

Kenmerk	W12.19.0384/III
Datum aanhangig	28 november 2019
Datum vastgesteld	18 december 2019
Datum advies	18 december 2019
Datum publicatie	31 januari 2020
Vindplaats	Staatscourant 2020, nr. 8997

## Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 28 november 2019, no.2019002495, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met enige technische aanpassingen en de implementatie van richtlijn 2017/2398 betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk en wijziging van diverse Warenwetbesluiten in verband met enige technische correcties en de bijgestelde implementatie van richtlijn 2014/68/EU betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van drukapparatuur, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit bevat een aantal wijzigingen van het Arbeidsomstandighedenbesluit en diverse Warenwetbesluiten. De wijzigingen zijn voornamelijk van technische aard.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking bij één van de wijzigingen van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Het gaat om een wijziging van de eisen waaraan een werkgever moet voldoen ter bescherming tegen explosiegevaaren. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

Het Arbeidsomstandighedenbesluit bevat regels die ertoe strekken dat veilig kan worden gewerkt op plekken waar een kans op explosie is. In de eerste plaats moet het ontstaan van explosiegevaar zoveel mogelijk worden voorkomen. (zie noot 1) Indien er toch sprake is van explosiegevaar wordt een gebied ingedeeld in een gevarenzone en moeten passende maatregelen getroffen worden. (zie noot 2) Zo moeten vrijkomende gassen, dampen, nevels of brandbaar stof die explosiegevaar kunnen doen ontstaan, op passende wijze worden afgevoerd en onschadelijk gemaakt. (zie noot 3)

Ook moeten in de gevarenzone apparaten en beveiligingssystemen worden gebruikt die passend zijn bij de ingedeelde gevarenzone. Voor de gevaarlijkste zone mag uitsluitend apparatuur worden gebruikt die een zeer hoog beschermingsniveau biedt. Voor de minder gevaarlijke zones mag apparatuur worden gebruikt van een zeer hoog of hoog

beschermingsniveau en voor de minst gevaarlijke zone de apparatuur van een zeer hoog, hoog of normaal beschermingsniveau. Die indeling geldt echter alleen indien het explosieveiligheidsdocument op basis van de gemaakte risico-inventarisatie en -evaluatie geen andere eisen stelt.

De zinsnede "geen andere eisen" kan op verschillende manieren worden gelezen. In de visie van de regering moet dit worden gelezen als 'geen andere, aanvullende eisen' hetgeen in het tekstvoorstel tot uitdrukking wordt gebracht. Er is echter ook een andere lezing denkbaar, waarbij de term 'andere eisen' de mogelijkheid opent dat apparatuur of beveiligingsmiddelen kunnen worden gebruikt die een minder hoog beschermingsniveau bieden, indien het explosieveiligheidsdocument dit in de gegeven situatie meer aangewezen of toereikend acht. De regering vindt een dergelijke lezing niet de juiste. (zie noot 4) Met 'andere eisen' werd en wordt in haar visie bedoeld dat er uitsluitend aanvullende, extra eisen, gesteld kunnen worden. De regering stelt daarom voor om ter verduidelijking de zinsnede "geen andere eisen" te vervangen door "geen aanvullende eisen". (zie noot 5)

De Afdeling wijst er op dat de betreffende bepaling zijn oorsprong vindt in de Europese richtlijn met betrekking tot veilig werken in een explosiegevaarlijke omgeving. Ook deze richtlijn hanteert de zinsnede "geen andere eisen". (zie noot 6) Uit de toelichting blijkt niet of de regering de voorgestelde invulling ziet als een uitleg waartoe de richtlijn dwingt of als een mogelijke nationale aanvulling daarop.

Indien de beperking tot aanvullende eisen een verzwaring van de eisen ten opzichte van de richtlijn inhoudt, is er sprake van een nationale kop die op de richtlijn wordt gezet. Dit behoeft een specifieke motivering.

Hierbij valt op dat de toelichting stelt dat na inwerkingtreding van het voorstel kan worden afgeweken van de voorgeschreven eisen, indien er voor een apparatencategorie géén apparatuur of beveiligingsmiddelen beschikbaar zijn of binnen een redelijke termijn beschikbaar komen. (zie noot 7) Voor de door de regering voorgestane uitleg en na inwerkingtreding van de voorgestelde verduidelijking, lijkt een wettelijke grondslag te ontbreken.

