake asbest, volgens het kader dat deze Richtlijn voorzag.
- [c] Het koninklijk besluit van 23 oktober 2001 werd sinds zijn goedkeuring niet meer gewijzigd. Nochtans werd in 2006 op Europees vlak de REACH-verordening<sup>3</sup> goedgekeurd om de verbodsvoorschriften die van toepassing zijn op een hele reeks stoffen, waaronder asbest, in heel de Europese Unie op elkaar af te stemmen. Deze Verordening voorziet uitdrukkelijk de intrekking van bovenvermelde Richtlijn 76/769/EEG en de vervanging van haar bijlage I door bijlage XVII van de Verordening, met ingang van 1 juni 2009. Een Europese Verordening is per definitie bindend voor al haar onderdelen en rechtstreeks toepasbaar in alle Lidstaten; zij moet dus niet worden omgezet om toepasbaar te zijn (behalve wanneer, bij wijze van uitzondering, bepaalde aspecten speciaal aan de beoordeling van de lidstaten worden overgelaten, bijvoorbeeld in de vorm van aanpassings- of afwijkmogelijkheden). Bijgevolg is de Verordening als dusdanig de tekst waarnaar moet worden verwezen om kennis te nemen van de ingevoerde regeling. Het koninklijk besluit van 23 oktober 2001 is dus sinds 1 juni 2009 grotendeels achterhaald. Bovendien merken wij op dat Verordening (EG) nr. 552/2009 van 22 juni 2009<sup>4</sup> met ingang van 23 juni 2009 deze bijlage XVII van de REACH-verordening heeft gewijzigd.
- [d] Concreet voorziet bijlage XVII van de **REACH-verordening**, zoals gewijzigd door Verordening (EG) nr. 552/2009, een **principiële verbod op elke vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik van vernoemde asbestvezels en van voorwerpen waaraan deze vezels opzettelijk**

<sup>1</sup> Koninklijk besluit van 23 oktober 2001 tot beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (asbest), *B.S.* 30 november 2001.

<sup>2</sup> Richtlijn 76/769/EEG van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, *PB L* 262 van 27 september 1976; vervolgens herhaaldelijk gewijzigd, onder meer door Richtlijn 1999/51/EG.

<sup>3</sup> Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/CE en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie, *PB L* 396 van 30 december 2006, gerectificeerd in het *PB L* 136 van 29 mei 2007.

<sup>4</sup> Verordening (EG) nr. 552/2009 van de Commissie van 22 juni 2009 tot wijziging van bijlage XVII bij Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en van de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), *PB L* 164 van 26 juni 2009.

**zouden zijn toegevoegd.**<sup>5</sup> Onder “voorwerp” verstaat de Verordening elk “*object waaraan tijdens de productie een speciale vorm, oppervlak of patroon wordt gegeven waardoor zijn functie in hogere mate wordt bepaald dan door de chemische samenstelling*”<sup>6</sup>. Doordat het verbod bovendien betrekking heeft op het vervaardigen van asbestvezels en van voorwerpen die er opzettelijk bevatten, betreft dit verbod ook het opslaan, bewaren, verwerken, laden in containers en overbrengen van de ene container naar de andere van deze vezels en voorwerpen.

[e] **Dit principiële verbod wordt evenwel versoepeld door de Verordening**, in die zin dat:

1) het gebruik van voorwerpen die al vóór 1 januari 2005 geïnstalleerd en/of in bedrijf waren blijft toegestaan totdat zij worden verwijderd of aan vervanging toe zijn; de lidstaten mogen echter om redenen van gezondheidsbescherming van hun inwoners meer dwingende voorschriften hieromtrent uitvaardigen (door het door de Verordening toegestane gebruik aan voorwaarden of beperkingen te onderwerpen, of door desondanks een verbod te voorzien);

2) de lidstaten mogen het in de handel brengen van voorwerpen in hun geheel en die al vóór 1 januari 2005 geïnstalleerd en/of in bedrijf waren, toestaan onder bepaalde voorwaarden waardoor een hoog beschermingsniveau voor de menselijke gezondheid gewaarborgd is;

3) de lidstaten mogen een uitzondering maken voor het in de handel brengen en het gebruik van membranen die chrysotiel bevatten, totdat geschikte asbestsubstituten beschikbaar worden.

In de twee laatstgenoemde gevallen moet de lidstaat die nationale maatregelen uiterlijk op 1 juni 2011 meedelen aan de Commissie.

