

Vergaderjaar 1999–2000

27 091

Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Technische verbeteringen en aanpassingen)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 maart 2000 en het nader rapport d.d. 25 april 2000, aangeboden aan de Koningin door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 februari 2000, no. 00.000746, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J. F. Hoogervorst, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Technische verbeteringen en aanpassingen).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 februari 2000, nr. 00.000746, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 maart 2000, nr. W12.00.0054/IV, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel brengt wijzigingen aan in de Arbeidsomstandighedenwet 1998 voor een juiste toepassing van Europese regelgeving op het gebied van veiligheid en gezondheid van werknemers, voor een toereikende handhaving van het boeteregime en voor het aanbrengen van redactionele verbeteringen. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar plaatst daarbij de volgende kanttekening.

De Raad van State kan zich met het voorstel van wet verenigen, maar plaatst één kanttekening met het advies daaraan aandacht te schenken. In het navolgende wordt hier op ingegaan.

In de memorie van toelichting wordt meegedeeld² dat de aanpassing van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 mede plaatsvindt om tegemoet te komen aan de wensen van de Europese Commissie. Op dit punt wordt verwezen naar de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid J. F. Hoogervorst aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.³ In die brief is aangegeven dat het belangrijkste punt van kritiek van de Commissie is dat in de Arbeidsomstandighedenwet 1998 geen voorrang voor een interne arbodienst, boven inschakeling van een externe arbodienst is opgenomen. De regering is, aldus deze brief, van oordeel dat de Kaderrichtlijn veiligheid en gezondheid⁴ (hierna: de Kaderrichtlijn) zich er niet tegen verzet dat de werkgever de keuze wordt gelaten voor een interne dan wel een externe arbodienst en is dan ook niet voornemens de wet op dit punt aan te passen.⁵

¹ De voetnoot op stuk nr. 3 dient te vervallen.

² Memorie van toelichting, Algemeen, vierde alinea.

³ Kamerstukken II 1998/99, 25 879, nr. 47.

⁴ Richtlijn nr. 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PbEG L 183).

⁵ Idem; bladzijde 4.

In de memorie van toelichting wordt op het standpunt van de regering niet ingegaan. De Raad van State adviseert dit standpunt nader uiteen te zetten en vraagt daarbij in het bijzonder aandacht te geven aan de volgende vragen.

In artikel 1, derde lid, van de Kaderrichtlijn wordt bepaald dat de richtlijn geen afbreuk doet aan de bestaande of toekomstige nationale en communautaire bepalingen die gunstiger zijn voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.

Artikel 7 van de Kaderrichtlijn bevat de verplichting een interne dienst in het leven te roepen, tenzij de mogelijkheden in het bedrijf en/of de inrichting onvoldoende zijn om de beschermings- en preventie-activiteiten te organiseren.

De vermelde bepalingen roepen de vraag op of de Kaderrichtlijn ertoe verplicht om voor ieder bedrijf afzonderlijk na te gaan of de oprichting van een interne dienst onvoldoende mogelijk is voordat aan het beoordeelde bedrijf wordt toegestaan, gebruik te maken van een externe arbodienst. Als van een bedrijf wordt vastgesteld dat het oprichten van een interne arbodienst mogelijk is, roept dit weer de vraag op of alleen van de verplichting tot oprichting van een interne arbodienst kan worden afgeweken indien de keuze voor een externe dienst gunstiger is voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.

In de memorie van toelichting wordt meegedeeld dat de aanpassing van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 mede plaatsvindt om tegemoet te komen aan de wensen van de Europese Commissie. De Europese Commissie had drie punten van kritiek. Aan twee punten van kritiek wordt bij dit wetsvoorstel tegemoet gekomen. Het derde punt van kritiek van de Europese Commissie richt zich op het gegeven dat de Arbeidsomstandighedenwet 1998 geen voorrang kent voor een interne arbodienst boven inschakeling van een externe arbodienst. Het standpunt uit de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1998/99, 25 879, nr. 47), waarnaar de Raad van State verwijst is met de volgende overwegingen richting Europese Commissie onderbouwd.

Ingevolge het eerste lid van artikel 7 van de Richtlijn nr. 89/391/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 juni 1998 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PbEG L 183, hierna genoemd: de kaderrichtlijn) is de werkgever verplicht om één of meer werknemers aan te wijzen die zich met preventieve activiteiten op het gebied van veiligheid en gezondheid moeten bezighouden. Artikel 7, derde lid, van de kaderrichtlijn bepaalt dat indien de mogelijkheden in het bedrijf of de inrichting onvoldoende zijn om beschermings- en preventieactiviteiten te organiseren, de werkgever een beroep moet doen op deskundigen van buiten het bedrijf of de inrichting. De Commissie interpreteert de kaderrichtlijn zo dat de werkgever verplicht is deze activiteiten binnenshuis te organiseren, en dat hij alleen als dat bij gebrek aan geschoold personeel niet kan, verplicht en bevoegd is die deskundigheid buitenshuis te betrekken. In de zienswijze van de Nederlandse wetgever laat de kaderrichtlijn toe dat aan de werkgever vrijheid wordt gegeven bij de keuze voor een interne of een externe arbodienst.

De kaderrichtlijn heeft onder meer tot doel het waarborgen van een systematische en preventieve aandacht voor arbeidsomstandigheden en beroepsrisico's in het bedrijf zelf en legt daartoe aan de werkgever tal van verplichtingen op. De wijze van organisatie van beschermings- en preventieactiviteiten is niet zelf het doel, maar een middel om dit doel te bereiken. De kaderrichtlijn is gebaseerd op artikel 118 A van het EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 137 EG) en stelt minimumvoorschriften vast om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te waarborgen. Het staat de lidstaten in dit verband vrij om verdergaande eisen aan de werkgever te stellen dan uit de kaderrichtlijn voortvloeit. Mits wordt gewaarborgd dat in het bedrijf zelf systematisch en preventief aandacht wordt besteed aan arbeidsomstandigheden en beroepsrisico's, kunnen de lidstaten aan de organisatie van beschermings- en preventieactiviteiten meer, specifiekere en strengere eisen stellen dan de minimumvoorschriften van de kaderrichtlijn doen, en is er in dat geval geen sprake van een gebrekkige omzetting van de kaderrichtlijn. Het

volgen van de zienswijze van de Commissie zou met zich mee kunnen brengen dat de (hoge) deskundigheidseisen in de arboreggeving verlaagd zouden moeten worden aangezien in het algemeen alleen zodoende voorkeur voor een interne arbodienst mogelijk zou zijn. Door een verlaging van de deskundigheidseisen zou afbreuk worden gedaan aan de bescherming van de werknemers. Artikel 1, derde lid, van de kaderrichtlijn bepaalt voorts dat de kaderrichtlijn geen afbreuk doet aan de bestaande of toekomstige nationale en communautaire bepalingen die gunstiger zijn voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk. Van deze bevoegdheden heeft Nederland gebruik gemaakt door bij gelegenheid van implementatie van de kaderrichtlijn een hoogwaardig landelijk dekkend stelsel van arbodiensten voor te schrijven met meer preventietaken dan waartoe de kaderrichtlijn verplicht.

Artikel 7, derde lid, van de kaderrichtlijn is volledig in Nederlands recht omgezet. Er bestaat geen aanleiding om met betrekking tot de in- en externe arbodiensten verandering in het wetsvoorstel aan te brengen.

In het aldus beargumenteerde standpunt is aandacht besteed aan de vragen die de Raad van State in zijn advies noemt. Omdat dit standpunt niet leidt tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 in dit wetsvoorstel, ligt het niet in de rede daarop in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel in te gaan. De door de Raad van State gevraagde uiteenzetting is hiermee voldoende gegeven.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting de bestaande uitleg van de wet te bevestigen dat ongevallen in het woon-werkverkeer buiten de ongevalsdefinitie van de wet vallen en dat onder «opname in een ziekenhuis» (als indicator voor een ernstig en dus meldingsplichtig ongeval) niet wordt verstaan poliklinische behandeling.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst