
248

Besluit van 6 juni 2017, houdende wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met verduidelijking bij het nemen van doeltreffende maatregelen indien sprake is van overschrijding van een grenswaarde

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 februari 2017, nr. 2017-0000031938;

Gelet op de artikelen 16, eerste en zevende lid, en 33, tweede lid, van de Arbeidsomstandighedenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 5 april 2017, No.W12.17.0061/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 29 mei 2017, nr. 2017-0000088454;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid komt te luiden:

4. Zolang de maatregelen, bedoeld in het derde lid, nog niet volledig ten uitvoer zijn gelegd of niet tot een doeltreffende bescherming leiden en het nemen van maatregelen redelijkerwijs niet gevegd kan worden, kan de arbeid alleen worden voortgezet, indien doeltreffende maatregelen zijn genomen om schade aan de gezondheid van de werknemers te voorkomen.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. In het plan van aanpak, bedoeld in artikel 5, derde lid, van de wet wordt in het geval, bedoeld in het vierde lid, in ieder geval uitgewerkt hoe de overschrijding van de grenswaarde zo spoedig mogelijk ongedaan wordt gemaakt. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de inhoud van het plan van aanpak.

B

Artikel 4.16 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid komt te luiden:

4. Zolang de maatregelen, bedoeld in het derde lid, nog niet volledig ten uitvoer zijn gelegd of niet tot een doeltreffende bescherming leiden en het nemen van maatregelen technisch niet uitvoerbaar is, kan de arbeid alleen worden voortgezet, indien doeltreffende maatregelen zijn genomen om schade aan de gezondheid van de werknemers te voorkomen, dan wel om het blootstellingniveau tot een zo laag mogelijk niveau onder de grenswaarde te brengen.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. In het plan van aanpak, bedoeld in artikel 5, derde lid, van de wet wordt in het geval, bedoeld in het vierde lid, in ieder geval uitgewerkt hoe de overschrijding van de grenswaarde zo spoedig mogelijk ongedaan wordt gemaakt. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de inhoud van het plan van aanpak.

C

In artikel 9.5, eerste lid, onder c, wordt «4.3, tweede, derde en vierde lid» vervangen door «4.3, tweede tot en met vijfde lid» en wordt «4.16, tweede, derde en vierde lid» vervangen door «4.16, tweede tot en met vijfde lid».

D

In artikel 9.9b, eerste lid, onder d, wordt «4.3, tweede tot en met vierde lid» vervangen door «4.3, tweede tot en met vijfde lid» en wordt «4.16, tweede tot en met vierde lid» vervangen door «4.16, tweede tot en met vijfde lid».

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2017.

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

Wassenaar, 6 juni 2017

Willem-Alexander

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

Uitgegeven de zestiende juni 2017

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Bij besluit van 5 december 2006 tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit ter vergroting van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid en ter beperking en vereenvoudiging van de regelgeving en van enige andere besluiten in verband hiermee (Stb. 2006, 674) is, met ingang van 1 januari 2007, het huidige grenswaardenstelsel ingevoerd. In het advies van de SER betreffende het Stelsel voor gezond en veilig werken (advies 12/08, december 2012) is de SER onder meer ingegaan op een knelpunt wat zich in de praktijk voordoet bij het huidige grenswaardenstelsel rond gevaarlijke stoffen. De situatie kan zich voordoen dat een grenswaarde, ondanks dat een werkgever alle maatregelen neemt die redelijkerwijs van hem geveerd kunnen worden, toch (nog) niet haalbaar blijkt. De SER signaleert dat onvoldoende duidelijk was, wat in zo'n situatie van de werkgever geveerd wordt en pleit voor vereenvoudiging van de toepassing en gebruik van het redelijkerwijsbeginsel door het op te nemen in de regelgeving over grenswaarden.

Als de grenswaarde in de praktijk niet haalbaar blijkt, dan moet de werkgever in een stappenplan (dat de verlaging van de blootstelling betreft) aangeven op welke termijn (door middel van een tijdpad) de grenswaarde voor hem wel haalbaar is. Het genoemde stappenplan vormt een onderdeel van het (gewijzigde) plan van aanpak, dat op zijn beurt weer deel uitmaakt van de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E).

Gedurende de periode van realisatie van het stappenplan blijft het bedrijf daarmee – door de uitvoering ervan als onderdeel van het plan van aanpak – voldoen aan zijn wettelijke verplichtingen. Daarbij staat voorop dat het overschrijden van een wettelijke grenswaarde slechts een tijdelijke situatie kan betreffen en dat de gezondheid van de werknemers in de tussentijd wordt beschermd door passende beschermingsmiddelen toe te passen.

Deze interpretatie is niet nieuw, en in het verleden al eerder uitgebreid besproken in de SER Subcommissie Grenswaarden Stoffen op de Werkplek (hierna: Subcommissie GSW), en met belanghebbende partijen buiten de Subcommissie GSW. Toch blijkt uit het SER advies behoefte aan een nadere verduidelijking van deze uitgangspunten in de regelgeving zelf.

In reactie op dit onderdeel van het advies van de SER heeft de minister op 11 april 2013 aan de voorzitter van de Tweede Kamer laten weten met sociale partners verder in gesprek te gaan over het verduidelijken van het redelijkerwijsbeginsel in de Arbeidsomstandighedenwetgeving (zie Kamerstukken II 2012/13, 25 883, nr. 219, pagina 3). Het redelijkerwijsbeginsel houdt in dat belangen van veiligheid en gezondheid onder bepaalde omstandigheden mogen worden afgewogen tegen andere belangen. Die andere belangen zijn technische, operationele en economische haalbaarheid.

In de Subcommissie GSW is over dit onderwerp verschillende keren gesproken. Daarbij is vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in september 2013 met betrekking tot gevaarlijke stoffen (thans gedefinieerd in artikel 1.1, vijfde lid, onder b, van het Arbeidsomstandighedenbesluit; hierna te noemen: Arbobesluit) een verduidelijking van artikel 4.3, vierde lid, van het Arbobesluit voorgesteld met inbegrip van het redelijkerwijsbeginsel. Dit voorstel, thans neergelegd in artikel I, onderdeel A, werd in maart 2014 door genoemde subcommissie positief onthaald.

Vervolgens stelde de Subcommissie GWS voor om ook artikel 4.16, over grenswaarden voor kankerverwekkende en mutagene stoffen, op dezelfde manier aan te passen.

Het redelijkerwijsbeginsel past echter niet in het regime dat op basis van de richtlijn carcinogene agentia¹ geldt bij het werken met kankerverwekkende en mutagene stoffen.

Deze richtlijn bevat een minimumniveau van bescherming. Bij kankerverwekkende en mutagene stoffen geldt een andere benadering dan bij «gewone» gevaarlijke stoffen, omdat voor de meeste kankerverwekkende en mutagene stoffen geen grenswaarde is vast te stellen waarbij het gezondheidsrisico afwezig is. Voor deze stoffen staat de vervangingsplicht van artikel 4.17 van het Arbobesluit voorop. Indien vervanging technisch niet mogelijk is geldt de plicht om de blootstelling en daarmee het resterende gezondheidsrisico te minimaliseren.

De richtlijn carcinogene agentia geeft telkens uitsluitend aan dat naar de technische uitvoerbaarheid moet worden gekeken. Dat betekent dat operationele of economische motieven dus geen rol mogen spelen. Daarom kan bij het werken met kankerverwekkende en mutagene stoffen het begrip redelijkerwijs niet worden toegepast.