De door de punten 6, §§ 1 en 2 van bijlage XVII van de Verordening ingevoerde regeling kan in volgend schema worden samengevat:

---

<sup>5</sup> Bijlage XVII van de REACH-verordening: punt 6 (kolom 1), § 1, eerste lid (kolom 2).

<sup>6</sup> Artikel 3, 3), van de REACH-verordening.

	ASBESTVEZELS	VOORWERPEN DIE ASBESTVEZELS BEVATTEN	
		En geïnstalleerd en/of in bedrijf genomen VÓÓR 1 januari 2005	En geïnstalleerd en/of in bedrijf genomen VANAF 1 januari 2005
VERVAARDIGING	Verboden	-----	Verboden
IN DE HANDEL BRENGEN	Verboden	Verboden <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>Maar <b>LS</b> mag het toestaan indien:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- het voorwerp in zijn geheel in de handel wordt gebracht</li> <li>- er voorwaarden zijn die een hoog beschermingsniveau voor de menselijke gezondheid waarborgen</li> <li>- etiket conform appendix 7</li> </ul> </div>	Verboden
GEBRUIK	Verboden	Toegestaan tot aan verwijdering of vervanging <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>Maar <b>LS</b> mag het eerder:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aan voorwaarden onderwerpen</li> <li>- aan beperkingen onderwerpen</li> <li>- verbieden</li> </ul> </div>	Verboden

- [f] Het ter advies voorgelegde **ontwerp van koninklijk besluit** baseert zich juist op punt 6, § 2, tweede lid van deze bijlage XVII van de REACH-verordening, zoals gewijzigd door Verordening nr. 552/2009, om **in beperkte mate het in de handel brengen toe te staan** (en de toegang ertoe dus niet te beperken zoals de titel van de tekst lijkt aan te geven!) **van bepaalde asbesthoudende goederen die anders onderworpen zouden zijn aan het door de Verordening voorziene verbod**. De bedoelde goederen zijn: de roerende goederen in gebouwen, die onroerend zijn geworden door bestemming of door inlijving; de vliegtuigen; en de museumstukken.

## **2. Advies**

### 2.1. Voornaamste opmerkingen over het ontwerp van koninklijk besluit

- [1] De Raad is van oordeel dat het ontwerp van koninklijk besluit dat ter advies aan hem is voorgelegd onbevredigend en zeer ontoereikend is om de hieronder vermelde redenen.
- [2] **Het is onmogelijk het toepassingsgebied van de ingevoerde regeling af te bakenen** betreffende datgene wat wordt toegestaan om in de handel te brengen. De grootste onduidelijkheid betreft het aspect "roerende goederen in gebouwen, die onroerend zijn geworden door bestemming of door

*inlijving*”. Waar de tekst bijvoorbeeld een asbest bevattende verwarmingsketel of dakpannen lijkt te bedoelen, conform het begrip ‘voorwerp’ in de REACH-verordening dat verwijst naar objecten en niet naar gebouwen, blijkt het de bedoeling te zijn vooral de verkoop van asbesthoudende gebouwen te beogen. De Raad is het niet eens met deze afwijkende formulering, omdat ze leidt tot verwarring en onzekerheid. Bovendien stelt zich de vraag naar de bevoegdheid van de federale overheid in dit domein (de verkoop van gebouwen) als dit inderdaad het echte toepassingsgebied van de regeling zou zijn.

**De onderliggende vraag met betrekking tot de verkoop van gebouwen** - zowel voor bewoning als voor industrieel gebruik – die asbesthoudende voorwerpen bevatten, is uiteraard cruciaal. **Deze vraag dient op een duidelijke en open manier behandeld te worden, op basis van een nauwgezet onderzoek van alle factoren.** De regeling van een afwijking op de REACH-verordening lijkt daarvoor niet het meest geschikte kader.

- [3] **De opgelegde voorwaarden** voor het toegestane in de handel brengen **stemmen niet overeen met de Europese eis om een hoog beschermingsniveau van de menselijke gezondheid te waarborgen**: er is geen verplichting om een certificaat of een inventaris bij de (door)verkoop van deze voorwerpen te voegen, geen aanwijzing over hoe moet worden gecontroleerd dat de voorwerpen zich in een staat bevinden waarin absoluut geen vezels kunnen vrijkomen en de mogelijkheden om analyses te eisen “*op vraag van de toekomstige bezitter of eigenaar*” zijn van facultatieve aard. Dit alles wijst niet op een efficiënte en betrouwbare regeling inzake het beschermen van de volksgezondheid.
- [4] Het besluit beperkt zich ertoe de minister een mogelijkheid over te dragen om het gebruik van asbesthoudende voorwerpen te beperken (na verbetering van de formulering die bij vergissing de vezels zelf bedoelt). Hierdoor herhaalt het besluit een bevoegdheidsoverdracht die reeds in het vorige koninklijk besluit bestond, zonder dat hieromtrent grondig werd overlegd. De Raad benadrukt dat een dergelijke eventuele overdracht van de mogelijkheid om strengere maatregelen te voorzien voor asbest van een afwachtende houding getuigt die niet overeenkomt met de wil van België om een leidende positie in te nemen in het asbestdossier; deze wil blijkt onder meer uit de verklaringen van onze minister van Volksgezondheid op 2 februari 2009 in de Commissie Volksgezondheid, het Leefmilieu en de Maatschappelijke Hernieuwing<sup>7</sup>. De Raad betreurt bijgevolg dat het aan hem voorgelegde **koninklijk besluit een schrijnend gebrek aan ambitie vertoont**.
- [5] De keuze van de producten die in aanmerking komen om in de handel te worden gebracht lijkt niet af te hangen van een objectieve en niet-discriminerende handelswijze (waarom worden vliegtuigen geïmporteerd en bijvoorbeeld niet boten). De Raad is van oordeel dat het nochtans **absoluut noodzakelijk is over objectieve criteria te beschikken om de lijst van toegestane voorwerpen te kunnen evalueren**: statistische gegevens over de aanwezigheid van asbest in België en de meest voorkomende, de minst vergankelijke en/of de meest gevaarlijke toepassingen ervan, gegevens over de kostprijs van de verschillende vormen van asbestverwijdering, enz. Dankzij dergelijke objectieve criteria kan willekeur worden vermeden en volledigheid worden nagestreefd, maar zij maken het ook mogelijk het evenredigheidsbeginsel toe te passen en gepaste voorwaarden goed te keuren, rekening houdend met de noodzaak een hoog beschermingsniveau van de volksgezondheid te waarborgen. Dergelijke criteria kunnen ook duidelijk maken waarom België van de mogelijkheid gebruik wil maken om toe te staan dat asbesthoudende voorwerpen op de markt gebracht worden.

## 2.2. Andere opmerkingen over het ontwerp en over de asbestproblematiek in het algemeen

- [6] Naar aanleiding van deze adviesaanvraag stelt de Raad vast dat de juridische situatie inzake het in aanmerking nemen van de asbestproblematiek in ons land onduidelijk blijft en onderzocht zou moeten worden, in onderling overleg tussen de federale overheid en de gewesten, om eventuele gebreken op te sporen die dienen te worden opgelost, ongeacht op welk bevoegdheidsniveau. Hieromtrent worden twee belangrijke opmerkingen geformuleerd:
- a) hoewel de asbestbestrijding aanzienlijke vooruitgang heeft geboekt inzake de verantwoordelijkheid van de werkgevers, preventie in de ondernemingen en de oprichting van een schadeloosstellingfonds, **lijkt de bescherming van de privépersoon in zijn eigen woning, maar ook van de vakman die in privéwoningen werken uitvoert, ernstige problemen te stellen**;

<sup>7</sup> Documenten van de Kamer, mondelinge parlementaire vragen, integraal verslag van de commissievergaderingen, CRIV 52 [COM 439](#).

- b) de Raad vestigt de aandacht op de voornaamste problemen die worden veroorzaakt door het onder hoge druk reinigen van asbesthoudende daken (iets wat trouwens om die reden verboden is in het Vlaamse Gewest<sup>8</sup>), of door de verschillende en als maar vaker uitgevoerde werkzaamheden aan deze daken, zoals bijvoorbeeld bij het plaatsen van zonnepanelen. Er bestaat een grijze zone tussen de gewestelijk fase betreffende de verwerking van asbesthoudend afval en de vorige fases in de levenscyclus van het product, wat een goede toepassing van eventueel bestaande wetgevingen niet bevordert. De Raad leidt hieruit af dat, tussen de fase van het in de handel brengen van het product en het einde van zijn levenscyclus, **de problemen in verband met het gebruik van het product in aanmerking dienen te worden genomen**, zeker vanuit het standpunt van de bescherming van de volksgezondheid. Dit kan onder meer in het kader van dit ontwerp van besluit door beperkingen goed te keuren inzake dit gebruik (in toepassing van punt 6, § 2, alinea 1 van bijlage XVII van de Verordening en overeenkomstig artikel 5, §2 van de Wet Productnormen). De Raad stelt ook voor dat er in het kader van deze overwegingen inzake de levenscyclus, het gebruik en het onderhoud van asbesthoudende voorwerpen ook rekening wordt gehouden met de verschillende mogelijke toepassingen van de vezels, want sommige zijn gevaarlijker dan andere doordat zij in aanraking komen met de lucht of doordat zij daarentegen opgesloten zitten in een vast materiaal.

