



# ADVIES

CRB 2011 - 1225





**Advies over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de beschikbaarheid van consumenteninformatie over het specifieke energieabsorptietempo, betreffende de reclame voor consumentenproducten die radiogolven uitzenden en betreffende het verbod op het op de markt brengen van mobiele telefoons speciaal ontworpen voor kinderen**

**Brussel  
16.11.2011**

# **Advies over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de beschikbaarheid van consumenteninformatie over het specifieke energieabsorptietempo, betreffende de reclame voor consumentenproducten die radiogolven uitzenden en betreffende het verbod op het op de markt brengen van mobiele telefoons speciaal ontworpen voor kinderen**

## **1 Inbehandelingneming**

Bij brief van resp. 18 juli 2011 en 29 juli 2011 hebben mevrouw Laurette Onkelinx, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en de heer Paul Magonne, minister van Klimaat en Energie, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (hierna, de Raad) om advies gevraagd over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de beschikbaarheid van consumenteninformatie over het specifieke energieabsorptietempo, betreffende de reclame voor consumentenproducten die radiogolven uitzenden en betreffende het verbod op het op de markt brengen van mobiele telefoons speciaal ontworpen voor kinderen. Het onderzoek van die adviesvragen werd toevertrouwd aan de subcommissie Productnormen voor consumentenproducten die radiogolven uitzenden, die daarvoor is samengekomen op 23 september 2011 in aanwezigheid van mevrouw Marina Lukovnikova, experte inzake geluid en niet-ioniserende straling bij de dienst Productbeleid van de fod "Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu", die het dossier heeft toegelicht. Op basis van haar toelichtingen en van de gedachtewisseling in de genoemde subcommissie heeft het secretariaat een ontwerpadvies opgesteld dat aan de plenaire vergadering van de Raad werd voorgelegd. Deze heeft op 16 november 2011 het navolgende advies uitgebracht.

## **Advies**

## **2 Algemene opmerkingen**

De Raad neemt er akte van dat de rechtsgrond waarop de ministers Onkelinx en Magonne zich baseren om de Raad te raadplegen over het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit, verschillend is. Minister Onkelinx baseert zich op de artikelen 11§2 en 38§2 van de wet van 6 april 2010 betreffende de marktpraktijken en consumentenbescherming, minister Magonne op artikel 19, § 1 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid.

De Raad stelt vast dat de classificatie door het Internationale Agentschap voor Kankeronderzoek (IAKO) van gsm-straling als mogelijk kankerverwekkend (2B<sup>1</sup>) in juni 2011 een belangrijk motief was voor de opstelling van het onderhavige ontwerp van koninklijk besluit.

---

<sup>1</sup> Het niveau van zekerheid wanneer iets geklasseerd wordt als 2B (mogelijk kankerverwekkend bij mensen) is lager dan bij de classificaties 1 (kankerverwekkend) en 2A (waarschijnlijk kankerverwekkend). Wanneer men nog minder aanwijzingen heeft, wordt een stof als 3 (niet te klasseren) beschouwd. Ten slotte is er nog de classificatie 4 (waarschijnlijk niet kankerverwekkend).

De Raad vestigt er evenwel de aandacht op dat over de nefaste gezondheidseffecten van gsm-straling nog geen eenduidig wetenschappelijk bewijs voorhanden is. Inderdaad, zoals werd bevestigd door de vertegenwoordigster van de fod "Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu", zijn de resultaten van de verschillende wetenschappelijke studies<sup>2</sup> naar de mogelijke gezondheidseffecten van elektromagnetische straling afkomstig van onder meer gsm-toestellen en gsm-basisstations niet eenduidig en spreken ze elkaar soms tegen.

De Raad constateert dat het ontwerp van koninklijk besluit waarover hij om advies wordt gevraagd tot doel heeft de maatregelen 2, 3, 6 en 12 te realiseren die worden aangereikt in de resolutie van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers van 26 maart 2009 betreffende een betere beschikbaarstelling van consumenteninformatie bij de aankoop van een gsm en betreffende de bescherming van de gezondheid van de burgers tegen de aan elektromagnetische vervuiling verbonden risico's. Maatregel 2 heeft als doel erop toe te zien dat eenieder die nieuwe telecommunicatie-eindapparatuur te koop aanbiedt, bij elk model een etiket plaatst waarop de SAT<sup>3</sup>-waarde duidelijk leesbaar is. De SAT-waarde geeft "het tempo weer waarin de energie van radiogolven per massa-eenheid biologisch materiaal wordt geabsorbeerd, gemiddeld over het gehele lichaam of over lichaamsdelen<sup>4</sup>". Maatregel 3 zorgt ervoor dat de reclameteksten gegevens bevatten over de SAT-waarde van de telecommunicatie-eindapparatuur waarop ze betrekking hebben. Maatregel 6 impliceert het verbod van op jonge kinderen gerichte reclamecampagnes die gsm-gebruik aanprijzen. Maatregel 12 strekt ertoe op de verpakking en in de verkooppunten van terminals voor mobiele telecommunicatie een waardeschaal aan te brengen waaruit de consument makkelijk kan opmaken wat het stralingsniveau van die terminals is.

Bovendien stelt de Raad vast dat het onderhavige ontwerp van koninklijk besluit er naast de vermelde doelen ook toe strekt een verbod in te stellen voor het op de markt brengen van gsm-toestellen die speciaal voor kinderen werden ontwikkeld.

### 3 Opmerkingen bij artikel 4 van het ontwerp-kb

Artikel 4 schrijft voor dat alle reclame voor consumentenproducten<sup>5</sup> de officiële waarde van het specifieke energieabsorptietempo (SAT-waarde) moet vermelden.

De Raad wijst erop dat het informeren van de consument over de SAT-waarde van gsm-toestellen omwille van de hieronder uiteengezette redenen misleidend kan zijn in die zin dat het aanleiding kan geven tot onnodige paniecreacties of tot een "onterecht" gevoel van absolute veiligheid.

---

<sup>2</sup> De OIVO-brochure "Elektromagnetische straling in de leefomgeving" dd. 2008 geeft een overzicht van de resultaten van een aantal belangrijke wetenschappelijke studies ter zake.

<sup>3</sup> SAT is de afkorting van specifiek energieabsorptietempo. SAT is meer bekend onder de Engelse afkorting SAR (Specific Absorption Rate).

<sup>4</sup> Bron : Artikel 2, 5° van het voorliggende ontwerp-kb.

<sup>5</sup> Bedoeld worden producten waarvoor het meten van de SAT-waarde op EU-vlak verplicht is (nl. mobiele telefoons, DECT-stations en sommige types babyfoons) met uitzondering van de low power products waarvan het gemiddeld vermogen kleiner is dan 20 mW en het piekvermogen kleiner dan 2 W (bluetooth oortje, USB bluetooth sleutel klasse II of III en DECT handset).

Eenzijds kunnen consumenten volgens de Raad in paniek geraken omdat ze niet weten wat de SAT-waarde betekent en welke gevolgen een hogere of lagere SAT-waarde kan hebben voor hun gezondheid. Om onnodige paniecreacties te voorkomen, vindt de Raad dat de consumenten van minstens vier zaken op de hoogte moeten worden gebracht:

- Ten eerste moet hun worden uitgelegd wat de SAT-waarde precies betekent.
- Ten tweede moeten ze weten dat al de op de markt beschikbare gsm's aan de veiligheidsnormen voldoen. Gsm's mogen pas op de markt worden gebracht als ze voldoen aan de Europese R&TTE<sup>6</sup>-richtlijn van 9 maart 1999 die essentiële vereisten vastlegt om storingen te voorkomen en de gezondheid en de veiligheid van de gebruiker en van andere personen te beschermen. Een van die vereisten is de grenswaarde die in de Europese geharmoniseerde technische normen staat vermeld en waaraan de aanbevelingen van de ICNIRP (International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection) ten grondslag liggen, nl. de SAT ten gevolge van elektromagnetische straling bij de blootstelling van het hoofd mag niet hoger zijn dan 2 W/kg. Deze grenswaarde is een veiligheidswaarde die dient om ons hoofd te beschermen tegen het thermisch effect, d.i. de omzetting van elektromagnetische straling in warmte die bij hoge intensiteit tot schade aan de gezondheid leidt. De SAT-waarde van de gsm's die op de markt beschikbaar zijn, ligt in de range van 0,2-1,6 W/kg en is dus kleiner dan 2W/kg. De meest voorkomende SAT-waarden liggen tussen 0,8 en 0,9 W/kg<sup>7</sup>.
- Ten derde moeten ze zich ervan bewust zijn dat de in de reclame vermelde SAT-waarde niet noodzakelijk overeenstemt met de werkelijke SAT-waarde, zoals wordt bevestigd door de fod "Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu"<sup>8</sup>. De SAT-waarde die de producenten voor elk gsm-model moeten meten, is het resultaat van een complexe meting waarbij in de meest extreme omstandigheden wordt getest of het gsm-toestel onder de maximaal toegestane SAT-waarde (2W/kg) blijft. Tijdens de test zendt de gsm aan zijn maximaal vermogen uit en dus geeft de in de reclame vermelde SAT-waarde de theoretisch maximale blootstelling aan elektromagnetische straling weer die een gsm-toestel kan veroorzaken. Maar de werkelijke SAT-waarde kan veel lager liggen want in de praktijk is het zendvermogen van een gsm variabel. Een gsm past zijn zendvermogen automatisch aan in functie van de ontvangstkwaliteit: een betere ontvangst betekent een kleiner zendvermogen. Ook de manier waarop men zijn gsm gebruikt (met een oortje, berichten zenden i.p.v. bellen enzovoort) heeft een invloed op de werkelijke SAT-waarde.
- Ten vierde moeten ze weten dat over de nefaste gezondheidseffecten van gsm-straling nog geen eenduidig wetenschappelijk bewijs voorhanden is.

Anderzijds kunnen consumenten volgens de Raad verkeerdelijk de indruk krijgen dat de aankoop van een gsm met een lage(re) SAT-waarde een lage(re) blootstelling aan elektromagnetische straling garandeert. Verkeerdelijk, want in de praktijk kan het bv. goed zijn dat een gsm met een SAT-waarde van 1,2 W/kg een grotere blootstelling aan elektromagnetische straling veroorzaakt dan een gsm met een SAT-waarde van 1,6 W/kg omdat hij niet "verstandig" wordt gebruikt.

---

<sup>6</sup> R&TTE is de afkorting van Radio and Telecommunications Terminal Equipment.

<sup>7</sup> Bron : de brochure van de fod Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu dd. september 2010 getiteld "Mobiele telefoon en gezondheid. Normen, wetenschappelijke feiten en tips voor verstandig gebruik", blz. 7.

<sup>8</sup> Bron: ibidem, blz. 7.

Bijgevolg pleit de Raad ervoor om de consumenten duidelijk te maken dat “kiezen voor een gsm met een lage(re) SAT-waarde” belangrijk is om hun blootstelling aan gsm-straling te verminderen, maar dat de manier waarop ze hun gsm gebruiken belangrijker is. Bijgevolg vraagt de Raad met aandrang om in eerste instantie “verstandig” gsm-gebruik te promoten. Daartoe kan volgens hem aan de consumenten een aantal praktische tips worden meegegeven, waaronder : de beltijd beperken; berichten sturen i.p.v. bellen ; bij voorkeur bellen op plaatsen met goede ontvangst ; een oortje of de ingebouwde luidspreker gebruiken enzovoort.

#### 4 Opmerkingen bij artikel 3 van het ontwerp-kb

Artikel 3 schrijft voor dat eenieder die een consumentenproduct voor verkoop aanbiedt, ervoor moet zorgen dat de officiële waarde van het specifieke energieabsorptietempo (SAT-waarde) in het verkooppunt bij elk consumentenproduct wordt vermeld op een etiket dat wordt ontworpen zoals omschreven in bijlage I. Dit artikel schrijft ook voor dat bij verkoop op Internet de SAT vermeld wordt samen met de technische karakteristieken van het consumentenproduct, conform hetzelfde gestandaardiseerd model bij bijlage I.

De Raad neemt er akte van dat deze verplichting, die op grond van het voorzorgsbeginsel<sup>9</sup> wordt genomen, ertoe strekt het productbeleid aan te passen aan de nieuwste wetenschappelijke gegevens.

Volgens de Europese Commissie<sup>10</sup> moeten maatregelen die op grond van het voorzorgsbeginsel worden genomen onder meer<sup>11</sup> in verhouding staan tot het gekozen beschermingsniveau en berusten op een onderzoek naar de mogelijke voordelen en kosten van wel of niet handelen (waaronder indien wenselijk en uitvoerbaar een economische kosten-batenanalyse). Rekening houdend hiermee stelt de Raad vast dat bij het voorliggende ontwerp-kb geen begeleidende kosten-batenanalyse is gevoegd die de impact van de hierboven vermelde verplichting op de betrokken economische operatoren in kaart brengt en vraagt hij erover te waken dat het verplicht aanbrengen van de SAT-waarde van gsm's op het verkooppunt zo moet gebeuren dat de kosten voor de betrokken economische operatoren zo klein mogelijk zijn. De Raad waarschuwt ervoor dat het in het ontwerp-kb voorgestelde etiket met verplichte afmetingen en een grafische schaal aanduiding kan indruisen tegen het streven naar een zo laag mogelijke kost, zeker als met kleuren moet worden gewerkt. Een eventuele SAT-waardevermelding, zonder schaal aanduiding, zou gerealiseerd kunnen worden door opname bij de technische gegevens van het toestel in een even groot lettertype als de andere eigenschappen.

---

<sup>9</sup> Het voorzorgsbeginsel houdt in dat de overheid niet hoeft te wachten met het nemen van maatregelen totdat een onomstotelijk bewijs van schadelijke effecten is geleverd.

<sup>10</sup> Zie : Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel, COM(2000)1 definitief van 2 februari 2000, blz. 3.

<sup>11</sup> Onder meer, want andere voorwaarden waaraan dergelijke maatregelen volgens de Europese Commissie moeten voldoen, zijn : bij toepassing niet tot discriminatie leiden ; samenhangen met eerdere soortgelijke maatregelen ; in het licht van nieuwe wetenschappelijke gegevens opnieuw bekeken worden ; aangeven wie de taak heeft om het wetenschappelijk bewijs te verstrekken dat voor een vollediger risico-evaluatie nodig is.

Met betrekking tot de informatie over de SAT-waarde:

Ondanks het feit dat het buiten kijf staat dat het in het ontwerp-kb voorgestelde etiket bepaalde interessante informatie bevat, zijn de dames DUPUIS en JONCKHEERE en de heer VOETS, vertegenwoordigers van de vakbondsorganisaties, van oordeel dat het de consument een verkeerde indruk over de veiligheid van het toestel kan geven. De in het ontwerp-kb voorgestelde manier om de SAT-waarde op het etiket weer te geven (de 5 vakken) zou de consument immers ten onrechte de indruk kunnen geven dat een gsm met een hogere SAT-waarde meer aangewezen is dan een gsm met een lagere SAT-waarde. Ten slotte vertelt het etiket de consument niets over de betekenis van de SAT-waarde of over de verschillende vakken, waardoor deze verkeerd kunnen worden geïnterpreteerd.

De dames CALLENS, MATTHEUWS en SLANGEN en de heren BORTIER, DERIDDER, GOTZEN en NOTREDAME, vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties, geloven niet dat de informatie over de SAT-waarde op zich interessant is omdat die slechts iets vertelt over theoretische maximale blootstelling van het toestel.

Met betrekking tot de maatregel die ertoe strekt de SAT-waarde van consumentenproducten te vermelden in de verkooppunten:

De dames DUPUIS en JONCKHEERE en de heer VOETS, vertegenwoordigers van de vakbondsorganisaties, onderschrijven deze maatregel voor toestellen die een significante effectieve absorptie teweegbrengen, zoals bv. de gsm. Het nut van de maatregel geldt namelijk vooral bij toestellen die in de buurt van het lichaam worden gebruikt en waarvan de elektromagnetische energie door de gebruikers effectief wordt geabsorbeerd. In Frankrijk bestaat de wettelijke verplichting al om de SAT-waarde van gsm-toestellen op het verkooppunt aan te duiden.

De dames CALLENS, MATTHEUWS en SLANGEN en de heren BORTIER, DERIDDER, GOTZEN en NOTREDAME, vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties, kunnen deze maatregel niet ondersteunen omdat ze twijfels hebben over de relevantie van de SAT-informatie. Deze vertelt alleen iets over de theoretisch maximale blootstelling die het toestel kan afgeven maar niet over de actuele blootstelling wanneer het toestel in de praktijk wordt gebruikt."

De Raad stelt vast dat de SAT-waarden van de meeste gsm-toestellen reeds terug te vinden zijn in hun gebruiksaanwijzing, op de websites van hun producent of op de website van het Mobile Manufacturers Forum [www.mmfa.info/public/sar.cfm](http://www.mmfa.info/public/sar.cfm). Onafgezien daarvan pleit de Raad voor de ontwikkeling van een officiële, door de overheid beheerde en gecontroleerde databank waarin de SAT-waarden van alle gsm-toestellen worden opgenomen omdat hij het belangrijk vindt dat de handelaars de correcte SAT-waarden van de gsm-toestellen op een eenvoudige wijze kunnen terugvinden.

Daarnaast merkt de Raad op dat hij uit het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit niet kan opmaken of de verplichting om de SAT-waarde in de verkooppunten te vermelden ook geldt in geval van particuliere verkopen, tweedehandsverkopen en verkopen op (rommel)markten. Bijgevolg vraagt hij om dit punt te verduidelijken.



Tevens is de Raad van mening dat een Europese aanpak van de problematiek wenselijk is. De Raad is van oordeel dat een harmonisatie op Europees niveau een efficiëntere, nuttigere en eenvoudiger verstaanbare manier van communicatie over de SAT-waarde met zich brengt en minder verstorend werkt op de concurrentiepositie dan de nationale aanpak die in het ontwerp-kb wordt voorgesteld. De efficiëntie van een Europese aanpak wordt geïllustreerd door de aanpak in andere domeinen, zoals het energielabel. Dat label moet volgens verschillende Europese richtlijnen (92/75/CEE, 94/2/CE, 95/12/CE, 96/89/CE en 2003/66/CE) worden meegeleverd bij de verkoop van onder andere auto's, elektrische apparaten, lampen en gebouwen. De informatie die erop staat, laat de consument toe in één oogopslag vast te stellen welke auto's, elektrische apparaten, lampen en gebouwen energiezuinig zijn.

Nog steeds in dezelfde gedachtengang is de Raad van oordeel dat informatiebrochures en -campagnes de beste communicatie-instrumenten zijn om de consumenten te informeren over de mogelijke risico's die ze lopen bij het gebruik van toestellen die radiogolven uitzenden. Bovendien vindt hij dat in deze brochures en campagnes de klemtoon moet worden gelegd op een gepast gebruik van de gsm aangezien dat een veel grotere rol speelt dan de SAT-waarde om een lage blootstelling te garanderen. De Raad is dus van mening dat het vermelden van de SAT-waarden zonder begeleidende informatiebrochures of-campagnes weinig zin heeft.

## **5 Opmerking bij artikel 5 van het ontwerp-kb**

Artikel 5 verbiedt reclame die het gsm-gebruik bij kinderen jonger dan 12 jaar aanprijst. Onder reclame worden hier kinderprogramma's op radio en televisie, kindertijdschriften of ander drukwerk bestemd voor kinderen en op kinderen gerichte websites verstaan.

De Raad onderschrijft deze verbodsmaatregel omdat experts terzake iedereen (in het bijzonder kinderen) aanraden om de blootstelling aan gsm-straling zo veel mogelijk te beperken, maar vestigt er de aandacht op dat hiermee niet kan worden vermeden dat kinderen geconfronteerd worden met advertenties voor gsm's in andere reclamekanalen zoals kranten, tijdschriften en televisie.

## **6 Opmerkingen bij artikel 6 van het ontwerp-kb**

Artikel 6 stelt een verbod in voor het op de markt brengen van speciaal voor kinderen ontworpen mobiele telefoons. De Raad stelt vast dat deze voorzorgsmaatregel ingegeven is door verschillende overwegingen. Om te beginnen zal de cumulatieve blootstelling aan gsm-straling van de huidige generatie kinderen en adolescenten bij hun volwassenheid veel groter zijn dan die van de huidige volwassenen. Bovendien vormt de recente classificatie van gsm-straling als mogelijk kanker-verwekkend door het IAKO een bijkomende reden om de nodige voorzorgen te nemen.

De Raad wijst erop dat met dit verbod niet kan worden uitgesloten dat kinderen aan gsm-straling worden blootgesteld omdat het best mogelijk is dat ze van hun ouders een gewoon gsm-toestel krijgen. De Raad vindt dat de ouders ervan bewust moeten worden gemaakt dat het hun verantwoordelijkheid is om met hun kind(eren) te bespreken hoe ze hun gsm-toestel moeten gebruiken om zo weinig mogelijk aan gsm-straling te worden blootgesteld (bv. berichten sturen of spelen mag, maar bellen enkel als het nodig is).

Hij betreurt dat het ontwerp van koninklijk besluit dat ter advies voorligt, geen definitie van “speciaal voor kinderen ontworpen gsm’s” omvat. Bijgevolg vraagt hij om “speciaal voor kinderen ontworpen gsm’s” te definiëren en om de leeftijdsklasse aan te geven van de kinderen voor wie deze gsm’s worden ontworpen. Bij het bepalen van de leeftijdsklasse moet volgens de Raad rekening worden gehouden met de ontwikkeling van het hoofd en de hersenen bij kinderen. De groei van het hoofd en de hersenen gebeurt voornamelijk in de eerste tien levensjaren. Ook de dikte van het oor stijgt met de leeftijd<sup>12</sup>.

## 7 Andere opmerkingen

Aangezien op basis van de huidige wetenschappelijke kennis gezondheidsrisico's bij langdurig en veelvuldig gsm-gebruik niet kunnen worden uitgesloten, onderstreept de Raad dat verder onderzoek naar eventuele gezondheidseffecten van gsm-gebruik op lange termijn nodig is. Er zijn echter nog maar weinig mensen die al meer dan 20 jaar een gsm gebruiken en de latentietijd voor het ontwikkelen van een ziekte zoals kanker is vaak langer.

-----

---

<sup>12</sup> Bron : Advies van het steunpunt Milieu en Gezondheid dd. 2007 betreffende het gsm-gebruik door kinderen, blz. 4.

Woonden, onder het voorzitterschap van de heer R. TOLLET, voorzitter van de Raad, de plenaire vergadering van 16 november 2011, bij:

**Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties van de industrie en van het bank- en verzekeringswezen:**

mevrouw CALLENS en de heer DERIDDER

**Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de ambachten, de kleine en middelgrote handelsondernemingen en de kleinindustrie vertegenwoordigen:**

mevrouw MATTHEUWS en de heer BORTIER

**Leden benoemd op voorstel van de landbouworganisaties:**

de heer GOTZEN

**Leden benoemd op voorstel van de federale socialprofitsector in België:**

mevrouw SLANGEN

**Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de arbeiders vertegenwoordigen:**

Algemeen Belgisch Vakverbond : de heer VOETS

Algemeen Christelijk Vakverbond : mevrouw DUPUIS

Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België: mevrouw JONCKHEERE

**Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de verbruikscöperaties vertegenwoordigen:**

de heer NOTREDAME