De wenselijkheid van een nadere toelichting wordt versterkt doordat sommige organisaties er in de praktijk tot nog toe van uit zijn gegaan dat er wel ruimte is om minder vergaande, dan wel gelijkwaardige eisen te stellen, indien dat volgt uit de gemaakte risico-inventarisatie. (zie noot 8) Als gevolg daarvan kan de voorgestelde maatregel de regeldruk voor organisaties verhogen en financiële effecten voor hen hebben. Dit brengt mee dat de invoering van de nieuwe regel in elk geval voor zover deze uitstijgt boven de minimumverplichtingen van de richtlijn ook op dit punt nader dient te worden gemotiveerd. (zie noot 9)

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

### **Nader rapport (reactie op het advies) van 21 januari 2020**

In antwoord hierop merkt ondergetekende het volgende op.

In paragraaf 2 van afdeling 1 van hoofdstuk 3 van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: Arbobesluit) zijn regels opgenomen over explosieve atmosferen. Deze regels strekken ter implementatie van richtlijn 1999/92/EG.

Uitgangspunt van paragraaf 2 en de richtlijn is het voorkomen van het ontstaan van een explosieve atmosfeer. Indien dat niet mogelijk is en er nog steeds sprake is van het risico van de aanwezigheid van een explosieve atmosfeer, dan moet het desbetreffende gebied worden ingedeeld in een gevarencategorie en moeten passende maatregelen getroffen worden.

In onderdeel e van artikel 3.5e Arbobesluit is bepaald dat apparaten en beveiligingsmiddelen moeten worden gebruikt overeenkomstig de apparatencategorieën, bedoeld in het Besluit explosieveilig materieel 2016, en moeten worden toegepast volgens de beschreven principes waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende gevarencategorieën.

Als uit de beoordeling van de gevaren met betrekking tot explosieve atmosferen, bedoeld in artikel 3.5c, eerste lid, Arbobesluit blijkt dat maatregelen nodig zijn, dan moeten die worden genomen. De term 'andere eisen' in artikel 3.5e (oud) kon ten onrechte de indruk wekken dat het mogelijk was ter zake minder eisen te stellen, een minder strenge gevarencategorie te kiezen, apparatuur of beveiligingsmiddelen te gebruiken uit een minder strenge categorie dan vermeld in de punten 1°, 2° of 3° van onderdeel e van artikel 3.5e Arbobesluit (oud), of af te zien van het treffen van de maatregelen die nodig zijn volgens de beoordeling van de gevaren met betrekking tot explosieve atmosferen, bedoeld in artikel 3.5c, eerste lid, Arbobesluit.

Met 'andere eisen' werd en wordt echter bedoeld dat er 'aanvullende, extra eisen' gesteld kunnen worden.

In de gevarencategorie moeten apparaten en beveiligingssystemen worden gebruikt die passend zijn bij de ingedeelde gevarencategorie. Voor de gevaarlijkste categorie mag uitsluitend apparatuur worden gebruikt die een zeer hoog explosiegevaarbeschermingsniveau biedt. Voor de minder gevaarlijke categorieën mag alleen apparatuur worden gebruikt van een zeer hoog of hoog explosiegevaarbeschermingsniveau en voor de minst gevaarlijke categorie apparatuur van een zeer hoog, hoog of normaal explosiegevaarbeschermingsniveau.

De eisen aan de apparaten en beveiligingssystemen zijn bepaald in het Warenwetbesluit explosieveilig materieel 2016, welk besluit strekt ter implementatie betreft van de Europese richtlijn 2014/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake apparaten en beveiligingssystemen bedoeld voor het gebruik op plaatsen waar ontploffingsgevaar kan heersen (herschikking) (PbEU 2014, L 96).

Indien er voor een apparatencategorie géén apparatuur of beveiligingsmiddelen beschikbaar zijn (of niet op een redelijke termijn beschikbaar gaan komen), mag afgeweken worden van de principes, bedoeld in artikel 3.5e, onderdeel e, Arbobesluit.

Indien er in een minder zware apparatencategorie wel explosieveilig materieel beschikbaar is dan mag men die gebruiken samen met aanvullende maatregelen om de gevarencategorie te verkleinen. Indien er helemaal geen apparatuur beschikbaar is dan moet de categorie weggenomen worden of zo veel mogelijk verkleind en moeten er aanvullende maatregelen genomen worden om er voor te zorgen dat het explosiegevaar zoveel mogelijk wordt teruggedrongen.