- [7] Los van de kwestie van de verificatie van de bevoegdheidsverdeling is de Raad van mening dat het, wat betreft de problematiek van de privéwoningen, verstandig zou zijn de invoering te onderzoeken van een **verplicht certificaat waarin wordt verklaard of de woning, op het ogenblik waarop zij op de markt wordt gebracht, al dan niet asbest bevat, en zo ja waar**. Het Franse model dient hierbij als voorbeeld. Een dergelijk certificaat zou evenwel niet automatisch moeten worden gevolgd door een verplichte asbestverwijdering, behalve voor de meest risicovolle toepassingen en/of voor de voorwerpen die zich in een dusdanige toestand bevinden dat er een ernstig vermoeden is dat er asbestvezels uit vrijkomen. Het invoeren van een verplichting om een certificaat voor te leggen op het ogenblik waarop het onroerend goed op de markt wordt gebracht hangt evenwel hoofdzakelijk af van de bevoegdheid van de Gewesten en kan dus enkel in overleg met hen worden uitgewerkt.
- [8] De Raad benadrukt eveneens hoe belangrijk het is de goedgekeurde reglementeringen effectief uit te voeren en op te volgen. Het is positief dat er ambtenaren worden aangesteld om de toepassing van de reglementering te controleren. De Raad benadrukt evenwel dat de aangestelde ambtenaren in dit geval hun bevoegdheid voornamelijk uitoefenen in het kader van de controle van ondernemingen. Er zouden andere wijzen van samenwerking kunnen worden gepland, namelijk met het Asbestfonds of met de diensten van de groene ambulance. Rekening houdend met de transversale aard van de REACH-verordening en met haar impact op met name werk en gezondheid, dringt de Raad erop aan dat een **effectieve samenwerking** wordt ingevoerd, bijvoorbeeld via een coördinatie tussen alle ambtenaren die bij dit ontwerp van koninklijk besluit betrokken zijn of ermee te maken hebben, en door de informatie te verspreiden tussen de verschillende inspectiediensten.
- [9] De Raad wenst eveneens dat het debat zich niet uitsluitend concentreert op asbest. Het herwerken van het ontwerp en het overleg met de verschillende actoren zou eveneens de gelegenheid moeten vormen om de toepassing van het voorzorgsprincipe te bekijken en waakzaam te blijven voor alle andere vezels die momenteel op de markt zijn en waarvan wij de effecten redelijkerwijs nog niet kunnen kennen, bijvoorbeeld de vuurvaste keramische vezels<sup>9</sup>.
- [10] Naast deze principiële overwegingen wil de Raad nog enkele opmerkingen toevoegen over de formulering van het ontwerp van koninklijk besluit.
- a) Globaal genomen **is de formulering van het ontwerp onvoldoende duidelijk en samenhangend**. De terminologie zou eenvormig en nauwkeurig moeten zijn om te vermijden dat men het over vezels heeft wanneer men voorwerpen bedoelt, of ook om te vermijden dat men het over een beperking van de markt heeft wanneer het in feite gaat over het beperkt toestaan van de toegang tot de markt via een uitzondering op het in de Verordening voorziene verbod op het in de handel brengen.

<sup>8</sup> Artikel 4.7.0.1, §5 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne

<sup>9</sup> [Het advies van de Hoge Raad voor Hygiëne \(HRH\) nr. 8119 van 7 maart 2007](#) staat immers op één lijn met de mening van het IARC (Internationaal Onderzoekscentrum voor Kanker) dat deze vezels heeft ingedeeld in de groep van de "mogelijke kankerverwekkende stoffen voor de mens". Op grond van het voorzorgsprincipe raadt de HRH bijgevolg aan dat de grenswaarden inzake blootstelling aan asbest ook toe te passen op vuurvaste keramische vezels die als vervangingsproduct voor asbest worden gebruikt. Dit advies kan worden geraadpleegd op de website van de FOD VVVL.

- b) **De gebruikte termen moeten** eveneens **gedefinieerd worden** wanneer zij niet eenduidig zijn en zij tot interpretatieproblemen kunnen leiden, zoals dat bv. het geval is voor de term *“museumstukken”*.
- c) Het is **van belang voor de duidelijkheid van de tekst dat de elementen van de regeling waarvoor moet worden verwezen naar de Verordening nogmaals worden aangehaald**, bijvoorbeeld als overwegingen in de inleiding van het besluit, of in het artikel dat uitlegt wat het doel van het besluit is. Er moet bij dergelijke aanhalingen evenwel worden op toegezien dat **wordt vermeld dat het om door de Verordening voorziene reglementeringen gaat**, want bepalingen van de Verordening overnemen in het besluit zonder ze te citeren, zoals dat nu het geval is in artikel 4, zou kunnen doen geloven dat de Belgische staat bevoegd is om deze bepalingen te wijzigen, wat niet zo is. De Raad vraagt bovendien dat artikel 4 van het ontwerp het punt 6, § 3 van bijlage XVII van de Verordening vermeldt als bron van de etiketteringsverplichting.

### 2.3. Conclusie

- [11] Gezien al deze overwegingen is de Raad van oordeel dat het ontwerp van koninklijk besluit grondig moet worden herwerkt. De Raad verzoekt de federale overheid om het opstellen van het nieuwe ontwerp te verbinden aan een grondig denkproces over de manier waarop België zich op korte termijn wil positioneren in dit gevoelige domein. De Raad wil dat België een ambitieus standpunt inneemt.

## **Bijlage 1. Stemgerechtigde leden van de algemene vergadering die deelnamen aan de stemming over dit advies**

- 3 van de 4 voor- en ondervoorzitters:  
T. Rombouts, *I. Callens*, *J. Turf*.
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming:  
R. de Schaetzen (Natagora), J. Gilissen (IEB), J. Miller (IEW), *S. Leemans* (WWF)
- 2 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking:  
A. Heyerick (VODO), N. Van Nuffel (CNCD)
- 1 van de 2 vertegenwoordiger van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen:  
C. Rousseau (Test Achat)
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties:  
*B. De Wel* (CSC), *A. Vermorgen* (ACV), C. Rolin (CSC)
- De 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties:  
I. Chaput (Essenscia), A. Deplae (Union des Classes Moyennes), A. Nachtergaele (FEVIA), M.-L. Semaille (Fédération wallonne de l'agriculture), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers), *O. Van der Maren* (Fédération des entreprises belges).
- De 2 vertegenwoordiger van de energieproducenten:  
H. De Buck (Electrabel), F. Schoonacker (Samenwerkende Vennootschap voor Productie en Elektriciteit)
- De 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus:  
M. Carnol (ULG), R. Ceulemans (UA), L. Helsen (KUL), D. Lesage (UG), J.-P. van Ypersele de Strihou (UCL), E. Zaccarï (ULB)

### **Totaal: 27 van de 38 stemgerechtigde leden**

*Opmerking: de namen van leden die nog niet bij wet benoemd zijn, staan in cursief.*

## **Bijlage 2. Vergaderingen ter voorbereiding van dit advies**

De werkgroep 'productnormen' vergaderde op 6 oktober 2009 ter voorbereiding van dit advies.

## **Bijlage 3. Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies.**

- Mevr. Delphine MISONNE (FUSL)

### **Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers**

- Mevr. Tine CATTOOR (Essenscia)
- Mevr. Birgit FREMAULT (VBO)
- De hr. Bert DE WEL (ACV)
- De hr. Kristof DEBRABANDERE ( BBL)
- De hr. Jean-Pierre LIEBAERT (Confédération construction)
- De hr. Bruno MELCKMANS (FGTB)
- De hr. Daniel VAN DAELE (FGTB)

**Wetenschappelijke raadgevers en uitgenodigde experts**

- De hr. Frederik VAN DEN EEDE (FOD VVVL)
- De hr. Patrick STRAUSS (Fonds voor de beroepsziekten)
- Mevr. Anne KIRSCH (Fonds voor de beroepsziekten)

**Secretariaat**

- De hr. Jan DE SMEDT
- Mevr. Vania MALENGREAU