

Ontwerp-besluit wijziging Arbeidsomstandighedenbesluit

Ontwerp-besluit van ... tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit betreffende verlaging van de grenswaarde voor het verplicht gebruik van gehoorbeschermingsmiddelen

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 ... 1999, Directie Arbeidsomstandigheden, nr. ARBO/ATB/99/55545;
Gelet op artikel 16 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998;
De Raad van State gehoord (advies van ... 1999, nr. W ...);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J.F. Hoogervorst, van ... 1999, Directie Arbeidsomstandigheden, nr. ARBO/ATB/99.;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 6.8, zevende lid, derde volzin, en negende lid wordt '90 dB(A)' telkens vervangen door: 85 dB(A).

B

In artikel 6.23, achtste lid, wordt '90 dB(A)' vervangen door: 85 dB(A).

Artikel II

Artikel 234a, tweede lid, onderdeel a, van het Mijnreglement 1964 wordt vervangen door:

a. de bij en krachtens artikel 325, eerste lid, van dit besluit aangewezen ambtenaren in de plaats treden van de ambtenaren, bedoeld in artikel 24 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998.;

Artikel III

Artikel 152a, tweede lid, onderdeel a, van het Mijnreglement continentaal plat wordt vervangen door:

a. de krachtens artikel 31 van de Mijnwet continentaal plat aangewezen ambtenaren in de plaats treden van de ambtenaren, bedoeld in artikel 24 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998.;

Artikel IV

In artikel 12 van het Besluit gegevensverstrekking sociale verzekeringen 1997 wordt 'de Wet arbeid vreemdelingen, de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidsvoorzieningswet' vervangen door: de Wet arbeid vreemdelingen, de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en de Arbeidsvoorzieningswet.

Artikel V

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.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
...

Nota van toelichting

Algemeen

Het onderhavige besluit strekt tot wijziging van de regels voor schadelijk geluid op de arbeidsplaats zoals deze zijn opgenomen in (afdeling 3 van) hoofdstuk 6 van het Arbeidsomstandighedenbesluit (Arbobesluit). De wijziging betreft een verlaging van de grens waarbij het gebruik van gehoorbeschermingsmiddelen door werknemers verplicht is. Deze maatregel is onderdeel van een pakket beleidsmaatregelen dat beoogt het aantal werknemers dat onbeschermd werkt in schadelijk geluid en daardoor kans loopt op ernstige gehoorbeschadiging, zoveel mogelijk te beperken. Het bedoelde pakket maatregelen ter verbetering van de geluidsproblematiek op de arbeidsplaats werd eind 1997 door de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gepresenteerd aan de Tweede Kamer (brief van 25 november 1997, nr. ARBO/ATB/97/02510).

Bestaande regelgeving

De regelgeving voor schadelijk geluid op de arbeidsplaats zoals die is opgenomen in de artikelen 6.6 tot en met 6.11 van het Arbobesluit, kent een getrap

systeem van wettelijke verplichtingen.

Bij drie oplopende niveaus van geluidsterkte worden in toenemende mate maatregelen geëist. In de betreffende voorschriften werden daarbij de volgende grenzen onderscheiden:

- * Een gezondheidsgrens van 80dB(A). Vanaf dit niveau is de werkgever verplicht het geluid via metingen in kaart te brengen, gehoorbeschermingsmiddelen beschikbaar te stellen, de betrokken werknemers voor te lichten over de gevaren van blootstelling aan schadelijk geluid, en ze te instrueren over het gebruik van risicobeperkende maatregelen. Tevens moeten werknemers periodiek in de gelegenheid worden gesteld hun gehoor te laten onderzoeken.
- * Een actiegrens van 85dB(A). Boven deze grens moet het lawaai worden bestreden, bij voorkeur door maatregelen aan de bron.
- * Een gevarengrens van 90dB(A) waarboven het gebruik van gehoorbeschermingsmiddelen verplicht is. Plaatsen waar dit niveau wordt overschreden, moeten zijn afgebakend en gemarkeerd.

Evaluatie regelgeving en monitoring schadelijk geluid

Uit de arbomonitor blijkt dat in 1996 in Nederland ruim 500.000 mensen regelmatig werkten in schadelijk geluid boven 80 dB(A) (Arbobalans '98). Van hen gebruikt 70% geen gehoorbeschermingsmiddelen, of doet dat niet consequent. Daardoor werken meer dan 350.000 werknemers onvoldoende beschermd in schadelijk geluid. Naar schatting levert dat jaarlijks meer dan 2000 nieuwe gevallen van ernstige gehoorbeschadiging op. Naar aanleiding hiervan is besloten tot een intensivering van de aanpak van dit probleem, met als een van de onderdelen aanpassing van de regelgeving voor schadelijk geluid.

Uit evaluatie-onderzoek is gebleken dat de bestaande regels slecht worden nageleefd, met name door middelgrote en kleine ondernemingen. Onbekendheid met de wettelijke verplichtingen en onderschatting van de ernst van de geluidsproblematiek spelen hierbij een belangrijke rol. Intensieve voorlichting en verbetering van het toezicht door de Arbeidsinspectie moeten daarin verbete

ring brengen. Aanpassing van de regelgeving zoals neergelegd in het onderhavige besluit zal eveneens een bijdrage kunnen leveren.

Beleidsvoornemens

In zijn brief van 25 november 1997 aan de Tweede Kamer noemde de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het aantal onbeschermde blootgestelde werknemers onaantvaardbaar groot. Om in die situatie verbetering te brengen, presenteerde hij een aantal beleidsvoorstellen, met als doelstelling een halvering van het aantal werknemers dat onbeschermde werkt in schadelijk geluid van 350.000 naar 175.000 op termijn van vijf jaar. Voornaamste elementen van die beleidsvoornemens zijn:

- het afsluiten van resultaatgerichte convenanten met hoogrisicobranches, met als doel een reductie van het aantal aan schadelijk geluid blootgestelde werknemers;
- verlaging van de grens waarboven het gebruik van gehoorbeschermingsmiddelen verplicht is van 90 naar 85 dB(A) door middel van een wijziging van het Arbobesluit;
- verscherpt toezicht door de Arbeidsinspectie op de naleving van de wettelijke bepalingen ten aanzien van schadelijk geluid;
- voorlichting over de risico's van werken in schadelijk geluid, de wettelijke regels en de wijze waarop het werken in schadelijk geluid kan worden voorkomen en beperkt;
- fiscale facilitering van stille technologie door het opnemen van geluidsarme arbeidsmiddelen in de zogenoemde FARBO-regeling voor fiscale facilitering van arbo-investeringen.

Met dit actiepakket wordt beoogd:

1. een brede bewustwording van de risico's die verbonden zijn aan overmatige blootstelling aan schadelijk geluid;
2. een structurele verlaging van de geluidsniveaus in hoogrisicobranches door maatwerkafspraken over toepassing van bronmaatregelen overeenkomstig de stand van de techniek;
3. een duidelijke toename van het gebruik van gehoorbeschermingsmiddelen in situaties waar ondanks maatregelen het geluidsniveau de gezondheidsgrens overschrijdt.

Een belangrijk deel van de beleidsvoornemens is inmiddels in uitvoering genomen. Zo is sinds vorig jaar de aandacht van de Arbeidsinspectie voor schadelijk geluid bij het uitvoeren van inspectie-

projecten structureel geïntensiveerd.

Verder is een breed opgezette voorlichtingscampagne voorbereid, die eind 1999 van start gaat, en wordt de lijst van arbeidsmiddelen die onder de FARBO-regeling vallen jaarlijks uitgebreid met relatief 'stille' machines en apparaten.

Ten slotte is een aantal convenanten met afspraken over schadelijk geluid in voorbereiding. Naar verwachting zullen nog voor eind 1999 enkele intentieverklaringen kunnen worden ondertekend. Streven is om deze intentieverklaringen in de loop van het jaar 2000 te laten uitmonden in convenanten met afspraken over beperking van de blootstelling aan schadelijk geluid via bronmaatregelen en toepassing van gehoorbeschermingsmiddelen. Hiervan zijn de afspraken over gehoorbescherming onmiddellijk uitvoerbaar, zodat ze al op korte termijn effect kunnen hebben.

Verlaging gevarengrens van 90 naar 85 dB(A)

Een van de aangekondigde maatregelen betreft de bij het onderhavige besluit vastgestelde verlaging van de grens voor het verplicht gebruik van gehoorbeschermingsmiddelen van 90 naar 85 dB(A), de actiegrens die geldt voor het nemen van bronmaatregelen. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat vanaf de grens van 85 dB(A) het geluidsniveau op de werkplek zodanige risico's met zich meebrengt, dat niet alleen een aanzienlijke inspanning van de werkgever wordt gevraagd om via bronmaatregelen het geluidsniveau omlaag te brengen, maar dat ook van de werknemers wordt verwacht dat zij verantwoordelijkheid nemen voor het beschermen van hun gezondheid. Het valt ook moeilijk uit te leggen dat werkgevers vanaf 85 dB(A) verplicht zijn lawaaibestrijdingsmaatregelen te nemen, maar dat de werknemers bij dat niveau nog niet verplicht zijn de hun ter beschikking gestelde gehoorbeschermingsmiddelen te dragen. Verder vergroot de vereenvoudiging de duidelijkheid van de regelgeving.

De gelijkschakeling van de grenswaarden voor het nemen van bronmaatregelen en voor het verplicht gebruik van gehoorbeschermers is op zich niet voldoende voor het realiseren van de beleidsdoelstelling. De maatregel moet dan ook worden gezien als onderdeel van het totale pakket van beleidsvoornemens, waarvan het als het ware het sluitstuk vormt.

Verlaging van de in artikel 6.8, negende lid, vervatte draagplichtgrens van 90 naar 85 dB(A) en de daaraan (op grond van de in het elfde lid opgenomen verwijzing naar deze grens) verbonden markering en afbakening van lawaaiige arbeidsplaatsen, heeft mede ten doel werknemers permanent te wijzen op de gevaren van onbeschermde blootstelling aan schadelijk geluid. Ook in de binnenkort te starten voorlichtingscampagne ligt het zwaartepunt op bewustwording van werkgevers én werknemers van de gevaren van schadelijk geluid.

De grenswaarde van 90 dB(A) komt in het Arbobesluit ook voor in relatie tot de voorgeschreven demping van gehoorbeschermingsmiddelen. Op grond van artikel 6.8, zevende lid, tweede volzin, van het Arbobesluit, moeten gehoorbeschermingsmiddelen het geluidsniveau in de gehoorgang reduceren tot beneden 80 dB(A), tenzij dat technisch niet haalbaar is. In dat laatste geval mag het geluidsniveau in de gehoorgang op grond van de derde volzin van dit artikellid, maximaal 90 dB(A) bedragen. De beleidsregel bij laatstgenoemde bepaling schrijft voor, dat in die uitzonderingsgevallen de blootstellingsduur zodanig moet worden beperkt, dat bij gebruik van de gehoorbeschermingsmiddelen het geluidsexpositieniveau over de gemiddelde werkdag de grens van 80 dB(A) niet overschrijdt.

Het thans voorliggende besluit bepaalt het maximaal toelaatbare geluidsniveau in de gehoorgang in gevallen waarin een beperking tot beneden 80 dB(A) technisch niet haalbaar is, op 85 dB(A) in plaats van de tot nu toe geldende 90 dB(A). Overweging hierbij is, dat wanneer om redenen van bescherming van de gezondheid van werknemers de gevarengrens van 90 dB(A) wordt teruggebracht tot 85 dB(A), die grens in het algemeen moet worden beschouwd als markering van een blootstelling die vanuit dat beschermingsaspect als onaantvaardbaar wordt betiteld.

Rol en verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers

Artikel 6.8, zevende lid, van het Arbobesluit bepaalt dat werkgevers passende gehoorbeschermingsmiddelen beschikbaar moeten stellen aan werknemers die werken in geluidsniveaus boven 80 dB(A). Boven dit niveau is er kans op gehoorschade, die snel groter wordt

met toename van de geluidsterkte. Of daadwerkelijk gehoorschade ontstaat, is afhankelijk van het geluidsniveau, de blootstellingsduur, en de individuele gevoeligheid. Deze laatste factor is niet van tevoren te bepalen. Alleen achteraf kan worden vastgesteld dat gehoorschade is ontstaan.

Het meest effectieve middel om gehoorschade bij werknemers te voorkomen is het nemen van maatregelen die leiden tot verlaging van het geluidsniveau op de arbeidsplaats. Op de werkgever rust de wettelijke plicht dergelijke maatregelen te nemen wanneer het geluidsniveau de actiegrens van 85 dB(A) overschrijdt. Daarbij moeten alle maatregelen worden genomen die geacht kunnen worden te behoren tot de stand van de techniek. Wanneer deze maatregelen echter niet toereikend blijken om het geluidsniveau tot beneden de gezondheidsgrens terug te brengen, moeten gehoorbeschermingsmiddelen zorgen voor aanvullende bescherming.

Een verlaging van de actiegrens voor maatregelen en de grens voor het verplicht dragen van gehoorbeschermers naar de gezondheidsgrens van 80 dB(A) is niet overwogen. Enerzijds omdat geen van de EU-lidstaten een lagere grens dan 85 dB(A) hanteert, anderzijds omdat met een verlaging van de draagplichtgrens naar 85 dB(A) al een belangrijke vermindering van het risico wordt bereikt. Bovendien is het risico bij niveaus tussen 80 en 85 dB(A) beperkt van omvang.

Ingevolge het negende lid van artikel 6.8 van het voorliggende besluit zijn werknemers niet verplicht de beschikbaar gestelde gehoorbeschermingsmiddelen ook daadwerkelijk te gebruiken zolang het geluidsniveau op de werkplek de grens van 85 dB(A) niet overschrijdt. Dit vanuit de gedachte dat werknemers een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de bescherming van hun gezondheid, en dat ze de keuze gelaten moet worden of ze een bepaald risico al dan niet willen aanvaarden, mede in aanmerking genomen het ongemak dat het gebruik van gehoorbeschermers met zich meebrengt. Bovendien is er bij niveaus tussen 80 en 85 dB(A) alleen bij langdurige blootstelling kans op gehoorschade. Boven 85 dB(A) daarentegen geldt dit ook voor een relatief kortdurende blootstelling. De waarde van 85 dB(A) fungeert daarom als 'gevaarengrens', waarboven het bieden van keuzevrijheid ertoe kan leiden dat mensen onverantwoorde

risico's nemen zonder dat ze zich daarvan bewust zijn.

Op de werkgever rust de verantwoordelijkheid de werknemers in staat te stellen de hun toegekende eigen verantwoordelijkheid in te vullen. Daarvoor moeten ze worden geïnformeerd over het geluidsniveau in hun werkomgeving, en over de risico's van onbeschermde werken in geluidsniveaus tussen de gezondheidsgrens van 80 dB(A) en de draagplichtgrens van 85 dB(A). De werkgever moet hun deze informatie verstrekken op grond van zijn wettelijke verplichting tot het geven van voorlichting over de risico's die aan het werk verbonden zijn. De naleving van deze verplichting laat in de praktijk echter te wensen over. Werknemers zijn daardoor vaak niet op de hoogte van het geluidsniveau op hun werkplek, en van het risico dat ze daar lopen. Het belang van goede voorlichting is groot, omdat mensen van nature geneigd zijn de sterkte van geluid te onderschatten. Een geluidsniveau van 80 dB(A) – de gezondheidsgrens – wordt doorgaans niet als echt lawaai ervaren. Boven die grens neemt het risico echter snel toe: met elke drie dB(A) niveaustijging halveert de veilige blootstellingsduur. Zo is de veilige dagelijkse blootstellingsduur bij een geluidsniveau van 83 dB(A) vier uur, bij 86 dB(A) twee uur, bij 89 dB(A) één uur, enzovoorts.

Een niveauverschil van drie dB(A) is nauwelijks waarneembaar. De mens ervaart pas een verdubbeling van de geluidsterkte bij een verhoging van het geluidsniveau met 10 dB(A). Werknemers laten het gebruik van gehoorbeschermingsmiddelen daardoor vaak achterwege in situaties waar ze objectief gezien grote risico's lopen.

De geconstateerde gebrekkige naleving van de regelgeving door werkgevers berust voor een belangrijk deel op onderschatting van het probleem. Daarom vormt bewustwording op dit punt een kernelement van de voorgenomen voorlichtingsactiviteiten in de richting van werkgevers. Intensief toezicht door de Arbeidsinspectie op de naleving van de wettelijke verplichtingen blijft daarnaast noodzakelijk.

Financieel-economische consequenties

De financieel-economische consequenties van het onderhavige besluit zijn beperkt van omvang. Immers, bedrijven waren reeds verplicht om gehoorbeschermingsmiddelen aan de werknemers

ter beschikking te stellen zodra zij werken in een geluidsniveau boven 80 dB(A). Tevens moet aan deze werknemers voorlichting worden gegeven over de mogelijke schadelijke gevolgen van overmatige blootstelling aan geluid, en moeten ze worden geïnstrueerd over de gebruikaspecten van de verschillende typen gehoorbeschermingsmiddelen. Dit verandert niet bij een verlaging van de grens waarboven gehoorbeschermingsmiddelen verplicht moeten worden gebruikt, van 90 naar 85 dB(A).

Financiële consequenties zijn wel verbonden aan de verplichting om voortaan meer plaatsen waar schadelijk geluid heerst dan tot nu toe, af te bakenen en te markeren. De kosten daarvan blijven echter beperkt tot de aanschaf en het aanbrengen van het benodigde materiaal, zoals borden en stickers. De bepaling dat gemarkeerde en afgebakende zones alleen mogen worden betreden door personen die daar voor hun werk moeten zijn, kan gevolgen hebben voor het verloop van transportroutes en dergelijke binnen een bedrijf. Dit zal echter in de meeste gevallen kunnen worden opgevangen zonder dat daarvoor extra uitgaven moeten worden gedaan.

Tegenover de kosten staan ook baten. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat het ziekteverzuim in ongunstige zin wordt beïnvloed door blootstelling aan lawaai tijdens het werk. Voorts is het niet denkbeeldig dat (ex-)werknemers die door hun werk gehoorschade hebben opgelopen, hun (voormalige) werkgever hiervoor aansprakelijk zullen stellen. Ondernemingen hebben dus een aanmerkelijk financieel belang bij het voorkomen van gehoorschade bij werknemers door het voeren van een doelgericht preventiebeleid.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Teneinde het aantal werknemers dat regelmatig onbeschermd werkt in schadelijk geluid tot een minimum te beperken, is, zoals in het algemeen deel van de nota van toelichting reeds is vermeld, bij het onderhavige onderdeel de in artikel 6.8, negende lid, van het Arbobesluit vervatte grens waarbij het dragen van gehoorbeschermingsmiddelen verplicht is, verlaagd van 90 dB(A) naar 85 dB(A).

Als gevolg van deze wijziging zullen op

grond van het elfde lid van dit artikel, dat verwijst naar de in het negende lid genoemde geluidsniveaus, plaatsen waar het geluidsniveau deze grens – thans 85dB(A) – overschrijdt, duidelijk moeten zijn afgebakend en gemarkeerd en zal de toegang tot deze plaatsen worden beperkt tot personen die daar uit hoofde van hun functie moeten zijn. De onderhavige wijziging heeft tevens tot gevolg, dat de wettelijke grenzen voor het nemen van bronmaatregelen op grond van het eerste lid van dit artikel, en het verplicht dragen van gehoorbeschermingsmiddelen op grond van het onderhavige negende lid, vanaf nu hetzelfde zijn. Zoals in het algemeen deel van de toelichting al is gesteld, is dit met name van belang voor de handhavingsactiviteiten van de Arbeidsinspectie.

Nu onder verwijzing naar de bij het negende lid vastgestelde wijziging de grens van 85 dB(A) moet worden beschouwd als het maximumgeluidsniveau dat uit het oogpunt van bescherming van de gezondheid van werknemers nog aanvaardbaar wordt geacht, is bij dit zelfde wijzigingsonderdeel de in het zevende lid, derde volzin, genoemde grens met betrekking tot de geluiddemping van de gehoorbeschermingsmiddelen, eveneens verlaagd van 90 dB(A) naar 85 dB(A).

Onderdeel B

Op grond van artikel 6.23 van het Arbobesluit geldt met betrekking tot geluid aan boord van luchtvaartuigen en zeeschepen een bijzondere regeling. Deze regeling is gebaseerd op de richtlijn nr. 86/188/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 mei 1986 betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan lawaai op het werk (PbEG L 137). De bepaling met betrekking tot het verplichte gebruik van gehoorbeschermingsmiddelen is voor genoemde vervoerssectoren opgenomen in het achtste lid van het onderhavige artikel.

Onder verwijzing naar het doel van de onderhavige wijziging, namelijk bescherming van de gezondheid van werknemers die regelmatig in schadelijk geluid werken, is besloten om ook ten aanzien van werknemers die werkzaam zijn aan boord van genoemde vervoerssectoren, de grens waarbij het dragen van gehoorbeschermingsmiddelen verplicht is, te verlagen van 90 dB(A) naar

85 dB(A). Het onderhavige onderdeel strekt daartoe.

Artikelen II en III

Deze wijzigingen beogen de verwijzing naar de niet meer bestaande functie van districtshoofd van de Arbeidsinspectie uit de mijnreglementen te verwijderen.

Artikelen IV

Het betreft een aanpassing in verband met de totstandkoming van de Arbeidsomstandighedenwet 1998, die bij de vaststelling van het besluit van 10 september 1999, Stb. 435, tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met de vaststelling van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 over het hoofd is gezien.

Artikel V

Gezien de betrekkelijk geringe consequenties van dit besluit wat betreft de uitvoering daarvan voor werkgevers en werknemers, de eerdere aankondiging van de desbetreffende maatregelen in de brief van 25 november 1997 aan de Tweede Kamer alsmede de voorpublicatie van een ontwerp van dit besluit in de Staatscourant op 9 november 1999, nr. 216, treedt dit besluit direct in werking.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

...