Bij de aanpassing van artikel 4.16 speelt dus niet het begrip redelijkerwijs, maar het begrip «technische uitvoerbaarheid» een rol. In het bijzondere geval dat de werkgever alle maatregelen heeft genomen die technisch uitvoerbaar zijn, maar er nog geen niveau onder de grenswaarde bereikt is, dan dient de werkgever via een stappenplan (dat de verlaging van de blootstelling betreft) in het plan van aanpak aan te geven op welke termijn (door middel van een tijdpad) de grenswaarde voor hem wel haalbaar is. De gezondheid van de werknemers dient in de tussentijd te worden beschermd door passende beschermingsmiddelen toe te passen.

Ook dit is feitelijk geen nieuw uitgangspunt. In de toelichting bij de eerder aangehaalde wijziging van het Arbobesluit van 5 december 2006 was reeds het volgende opgenomen «De SER heeft zich bij de haalbaarheidstoets, die ten grondslag ligt aan haar adviezen over publieke grenswaarden voor deze categorie stoffen, altijd gericht op grenswaarden die overeenkomen met een risiconiveau van 1 sterfgeval per 1 miljoen blootgestelde werknemers per jaar ten gevolge van kanker door blootstelling aan een specifieke stof op het werk. (...). Indien de werkgever kan aantonen dat het technisch niet mogelijk is dit risiconiveau te halen, wordt hij geacht in het plan van aanpak op basis van de risico-inventarisatie- en -evaluatie een stappenplan op te nemen met maatregelen die het mogelijk maken op termijn wel aan dit streefrisico te voldoen»².

Deze uitgangspunten zijn nu, met instemming van de Subcommissie GWS van de SER, expliciet opgenomen in de artikelen 4.3, vierde en vijfde lid en 4.16, vierde en vijfde lid, van het Arbobesluit.

Bij ministeriële regeling zullen (in de Arbeidsomstandighedenregeling; hierna te noemen: Arboregeling) nadere regels worden gesteld over de inhoud van het plan van aanpak (zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting).

¹ Richtlijn 2004/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk (zesde bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG van de Raad) (gecodificeerde versie) (Voor de EER relevante tekst) (PbEG 2004, L 158).

² Zie Stb. 2006, 674, p 104.

Financiële gevolgen en regeldruk

Met de onderhavige wijzigingen wordt meer duidelijkheid gebracht betreffende de verplichtingen van een werkgever die alle maatregelen genomen heeft die redelijkerwijs van hem geveerd kunnen worden (ingeval van artikel 4.3) respectievelijk technisch uitvoerbaar zijn (ingeval van artikel 4.16). Het gaat dus niet om nieuwe voorschriften; ook op basis van de tot noch toe vigerende regelgeving werd dit van werkgevers gevraagd. Van een dergelijke verduidelijking zijn geen administratieve lasten of nalevingskosten te verwachten.

Toezichtslasten

Van een dergelijke verduidelijking zijn geen toezichtslasten voor bedrijven of overheid te verwachten.

Ontvangen commentaren

Bijgaande wijzigingen zijn enkele keren in de SER Subcommissie GSW besproken.

Daarbij is vanuit werkgeverszijde aangegeven dat men het begrip redelijkerwijs ook wilde zien terugkomen in artikel 4.16. Hierboven is aangegeven waarom dat niet opgevolgd kon worden. Uiteindelijk wordt het onderhavige voorstel door zowel werkgevers als werknemers gesteund.

De Inspectie SZW houdt toezicht op naleving van de arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving. De wijzigingen zijn voor de Inspectie SZW uitvoerbaar en handhaafbaar.

Inwerkingtreding

Voor de inwerkingtreding wordt aangesloten bij de vaste veranderingmomenten. Een overgangperiode is niet nodig daar het een verduidelijking van de tot nog toe vigerende regelgeving betreft.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Artikel 4.3 van het Arbobesluit is aangepast om duidelijker aan te geven wat er moet gebeuren als sprake is van een overschrijding van een wettelijke grenswaarde bij gevaarlijke stoffen.

Daarbij is het kader van de richtlijn chemische agentia³ maatgevend. Op grond van artikel 3, tweede lid, van genoemde richtlijn stelt de Europese Commissie zogenoemde indicatieve grenswaarden vast. De lidstaten stellen vervolgens, hiermee rekening houdend, nationale grenswaarden vast. De Commissie heeft inmiddels vier van dergelijke richtlijnen gepubliceerd⁴. Voor de op de lijsten met indicatieve grenswaarden opgenomen stoffen zijn nationale grenswaarden vastgesteld. De lijst met grenswaarden is opgenomen in bijlage XIII behorend bij artikel 4.19, eerste lid, en 4.20, eerste lid, van de Arboregeling. De lijst van artikel 4.19 betreft gewone gevaarlijke stoffen, de lijst van artikel 4.20 betreft kankerverwekkende stoffen. Verder is er in de richtlijn chemische agentia,

³ Richtlijn 98/24/EG van de Raad van 7 april 1998 betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers tegen risico's van chemische agentia op het werk (14^e bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/391/EEG) (Pb EG 1998, L 131).

⁴ De richtlijnen 2000/39/EG, 2006/15/EG, 2009/161/EU en 2017/164/EU.

in bijlagen I en II, bindende grenswaarden voor lood en verbindingen in respectievelijk lucht en bloed opgenomen, deze grenswaarden zijn in bijlage XIII bij artikel 4.19 respectievelijk in artikel 4.19a van de Arbo-regeling vastgelegd. De verboden chemische agentia van bijlage III van genoemde richtlijn zijn opgenomen in artikel 4.59 van het Arbobesluit.

De artikelen 5 en 6 van genoemde richtlijn betreffen de algemene beginselen voor de preventie bij risico's verbonden aan gevaarlijke chemische agentia, de toepassing er van bij de risico-inventarisatie en -evaluatie en bijzondere beschermings- en preventiemaatregelen. Dit is geregeld in Hoofdstuk 4, afdelingen 1 en 2, van het Arbobesluit.

Het vierde lid van artikel 4.3 van het Arbobesluit gaf tot nu toe aan dat zolang de maatregelen, bedoeld in het derde lid, nog niet volledig ten uitvoer zijn gelegd of niet tot een doelmatige bescherming leiden, de arbeid alleen kan worden voortgezet indien doeltreffende maatregelen zijn genomen om schade aan de gezondheid van de werknemers te voorkomen. Deze maatregelen dienen te worden toegepast overeenkomstig de arbeidshygiënische strategie (conform artikel 4.4 van het Arbobesluit) die een hiërarchie in toe te passen maatregelen voorschrijft. Toepassing van persoonlijke beschermingsmaatregelen als middel om gezondheidsbescherming te realiseren valt onder het laagste niveau en mag slechts zo lang maatregelen van een hoger niveau niet mogelijk blijken.

Indien persoonlijke beschermingsmiddelen worden toegepast wordt een blijvende inspanning van de werkgever gevergd om toepassing van maatregelen van een hoger niveau mogelijk te maken. Zo lang dit echter nog niet mogelijk is mag de gezondheidsbescherming door toepassing van persoonlijke beschermingsmiddelen gerealiseerd worden. Het tijdelijke karakter daarvan wordt bepaald door de mogelijkheden andere maatregelen te treffen.

In het vierde lid was met betrekking tot het treffen van de uiteindelijke maatregelen geen mogelijkheid opgenomen om hierbij verschillende belangen tegen elkaar af te wegen in situaties dat de maatregelen van het derde lid nog niet volledig ten uitvoer zijn gelegd of niet tot doelmatige bescherming leiden. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien het toepassen van de stand van de techniek het nog niet mogelijk maakt om aan een wettelijke grenswaarde te voldoen. Bij bijvoorbeeld herstel- en onderhoudswerkzaamheden kan het zich voordoen dat (collectieve) maatregelen van zodanig ingrijpende aard zijn, dat het enige tijd vergt voor ze zijn gerealiseerd.