Indien de gebruikers weten dat de apparatuur of beveiligingsmiddelen meer dan één keer gebruikt zullen worden, moeten zij er voor zorgen dat die apparatuur of beveiligingsmiddelen

beschikbaar komen. Ook als er in een minder zware apparatencategorie wel explosieveilig materieel beschikbaar is, moeten gebruikers er voor zorgen dat voor de andere gevarencategorie explosieveilig materieel beschikbaar komt. De gebruikers moeten dus bij de fabrikant vragen naar de ontwikkeling van deze apparatuur of beveiligingsmiddelen.

Bij de beoordeling van de gevaren met betrekking tot explosieve atmosferen, bedoeld in artikel 3.5c, eerste lid, Arbobesluit moeten verder alle mogelijke incidentele of tijdelijke werkzaamheden die in een gevarenzone nodig (kunnen) zijn, worden meegenomen. Ook bij deze werkzaamheden is het uitgangspunt dat de gevarenbron zo veel mogelijk wordt weggenomen of gereduceerd.

Een reductie kan leiden tot indeling in een minder gevaarlijke gevarenzone en hierdoor tot het treffen van minder zware maatregelen.

De werkzaamheden kunnen echter ook nieuwe of aanvullende risico's introduceren. Door onder andere het gebruik of de mogelijke aanwezigheid van andere gevaarlijke stoffen of het gebruik van een ander proces, kan juist sprake zijn van een vergroting van het gevaar met als gevolg een indeling in een zwaardere gevarenzone en het moeten bewerkstelligen van een hoger explosiegevaarbeschermingsniveau. Dat is precies wat wordt beoogd met Bijlage II, onderdeel B, van richtlijn 1999/92/EG.

De bepalingen van paragraaf 2a. 'Explosieve atmosferen' van het Arbobesluit zijn op veel sectoren van toepassing, waaronder de chemische sector. Daarbij is bij de chemische sector sprake van uitzonderlijke situaties waarin bij bedrijven gevaarlijke werkzaamheden in een gevarenzone als bedoeld in artikel 3.5d, vijfde lid, Arbobesluit plaats moeten vinden, en waarbij het stilleggen van de installaties voor aanvullende risico's voor de werknemers, zelfstandigen en omgeving kan zorgen.

In het kader van het explosie veiligheidsdocument, bedoeld in artikel 3.5c Arbobesluit, zal de werkgever dan een uitgebreide risicobeoordeling moeten maken waarbij alle risico's voor de werknemers, zelfstandigen en derden bekeken moeten zijn. Tevens moeten er aanvullende maatregelen worden getroffen om de omvang van de gevarenzone weg te nemen althans zo veel als mogelijk te reduceren. Verder moet de werkgever er voor zorgen dat met deze aanvullende maatregelen geen nieuwe risico's voor de werknemers en zelfstandigen worden geïntroduceerd.

De nota van toelichting is in de lijn van het bovenstaande bij de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.5e aangevuld.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om enkele redactionele, met name terminologische, verbeteringen in het ontwerpbesluit en in de nota van toelichting aan te brengen.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

## **Voetnoten**

(1) Artikel 3.5d van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

(2) Artikelen 3.5d, vijfde lid, 3.5e en 3.5f van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

(3) Artikel 3.5e, aanhef en onderdeel a, van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Zo wordt bij

een wolk brandbaar stof de zones ingedeeld in 20, 21 en 22, waarbij zone 20 de gevaarlijkste is en zone 22 de minst gevaarlijke.

(4) Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B.

(5) Artikel I, onderdeel B.

(6) Bijlage II, onderdeel B, van Richtlijn 1999/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1999 betreffende minimumvoorschriften voor de verbetering van de gezondheidsbescherming en van de veiligheid van werknemers die door explosieve atmosferen gevaar kunnen lopen (PbEG 2001, L 23). Ook in andere talen heeft de richtlijn dezelfde strekking ("If the explosion protection document based on a risk assessment does not state otherwise ...", "Sofern das Explosionsschutzdokument unter Zugrundelegung einer Risikoabschätzung nichts anderes vorsieht ...").

(7) Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B.

(8) Zie de reacties van de Koninklijke vereniging van de Nederlandse chemische industrie en de Gasunie, te vinden via

<https://www.internetconsultatie.nl/arbeidsomstandighedenbesluit/reacties>.

(9) Zie aanwijzing 9.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De stelling in de huidige paragraaf over de gelddruk- en financiële effecten dat er geen sprake is van dergelijke effecten op de werkgever, kan dan geen stand houden.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting