



105

Besluit van 15 februari 1999 tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit betreffende een vervangingsplicht ten aanzien van vluchtige organische stoffen

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J.F. Hoogervorst, van 30 september 1998, directie Arbeidsomstandigheden, nr. ARBO/AMIL/9800511;

Gelet op de artikelen 24, 27, eerste lid, en 41, derde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet;

Gezien het advies van de Sociaal-Economische Raad van 15 mei 1997, nr. 97/33;

De Raad van State gehoord (advies van 15 oktober 1998, nr. W12.98.0454);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J.F. Hoogervorst, van 9 februari 1999, directie Arbeidsomstandigheden, nr. ARBO/AMIL/99/5973;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Arbeidsomstandighedenbesluit¹ wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 4.9, tiende lid, wordt onder verlettering van de onderdelen d en e tot e en f, een onderdeel ingevoegd, luidende:

d. vluchtige organische stoffen en producten die deze stoffen bevatten als bedoeld in afdeling 6A, voor zover daarop de vervangingsplicht, bedoeld in artikel 4.62b van toepassing is.

B

Na afdeling 6 van hoofdstuk 4 wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

Artikel 4.62a Definitie

Voor de toepassing van deze afdeling wordt verstaan onder vluchtige organische stoffen: organische verbindingen en mengsels hiervan, die bij 293,15 K een dampspanning hebben van ten minste 0,01 kPa dan wel een overeenkomstige vluchtigheid bij de specifieke gebruiksomstandigheden.

Artikel 4.62b Voorkomen van blootstelling; vervangen

Ten aanzien van bij ministeriële regeling aangewezen werkzaamheden wordt het gevaar van blootstelling van werknemers aan vluchtige organische stoffen zoveel mogelijk voorkomen door vluchtige organische stoffen te vervangen door onschadelijke of minder schadelijke stoffen of door producten die vluchtige organische stoffen bevatten te vervangen door bij ministeriële regeling ten aanzien van die werkzaamheden aangewezen producten.

C

In artikel 9.5, onder c, wordt na «4.61» ingevoegd « ,4.62b» en wordt «9.2.1.6,» vervangen door «9.15,».

D

Na artikel 9.16 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 9.16a Vrijstelling of ontheffing vervangingsplicht vluchtige organische stoffen

1. Vrijstelling of ontheffing van artikel 4.62b kan uitsluitend worden verleend in gevallen waarin het technisch niet uitvoerbaar is om onschadelijke of minder schadelijke stoffen of producten te gebruiken dan vluchtige organische stoffen of producten die deze stoffen bevatten.
2. Op werkzaamheden waarvoor vrijstelling of ontheffing is verleend van artikel 4.62b, is, in afwijking van artikel 4.9, tiende lid, onder d, artikel 4.9 van toepassing.

¹ Stb. 1997, 60, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 7 december 1998, Stb. 691.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 13 april 1999, nr. 70.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Lech, 15 februari 1999

Beatrix

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

Uitgegeven de *negende* maart 1999

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen

1 Inleiding

Dit besluit strekt tot het vaststellen van een bijzondere regeling ter preventie van het Organisch Psychosyndroom (OPS). OPS is een ernstige aandoening van het zenuwstelsel die kan worden veroorzaakt door de beroepsmatige blootstelling aan vluchtige organische stoffen, waarvan er velen worden toegepast als oplosmiddel¹. Het besluit is door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezegd aan de Tweede Kamer in diens antwoord op de vragen van het Kamerlid, de heer Vreeman, over de mogelijkheden voor preventieve maatregelen met betrekking tot OPS (aanhangsel Handelingen II 1994/95, nr. 96).

2 Vluchtige organische stoffen en OPS

Vluchtige organische stoffen, waaronder vele oplosmiddelen, vinden op grote schaal uiteenlopende toepassing. Ze worden gebruikt in verf en drukinkt, ontvettingsmiddelen, lijmen en in diverse chemische processen. Blootstelling vindt met name plaats via de ademhaling maar ook via de huid. In Nederland worden naar schatting 500 000 mensen regelmatig beroepsmatig blootgesteld aan vluchtige organische stoffen. Van situaties met aanzienlijke blootstelling is met name sprake bij schilders, verfspuiters, vloerenleggers, werknemers in drukkerijen, kunststofverwerkers en laboranten. Het neurologisch klachtenpatroon dat kan voortkomen uit chronische beroepsmatige blootstelling aan vluchtige organische stoffen en dat wordt aangeduid met het begrip Organisch Psychosyndroom (OPS), leidt bij aanhoudende blootstelling uiteindelijk tot arbeidsuitval, die veelal definitief is. Het optreden van OPS is vastgesteld bij werknemers in onder meer de grafische industrie, de bouwrijverheid, de kunststofindustrie, de metaalindustrie en laboratoria. Voor OPS is geen therapie beschikbaar. Herstel kan alleen optreden indien in een vroeg stadium de blootstelling wordt beëindigd.

Dat beroepsmatige blootstelling aan vluchtige organische stoffen tot ernstige nadelige effecten op de gezondheid kan leiden is al langer bekend. Met name in de Scandinavische landen zijn de effecten bij onder andere schilders reeds in de jaren '70 onderkend. Grote aantallen OPS-slachtoffers kwam men hier op het spoor. Voor Nederland zijn geen betrouwbare cijfers over de prevalentie en incidentie van OPS door beroepsmatige blootstelling aan vluchtige organische stoffen voorhanden. Dit vindt mede zijn oorzaak in de enigszins gebrekkige registratie van beroepsziekten in Nederland. Gelet op de vergelijkbaarheid van Nederland en Scandinavische landen wat betreft arbeidsomstandigheden, samenstelling van de beroepsbevolking en industriële activiteiten, kan op basis van de Scandinavische cijfers worden geschat dat het aantal OPS-slachtoffers in Nederland thans circa 2500 bedraagt, en dat dit aantal met 30–300 per jaar toeneemt. Op dit moment melden zich in ons land jaarlijks circa 250 patiënten met een klachtenpatroon dat OPS doet vermoeden aan voor onderzoek naar de relatie van hun klachten en mogelijke blootstelling aan vluchtige organische stoffen bij hun arbeid. Naar schatting 25% van deze groep wordt definitief als OPS-patiënt aangemerkt. Patiënten worden met name aangetroffen onder de beroepen schilder, (auto-)spuiter, drukker, stoffeerder, parketlegger en laborant. (Studie S-186, Ministerie SZW, 1995 ; Rapportage 1997, Nederlands Centrum voor Beroepsziekten, Amsterdam).

¹ In het voortraject van dit besluit zijn de stoffen die in verband worden gebracht met het ontstaan van OPS voornamelijk aangeduid met de term «oplosmiddelen». Omdat met de aanduiding «oplosmiddelen» slechts een beperkt deel van de stoffen die in verband worden gebracht met het ontstaan van OPS worden beschreven, wordt, in het verlengde van de definitie die in dit besluit wordt gehanteerd, in het vervolg van deze toelichting gesproken over «vluchtige organische stoffen».

3 Huidige regelgeving

De meest evidente problemen met de beheersing van blootstelling aan vluchtige organische stoffen doen zich voor in werksituaties met een ongeregeld karakter, waar het treffen van noodzakelijke structurele voorzieningen in de vorm van afzuiging en/of ventilatie ter reductie van de blootstellingsniveau's, in praktische zin problematisch is en daarom veelal achterwege blijft. Men moet daarbij bijvoorbeeld denken aan het schilderen van ruimten en lijmen van stofferingsmateriaal in de bouwrijverheid. Feitelijk is in die situaties blootstelling alleen te voorkomen door het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals ademhalingsmaskers. Naast het gegeven dat de inzet van deze persoonlijke beschermingsmiddelen als structurele maatregel ongewenst is, blijft dit in de praktijk in veel gevallen ook achterwege, omdat het langdurig gebruik ervan zeer belastend is.

De geëigende preventiemaatregel is in dergelijke situaties het vervangen van producten met (zeer) hoge gehalten aan vluchtige organische stoffen door producten die geen of veel minder vluchtige organische stoffen bevatten, uiteraard voorzover dit technisch mogelijk is. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat toepassing van de laatstgenoemde categorie producten voor lijm en schilderwerkzaamheden in de bouwrijverheid tot aanzienlijke lagere blootstelling van betrokken werknemers leidt. (Studie S-169, Ministerie SZW) Maar ook in werksituaties die een minder ongeregeld karakter dragen en waarin producten met hoge gehalten aan vluchtige organische stoffen veelvuldig worden toegepast, kunnen zich hoge blootstellingen aan dergelijke stoffen voordoen. Gezien de ernst van de risico's dient ook daar de nadruk te liggen op vervanging als primaire beheersmaatregel. Dergelijke situaties doen zich bijvoorbeeld voor in de grafische -, de metaal- en de hout- en meubelindustrie.

Het bestaand wettelijke kader voor beheersing van blootstelling aan vluchtige organische stoffen, waaronder oplosmiddelen, zoals opgenomen in artikel 4.9 van hoofdstuk 4 van het Arbeidsomstandighedenbesluit (Arbobesluit) inzake gevaarlijke stoffen en biologische agentia, verplicht de werkgever tot het nemen van beheersmaatregelen volgens de zogenoemde «arbeidshygiënische strategie». Volgens deze strategie dienen maatregelen steeds op een zo hoog mogelijk hiërarchisch niveau getroffen te worden. Dat betekent dat primair de bron van de blootstelling bestreden dient te worden, met name door middel van het toepassen van stoffen die tot minder of geen gevaar voor de gezondheid van werknemers leiden (vervanging). Deze vervanging of eliminatie van de bron van die blootstelling, wordt volgens de stand van de arbeidshygiëne sinds jaar en dag als het meest wenselijk en effectief beschouwd. Indien eliminatie van de bron redelijkerwijs niet mogelijk is kan worden uitgeweken naar in de hiërarchie lager geplaatste maatregelen als ventilatie, afzuiging en afscherming. Het treffen van structurele maatregelen als ventilatie en afzuiging van de verontreinigde lucht op de werkplek is in stationaire situaties eenvoudiger te realiseren dan op werkplekken met een ongeregeld karakter, zoals dat bij het verven en lijmen in binnensituaties het geval is. In uiterste geval dient het blootstellingsgevaar te worden voorkomen door het gebruik van persoonsgebonden beschermingsmiddelen als maskers.

Het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen mag echter niet worden beschouwd als structurele maatregel.

Dit thans beschikbare wettelijk instrumentarium voor beheersing van blootstelling aan gevaarlijke stoffen blijkt in een aanzienlijk deel van de werksituaties waarin sprake is van toepassing van vluchtige organische stoffen, niet adequaat, met name in de genoemde werksituaties met een ongeregeld karakter. Dit hangt sterk samen met de omstandigheid, dat op

grond van de huidige voorschriften de normadressaat (de werkgever) bij het moeten voldoen aan de wettelijk vastgelegde voorkeur voor bronmaatregelen zoals vervanging, een beroep kan doen op het zogenoemde redelijkerwijsbeginsel. Dit betekent dat indien bronmaatregelen zoals vervanging of het verwerken van gevaarlijke stoffen in een gesloten systeem, redelijkerwijs, dat wil zeggen, afgewogen tegen de achtergrond van technische, economische of operationele aspecten, naar het oordeel van de individuele werkgever niet haalbaar zijn, in principe mag worden uitgeweken naar een lager maatregelen-niveau. Als gevolg hiervan is vervanging van risicovolle stoffen niet alleen afhankelijk van de beschikbaarheid van goede alternatieven, maar zijn ook andere afwegingen op bedrijfsniveau evenzeer van belang.

Het is vervolgens aan de Arbeidsinspectie om in elk individueel geval te beoordelen of de werkgever bij het afwijken van de door de wetgeving opgelegde prioriteit in beheersmaatregelen, waaronder met name vervanging, terecht een beroep heeft gedaan op het redelijkerwijsbeginsel. Feitelijk vereist dit niet alleen een gedetailleerd technisch inzicht of in een gegeven situatie een geschikt alternatief product ter vervanging voorhanden en toepasbaar is, maar ook of van het betreffende bedrijf de kosten van te treffen omschakelingsinvesteringen in redelijkheid kunnen worden gevergd.

Het aldus op bedrijfsniveau handhaven van deze als doelvoorschrift geformuleerde vervangingsplicht door de Arbeidsinspectie is, gelet op het bovenstaande, buitengewoon complex en arbeidsintensief.

Het doelvoorschrift tot bronbestrijding bij blootstelling aan gevaarlijke stoffen zoals opgenomen in het Arbobesluit, biedt in beginsel ruimte voor maatwerk op branche- en ondernemingsniveau en nodigt daarmee nadrukkelijk uit tot zelfwerkzaamheid van sociale partners in de betrokken sectoren.

Het lukt echter betrokken werkgevers en werknemers nauwelijks om binnen de kaders van het bovenbeschreven wettelijk instrumentarium tot vrijwillige effectieve afspraken te komen over vervanging van (producten met hoge gehalten aan) vluchtige organische stoffen. Ook in die gevallen waarin wel concrete doelstellingen zijn afgesproken tussen partijen is het waargenomen effect in afzonderlijke bedrijven tot nu toe gering geweest. De tussen werkgevers en werknemers in de schilderbranche en verfindustrie gesloten Verfovereenkomst die tot doel had het gebruik van minder schadelijke verfproducten te stimuleren, heeft, hoewel succesvol op andere deelgebieden, niet geleid tot substantiële verschuiving naar de toepassing van verfproducten met minder vluchtige organische stoffen (evaluatie Verfovereenkomst 1997).

Dit ondanks het feit, dat dergelijke producten voor binnentoepassingen in technische zin de klassieke verfproducten met hoge gehalten aan vluchtige organische stoffen kunnen vervangen en sedert een tiental jaren ook beschikbaar zijn. Belangrijke oorzaak voor het geringe effect van deze overeenkomst is het feit dat ten aanzien van de reductie van het oplosmiddelgehalte in verven geen concrete doelen en termijnen zijn gesteld.

Op dit aspect beperkte de overeenkomst zich tot een algemeen geformuleerde inspanningsverplichting van partijen. Hetzelfde geldt voor de overeenkomst die tussen de Rijksoverheid en diverse bedrijfssectoren is gemaakt in het kader van het terugdringen van emissies van koolwaterstoffen naar het milieu, het zogenoemde programma KWS-2000. Met name in de sectoren van de bouwnijverheid, autospuiterijen, timmer- en metaalindustrie blijft de tot nu toe gehaalde reductie in dit programma (ver) achter bij de beoogde doelstelling.

Zo is in deze sectoren in 1996 voor 40 tot 65% van de voor dat jaar gestelde reductie gehaald. Binnen deze sectoren valt met name het ver achterblijven van de productgroep bouwverven op.

Dat de gewenste vervanging onvoldoende doorzet in bovengenoemde en andere sectoren waarin OPS een aanzienlijk beroepsgebonden gezondheidsrisico vormt, wordt tevens bevestigd door recent onderzoek van de Arbeidsinspectie (Resultaten van een onderzoek naar toepassing van organische oplosmiddelen, Arbeidsinspectie, februari 1997). Uit dit onderzoek naar de toepassing en het gebruik van producten die vluchtige organische stoffen bevatten blijkt, dat minder dan éénderde van de onderzochte werkgevers die deze producten toepasten, deze inmiddels heeft vervangen door minder schadelijke producten.

De helft van de werkgevers heeft daartoe ook nog geen initiatieven ondernomen.

Het als doelvoorschrift geformuleerde huidig wettelijk instrumentarium ter beheersing van blootstelling aan stoffen biedt, gelet op de geringe mogelijkheden voor het afdwingen van vervanging als beheersmaatregel op bedrijfsniveau en de geringe effectiviteit van zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers in de meest betrokken bedrijfstakken, onvoldoende waarborgen voor preventie van een zodanig ernstige aandoening als OPS. Het invoeren en handhaven van meer specifieke regelgeving in de vorm van middelvoorschriften gericht op verplichte vervanging in die situaties die als bijzonder risicovol moet worden beschouwd, is daarom aangewezen.

In die werksituaties dat vervanging van (producten met hoge gehalten aan) vluchtige organische stoffen (nog) niet mogelijk is, wordt volstaan met het gericht inzetten van het bestaand wettelijk instrumentarium, door voor de meer risicovolle situaties beleidsregels op te stellen, waarin wordt vastgelegd op welke concrete wijze naar het oordeel van de Arbeidsinspectie aan de verplichting tot het treffen van andere bronmaatregelen dan vervanging zou dienen te worden voldaan.

Ter verhoging van de effectiviteit van de naleving van de nieuwe en bestaande regelgeving, zijn flankerende beleidsmaatregelen voorzien zoals intensivering van de handhavingsinspanning, gerichte voorlichting in samenwerking met de betrokken sectoren en invoering van herkenbare etikettering ter onderscheiding van te vervangen en vervangende producten.

4 Buitenland

Er bestaat geen specifieke EU-regelgeving voor het beroepsmatige gebruik van producten die vluchtige organische stoffen bevatten. Op korte termijn zijn vanuit de Commissie van de Europese Gemeenschappen ook geen initiatieven te verwachten op het gebied van regulering van het gebruik van vluchtige organische stoffen uit een oogpunt van arbeidsbescherming. Vanuit ons land is door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid recentelijk een initiatief genomen om de Europese Commissie te bewegen de problematiek van OPS te onderzoeken en met voorstellen te komen voor maatregelen op communautair niveau. Het resultaat hiervan is dat er onder het Finse voorzitterschap, in de tweede helft van 1999, een Europese bijeenkomst georganiseerd zal worden over OPS.

Wat betreft de bescherming van het milieu is door de Raad van Europese Milieuministers op de vergadering van 19 juni 1997 een resolutie aangenomen, waarin de Europese Commissie wordt uitgenodigd om op zo kort mogelijke termijn met een voorstel voor een productrichtlijn te komen. Deze resolutie is tijdens de vergadering van Europese Milieuministers van 23 maart 1998 nogmaals onder de aandacht van de Europese Commissie gebracht. Een eerste ontwerp zal naar verwachting nog vóór de zomer van 1999 worden gepubliceerd.

Hoewel de totstandkoming van een dergelijke richtlijn gunstige neveneffecten zal hebben voor de beroepsmatige blootstelling aan deze

stoffen, moet worden geconstateerd dat bedoelde EU-richtlijn, gezien de ernst en omvang van de Nederlandse OPS-problematiek op korte termijn onvoldoende soelaas biedt.

In een aantal Europese lidstaten zijn door middel van nationale wetgeving op verschillende wijzen beperkingen aangebracht op het gebruik van producten die vluchtige organische stoffen bevatten. Zo kent Duitsland technische richtlijnen voor de vervanging van oplosmiddelen in tapijt- en parketlijmen, alsmede in parketlakken.

Denemarken hanteert een wettelijk systeem waarin producten worden ingedeeld op grond van hun giftigheid en vluchtigheid. In dit systeem wordt ten aanzien van specifieke arbeidssituaties voorgeschreven welke producten daarbij mogen worden gebruikt en welke beheersmaatregelen moeten worden getroffen. Sinds de introductie van dit systeem – eerst op grond van afspraken tussen sociale partners, later op wettelijke grondslag – neemt het aantal nieuwe OPS-patiënten in Denemarken gestaag af.

In Zweden bestaat een algemene vervangingsplicht voor het beroepsmatig gebruik van producten die vluchtige organische stoffen bevatten.

Ten slotte zijn in Oostenrijk wettelijke grenzen vastgesteld voor het gehalte aan bepaalde vluchtige organische stoffen in onder andere verf, lak, afbijtmiddelen en kleefmiddelen bij beroepsmatige toepassing daarvan.

5 Raakvlakken met overig rijksbeleid

Het voorgenomen beleid ter preventie van OPS kent raakvlakken met het milieubeleid. In het kader van het Nationaal Milieubeleidsplan wordt door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in nauwe samenwerking met de betrokken branches, het eerdergenoemde programma KWS-2000 uitgevoerd. Dit programma is gericht op vrijwillige afspraken over drastische reductie van de uitwerp van vluchtige organische stoffen, waaronder oplosmiddelen. Doelstelling van het totale programma is in het jaar 2000 te komen tot een nationale reductie van 50% in de emissie van vluchtige organische stoffen ten opzichte van 1985. Naast de beoogde invloed op de milieukwaliteit – bescherming van de ozonlaag – is er tevens een gunstige invloed op de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden; een verminderd gebruik van producten die vluchtige organische stoffen bevatten kan immers leiden tot een verminderde blootstelling aan deze stoffen. Het beleid van de Rijksgebouwendienst is er reeds op gericht om daar waar mogelijk, minder schadelijke verven toe te doen passen. Zo is voorgeschreven dat in zowel nieuwbouw- als onderhoudsbestek voor gebouwen die door de Rijksgebouwendienst worden beheerd, in binnensituaties steeds voor watergedragen verf wordt gekozen.

In sommige branches wordt zoals hierboven reeds gesteld, echter te weinig voortgang geboekt met de voorgenomen reductie van het gebruik van deze producten. Met name in de bouw- en doe-het-zelf-sector stagneert de omschakeling naar vervangende producten, terwijl er in deze sectoren voldoende alternatieven voorhanden zijn. Hoewel de in dit besluit vervatte vervangingsplicht voor producten die vluchtige organische stoffen bevatten zich uitsluitend richt op de beroepsmatige toepassing van die producten, mag echter worden verwacht dat de omschakeling door de professional op oplosmiddelarme producten ook een invloed heeft op keuzegedrag van de doe-het-zelver. De onderhavige vervangingsplicht betekent dus mede een versterking van het milieubeleid in deze sectoren.

Voorts is door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inmiddels een tweetal ontwerp-besluiten in verband met vluchtige organische stoffen opgesteld. Het eerste ontwerp-besluit betreft

regels inzake het beperken van de emissie van vluchtige organische stoffen.

Deze regels zijn gericht op enerzijds de toepassing van bepaalde luchtspuitapparatuur bij het spuiten van verf of lak, en anderzijds op opleidingseisen voor die spuiters. Het tweede ontwerp-besluit betreft regels voor de inrichting van autoschadeherstelrichtingen. Beide ontwerp-besluiten kunnen worden opgevat als aanvullend op het onderhavige besluit. Immers wordt met de eisen aan spuitapparatuur en opleiding uit het eerste ontwerpbesluit, alsmede met de eisen gesteld aan te verwerken producten uit het tweede ontwerp-besluit, ook een verdere terugdringing van de blootstellingsrisico's aan vluchtige organische stoffen bewerkstelligd.

6 Overleg, advisering en overige reacties

Het advies van de SER

Op 16 april 1996 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de (Commissie Arbeidsomstandigheden van de) SER verzocht advies uit te brengen over de beleidsvoornemens ter preventie van OPS.

De adviesaanvraag omvatte de volgende voorstellen:

– Ten aanzien van werkplekken met een moeilijk beheersbare (hoge) blootstelling aan vluchtige organische stoffen, waarbij de variabele werkplek andere maatregelen dan het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen bemoeilijkt of verhindert, dienen producten die (een hoog gehalte aan) vluchtige organische stoffen bevatten te worden vervangen door producten met een lager gehalte aan vluchtige organische stoffen. Deze wettelijke vervangingsplicht zou met name moeten gelden voor binnenschilderwerk en het lijmen van vloerbedekking en parket.

– Ten aanzien van werkplekken met een weliswaar hoge blootstelling aan vluchtige organische stoffen die echter met structurele maatregelen goed beheersbaar zijn, dienen beheersmaatregelen te worden getroffen overeenkomstig de stand van de techniek. Deze maatregelen zullen in beleidsregels op grond van de bestaande regelgeving voor gezondheids-schadelijke stoffen worden vastgelegd. Bij deze aanpak werd met name gedacht aan spuitwerkzaamheden van onder andere auto's en werkzaamheden in de grafische industrie.

– Ter ondersteuning van de voornoemde maatregelen zullen flankerende maatregelen worden genomen, waaronder belangrijke intensivering van de inspanning ter monitoring en handhaving van de nieuwe wettelijke verplichtingen door de Arbeidsinspectie, adequate voorlichting aan de betrokken groeperingen in samenwerking met de departementen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, etikettering van producten die vluchtige organische stoffen bevatten, fiscale stimulering van arbovriendelijke bedrijfsmiddelen en normering van piekblootstellingen aan vluchtige organische stoffen.

De SER heeft op 15 mei 1997 een verdeeld advies uitgebracht (nr. 97/33).

De werknemersvertegenwoordigers en kroonleden ondersteunden in grote lijnen de door de staatssecretaris voorgestelde aanpak. Daarnaast was dit deel van de SER van opvatting, dat de wettelijk verplichte vervanging een breder toepassingsgebied zou moeten krijgen dan in de adviesaanvraag is voorgesteld.

De werkgeversvertegenwoordigers oordeelden dat een gericht overheidsingrijpen zich zou moeten beperken tot arbeidssituaties met een zeer hoge blootstelling aan vluchtige organische stoffen. Bovendien

gaven deze vertegenwoordigers te kennen de voorkeur te geven aan zelfwerkzaamheid en vrijwilligheid boven de voorgestelde overheids-interventie.

Het advies van de SER heeft geen aanleiding gegeven de voorgestelde beleidsvoornemens te wijzigen.

Behandeling beleidsvoornemens in de Tweede Kamer

Tijdens de behandeling van de voornoemde beleidsvoornemens in de Tweede Kamer, steunde de meerderheid de visie van de staatssecretaris. Daarbij werden een tweetal aanvullende moties ingediend ten aanzien van de voorgenomen vervangingsplicht (kamerstukken II 1997/98 25 720, nrs. 4 respectievelijk 5).

In de motie-Middel werd de staatssecretaris verzocht de wettelijke vervangingsplicht voor producten die vluchtige organische stoffen bevatten, mede in te voeren voor de autoschadeherstelbranche en de grafische industrie. Bij brief van 24 november 1997 heeft de staatssecretaris de kamer meegedeeld, deze motie nog dit jaar te zullen uitvoeren (kamerstukken II 1997/98, 25 720, nr. 6).

De motie-Poppe drong aan op de invoering van een algemene vervangingsplicht voor alle situaties waar vervangende, minder schadelijke producten beschikbaar zijn. De staatssecretaris heeft deze motie voor advies voorgelegd aan de SER. Op basis van de reactie van de SER op deze adviesaanvraag, heeft de staatssecretaris bij brief van 21 juli 1998 de kamer gemeld, de motie-Poppe niet letterlijk te kunnen uitvoeren, maar in de geest van de motie-Poppe te streven naar het zoveel mogelijk vervangen van vluchtige organische stoffen, met inachtneming van een prioritering in risicovolle werksituaties (kamerstukken II 1997/98, 25 720, nr. 8).

Tijdens het kamerdebat op 1 september 1998 naar aanleiding van deze brief, is een motie ingediend door het lid De Wit, waarmee de regering werd verzocht de motie-Poppe alsnog uit te voeren (kamerstukken II 1997/98, 25 720, nr. 9).

De kamer heeft deze motie verworpen.

Reacties naar aanleiding van de voorpublicatie van het besluit

Op grond van artikel 24, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet is de ontwerp-tekst van het voorliggende besluit gepubliceerd in de Staatscourant van 21 april 1998, nummer 75. Tegelijkertijd is de op dit besluit gebaseerde ontwerp-regeling waarin de voorgestelde vervangingsplicht wordt geëffectueerd ten aanzien van werkzaamheden in de schilders- en de woningstofeerdersbranche, gepubliceerd. Naar aanleiding van deze voorpublicatie is een aantal reacties binnengekomen, onder andere van het VNO/NCW, de Vereniging van Verf- en Drukinkt-fabrikanten (VVVF), het Bedrijfschap Schildersbedrijf en de Vereniging Nederlandse Lijmindustrie (VNL).

VNO/NCW merkt op ervan uit te gaan dat de vervangingsregelgeving zich zal beperken tot de branches van schilders en woningstofeerders, de grafische industrie en autoschadeherstelbedrijven. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt, dat de staatssecretaris in de Tweede Kamer tijdens en naar aanleiding van de debatten over de inhoud van de vervangingsregelgeving heeft aangegeven te streven naar het zoveel mogelijk vervangen van vluchtige organische stoffen, met inachtneming van een prioritering in risicovolle werksituaties. Dit betekent dat uitbreiding van de vervangingsplicht naar andere sectoren dan de vier door VNO/NCW genoemde, onderdeel vormt van het te voeren beleid.

De reactie van de VVVF concentreert zich op de ontwerp-regeling, en berekent in zijn brief dat, uitgaande van verfsoorten die niet meer mogen

worden toegepast, de regeling tot verlies van werkgelegenheid zal leiden. Aangezien aannemelijk is dat waar bepaalde verftypten niet meer mogen worden toegepast, andere typen zullen worden gebruikt, is de verwachting dat het gevreesde verlies van werkgelegenheid niet zal optreden.

Het Bedrijfschap Schildersbedrijf vraagt in zijn brief aandacht voor mogelijk verschuiving van werk naar de informele/particuliere sector door onbekendheid in deze sector met de relatieve nieuwe watergedragen verfproducten. Via gerichte voorlichtingsacties samen met de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat zal de kennis over milieu- en arbovriendelijke verven in de doe-hetzelfsector verbeterd worden en het gebruik ervan gestimuleerd worden.

Het Bedrijfschap Schildersbedrijf dringt er in zijn brief verder op aan om bij de vervangingsregelgeving ook aandacht te besteden aan andere (dan OPS) gezondheidsrisico's van vervangende producten. Hierover zij opgemerkt dat thans wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een verfbeoordelingssysteem, waarbij verfproducten integraal op gezondheidsaspecten kunnen worden beoordeeld.

De VNL is het oneens met de in het ontwerp-besluit gekozen definitie voor vluchtige organische stoffen. Deze definitie komt echter overeen met de gehanteerde definitie voor vluchtige organische stoffen in de regelgeving van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op het gebied van KWS 2000. In de artikelsgewijze nota van toelichting wordt dit overigens uitvoerig toegelicht.

7 Hoofdpijnen van de regeling

Zoals in paragraaf 3 reeds is opgemerkt, is in artikel 4.9 van het Arbobesluit een algemeen stramien neergelegd, op grond waarvan doeltreffende maatregelen moeten worden getroffen om de risico's van blootstelling aan (gezondheidsschadelijke) stoffen zoveel mogelijk te voorkomen. De betreffende maatregelen dienen zo dicht mogelijk aan de bron plaats te vinden.

Vastgesteld is dat aan de belangrijkste bronmaatregel, te weten vervanging van risicovolle stoffen, met name waar het vluchtige organische stoffen betreft, onvoldoende uitvoering wordt gegeven. Hierdoor schiet de preventie van OPS tekort.

Om deze reden wordt geoordeeld dat het noodzakelijk is vervanging van producten, die vluchtige organische stoffen bevatten door minder schadelijke alternatieven, expliciet voor te schrijven.

Met het oog op de systematiek van het Arbobesluit wordt daartoe een afzonderlijke afdeling ingevoegd over vluchtige organische stoffen.

Deze afdeling bevat de verplichting om voor werkzaamheden die bij ministeriële regeling worden aangewezen, vluchtige organische stoffen of producten met een hoog gehalte aan vluchtige organische stoffen te vervangen door onschadelijke of minder schadelijke stoffen of producten. Vervangende producten bevatten ten hoogste een, eveneens bij ministeriële regeling vast te stellen, gehalte aan vluchtige organische stoffen, of voldoen aan andere bij die regeling vast te stellen eisen.

De aanwijzing van de werkzaamheden en de gehalten aan vluchtige organische stoffen in de bij de betreffende werkzaamheden te gebruiken producten zal plaatsvinden door middel van (een wijziging van) de Arbeidsomstandighedenregeling (Arboregeling). De aanwijzingsregeling zal zich in eerste instantie beperken tot schilderwerkzaamheden en het lijmen van bekleding (textiele vloerbedekking, parket, tegels en dergelijke) op vloeren, wanden en plafonds in woningen en andere gebouwen. Deze werkzaamheden brengen enerzijds hoge blootstellingsniveaus aan vluchtige organische stoffen met zich mee en hebben anderzijds een

zodanig ongeregeld karakter, dat structurele beheersmaatregelen anders dan vervanging van de betrokken stoffen, moeilijk zijn te treffen. Bovendien zijn veel van de tot nu toe in ons land gediagnosticeerde OPS-slachtoffers in de betrokken sectoren werkzaam (geweest). Voor de genoemde werkzaamheden zijn thans reeds voldoende geschikte alternatieve producten beschikbaar. Ze worden daarom als eerste aangewezen. In een later stadium zal de regeling worden uitgebreid met risicovolle werkzaamheden in de autoschadeherstelbranche en de grafische industrie. De inhoud van de regeling ten aanzien van de autoschadeherstelbranche zal worden afgestemd met de door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voorgenomen regelgeving ten aanzien van het verspuiten van verf en lak. Ook voor andere binnensituaties zoals in vaartuigen en andere vervoermiddelen, wordt een vervangingsplicht overwogen. Daarna zal worden beoordeeld of ook andere branches onder het toepassingsgebied van de voorgestelde vervangingsplicht zullen worden gebracht. Daarbij zal steeds aan drie voorwaarden moeten worden voldaan, namelijk dat vervanging uit risico-oogpunt noodzakelijk is, dat vervangende alternatieven voldoende beschikbaar zijn en dat vervanging uit economisch oogpunt haalbaar is.

Ter uitvoering van artikel 8, eerste lid van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217), zal het ontwerp van de op grond van artikel 4.62b van dit besluit vast te stellen ministeriële regeling betreffende de aanwijzing van werkzaamheden waarop de vervangingsplicht voor vluchtige organische stoffen van toepassing is, worden gemeld aan de Europese Commissie.

Bedoelde ontwerp-regeling zal op grond van artikel 2, negende lid, van het op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Verdrag inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235), tevens worden gemeld aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie.

8 Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, effectiviteit

In dit besluit wordt het algemene kader voor een vervangingsplicht ten aanzien van (producten met) vluchtige organische stoffen geregeld. Het besluit wordt echter eerst geëffectueerd door middel van een daarop te baseren ministeriële regeling, waarin de werkzaamheden worden aangewezen waarop de voorgestelde vervangingsplicht van toepassing is. In die regeling zullen tevens de bij die werkzaamheden te gebruiken producten worden aangewezen.

Bij de aanwijzing van de vervangende producten in de ministeriële regeling zal worden uitgegaan van hetgeen in zowel technische als sociaal-economische zin haalbaar wordt geacht. Hierover zal ook overleg met betrokken organisaties plaatsvinden. Hierdoor mag worden aangenomen dat zich ten aanzien van de uitvoerbaarheid van deze nieuwe verplichting geen bijzonderheden zullen voordoen. Het besluit voorziet daarnaast nog in de mogelijkheid om in bijzondere, niet-voorzien situaties ontheffing of vrij stelling te verlenen, indien om technische redenen (nog) niet aan de vervangingsplicht kan worden voldaan.

Wat betreft de handhaafbaarheid van deze verplichting wordt voorzien dat deze aanzienlijk eenvoudiger zal zijn dan het algemene doelvoorschrift tot bronbeheersing van de blootstelling zoals opgenomen in artikel 4.9 van het Arbobesluit. De motivatie hiervoor is uiteengezet in paragraaf 3 van deze toelichting. Door de aanwijzing van de vervangingsplichtige werkzaamheden en vervangende producten is het voor zowel de

Arbeidsinspectie als de betrokken werkgevers volstrekt duidelijk op welke wijze aan de voorschriften kan worden voldaan. Voorwaarde is wel dat herkenbare herkenningstekens op de verpakking van de vervangende, minder schadelijke, producten zijn aangebracht. Deze herkenningstekens zullen in overleg met sociale partners, producenten en leveranciers worden ontwikkeld en naar verwachting beschikbaar zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige regelgeving. De effectiviteit van de voorgenomen regelgeving zal verder worden vergroot door intensivering van het toezicht. Dit zal op twee manieren worden gerealiseerd: door landelijke inspectieprojecten in de branches die bij de onderhavige regeling betrokken zijn, en door structurele aandacht voor de blootstellingsproblematiek door vluchtige organische stoffen in de reguliere inspecties.

Door de aankondiging van de vervangingsplicht als onderdeel van de beleidsvoornemens ter preventie van OPS, is vanaf 1996 binnen de betrokken sectoren het proces van bewustwording over de risico's van blootstelling aan vluchtige organische stoffen in belangrijke mate versterkt. Mede doordat door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een helder beleidsdoel, te weten de invoering van een concrete wettelijke verplichting, in het vooruitzicht is gesteld, is in veel grotere mate dan voorheen in die sectoren tussen sociale partners overeenstemming bereikt over de noodzaak tot vervanging van producten met hoge gehalten aan vluchtige organische stoffen.

Ondanks het bereiken van deze overeenstemming onderschrijven inmiddels sociale partners in de betrokken sectoren de wenselijkheid om vanuit het oogpunt van concurrentieverhoudingen de vervangingsplicht wettelijk vast te leggen. Het maatschappelijk draagvlak voor verplichte vervanging zoals voorgesteld in de onderhavige regeling is daarmee aanzienlijk versterkt.

Met betrekking tot de verwachte effectiviteit van de voorgestelde vervangingsplicht kan het volgende worden opgemerkt. Verwacht wordt dat met de voorgestelde maatregel de blootstelling aan vluchtige organische stoffen in de praktijk in belangrijke mate zal worden teruggedrongen. Drie factoren dragen daaraan bij: ten eerste de bovengenoemde vereenvoudigde handhaving, ten tweede de reeds eerdergenoemde intensivering van de handhaving en ten derde het ontstaan van een aanzienlijk versterkt maatschappelijk draagvlak voor vervanging.

9 Financiële gevolgen voor bedrijfsleven en collectieve sector

De invoering van de vervangingsplicht voor producten met vluchtige organische stoffen kan invloed hebben op de bedrijfsvoering van een onderneming. Kosten van de maatregel kunnen voortvloeien uit de kostprijs van het vervangende product, aanpassing van de werk- of productiemethode en bijscholing van werknemers ten behoeve van het werken met de vervangende producten. Overigens behoeven de genoemde aspecten niet perse tot hogere kosten te leiden. Aanpassing van werk- of productiewijze kan ook leiden tot vergroting van de doelmatigheid. Voor scholing van werknemers zijn in vele sectoren structurele fondsen beschikbaar. Baten worden gevonden in de mogelijke beperking van aansprakelijkheid van de werkgever en ziekteverzuim of arbeidsongeschiktheid van de werknemer als gevolg van de blootstelling aan vluchtige organische stoffen. Daarnaast kan verlaging van de heffingen in verband met een geringere emissie naar een van de milieucompartmenten leiden tot verminderde lasten.

Zoals reeds is aangegeven zal de vervangingsplicht door middel van de aanwijzing bij de meergenoemde ministeriële regeling in eerste instantie van toepassing worden op het uitvoeren van binnenschilderwerk en het lijmen van vloerbedekking en parket. Voor deze werkzaamheden zijn de effecten van de vervangingsmaatregel voor bedrijven onderzocht.

Basisgegevens hiervoor zijn aangeleverd door onder andere het Bedrijfschap voor het Schildersbedrijf.

De voorgestelde vervangingsplicht heeft gevolgen voor de in totaal 5400 schildersbedrijven, naast de bedrijven die schilderen als nevenactiviteit uitvoeren, bijvoorbeeld in het kader van onderhoud aan eigen gebouwen. Het aantal personen in de schildersbedrijven bedraagt circa 32 000, waarvan 27 000 als werknemer. Naar schatting worden 30 000 werkzame personen in de schildersbedrijven blootgesteld aan vluchtige organische stoffen. Het aandeel van schilderwerk in binnensituaties bedraagt circa 40% van de totale schilderactiviteiten. Kosteneffecten als gevolg van de aanwijzingsregeling zullen worden veroorzaakt door extra opleiding teneinde de vervangende verfproducten adequaat te kunnen verwerken, extra arbeidskosten in verband met de overstap op nieuwe producten en een mogelijk hogere kostprijs van de alternatieve producten. Op de korte termijn ontstaan milieubaten doordat er minder afvalstoffen vrijkomen en een dalende emissie naar het milieu optreedt.

Baten in de sfeer van een geringer ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid door daling van het aantal OPS-slachtoffers, treden naar verwachting eerst op langere termijn op.

De maatregelen zullen tot kosten kunnen leiden. De kwantificeerbare kosten (opleiding, verwerkingstijd, productprijs) bedragen initieel naar schatting maximaal 65 miljoen gulden per jaar, dit is ongeveer 1,7% van de omzet. Een groot deel van de kosten is echter van tijdelijke aard. Zo wordt na enige tijd bijscholing overbodig en zal de kostprijs van het alternatieve product verminderen doordat de vraag toeneemt. Op termijn ontstaat een geheel andere kosten/baten-balans als gevolg van het doorwerken van de beoogde preventie van OPS in de batenberekening.

Daarbij zij bovendien aangetekend dat de sociale partners in de schilderssector recentelijk een overeenkomst hebben gesloten waarin zij een vervangingsregeling voor het binnenschilderwerk als bovenbedoeld volledig onderschrijven.

Voor in de toekomst aan te wijzen werkzaamheden waarvoor de vervangingsplicht van kracht wordt, zal bij de totstandkoming van de alsdan vast te stellen ministeriële regeling inzicht worden gegeven in de te verwachten bedrijfseffecten voor de betreffende sector.

De voorgestelde vervangingsplicht heeft ook gevolgen voor de in totaal 3000 tot 5000 bedrijven van tapijt- en vloerenleggers. Het aantal personen werkzaam in deze bedrijven bedraagt circa 12 000 tot 20 000 waarvan 9000–15 000 als werknemer. Vanwege het ontbreken van voldoende gegevens kunnen van de invoering van de vervangingsplicht in deze sector de kosten niet worden geraamd. Uitgaande van de eerdergenoemde raming voor het schildersbedrijf, kan door de vergelijkbaarheid van beide sectoren op de meeste onderdelen die zijn meegenomen in die raming, voor de tapijt- en vloerenleggers worden aangenomen dat de initiële mogelijke kosten 1,7% van de omzet niet zullen overstijgen. Ook hier geldt dat de betrokken werkgevers en werknemers in een eerder stadium gezamenlijk hebben aangegeven een vervangingsplicht als boven bedoeld wenselijk te achten.

II Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Het in artikel 4.9 van het Arbobesluit neergelegde algemene arbeidshygiënische regime voor het werken met gevaarlijke stoffen is op grond van het tiende lid van dit artikel niet van toepassing op kankerverwekkende stoffen en processen en met name genoemde andere bijzondere stoffen

waaronder bestrijdingsmiddelen, omdat ten aanzien van deze stoffen elders op grond van dit besluit respectievelijk de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 een afzonderlijk regime is geregeld.

In het onderhavige wijzigingsonderdeel worden vluchtige organische stoffen en producten die deze stoffen bevatten, voor zover daarop de vervangingsplicht als bedoeld in het hierna toe te lichten nieuwe artikel 4.62b van toepassing is, aan de in het tiende lid genoemde uitzonderingen toegevoegd. Bedoelde vervangingsplicht voor de onderhavige categorie gezondheidsschadelijke stoffen vormt immers een van artikel 4.9 afwijkende, bijzonder regeling. Deze bijzondere regeling is, zoals eerder aangegeven, nodig om de gewenste vervanging in bijzonder risicovolle situaties daadwerkelijk te realiseren. Daarbij wordt niet meer per individueel geval beoordeeld of afgeweken mag worden van de vervangingsplicht. In generieke zin wordt op grond van technische en economische haalbaarheid vervanging vastgelegd voor bepaalde werkzaamheden en producten. Deze technische en economische haalbaarheid wordt ook meegenomen bij de bepaling van de eventuele overgangstermijnen. Alleen indien in onvoorziene situaties vervanging toch technisch niet haalbaar zou blijken, kan op bedrijfsniveau nog aanleiding zijn om het gebruik van genoemde schadelijke stoffen of producten nog tijdelijk toe te staan. (zie artikel I, onderdeel D).

Door de uitzondering in het onderhavige nieuwe onderdeel d, te beperken tot vluchtige organische stoffen en producten waarop de vervangingsplicht van toepassing is, is het algemene arbeidshygiënisch regime wél van toepassing op de stoffen en producten die ter vervanging van genoemde stoffen en producten worden toegepast en op die vluchtige organische stoffen en producten waarop de vervangingsplicht (nog) niet van toepassing is. Hoewel de vervangende stoffen en producten op grond van de bedoelde vervangingsplicht geen of minder gevaar voor de gezondheid van de werknemers zullen mogen opleveren dan de meergenoemde stoffen en producten, kunnen deze vervangende stoffen en producten niettemin anderszins schadelijk voor de gezondheid of hinderlijk zijn. In dergelijke gevallen zullen derhalve, afhankelijk van de mate van schadelijkheid van de betreffende stoffen of producten, de op grond van artikel 4.9 (en eventuele overige van toepassing zijnde artikelen van de desbetreffende afdeling 1) voorgeschreven beschermende maatregelen moeten worden getroffen.

Artikel I, onderdeel B

In het onderhavige wijzigingsonderdeel is uitvoering gegeven aan de in het algemeen deel van deze toelichting uiteengezette keuze voor een bijzondere regeling betreffende het werken met vluchtige organische stoffen. Met inachtneming van de systematiek van het Arbobesluit is daartoe een afzonderlijke afdeling gecreëerd, die is opgenomen na afdeling 6 van hoofdstuk 4 inzake gevaarlijke stoffen en biologische agentia.

Artikel 4.62a

Hoewel de stoffen die verantwoordelijk worden gehouden voor het ontstaan van OPS, in het normale spraakgebruik worden aangeduid met de term oplosmiddelen, is deze aanduiding niet eenduidig. Dit hangt samen met de inhoud van de term oplosmiddel, die immers verwijst naar het gebruiksdoel van de stof, namelijk geschikt om andere stoffen op te lossen casu quo in zich op te nemen. In producten zoals verf, beits lak en lijm, worden oplosmiddelen echter niet alleen toegepast om stoffen op te lossen, maar ook gebruikt voor andere doelen. Zo functioneren deze stoffen bijvoorbeeld als filmvormende stof, als oppervlaktespanning-

verlagende stof of als verdunningsmiddel. De functionele benaming oplosmiddel is dan ook te beperkt om in het onderhavige besluit te worden gehanteerd.

Uit een oogpunt van eenduidigheid zou het te prefereren zijn om de stoffen waarop de in dit besluit vervatte vervangingsplicht van toepassing is, op limitatieve wijze op te sommen. Hieraan staat evenwel in de weg, dat het neurotoxische karakter van vele organische verbindingen thans in onvoldoende mate wetenschappelijk is onderzocht. Wel is zeker, dat onder de vluchtige organische stoffen vele verbindingen bestaan, die in verband worden gebracht met het ontstaan van OPS. Om deze reden is gekozen voor een definitie die in elk geval alle beoogde stoffen onder het toepassingsgebied van de meergenoemde vervangingsplicht brengt. Een bijkomend voordeel van de in dit artikel gekozen brede omschrijving is de aansluiting daarvan bij de omschrijving die door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer wordt gehanteerd in het meergenoemde emissiereductieprogramma KWS 2000.

Als nadeel van deze brede definitie bestaat de mogelijkheid dat onder de te vervangen vluchtige organische stoffen ook stoffen worden geweerd of gelimiteerd, die aan het ontstaan van OPS geen bijdrage leveren, maar die voor bepaalde vervangingsproducten onmisbaar blijken te zijn. In dergelijke situaties zal worden gezien op welke wijze daarop in de ministeriële regeling rekening kan worden gehouden.

Het aspect vluchtigheid is in de onderhavige definitie gekwantificeerd als een zekere dampspanning bij een zekere temperatuur; een fysisch-chemische eigenschap die is verbonden aan de aard van de stof. Omdat echter producten die vluchtige organische stoffen bevatten, niet altijd bij kamertemperatuur, dat wil zeggen, 293,15 K, maar ook, afhankelijk van de werkmethode, bij een hogere temperatuur worden toegepast, is de definitie ten aanzien van de vluchtigheid verbreed. Daardoor geldt de vervangingsplicht ook voor stoffen die bij die specifieke gebruikstemperatuur aan het beschreven criterium (namelijk 0,01 kPa) inzake de dampspanning voldoen.

Artikel 4.62b

Op grond van het onderhavige artikel geldt voor bij ministeriële regeling aangewezen werkzaamheden, waarbij vluchtige organische stoffen of producten die een hoog gehalte aan deze stoffen bevatten, worden gebruikt, de verplichting om deze stoffen en producten te vervangen door onschadelijke of minder schadelijke stoffen of producten. Deze producten worden eveneens bij ministeriële regeling aangewezen.

De bedoelde aanwijzingsregeling, die zal worden opgenomen in de Arboregeling, heeft vooralsnog betrekking op binnenschilderwerk, parket- en tapijtleggen en tegelzetten en op de producten die bij het verrichten van deze werkzaamheden mogen worden gebruikt. Onder verwijzing naar hetgeen in het algemeen deel van deze nota van toelichting over de beleidsaanpak inzake de OPS-problematiek is aangekondigd, zal de vervangingsplicht – door middel van een aanvulling van de voren-genoemde aanwijzingsregeling – binnen afzienbare tijd mede van toepassing worden op werkzaamheden die worden verricht in de grafische sector en de autoschadeherstelbedrijven en autospuiterijen. Zoals in het algemeen deel van deze nota van toelichting al is aangegeven, is er bij de thans aangewezen werkzaamheden niet alleen sprake van een hoge blootstelling aan vluchtige organische stoffen, doch is daarnaast het treffen van adequate beheersmaatregelen vanwege de aard van de werksituatie en de wijze van toepassing van het betreffende product, bijzonder lastig of zelfs praktisch onmogelijk. In dergelijke, uit een oogpunt van OPS zeer risicovolle, arbeidssituaties wordt vervanging van producten met een hoog gehalte aan vluchtige organische stoffen

door onschadelijke of minder schadelijke producten dan ook als de geëigende oplossing beschouwd.

Door de vervanging van producten met een hoog gehalte aan vluchtige organische stoffen door producten met een lager gehalte aan deze stoffen, zal de blootstelling aan vluchtige organische stoffen bij de beroepsmatige toepassing van de onderhavige producten drastisch kunnen worden gereduceerd. Gesteld kan worden dat een dergelijke blootstellingsreductie in belangrijke mate zal bijdragen aan de preventie van OPS. Dit betekent echter niet zonder meer, dat de vervangende producten ook intrinsiek onschadelijk zijn, zoals in de toelichting bij artikel I, onder A reeds is opgemerkt. Steeds zal dan ook aandacht moeten worden gegeven aan het voorkomen van andere mogelijke blootstellingsgevaaren.

De in het onderhavige artikel opgenomen vervangingsplicht vormt een aanscherping van de arbeidshygiënische strategie zoals neergelegd in artikel 4.9 van het Arbobesluit. Uitgangspunt bij de onderhavige strategie is de verplichting van de werkgever om de blootstelling aan vluchtige organische stoffen zoveel mogelijk te voorkomen. Om dit te bereiken is er slechts één maatregel toegestaan, te weten vervanging. In tegenstelling tot de algemene arbeidshygiënische strategie geldt deze verplichting in alle, aangewezen gevallen waarin gewerkt wordt met vluchtige organische stoffen; de toepassing van de redelijkerwijsclausule speelt daarbij zoals reeds eerder vermeld, dus geen rol.

Artikel I, onderdeel C

De gevaren die zijn verbonden aan het werken met vluchtige organische stoffen zijn dusdanig groot, dat de vervangingsplicht zoals opgenomen in het nieuwe artikel 4.62b, niet alleen van toepassing is op werkgevers, maar tevens moet worden nageleefd door zelfstandig werkenden. Met het oog op de systematiek van het Arbobesluit, is deze verplichting opgenomen in artikel 9.5, onder c, van dit besluit.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in hetzelfde artikelonderdeel een als gevolg van de hernummering van de artikelen van dit besluit ontstane omissie, te herstellen.

Artikel I, onderdeel D

In het algemeen zijn voor vele toepassingen van vluchtige organische stoffen of producten die vluchtige organische stoffen bevatten, technisch volwaardige, minder schadelijke alternatieven beschikbaar tegen redelijke kosten. Op basis van deze technische en economische mogelijkheden tot vervanging zullen de aanwijzingsregelingen worden vastgesteld. Gezien het op grote schaal uiteenlopende gebruik van deze stoffen en producten, kan niet bij voorbaat worden uitgesloten dat vervanging in een specifieke situatie technisch onmogelijk blijkt te zijn. Om hierin te voorzien is in het eerste lid van dit artikel bepaald dat vrijstelling of ontheffing van de in artikel 4.62b voorgeschreven vervangingsplicht kan worden verleend. Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat deze mogelijkheid tot vrijstelling of ontheffing uitsluitend geldt in gevallen waarin het technisch niet mogelijk is om minder schadelijke stoffen en producten te gebruiken dan de genoemde.

Economische motieven, zoals een eventuele hogere kostprijs van de betreffende stof of het product, kunnen geen grond opleveren om vrijstelling of ontheffing te verlenen. Immers wordt bij de opstelling van de aanwijzingsregeling al rekening gehouden met de economische mogelijkheden tot vervanging.

Indien op grond van het eerste lid vrijstelling of ontheffing is verleend, worden ter bescherming van de gezondheid van de werknemer, de

maatregelen overeenkomstig het arbeidshygiënisch regime als bedoeld in artikel 4.9 van het Arbobesluit toegepast.

Artikel II

Omdat de in dit besluit opgenomen vervangingsplicht eerst geëffectueerd wordt door middel van de vaststelling van de meerbedoelde ministeriële (aanwijzings)regeling, treedt dit besluit, mede met het oog op de kenbaarheid daarvan, direct, dat wil zeggen op de dag na die van de publicatie daarvan in. het Staatsblad, in werking.

Wat betreft de inwerkingtreding van de bedoelde aanwijzingsregeling zal daarentegen wel een invoeringstermijn worden bepaald, teneinde de bij deze regelgeving betrokken werkgevers, zelfstandigen en de betrokken industrie, in de gelegenheid te stellen bestaande voorraden van vluchtige organische stoffen of de producten daarvan, op te gebruiken alsmede om te schakelen op de toepassing respectievelijk productie van onschadelijke of minder schadelijke stoffen en producten. De inwerkingtreding kan voor de verschillende daarbij aangewezen werkzaamheden, verschillend worden vastgesteld.

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