In dergelijke gevallen is beleidsmatig altijd uitgedragen dat dan het doelstellingsniveau niet ter discussie staat, maar dat toegespitst op een concrete situatie de uitvoeringsmodaliteit, zijnde de wijze waarop of het tijdpad waarin het doelstellingsniveau bereikt kan worden, wel onderwerp van gesprek kan zijn. Dit moet vorm worden gegeven en goed worden toegelicht in het plan van aanpak als onderdeel van de risico-inventarisatie en -evaluatie. Handhaving vindt dan niet strikt plaats op de grenswaarde, maar door toe te zien en te handhaven op de voortgang van invoering en uitvoering van het stappenplan. Dit uitgangspunt is nu, op verzoek van de Subcommissie GWS van de SER, uitdrukkelijk tot uitdrukking gebracht in artikel 4.3, vierde en vijfde lid, van het Arbobesluit door aan te geven dat bij de vraag of maatregelen ten uitvoer kunnen worden gebracht mede gekeken kan worden of die maatregelen redelijkerwijs (op dat tijdstip) gevergd kunnen worden. Daarbij zullen de technische, operationele en economische haalbaarheid in onderlinge samenhang bezien een rol spelen. De verbetering van de veiligheid en gezondheid van werknemers mag echter nooit ondergeschikt worden gemaakt aan overwegingen van zuiver economische aard. Dit uitgangspunt is opgenomen in de derde overweging bij de eerder

genoemde richtlijn chemische agentia. Het zal in voorkomend geval dus altijd moeten gaan om een zorgvuldige afweging van alle verschillende genoemde haalbaarheidsmogelijkheden.

Artikel I, onderdeel B

Met betrekking tot kankerverwekkende stoffen is eerder genoemde richtlijn carcinogene en mutagene stoffen doorslaggevend. Die richtlijn biedt, zoals in het algemeen deel van de toelichting reeds opgemerkt, geen ruimte om analoog aan het regime voor gewone gevaarlijke stoffen het redelijkerwijsbeginsel op te nemen.

Artikel 4.16 van het Arbobesluit is wel aangepast om duidelijker aan te geven wat er moet gebeuren als sprake is van een overschrijding van een wettelijke grenswaarde bij kankerverwekkende of mutagene stoffen. Hoofddregel van het derde lid van artikel 4.16 is dat met inachtneming van de artikelen 4.17 en 4.18 van het Arbobesluit, onverwijld doeltreffende maatregelen worden genomen om de concentratie van kankerverwekkende of mutagene stoffen of stoffen die vrijkomen bij een kankerverwekkend proces terug te brengen tot beneden de wettelijke grenswaarden. Het vierde lid van artikel 4.16 geeft vervolgens aan wat er moet gebeuren zolang de maatregelen van het derde lid nog niet volledig ten uitvoer kunnen worden gelegd of niet tot een doelmatige bescherming leiden. In de onderhavige wijziging is een nadere relatie gelegd tussen het niet (tijdig) kunnen bieden van doelmatige beheersing van de blootstelling en de technische uitvoerbaarheid daarvan. Het begrip technisch uitvoerbaar geeft aan dat bijvoorbeeld economische en organisatorische overwegingen bij deze afweging geen rol mogen spelen. Daarmee is echter nog niet de vraag beantwoord wanneer maatregelen in de praktijk technisch uitvoerbaar zijn. Daarvoor is in ieder geval meer nodig dan een prototype van een nieuwe installatie of machine. Het enkele feit dat ergens op de wereld een dergelijke installatie of machine voorhanden is maakt het nog niet een technisch uitvoerbare voorziening bij iedere werkgever. Technisch uitvoerbaar wil zeggen dat de voorziening, installatie of machine operationeel beschikbaar en in de betreffende situatie toepasbaar is. Als een voorziening bijvoorbeeld niet verkrijgbaar is op de markt is deze niet operationeel beschikbaar. Als een voorziening wel verkrijgbaar is maar bijvoorbeeld alleen in een formaat dat in een bepaalde gebruikssituatie niet passend is of passend te (laten) maken is, is de oplossing niet in de situatie toepasbaar. De beoordeling of iets technisch uitvoerbaar is zou mogelijk ook per bedrijfstak verschillend kunnen zijn.

Iets dat technisch uitvoerbaar is moet door de werkgever worden toegepast, maar soms is dit maatwerk en zal naar die situatie moeten worden toegewerkt met een (dan zo kort mogelijk te houden) implementatietermijn. Mogelijk is er een lange levertijd, moet het productieproces worden aangepast of een (vergunningplichtige) verbouwing plaatsvinden om de nieuwe installatie of machine in gebruik te kunnen nemen. Soms moet ook personeel extra worden opgeleid. In het plan van aanpak, als verplichting opgenomen in het vijfde lid, moet worden uitgewerkt en goed worden toegelicht, hoe de overschrijding van de wettelijke grenswaarde zo spoedig mogelijk ongedaan wordt gemaakt.

Artikel I, onderdelen A en B (ministeriële regeling)

Zowel op grond van artikel 4.3, vijfde lid, als artikel 4.16, vijfde lid, van het Arbobesluit zullen in de Arboregeling nadere regels worden gesteld over de inhoud van het plan van aanpak. Het gaat hier om de verdere uitwerking van de punten die in het plan van aanpak aan de orde moeten komen. In het plan van aanpak zal door de werkgever, ook ten behoeve

van de toezichhouder, geëxpliciteerd en beargumenteerd moeten worden welke technische maatregelen uiteindelijk ingevoerd zullen worden, dat de noodzakelijke maatregelen nu nog niet genomen kunnen worden en op welke wijze de werknemers in de tussentijd adequaat worden beschermd.

In het plan van aanpak zullen daarom in ieder geval de volgende zaken moeten worden opgenomen:

- welke doeltreffende maatregelen zijn genomen om schade aan de gezondheid van de werknemers te voorkomen zolang de grenswaarde wordt overschreden;
- de maatregelen in de tijd, per te realiseren stap de feitelijk te verwachten blootstelling en het tijdstip waarop een blootstelling onder de wettelijke grenswaarde wordt gerealiseerd. Deze termijn moet zo kort mogelijk zijn;
- per te realiseren stap van blootstellingsverlaging een onderbouwing dat de gehanteerde grenswaardeoverschrijding, gezien de mate en de duur niet tot onaanvaardbare gezondheidseffecten leidt; en
- per te realiseren stap van blootstellingsverlaging een onderbouwing dat andere verdergaande maatregelen niet eerder dan in de voorgestelde fasering kunnen worden genomen.

Als de wettelijke grenswaarde in de praktijk niet haalbaar blijkt, geeft de werkgever in een stappenplan (dat de verlaging van de blootstelling betreft) aan op welke termijn (door middel van een tijdspad) die grenswaarde voor hem wel haalbaar is. Het genoemde stappenplan vormt een onderdeel van het (gewijzigde) plan van aanpak, dat op zijn beurt weer deel uitmaakt van de RI&E, die met instemming van het medezeggenschapsorgaan tot stand dient te komen. Overigens kan een individueel plan van aanpak van een individuele werkgever, ook gebaseerd worden op een aanpak ontwikkeld op brancheniveau, die de individuele werkgever kan benutten voor zijn onderneming.

Artikel I, onderdelen C en D

Dit betreffen technische wijzigingen van de artikelen 9.5 en 9.9b van het Arbobesluit, die noodzakelijk zijn in verband met de toevoeging van een vijfde lid aan de artikelen 4.3 en 4.16.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher