



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 18 januari 2017
(OR. en)

5431/17

SOC 27
EMPL 19

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	12 januari 2017
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2017) 12 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S Veiliger en gezonder werk voor iedereen - Modernisering van de wetgeving en het beleid van de EU inzake veiligheid en gezondheid op het werk

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2017) 12 final.

Bijlage: COM(2017) 12 final



Brussel, 10.1.2017
COM(2017) 12 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Veiliger en gezonder werk voor iedereen - Modernisering van de wetgeving en het beleid
van de EU inzake veiligheid en gezondheid op het werk**

{SWD(2017) 9 final}
{SWD(2017) 10 final}

INLEIDING

In de afgelopen 25 jaar heeft de EU zich op haar grondgebied sterk gemaakt voor hoge normen inzake de bescherming van werknemers tegen veiligheids- en gezondheidsrisico's op de werkplek, en heeft zij ook in derde landen een hoog niveau van bescherming bevorderd. Het beleid inzake veiligheid en gezondheid op het werk draagt bij aan de doelstelling om de veiligheid en de gezondheid van werknemers in de EU te verbeteren. Uit de meest recente beschikbare gegevens blijkt dat de incidentie van dodelijke arbeidsongevallen met bijna een kwart is gedaald ten opzichte van de situatie in 2008¹. De trends verschillen echter van lidstaat tot lidstaat. Het percentage werknemers in de EU dat melding heeft gemaakt van ten minste één gezondheidsprobleem dat door het werk is veroorzaakt of verergerd, is met bijna 10 % gedaald².

In 2013 ruim
1000 dodelijke
ongevallen minder
in EU-28 t.o.v.
2008

Investeren in veiligheid en gezondheid op het werk is heel zinvol. Door preventie van werkgerelateerde ziekten en ongevallen verhoogt het niet alleen de levenskwaliteit, maar het heeft ook een tastbaar positief effect op de economieën van de Europese Unie. De productiviteit en resultaten van ondernemingen gaan omhoog en op macro-economisch niveau wordt bijgedragen aan het nationale concurrentievermogen³. Uit diverse onderzoeken blijkt dat werkgevers elke euro aan investering in veiligheid en gezondheid op het werk dubbel terugverdienen⁴.

Op nationaal en ondernemingsniveau is het wetgevingskader van de EU in belangrijke mate bepalend geweest voor de ontwikkeling van strategieën inzake veiligheid en gezondheid op het werk. De diepgaande, door de Commissie uitgevoerde ex-postevaluatie van het EU-acquis, waarin hun relevantie evenals de efficiëntie, de doeltreffendheid, de coherentie en de toegevoegde waarde van de EU worden onderzocht, bevestigt eveneens dat dit kader zijn ambitie inzake de toereikende bescherming van werknemers waarmaakt⁵. Deze Refit-evaluatie had betrekking op kaderrichtlijn 89/391/EEG en 23 verwante richtlijnen.

Hierin werd geconcludeerd dat de globale structuur van het EU-acquis inzake veiligheid en gezondheid op het werk, die bestaat uit een doelgerichte kaderrichtlijn aangevuld met specifieke richtlijnen, over het geheel genomen doeltreffend en geschikt voor het doel is. In de evaluatie wordt er echter ook op gewezen dat sommige bepalingen in afzonderlijke richtlijnen

Elke euro aan
investeringen
levert ten minste
twee euro op

¹ Eurostat, Europese Statistiek inzake Arbeidsongevallen (ESAO) (onlinegegevenscode hsw_n2_02), EU-28.

² Eurostat, ad-hocmodules EU-arbeidskrachtenenquête van 2007 en 2013 over arbeidsongevallen en werkgerelateerde gezondheidsproblemen. Schatting zonder NL en FR, respectievelijk vanwege het niet aanleveren van gegevens over 2013 en belangrijke afwijkingen in de vragenlijsten van 2007 en 2013.

³ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_215307.pdf

⁴ *Calculating the international return on prevention for companies: costs and benefits of investments in occupational safety and health*, International Social Security Association; 2013.

⁵ Zie SWD(2017) 10 Ex-postevaluatie van de EU-richtlijnen inzake veiligheid en gezondheid op het werk (Refit-evaluatie).

inmiddels verouderd of achterhaald zijn en dat effectieve methoden nodig zijn om nieuwe risico's aan te pakken. De wijze waarop de lidstaten de EU-richtlijnen inzake veiligheid en gezondheid op het werk hebben omgezet, varieert aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Dit heeft tot gevolg dat de nalevingskosten uiteenlopen en niet eenvoudig te scheiden zijn van meer gedetailleerde nationale voorschriften. Globaal zijn de conclusies van de evaluatie echter helder: de naleving van de desbetreffende richtlijnen vormt een grotere uitdaging voor kleine en middelgrote dan voor grote ondernemingen en tegelijk komen bij kleine en middelgrote ondernemingen vaker ernstige en dodelijke letsels voor. Om kleine en middelgrote ondernemingen te bereiken en te helpen bij het efficiënt en doelmatig verbeteren van de naleving zijn specifieke ondersteuningsmaatregelen daarom noodzakelijk.

Uit de diepgaande ex-postevaluatie blijkt dat de EU in veiligheid en gezondheid op het werk moet blijven investeren om haar voorttrekkersrol te behouden en de doeltreffende bescherming van werknemers ook in het licht van het veranderende karakter van het werk en nieuwe risico's op peil te houden. Maatregelen in het kader van veiligheid en gezondheid op het werk moeten zo veel mogelijk mensen op de werkplek bereiken, ongeacht het type dienstverband dat zij hebben en ongeacht hoe groot de onderneming is waar zij werken. Naleving van voorschriften inzake gezondheid en veiligheid op het werk moet haalbaar zijn voor ondernemingen ongeacht hun omvang en doelmatig in het veld worden gemonitord. Maatregelen moeten op resultaten gericht zijn in plaats van bureaucratisch en er moet optimaal gebruik worden gemaakt van nieuwe digitale hulpmiddelen om de uitvoering te vereenvoudigen.

In het verslag uit 2015 over het strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2014-2020⁶ heeft het Europees Parlement de Commissie daarnaast gewezen op het belang van zowel de tenuitvoerlegging, naleving en handhaving van de wetgeving inzake gezondheid en veiligheid op het werk als het aantal toenemende en nieuwe risico's. In het verslag wordt bovendien nadruk gelegd op de noodzaak van bescherming voor alle werknemers, ongeacht de grootte van de onderneming, het soort baan of contract.

In het licht van deze gemeenschappelijke doelstellingen en als onderdeel van de algemene strategie voor moderne arbeids- en sociale stelsels in de EU – zoals weerspiegeld in de brede raadpleging over een Europese pijler van sociale rechten die in maart is gelanceerd – kunnen de hierna genoemde belangrijke maatregelen, die nader zijn omschreven in bijlage 1, een nieuwe impuls geven aan het strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk⁷:

Top drie van maatregelen voor veiligheid en gezondheid op het werk

- 1) Het intensiveren van de strijd tegen beroepsgerelateerde kanker via wetgevingsvoorstellen, in combinatie met meer richtsnoeren en bewustmaking.
- 2) Het ondersteunen van ondernemingen bij de naleving van voorschriften inzake veiligheid en gezondheid op het werk, in het bijzonder voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen.
- 3) Het in samenwerking met de lidstaten en sociale partners schrappen of herzien van

⁶ Europees Parlement: verslag over het strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2014-2020 (2015/2107(INI)) – 26.10.2015.

⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake een strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2014-2020; COM(2014) 332 final.

verouderde voorschriften en het heroriënteren van de inspanningen op het waarborgen van een betere en bredere bescherming, naleving en handhaving in het veld.

1. BESTRIJDING VAN BEROEPSGERELATEERDE KANKER EN OMGANG MET GEVAARLIJKE CHEMISCHE STOFFEN

In de EU werden in 2012 naar schatting 91 500 à 150 500 nieuwe diagnoses gesteld van kanker als gevolg van blootstelling in het verleden aan kankerverwekkende stoffen op het werk. Voorts werd in 2012 sterfte door kanker in 57 700 à 106 500 gevallen toegeschreven aan de blootstelling aan kankerverwekkende stoffen op de werkplek. Kanker is daarmee de belangrijkste oorzaak van arbeidsgerelateerde sterfgevallen in de EU.

De waarde van een mensenleven en verminderde levenskwaliteit zijn amper in cijfers uit te drukken. De directe kosten van de gezondheidszorg en het productiviteitsverlies door beroepsgerelateerde kanker bedragen ten minste 4 à 7 miljard EUR per jaar. De indirecte kosten kunnen oplopen tot 334 (242 à 440) miljard EUR per jaar⁸.

**Elk uur
overlijden 10
mensen aan
beroeps-
gerelateerde
kanker**

De nationale maatregelen op dit gebied variëren aanzienlijk, waardoor ook het beschermingsniveau voor werknemers uiteenloopt binnen de EU.

Op EU-niveau voorzien Richtlijn 2004/37 inzake carcinogene en mutagene agentia, Richtlijn 98/24 inzake chemische agentia en Richtlijn 2009/148 inzake asbest in minimumnormen voor de bescherming van werknemers tegen de blootstelling aan chemische stoffen op de werkplek. Deze richtlijnen richten zich op specifieke situaties op de werkplek en vormen zo een aanvulling op de maatregelen in het kader van Verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen ("REACH") en andere regelgeving inzake chemische stoffen.

**Ten minste
32 MILJOEN
werknemers
blootgesteld aan
kanker-
verwekkende
stoffen**

EU-brede grenswaarden voor chemische stoffen zijn bevorderlijk voor hogere beschermingsniveaus in de hele EU, dragen bij aan een beter gelijk speelveld voor ondernemingen en leiden tot besparingen op de nalevingskosten voor ondernemingen met grensoverschrijdende activiteiten. Zij kunnen immers op verschillende locaties dezelfde technologie benutten om werknemers te beschermen. Een ander belangrijk aspect is de mogelijkheid van schaalvoordelen met betrekking tot de complexe wetenschappelijke beoordelingen die ten grondslag liggen aan de vaststelling van specifieke grenswaarden voor chemische stoffen. Deze stelt de lidstaten in staat meer financiële middelen over te hevelen naar beschermings- en preventiemaatregelen. Daarom is het van belang om voor de gevaarlijkste stoffen de EU-grenswaarden te herzien of nieuwe grenswaarden in te voeren.

In aansluiting op het op 13 mei 2016 goedgekeurde voorstel tot wijziging van de richtlijn inzake carcinogene en mutagene agentia en tot vaststelling of herziening van bindende grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling met betrekking tot 13 chemische agentia⁹,

⁸ "Work-related cancer in the European Union. Size, impact and options for further prevention." RIVM briefrapport 2016-0010 W.P. Jongeneel et al.

⁹ COM(2016) 248.

keurt de Commissie vandaag een nieuw voorstel goed, dat door middel van maatregelen inzake bijkomende kankerverwekkende chemische stoffen de bescherming van 4 miljoen werknemers in de EU verder verbetert. De Commissie wil zich door middel van nieuwe wetgevingsvoorstellen blijven inzetten voor de preventie van sterfgevallen als gevolg van beroepsgerelateerde kanker en andere gezondheidsproblemen.

**Wetgeving ter verbetering van de bescherming tegen gevaarlijke stoffen
en ter bestrijding van beroepsgerelateerde kanker**

- Tweede wijziging van de richtlijn inzake carcinogene en mutagene agentia.
- Nadere wijzigingen van de richtlijn inzake carcinogene en mutagene agentia zijn voorzien met betrekking tot stoffen zoals formaldehyde, beryllium, cadmium, chroom(VI)-verbindingen en nikkelverbindingen. Er is een begin gemaakt met de werkzaamheden voor een nieuw voorstel van de Commissie dat gepland is voor begin 2018.
- Tegelijkertijd wordt verder gewerkt aan het verbeteren van de relevantie en doeltreffendheid van de richtlijn inzake chemische agentia door in 2017 en 2018 de bestaande (indicatieve) grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling en biologische grenswaarden te herzien en bijkomende grenswaarden in te voeren.

Maatregelen op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk, in het bijzonder met betrekking tot gevaarlijke chemische stoffen, vragen steeds om een solide wetenschappelijke basis als onderbouwing. De Commissie zal advies inwinnen bij het Wetenschappelijk Comité inzake grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling of het Comité risicobeoordeling van het Europees Agentschap voor chemische stoffen. De van deze bronnen afkomstige wetenschappelijke beoordelingen zullen dienen als basis voor voorstellen die onderworpen zijn aan een effectbeoordeling, sociale dialoog en tripartiete raadpleging¹⁰.

In aansluiting op de resultaten van het "HazChem@Work"-onderzoek dat in opdracht van de Commissie werd uitgevoerd, zal begin 2017 een databank worden opgezet over de beroepsmatige blootstelling aan bepaalde gevaarlijke chemische stoffen¹¹. Dit is een belangrijke stap naar een betere ontsluiting en uitwisseling van informatie over gezondheidseffecten, blootstellingspotentieel en het bestaan van nationale grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling wat betreft prioritaire gevaarlijke stoffen. Verder zal de Commissie de analyse van gegevens uit belangrijke informatiebronnen¹² intensiveren en

¹⁰ Binnen het Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats.

¹¹ <http://www.hazchematwork.eu/>

¹² Zoals de Europese statistiek inzake arbeidsongevallen, de ad-hocmodules over arbeidsongevallen en andere werkgerelateerde gezondheidsproblemen van de EU-arbeidskrachtenenquête, het Europese onderzoek naar de arbeidsomstandigheden van Eurofound of de Europese bedrijvenenquête naar nieuwe en opkomende risico's (Esener) van het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk. Verder wordt onderzoek betreffende veiligheid en gezondheid op het werk doelgericht ondersteund door opname van desbetreffende rubrieken in het negende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie. Daarnaast wordt er met belangrijke internationale tegenhangers zoals de VS en China een dialoog opgestart om in mondiaal verband een volledig beeld te krijgen van veiligheid en gezondheid op het werk in de EU en op basis van grotere cohorten betrouwbaardere statistieken te produceren.

verder verfijnen, en de gegevensverzameling ten behoeve van de Europese statistieken inzake beroepsziekten actief bevorderen¹³. Ook veelbelovend is het Europees initiatief voor menselijke biomonitoring, een belangrijk en nieuw gezamenlijk initiatief dat in het kader van Horizon 2020 en door 26 lidstaten wordt ondersteund om nieuw wetenschappelijk bewijsmateriaal te verkrijgen op grond van geharmoniseerde gegevens over de blootstelling aan chemische stoffen en de gezondheid¹⁴.

De bescherming van werknemers tegen blootstelling aan gevaarlijke chemische stoffen wordt bevorderd door de richtlijnen over chemische stoffen en de gezondheid en veiligheid op het werk, en aanzienlijk versterkt door de REACH-verordening en andere wetgevingshandelingen inzake chemische stoffen. In een recent advies van het Refit-platform¹⁵ wordt de complementariteit van de twee systemen erkend, maar volgt evenwel de aanbeveling dat de Commissie meer bekendheid moet geven aan de uitvoering en daarover richtsnoeren moet verstrekken om het raakvlak tussen de REACH-verordening en de wetgeving inzake veiligheid en gezondheid op het werk te verduidelijken. Daarom wordt op zowel wetenschappelijk als administratief niveau verder gewerkt aan het wegwerken van onduidelijkheden en overlappingsen in het ontwerp en de praktische toepassing van dit gezamenlijk EU-kader voor de omgang met gevaarlijke chemische stoffen. De Commissie heeft zich ertoe verbonden in 2017 een gemeenschappelijke aanpak te presenteren.

Wetgevende maatregelen moeten een vervolg krijgen in de vorm van daadwerkelijke uitvoering op de werkplek. In 2018-2019 zal het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk in dit verband een campagne voor een gezonde werkplek rondom gevaarlijke stoffen organiseren. Verder zal het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie relevante handleidingen publiceren, waaronder een ter preventie van blootstelling aan respirabele kristallijne silica.

2. ONDERSTEUNING VAN ONDERNEMINGEN BIJ DE NALEVING VAN VOORSCHRIFTEN INZAKE VEILIGHEID EN GEZONDHEID OP HET WERK

2.1. Steun voor de naleving door micro-, kleine en middelgrote ondernemingen

De kern van de EU-wetgeving inzake veiligheid en gezondheid op het werk is de wettelijke verplichting om risico's voor de gezondheid en veiligheid op het werk per geval en met oog voor de specifieke kenmerken van de werkplek te beoordelen. Deze aanpak per geval biedt zo de nodige flexibiliteit om de risicobeoordelingen, preventiemaatregelen en opleiding af te stemmen op (onder meer) de sector waarin de onderneming actief is, de werkzaamheden van de werknemers, de omvang van de onderneming, de samenstelling van het personeelsbestand qua leeftijd en geslacht en nieuwe risico's. In de praktijk wordt deze flexibiliteit echter niet altijd benut.

Zoals blijkt uit de evaluatie, vinden micro-, kleine en middelgrote ondernemingen het moeilijk om de vereiste

¹³ Verordening (EG) nr. 1338/2008 betreffende communautaire statistieken gezondheid en veiligheid op het werk (PB L 354 van 31.12.2008, blz. 70).

¹⁴ <http://www.eea.europa.eu/themes/human/human-biomonitoring>

¹⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/docs/recommendations/opinion_chemicals.pdf

Geen evaluatie
van risico's op de
werkplek bij
een derde
van de micro-
ondernemingen

beheersmaatregelen betreffende gezondheid en veiligheid op het werk in te voeren. Micro-ondernemingen maken bijna 93 % uit van alle ondernemingen in de EU¹⁶. Onder micro-ondernemingen zegt slechts 69 % met regelmaat beoordelingen van de risico's voor de gezondheid en veiligheid op het werk uit te voeren (voor grotere ondernemingen is dit 96 %) ¹⁷. De reden is niet dat zij minder bereid zouden zijn om hun werknemers te beschermen, maar eerder dat zij ten opzichte van grotere ondernemingen over minder financiële, technische en personele middelen beschikken, hiermee minder bekend zijn en over minder deskundigheid beschikken.

Alle belanghebbenden, en bovenal de kleine en middelgrote ondernemingen zelf¹⁸, erkennen dat vrijstellingen voor hen op dit gebied niet de juiste aanpak vormen. Gevreesd wordt namelijk dat dit kan resulteren in een lager beschermingsniveau voor werknemers in deze ondernemingen. Veel wijst er bovendien op dat het risico van dodelijke ongevallen en ernstig letsel groter is in micro- en kleine ondernemingen dan in grote ondernemingen¹⁹. Toch moet de naleving eenvoudiger en goedkoper worden, wat specifieke steunmaatregelen voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen vereist.

Op basis van de resultaten van de evaluatie zal de Commissie in samenwerking met het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk een toetsing organiseren voor de lidstaten en de sociale partners, met het oog op de uitwisseling van goede praktijken om de nalevingskosten voor kleine en middelgrote ondernemingen te verlagen en zo op een betere naleving (bijvoorbeeld door financiële prikkels, digitale instrumenten enzovoort), terwijl de werknemers toch verzekerd blijven van een gelijk beschermingsniveau ongeacht de omvang van de onderneming waar zij werken. Om in deze ondernemingen de naleving naar een hoger niveau te tillen, is echter duidelijk behoefte aan betere kennis, meer ondersteuning en heldere, doeltreffende procedures.

Risicobeoordelingen optimaal benutten

De Commissie stelt vandaag een **praktische leidraad**²⁰ beschikbaar, die ondernemingen zal helpen verplichte risicobeoordelingen, preventiemaatregelen en opleiding optimaal te benutten.

Naast de in de bijlage vermelde algemene leidraad zal de Commissie in 2017 meer gedetailleerde en specifieke handleidingen over risicobeheer in de landbouw en visserij opstellen en verspreiden. In 2017 zal ook een interactieve elektronische handleiding over

¹⁶ Eurostat, SBS, onlinegegevenscode sbs_sca_r2, referentiejaar 2012.

¹⁷ Kaders en regelingen inzake veiligheid en gezondheid op het werk bij micro- en kleine ondernemingen in de EU - SESAME-project, Europese Waarnemingspost voor risico's, EU-OSHA, 2016.

¹⁸ Antwoord van de Europese Unie van ambachten en het midden- en kleinbedrijf (Ueapme) op de openbare raadpleging over het nieuwe beleidskader van de EU voor gezondheid en veiligheid op het werk, 26.8.2013.

¹⁹ Bron: EU-OSHA, Kaders en regelingen inzake veiligheid en gezondheid op het werk bij micro- en kleine ondernemingen in de EU - SESAME-project, literatuuronderzoek van de Europese Waarnemingspost voor risico's, 2016. Beschikbaar op: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/contexts-and-arrangements-occupational-safety-and-health-micro/view>

²⁰ Zie SWD(2017) 9 - Health and Safety at Work is Everybody's Business – A practical guidance for employers.

voertuigveiligheid op de werkplek worden uitgebracht. In deze hogerisicosectoren vormt het beheer van veiligheid en gezondheid op het werk een bijzondere uitdaging en behoort het aantal ongevallen tot de hoogste. Met behulp van deze handleidingen zullen werkgevers en vooral kleine en middelgrote ondernemingen de preventie van ongevallen en gezondheidsproblemen effectief kunnen verbeteren. De Commissie zal hierbij ook het Enterprise Europe Network betrekken, dat in dit verband kleine en middelgrote ondernemingen bewuster zal maken en ondersteuning zal bieden.

Ook op nationaal niveau wijden steeds meer lidstaten een belangrijk deel van hun beleidswerk inzake veiligheid en gezondheid op het werk aan het bereiken van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen en de ontwikkeling van op hen toegespitste instrumenten. In dit verband wordt de lidstaten verzocht evenzo het belang van resultaatgerichte risicobeoordelingen te benadrukken en goede praktijken over preventiemaatregelen en opleiding uit te wisselen.

Gebruik van webtools

De Commissie roept de lidstaten op om het gebruik van webtools voor risicobeoordeling volledig te verankeren in hun rechtsstelsels.

Tot slot levert het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk een belangrijke bijdrage in de vorm van bewustmakingscampagnes en de ontwikkeling en verspreiding van interactieve online-instrumenten voor risicobeoordeling. OiRA (Online interactive Risk Assessment)²¹ van het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk en vergelijkbare nationale, webgebaseerde tools (ontwikkeld in onder andere Nederland, Ierland en Polen) zijn bijzonder nuttig, omdat er gratis toegang wordt geboden tot sectorspecifieke informatie, werkgevers door alle stappen van de risicobeoordeling worden geleid en de informatie automatisch wordt vastgelegd. Dit kan dienen als bewijs dat aan de voorschriften is voldaan en als instrument om de doelmatigheid van het risicobeheersplan te monitoren. Dit soort instrumenten moet aanzienlijk worden uitgebreid en het gebruik ervan moet worden erkend en opgenomen in nationale nalevingsvoorschriften betreffende de verplichtingen inzake risicobeoordeling.

²¹ <http://www.oiraproject.eu/>

Maatregelen in het kader van "interactieve risicobeoordeling online (OiRA)"

- Tot nu toe zijn er 93 OiRA-instrumenten uitgebracht en er zijn nog 30 instrumenten in ontwikkeling. De instrumenten zijn tot dusver 44 614 keer gebruikt om een risicobeoordeling uit te voeren.
- Financiële en technische ondersteuning vanuit de EU en actieve medewerking van nationale partners en sectorale sociale partners moeten tegen 2018 leiden tot verwezenlijking van de volgende doelstellingen, die toegespitst zijn op prioritaire sectoren:
 - **het uitbrengen van 150 OiRA-instrumenten, en**
 - **de uitvoering van 100 000 risicobeoordelingen met de instrumenten.**

2.2. Ondernemingen ondersteunen om snel toenemende risico's voor de gezondheid en veiligheid op het werk af te dekken

In de ex-postevaluatie werd een aantal punten van toenemende zorg vastgesteld, waarvoor ondernemingen meer ondersteuning zouden moeten krijgen: stress, spier- en skeletaandoeningen en de groeiende diversiteit van de arbeidskrachten, met name wat betreft de vergrijzing.

- *Psychosociale risico's*

Psychosociale risico's en met het werk verbonden stress behoren tot de meest uitdagende – en toenemende – punten van zorg over veiligheid en gezondheid op het werk. Meer dan de helft van de EU-werknemers meldt dat stress op de werkvloer gebruikelijk is²² en vier op de tien werknemers denken dat hier niet goed mee wordt omgegaan. Stress op het werk heeft aanzienlijke gevolgen voor de productiviteit:

- stress is verantwoordelijk voor circa de helft van alle verloren werkdagen, aangezien het verzuim relatief lang duurt;
- stress leidt tot verminderde prestaties op het werk en kan tot vijf keer zo veel ongevallen leiden;
- circa een vijfde van het personeelsverloop houdt verband met stress op het werk.

**40 % van
ondernemingen
heeft behoefte aan
informatie over de
beoordeling van
psychosociale
risico's**

Psychosociale risico's zijn complexe, multidimensionale kwesties. Een zwakke gezondheid kan het gevolg zijn van een samenspel van factoren, die al dan niet met het werk verband houden.

De kaderrichtlijn schept voor werkgevers een wettelijke verplichting om werknemers tegen alle risico's op het werk te beschermen. Enkele specifieke richtlijnen inzake veiligheid en gezondheid op het werk (zoals de richtlijn beeldschermen) bevatten bepalingen die indirect gekoppeld zijn aan de preventie van psychosociale risico's. De Europese kaderovereenkomst

²² <https://osha.europa.eu/en/themes/psychosocial-risks-and-stress>

van de sociale partners inzake werkgerelateerde stress²³ onderstreept het belang van de kaderrichtlijn. Het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk voert bewustmakingsacties uit en heeft in het kader van een in 2014-2015 uitgevoerde pan-Europese campagne inzake stress en psychosociale risico's een praktische e-handleiding voor de aanpak van psychosociale risico's²⁴ beschikbaar gesteld om te voorzien in de behoeften van werkgevers en werknemers in kleine ondernemingen.

In de verschillende lidstaten worden uiteenlopende benaderingen toegepast. Sommige lidstaten vermelden psychosociale risico's niet uitdrukkelijk in hun wetgeving inzake veiligheid en gezondheid op het werk, terwijl andere de noodzaak om hiermee rekening te houden in het kader van veiligheid en gezondheid op het werk juist benadrukken. Sommige lidstaten stellen psychosociale risicobeoordelingen verplicht, waarbij enkele pleiten voor het inschakelen van een deskundige. Eén lidstaat heeft bindende richtsnoeren inzake preventie van psychologische risico's vastgesteld. Lidstaten ontwikkelen ook een niet-regelgevende aanpak (tripartiete organen, richtsnoeren, bewustmaking, beheersnormen enzovoort).

Ter verbetering van de bescherming van werknemers in de praktijk is het noodzakelijk om het bewustzijn van werkgevers te vergroten en hun verdere handleidingen en instrumenten te bieden. In de vandaag bekendgemaakte leidraad verduidelijkt de Commissie dat werkgevers volgens de bestaande bepalingen op EU-niveau verplicht zijn om werknemers tegen psychosociale risico's te beschermen en dat rekening moet worden gehouden met deze risico's bij de risicobeoordeling. De leidraad voorziet in concrete, niet-bindende instrumenten en middelen waarmee werkgevers de psychosociale risico's in het kader van de risicobeoordeling daadwerkelijk kunnen aanpakken. De Commissie zal samen met het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk en het Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats goede praktijken vaststellen ter promotie en verspreiding daarvan en zal het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie opdracht geven om een handleiding te ontwikkelen voor de kwaliteitsbeoordeling van risicobeoordelingen en risicobeheersmaatregelen op het gebied van psychosociale risico's.

- *Risico's in verband met spier- en skeletaandoeningen*

De blootstelling aan ergonomische risicofactoren vormt vandaag in de EU een van de grootste bedreigingen voor veiligheid en gezondheid op het werk. Herhaalde blootstelling aan deze risico's kan leiden tot werkgerelateerde spier- en skeletaandoeningen – die behoren tot de meest ernstige en wijdverspreide werkgerelateerde aandoeningen en vormen een grote kostenpost voor personen, ondernemingen en de maatschappij in het algemeen. Volgens de bevindingen van de arbeidskrachtenenquête van 2013 zijn met het werk verbonden spier- en skeletaandoeningen momenteel het meest voorkomende type van werkgerelateerde gezondheidsproblemen en de hoofdoorzaak van verzuim van het werk. Zij vormen circa 60 % van alle werkgerelateerde gezondheidsproblemen in de EU en zijn verantwoordelijk voor 60 % van het ziekteverzuim en van blijvende arbeidsongeschiktheid.

Ergonomische risico's zijn complex en multidimensionaal van aard. Wanneer deze risico's zich op de werkplek voordoen, kunnen zij gezondheidsproblemen veroorzaken of reeds bestaande ziekten verergeren. Niet elke baan brengt dezelfde blootstelling aan risico's met zich en er moet rekening worden gehouden met grote verschillen in leeftijd, levensstijl en geslacht.

²³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=en&agreementId=1106>

²⁴ http://hw2014.healthy-workplaces.eu/nl/tools-and-resources/a-guide-to-psychosocial-risks?set_language=nl

Deze categorie risico's wordt momenteel bestreken door verschillende EU-richtlijnen (2002/44 "trillingen", 90/269 "manueel hanteren van lasten" en 90/270 "werken met beeldschermapparatuur") alsmede door de kaderrichtlijn. Andere EU-richtlijnen hebben indirect invloed op de preventie van met het werk verbonden spier- en skeletaandoeningen. Tot de niet-regelgevende initiatieven behoren de bewustmakingscampagnes van het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (2000 en 2007) en de campagne van het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie (2007-2008) met betrekking tot de handhaving van de richtlijn inzake het manueel hanteren van lasten in de gezondheidszorg, de vervoerssector, de bouw en de detailhandel.

Er bestaan verschillen in de wijze waarop de lidstaten het huidige EU-kader voor veiligheid en gezondheid op het werk hebben omgezet (en uitgevoerd) – voor Richtlijn 90/269/EEG bijvoorbeeld hebben de lidstaten in sommige gevallen wettelijk bindende grenswaarden of drempels vastgesteld; in andere gevallen zijn deze grenswaarden opgenomen in de toelichting op de wetgeving, aanbevelingen of andere informatie. Lidstaten ontwikkelen ook een niet-regelgevende aanpak (richtsnoeren, bewustmaking, beheersnormen enzovoort).

Ook in dit geval wil de Commissie de bescherming in de praktijk verbeteren door de verplichting van werkgevers te verduidelijken om bescherming tegen dit type risico's te waarborgen en hiermee rekening te houden bij de risicobeoordeling, en door werkgevers te helpen met de naleving van hun verplichtingen. Ook wordt een begin gemaakt met de vaststelling van goede praktijken ter promotie en verspreiding daarvan, in samenwerking met het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk en het Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats, en met de ontwikkeling van een handleiding van het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie voor de kwaliteitsbeoordeling van risicobeoordelingen en risicobeheersmaatregelen op het gebied van ergonomische risico's.

- *Risicobeoordeling met oog voor diversiteit*

De kaderrichtlijn schept een wettelijke verplichting voor werkgevers om de maatregelen te treffen die nodig zijn ter bescherming van de veiligheid en gezondheid van alle werknemers. Daarin is bepaald dat bijzonder kwetsbare risicogroepen moeten worden beschermd tegen voor hen specifieke gevaren.

Bij risicobeheersmaatregelen moet daarom aandacht worden besteed aan de specifieke risico's voor vrouwen en mannen, jonge en oudere werknemers, migranten of personen met een beperking; ook moeten specifieke preventieve en beschermende maatregelen worden ontwikkeld naargelang de behoeften van die groepen werknemers. De evaluatie heeft met name uitgewezen dat risicobeoordelingen met oog voor de leeftijd moeten worden geïntensiveerd, maar dezelfde beginselen gelden voor alle kwetsbare werknemers.

Het aantal mensen boven de 60 stijgt momenteel in de EU met circa twee miljoen per jaar – twee keer zo snel als vóór 2007. In 2030 zullen oudere werknemers bijna een kwart van de gehele beroepsbevolking vormen. Momenteel verlaten vele oudere werknemers de arbeidsmarkt vroegtijdig, vaak vanwege gezondheidsproblemen, waaronder problemen als gevolg van slechte arbeidsomstandigheden.

In het strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2014-2020 wordt aangegeven dat demografische veranderingen en de vergrijzende beroepsbevolking tot de belangrijkste uitdagingen behoren en wordt een aantal maatregelen voorgesteld die momenteel worden ontwikkeld. De campagne "Gezond werk, voor alle leeftijden"

(2016-2017) van het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk is een wereldwijd toonaangevend initiatief om het bewustzijn over deze kwestie in de gehele EU te vergroten.

De lidstaten van de EU verschillen onderling zowel qua demografische situatie als qua rechts- en institutioneel kader. Slechts een beperkt aantal lidstaten beschikt over een geïntegreerd beleidskader, maar voor de meeste lidstaten vormt de vergrijzing van de (beroeps)bevolking een beleidsprioriteit die leidt tot een uiteenlopende reeks maatregelen (onder meer inzake veiligheid en gezondheid op het werk) om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te vergroten. Alle lidstaten hebben pensioenhervormingen doorgevoerd en die met een oudere bevolking hebben de pensioenleeftijd verhoogd en de mogelijkheid van vervroegde pensionering ingeperkt, terwijl ze daarnaast economische prikkels hebben geïntroduceerd om ouderen tewerk te stellen.

Wat geslacht betreft, zijn er aanwijzingen dat de werkgerelateerde risico's voor de veiligheid en gezondheid van vrouwen zijn onderschat en dat een genderneutrale benadering ertoe heeft bijgedragen dat minder aandacht en middelen zijn besteed aan de preventie van werkgerelateerde risico's voor vrouwen.

Om in te spelen op deze groeiende uitdagingen op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk, vestigt de leidraad de aandacht op de noodzaak om in risicobeoordelingen oog te hebben voor diversiteit en aandacht te besteden aan de specifieke risico's naargelang leeftijd, geslacht en andere demografische kenmerken. Tegelijkertijd benadrukt de leidraad dat aannamen niet louter op dergelijke kenmerken moeten worden gebaseerd. Bij de risicobeoordeling moet rekening worden gehouden met de eisen die het werk stelt ten opzichte van de mogelijkheden en de gezondheid van de werknemer. De leidraad biedt werkgevers ook praktische instrumenten om bij risicobeoordelingen met specifieke risico's naargelang leeftijd en geslacht rekening te houden.

Maatregelen om snel toenemende risico's voor de gezondheid en veiligheid op het werk af te dekken

- Publicatie van goede praktijken voor het beheer van psychosociale en ergonomische risico's
- Ontwikkeling van relevante beginselen voor arbeidsinspecteurs in verband met risicobeoordeling met oog voor de leeftijd

Met de levensstijl verband houdende risicofactoren – zoals ongezonde voeding, gebrek aan lichaamsbeweging, roken en schadelijk gebruik van alcohol – dragen bij aan de zware last als gevolg van chronische ziekten in geheel Europa. Dit vormt een directe bedreiging voor de gezondheid van werknemers en heeft ook gevolgen voor de productiviteit van werknemers en bedrijven, voor de economie en voor de duurzaamheid van doeltreffende, toegankelijke en veerkrachtige gezondheidsstelsels. Initiatieven op de werkplek in verband met bepalende factoren voor de gezondheid zijn belangrijk ter bevordering van het welbevinden van de werknemers.

3. HERZIENING OF SCHRAPPING VAN VEROUDERDE VOORSCHRIFTEN EN HERORIËNTERING VAN DE INSPANNINGEN OM DE NALEVING TE VERGEMAKKELIJKEN, MEER MENSEN TE BESCHERMEN EN EEN BETERE HANDHAVING EN MONITORING MOGELIJK TE MAKEN

3.1. Herziening van de EU-wetgeving en schrapping van achterhaalde bepalingen

Hoewel de diepgaande ex-postevaluatie heeft bevestigd dat de EU-wetgeving inzake gezondheid en veiligheid op het werk, bestaande uit de kaderrichtlijn en de desbetreffende specifieke richtlijnen, over het geheel genomen doeltreffend en geschikt voor het doel is, heeft deze ook uitgewezen dat er ruimte is voor de schrapping of herziening van een aantal verouderde bepalingen.

Om hierin te voorzien zal de Commissie als eerste stap een programma voor de schrapping of herziening van verouderde bepalingen in de richtlijnen initiëren en binnen twee jaar afronden. Het doel van het programma is de regelgeving duidelijker, coherenter en relevanter te maken, en de administratieve last voor bedrijven en handhavingsinstanties waar mogelijk te verminderen, maar alleen wanneer de bescherming van de werknemers hiermee in stand kan worden gehouden of kan worden verbeterd. Voortbouwend op de sterke traditie van de tripartiete dialoog over veiligheid en gezondheid op het werk op nationaal en EU-niveau wordt het wetgevingsvoorstel tot wijziging van de richtlijnen waar nodig opgesteld in nauwe samenwerking met het Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats, waarin de sociale partners en regeringsdeskundigen samen rond de tafel zitten.

Op basis van de ex-postevaluatie heeft de Commissie de volgende zes richtlijnen als prioritair aangemerkt:

- *Arbeidsplaatsen (89/654)*

De moderne informatietechnologie en nieuwe vormen van werken, zoals platformwerk, betekenen dat een toenemend aantal werknemers incidenteel of regelmatig niet op het kantoor van de werkgever werkt. In dit verband geven de bevindingen van de evaluatie aan dat er een overschakeling nodig lijkt naar een dynamischere opvatting van het concept "arbeidsplaats".

De verduidelijking van het concept "arbeidsplaats" en de actualisering/vereenvoudiging/schrapping van de bijlagen bij de richtlijn zullen worden overwogen om rekening te houden met de gewijzigde vormen van werken.

- *Beeldschermapparatuur (90/270)*

De technologie is ingrijpend gewijzigd sinds de richtlijn inzake beeldschermapparatuur begin jaren negentig werd vastgesteld. Bepaalde in de richtlijn bedoelde technologie is niet langer in gebruik en de desbetreffende bepalingen kunnen misschien worden geschrapt. Andere kwesties die moeten worden overwogen, zijn de technische aanpassing van een aantal definities uit de richtlijn, zoals de definitie van "werkplek", evenals een aantal afwijkingen die mogelijk verouderd zijn.

- *Veiligheids- en gezondheidssignalering op het werk (92/58)*

Bijlage II bij Richtlijn 92/58/EEG bevat een lijst met voorschriften inzake te gebruiken veiligheidsborden en pictogrammen. Voorts is in bijlage II, punt 1.3, bepaald: "De gebruikte pictogrammen mogen licht afwijken van of meer gedetailleerd zijn dan de voorstellingen in punt 3. De betekenis ervan dient evenwel dezelfde te zijn en verschillen of aanpassingen mogen de betekenis niet onduidelijk maken". De evaluatie heeft uitgewezen dat enigszins onzeker is in hoeverre norm EN ISO 7010 voor signalering geacht kan worden aan Richtlijn 92/58/EEG te voldoen (in het bijzonder wat de gebruikte pictogrammen betreft). Sommige lidstaten hebben ervoor gepleit om de richtlijn op norm EN ISO 7010 af te stemmen om een grotere harmonisatie van de veiligheidssignalering in de EU te waarborgen.

Om de bestaande verplichtingen te vereenvoudigen en te verduidelijken, zal worden overwogen om de bijlagen aan te passen om EN ISO 7010 in aanmerking te nemen of om in de richtlijn naar die normen te verwijzen.

- *Biologische agentia (2000/54)*

De evaluatie riep vragen op met betrekking tot het toepassingsgebied van de richtlijn, met als belangrijkste de vraag naar de noodzaak tot actualisering van de lijst van biologische agentia in bijlage III. Derhalve zal een actualisering van bijlage III worden overwogen.

- *Medische hulpverlening aan boord van schepen (92/29)*

Uit de evaluatie is gebleken dat de in de richtlijn vastgestelde verplichte lijst met medische uitrusting mogelijk moet worden herzien en geactualiseerd.

Ook is de vraag gerezen naar de overeenstemming met internationale normen, zoals de LSA-Code (reddingsmiddelen) 4.15.1.8 van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO); ISO 3864-1:2011 "Grafische symbolen – Veiligheidskleuren en veiligheidstekens"; het Verdrag 2006 betreffende maritieme arbeid en het Verdrag inzake arbeid in de visserij van de Internationale Arbeidsorganisatie. Bovendien lijkt het gebruik van nieuwe technologische uitrusting ter verbetering van de behandeling en diagnose van ziekten en/of de preventie van ongevallen een mogelijke optie voor grotere vaartuigen.

- *Persoonlijke beschermingsmiddelen (89/656)*

Een technische actualisering van de richtlijn zal worden overwogen, onder verwijzing naar de definitie van persoonlijke beschermingsmiddelen, met name wat betreft de huidige uitsluitingen van uitrustingen van de eerstehulp- en reddingsdiensten, zoals de brandweer.

- *Verdere actualiseringen*

Voor andere richtlijnen zijn soortgelijke technische actualiseringen mogelijk (bijvoorbeeld Richtlijn 2004/37 inzake blootstelling aan carcinogene en mutagene agentia en Richtlijn 98/24 inzake chemische agentia) en er zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de bijlagen bij de verschillende richtlijnen, om na te gaan hoe zij toekomstbestendiger kunnen worden gemaakt.

3.2. Lidstaten stimuleren om hun nationale wetgeving inzake veiligheid en gezondheid op het werk te herzien

Op het gebied van de veiligheid en gezondheid op het werk stelt de EU minimumvoorschriften vast. De lidstaten kunnen verder gaan dan die voorschriften en meer gedetailleerde bepalingen vaststellen die de bescherming van de werknemers nog vergroten. Daarbij is het essentieel dat de nadruk ligt op meer bescherming en dat geen onnodige administratieve verplichtingen aan bedrijven worden opgelegd. De kaderrichtlijn biedt de lidstaten flexibiliteit ten aanzien van bepalingen zoals het documenteren van de risicobeoordeling, zodat de maatregelen bijvoorbeeld naargelang de omvang van ondernemingen, de aard van hun activiteiten en de aard en omvang van de risico's kunnen worden aangepast.

De afgelopen jaren was er een zeer welkome ontwikkeling te zien waarbij de lidstaten hun wetgevingskader tegen het licht hebben gehouden om dit te vereenvoudigen, met behoud of verbetering van de bescherming. Hiermee kan veel worden gewonnen. Het percentage bedrijven waarin de voorschriften inzake veiligheid en gezondheid op het werk als complex worden gepercipieerd, varieert in de lidstaten van 14 tot 67 %²⁵. Dit wijst erop dat een aanzienlijk deel van de administratieve last voor bedrijven eerder uit de nationale verschillen dan uit de minimumvoorschriften van de EU voortvloeit. Nochtans wijst niets erop dat er meer ongevallen op het werk en beroepsziekten zou den zijn in stelsels waarin de last als minder groot wordt ervaren.

Voorbeelden van interactie tussen voorschriften op EU- en nationaal niveau

- Voorschrift met betrekking tot externe certificering door een consultant voor door werkgevers opgestelde risicobeoordelingen. Een dergelijke verplichting is niet in de kaderrichtlijn opgenomen, maar is ingevoerd bij sommige nationale bepalingen en leidt tot directe kosten voor de bedrijven.
- Verplichtingen om ondertekende documenten te hebben en andere documentatievoorschriften voor aanstelling van de verschillende actoren op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk, terwijl in de EU-regelgeving (bijvoorbeeld Richtlijn 92/57/EEG inzake bouwplaatsen) alleen de aanstelling is vereist.

De Commissie kan bij dit proces een belangrijke ondersteunende rol spelen om ervoor te zorgen dat de lidstaten gebruikmaken van de mogelijkheid om van elkaars goede praktijken te leren en over de nodige deskundigheid beschikken.

Vermindering van administratieve lasten

- De Commissie zal een proces van collegiale toetsing op gang brengen met als specifiek doel administratieve lasten in de nationale wetgeving te verminderen en tegelijk de bescherming

²⁵ EU-OSHA, Europese bedrijvenenquête naar nieuwe en opkomende risico's - 2 (Esener-2), 2014. Beschikbaar op: <https://osha.europa.eu/en/surveys-and-statistics-osh/esener>

van de werknemers te behouden.

In reactie op het strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2014-2020 hebben 17 lidstaten nationale strategieën inzake veiligheid en gezondheid op het werk vastgesteld die het belangrijkste instrument vormen voor de aanpassing van nationaal beleid aan de nieuwe behoeften en prioriteiten. In de meest effectieve kaders, zoals de Duitse of Slowaakse strategieën, worden specifieke maatregelen vastgesteld en indicatoren bepaald die monitoring en follow-up mogelijk maken. Alle lidstaten worden sterk aangemoedigd om met spoed nationale strategieën vast te stellen met een prioritaire as voor de herziening en actualisering van bestaande wetgeving, met als specifiek doel het schrappen van overbodige bepalingen en, waar mogelijk, het verminderen van administratieve lasten, met name voor kleine en micro-ondernemingen.

Bij de evaluatie van de uitvoering van het huidige strategisch kader in 2018 zal de Commissie zich richten op de uitvoering van de in deze mededeling genoemde prioriteiten, waaronder inventarisatie en aanbevelingen voor de vermindering van de administratieve lasten, waarbij de collegiale toetsing wordt benut.

Op EU-niveau zal de omzetting van het EU-acquis worden ondersteund door middel van geïntensiveerde samenwerking met de lidstaten, de sociale partners en arbeidsinspecties. De Commissie zal prioriteit geven aan gevallen waarin inbreuken bijzonder belangrijk zijn en het ongedaan maken daarvan waarschijnlijk veel effect zal sorteren. Voor de handhaving in individuele gevallen zijn de autoriteiten van de lidstaten verantwoordelijk.

3.3. Lidstaten stimuleren om te zorgen voor een ruime dekking van het beleid inzake veiligheid en gezondheid op het werk

- *Zelfstandigen*

Artikel 153 VWEU, de rechtsgrondslag voor EU-wetgeving inzake veiligheid en gezondheid op het werk, bepaalt dat de EU wetgeving mag vaststellen inzake de verbetering van het werkmilieu om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen.

In deze context is het belangrijk erop te wijzen dat het Hof van Justitie van de EU heeft geoordeeld dat een persoon die naar nationaal recht een zelfstandige is, niettemin als een werknemer in de zin van het EU-recht moet worden aangemerkt indien zijn zelfstandigheid slechts fictief is en dus een arbeidsverhouding verhult (Allonby, C-256/01).

Zelfstandigen zijn goed voor 16,4 % van de totale werkgelegenheid in de EU. Het percentage zelfstandigen is vooral groot in de groot- en detailhandel, maar ook in hogerisicosectoren zoals land- en bosbouw, visserij en de bouw. Vanwege de bijzondere status van zelfstandigen die onder eigen toezicht werken, kan het toepassen van beginselen betreffende risicobeoordeling, opleiding en raadpleging op hun situatie complex en omslachtig zijn, omdat bij deze beginselen wordt uitgegaan van een werknemer/werkgever-relatie.

In gevallen waarin zelfstandigen en werknemers naast elkaar werken, is dit onderscheid echter minder duidelijk. Ook kunnen de handelingen/nalatigheden van een zelfstandige in deze context gevolgen hebben voor de gezondheid en veiligheid van de werknemer. Twee specifieke richtlijnen inzake veiligheid en gezondheid op het werk waarbij een dergelijk risico

groot is, zijn Richtlijn 92/57/EEG inzake bouwplaatsen en Richtlijn 93/103/EG inzake vissersvaartuigen, die ook van toepassing zijn op zelfstandigen die naast werknemers werkzaam zijn.

Aangezien veel zelfstandigen in hogerisicosectoren werken, wordt de lidstaten in een aanbeveling van de Raad betreffende zelfstandigen aanbevolen om de veiligheid en de gezondheid van zelfstandigen te bevorderen en hun nationale wetgeving ook voor zelfstandigen te laten gelden. De aanbeveling bevat verder de volgende overweging: "Zelfstandigen kunnen, ongeacht het feit of zij alleen werken dan wel werknemers in dienst hebben, aan dezelfde gezondheids- en veiligheidsrisico's blootgesteld zijn als werknemers".

Voordat de aanbeveling van de Raad werd vastgesteld, was nationale wetgeving inzake veiligheid en gezondheid op het werk in maar zeer weinig lidstaten ook op zelfstandigen van toepassing. Sindsdien geldt de desbetreffende wetgeving in ongeveer de helft van de lidstaten ook voor zelfstandigen, zij het dat de definitie van "zelfstandige", het toepassingsgebied van de desbetreffende wetgeving en de reikwijdte van hun verplichtingen niet in alle lidstaten identiek zijn. De lidstaten wordt verzocht de aanbeveling van de Raad volledig uit te voeren.

Op een snel veranderende arbeidsmarkt en met de opkomst van nieuwe vormen van werk en een toenemende onzekerheid over de status van werknemers en zelfstandigen, wordt het voor de preventie van ongevallen en beroepsziekten des te belangrijker dat gezondheids- en veiligheidsvoorschriften op iedereen van toepassing zijn.

- *Personen die zijn aangesteld voor het verrichten van huishoudelijk werk in particuliere huishoudens*

De EU-wetgeving inzake veiligheid en gezondheid op het werk verplicht de lidstaten niet om ook personen die zijn aangesteld voor het verrichten van huishoudelijk werk in particuliere huishoudens²⁶ onder het toepassingsgebied van de nationale voorschriften inzake veiligheid en gezondheid op het werk te laten vallen; mogelijk zijn ook niet alle onderdelen van het EU-acquis op dit gebied daarvoor geschikt, zoals specifieke voorschriften van de richtlijn arbeidsplaatsen met betrekking tot vluchtwegen en nooduitgangen en de markering daarvan.

Het Verdrag voor huishoudelijk werk van de Internationale Arbeidsorganisatie²⁷ bepaalt echter dat elke huishoudelijke werker recht heeft op een veilige en gezonde werkomgeving en dat dit beginsel moet worden toegepast met de nodige aandacht voor de bijzondere kenmerken van het huishoudelijke werk. Dit verdrag is tot dusver door zes lidstaten geratificeerd: België, Duitsland, Finland, Ierland, Italië en Portugal.

In ongeveer de helft van de lidstaten gelden voorschriften inzake veiligheid en gezondheid op het werk ook voor personen die zijn aangesteld voor het verrichten van huishoudelijk werk in particuliere huishoudens. Hun ervaringen op dit terrein kunnen helpen om in alle lidstaten vergelijkbaar hoge normen in te voeren met het oog op de bescherming inzake gezondheid en veiligheid op het werk van de naar schatting 2,5 miljoen betrokken personen in de EU. Die ervaringen kunnen lidstaten die dit verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie ratificeren ook helpen om aan de daaruit voortvloeiende internationale verplichtingen te voldoen.

²⁶ In kaderrichtlijn 89/391/EEG inzake veiligheid en gezondheid op het werk worden zij "huispersoneel" genoemd.

²⁷ C189 - Verdrag voor huishoudelijk werk, 2011 (nr. 189).

Begin 2018 zal de Commissie in samenwerking met de Internationale Arbeidsorganisatie nationale overheden, sociale partners en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld uitnodigen voor een conferentie voor het inventariseren van de voortgang en het aansporen van de lidstaten tot ratificatie van het verdrag en een pragmatische uitvoering daarvan op basis van goede praktijken.

3.4. Verbeteren van handhaving en bevorderen van een cultuur van preventie

Gezien het belang van handhaving inzake veiligheid en gezondheid op het werk is het van cruciaal belang dat de lidstaten voldoen aan hun verplichting om te zorgen voor monitoring en handhaving in het veld en dat zij daarvoor de nodige middelen beschikbaar stellen.

Als "hoedster van de Verdragen" moet de Commissie toezien op de correcte handhaving van het EU-recht, zo nodig via inbreukprocedures. De Commissie vervult deze rol overeenkomstig de mededeling "*Betere resultaten door betere toepassing*" (C(2016) 8600), die op 13 december 2016 is vastgesteld.

Uit de ex-postevaluatie is gebleken dat wettelijke voorschriften in combinatie met controles belangrijke redenen voor bedrijven zijn om beleid inzake veiligheid en gezondheid op het werk te ontwikkelen en actie op dit terrein te ondernemen. Controles dragen zeker bij aan een echte preventiecultuur. Studies laten zien dat controles een merkbaar effect hebben op de veiligheids- en gezondheidsomstandigheden in bedrijven en leiden tot een daling van het aantal letsels na controle²⁸. In afzonderlijke fabrieken die na controle werden bestraft, is het aantal letsels in de drie jaar daarna met 22 % gedaald²⁹. Recente studies bevestigen dat controles tot een daling van het aantal letsels op het werk leiden³⁰. Hogere scores bij controles van de veiligheid en de gezondheid op het werk hangen samen met een daling van het aantal ernstige letsels³¹.

Toch zijn er tussen de lidstaten aanzienlijke verschillen in de frequentie waarmee controles worden uitgevoerd en is ten minste de helft van de micro-, kleine en middelgrote ondernemingen en een kwart van de grote ondernemingen de laatste drie jaar geen enkele keer gecontroleerd.

Ook de wijze waarop controles worden uitgevoerd, verschilt aanzienlijk tussen de lidstaten en soms ook binnen lidstaten. In sommige gevallen beperken inspecteurs zich tot het controleren van de naleving en het opleggen van sancties, in andere doen zij meer dan dat en zoeken zij met bedrijven naar betere manieren om de naleving te realiseren.

²⁸ Het verslag van de geschiktheidscontrole in bijlage 1 laat zien dat er ook wanneer op macro-economisch niveau geen correlatie kan worden vastgesteld tussen het aantal ongevallen en de frequentie van controles, op microniveau wel degelijk aanwijzingen zijn dat handhaving bijdraagt aan de naleving van het acquis inzake gezondheid en veiligheid op het werk, met name wanneer de inspecteurs zowel de wetgeving handhaven als advies verlenen over de uitvoering.

²⁹ Geciteerd in: OESO 2000. Building an evidence base for the Health and Safety Commission Strategy to 2010 and beyond: A literature review of interventions to improve health and safety compliance, Health and Safety Executive 2004.

³⁰ David I. Levine, Michael W. Toffel, Matthew S. Johnson, Randomized Government Safety Inspections Reduce Worker Injuries with no detectable job loss, Science, 18 May 2012, blz. 907-911.

³¹ Occupational safety and health inspection scores predicts rates of workers' lost time injuries: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/9316705>

Samenwerking tussen sociale partners, beroepsorganisaties en inspecties is essentieel voor de preventie van ongevallen en ziekten, zeker in micro-, kleine en middelgrote ondernemingen. De Commissie zal ook de steunverlening voor het verbeteren van normen en richtsnoeren intensiveren, in het bijzonder via het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie. Uit de evaluatie is duidelijk geworden dat dit Comité een sleutelrol vervult bij het vaststellen van goede praktijken inzake handhaving en controle door de lidstaten en dat het bijdraagt aan competentieopbouw bij en adviesverstrekking aan de inspecties. Het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie zal werken aan het verbeteren van relevante en doelgerichte opleidingen voor arbeidsinspecteurs op EU-niveau.

Wanneer de beschikbare middelen beperkt zijn, moeten arbeidsinspecties om micro-, kleine en middelgrote ondernemingen te bereiken, samenwerken met andere handhavingsinstanties om elke gelegenheid te benutten voor bewustmaking aangaande bestaande verplichtingen en preventiemaatregelen en om de lasten voor ondernemingen als gevolg van overlappende controles zoveel mogelijk te voorkomen. Het platform voor de intensivering van de samenwerking bij de aanpak van zwartwerk³² is een erg goed voorbeeld van de wijze waarop de samenwerking tussen instanties kan worden vormgegeven en bijdraagt aan bewustmaking, wederzijds begrip, concrete initiatieven en gezamenlijke acties op EU-niveau.

In de context van de nieuwe arbeidswereld is het erg belangrijk dat mensen al bij het betreden van de arbeidsmarkt een goed begrip hebben van veiligheid en gezondheid op het werk. Dat vraagt niet alleen om een leven lang leren voor beroepsbeoefenaren op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk, maar ook om de integratie van de desbetreffende aspecten in alle sectoren van het onderwijs. Arbeidsinspecties en nationale instanties spelen in dit verband een cruciale rol. Dit wordt een ander belangrijk onderdeel van de samenwerking binnen het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie, de collegiale toetsing en de uitvoering van het strategisch kader.

3.5. Ontwikkelen van monitoringinstrumenten

Wetenschappelijk onderbouwd beleid vraagt om vergelijkbare en tijdig beschikbare gegevens van hoge kwaliteit. Vandaar dat de Commissie met het oog op ondersteuning van de ontwikkeling van toekomstig beleid, in samenwerking met andere actoren zoals het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk en Eurofound, zal blijven werken aan de ontwikkeling van gegevensverzamelingen op EU-niveau. Dit omvat onder meer het ontwikkelen van instrumenten voor het monitoren van de resultaten en voortdurend opvolgen van de effecten van het rechtskader inzake veiligheid en gezondheid op het werk, methodologisch werk betreffende te geringe dekking en onderrapportage bij de Europese statistiek inzake arbeidsongevallen, en de proefversie van de gegevensverzameling ten behoeve van de Europese statistieken inzake beroepsziekten. Het omvat ook het verkennen van de mogelijkheid van het verzamelen van actuele gegevens op EU-niveau over de incidentie van arbeidsongevallen, uitgesplitst naar bedrijfsgrootte. Verder zullen tegen 2020 ook nieuwe edities van bestaande meerjarige enquêtes op EU-niveau³³ worden uitgevoerd. Er zullen ook veel inspanningen worden geleverd om betere blootstellingsgegevens te

³² Besluit (EU) 2016/344 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 tot oprichting van een Europees platform voor de intensivering van de samenwerking bij de aanpak van zwartwerk.

³³ Europese bedrijvenenquête naar nieuwe en opkomende risico's, het Europese onderzoek naar de arbeidsomstandigheden, ad-hocmodule EU-arbeidskrachtenenquête over arbeidsongevallen en andere werkgerelateerde gezondheidsproblemen.

ontwikkelen. Ook wordt onderzocht of het gebruik van nieuwe ICT-oplossingen de informatiebasis kan verbeteren.

Verder wordt onderzoek betreffende veiligheid en gezondheid op het werk doelgericht ondersteund door opname van desbetreffende rubrieken in het negende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie. Daarnaast wordt er met belangrijke internationale tegenhangers zoals de VS en China een dialoog opgestart om in mondiaal verband een vollediger beeld te krijgen van veiligheid en gezondheid op het werk in de EU.

CONCLUSIE

25 jaar ervaring met beleid op EU-niveau inzake veiligheid en gezondheid op het werk en de diepgaande ex-postevaluatie van het EU-acquis stellen ons in staat om lessen te trekken voor de toekomst. Modern beleid inzake veiligheid en gezondheid op het werk moet bestaan uit duidelijke en actuele voorschriften op EU- en nationaal niveau. Bedrijven moeten worden geholpen om aan de voorschriften te voldoen en om maximaal te profiteren van hun inspanningen op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk dankzij gezondere, gelukkigere en meer productieve werknemers. Dit geldt met name voor micro- en kleine ondernemingen, die het meest zouden kunnen profiteren van meer veiligheid en gezondheid op het werk, maar die tegelijkertijd problemen ondervinden bij het begrijpen en toepassen van de bestaande voorschriften.

Over bindende voorschriften beschikken die in de praktijk worden gehandhaafd, is weliswaar erg belangrijk, maar wat daadwerkelijk het verschil maakt, is een nalevingscultuur in de bedrijven (ongeacht hun omvang) en bij de werknemers. Een nalevingscultuur creëren is een doorlopend proces waarmee al in de eerste dagen van de opleiding wordt begonnen, ongeacht of het gaat om een beroeps- of managementopleiding. Deze cultuur wordt gevoed door permanente bewustmaking en het uitwisselen van goede praktijken en in stand gehouden door controles, die idealiter meer omvatten dan alleen maar controleren en sancties opleggen, maar waarbij bedrijven ook worden geholpen met het vinden van betere manieren om de naleving te realiseren. De sociale dialoog heeft enorm bijgedragen aan het verbeteren van gezondheid en veiligheid op EU-, nationaal, sectoraal en bedrijfsniveau. Deze dialoog is in de huidige context nog even relevant als vroeger. Sterker nog, de sociale dialoog is cruciaal voor de uitvoering van de in deze mededeling vervatte maatregelen.

Modern beleid inzake veiligheid en gezondheid op het werk steunt op vele actoren die samenwerken met gezond verstand en vanuit de gemeenschappelijke overtuiging dat hoge beschermingsnormen inzake de gezondheid en de veiligheid van werknemers een zaak zijn van iedereen.

BIJLAGE 1

Lijst van maatregelen voor veiligheid en gezondheid op het werk

Maatregel		Actoren	Binnen welke termijn
Bestrijding van beroepsgerelateerde kanker en omgang met gevaarlijke chemische stoffen			
1	Tweede wijziging van de richtlijn inzake carcinogene agentia	Europese Commissie	Begin 2017
2	Derde wijziging van de richtlijn inzake carcinogene agentia	Europese Commissie	Begin 2018
3	Vierde lijst van indicatieve grenswaarden in de richtlijn inzake chemische agentia	Europese Commissie	Begin 2017
4	Databank over de beroepsmatige blootstelling aan bepaalde gevaarlijke chemische stoffen	Europese Commissie	Begin 2017
5	Campagne voor een gezonde werkplek rondom gevaarlijke stoffen	Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk	2018-2019
Ondersteuning van ondernemingen bij de naleving van voorschriften inzake veiligheid en gezondheid op het werk			
1	Bevorderen van het gebruik van OiRA en vergelijkbare nationale tools onder kmo's	Lidstaten en sociale partners, met steun van de Europese Commissie en het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk	2017
2	Het gebruik van webtools voor risicobeoordeling volledig verankeren in de nationale rechtsstelsels; OiRA en vergelijkbare tools erkennen voor de naleving van de verplichting inzake risicobeoordeling	Lidstaten	Medio 2018
3	De volgende doelstellingen verwezenlijken: - 150 gepubliceerde OiRA-instrumenten en - de uitvoering van 100 000 risico-beoordelingen met OiRA	Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk	Medio 2018

5	Gids risicopreventie kleine vissersvaartuigen	Europese Commissie	Begin 2017
6	Gids voor goede praktijken voor een betere toepassing van de voorschriften inzake gezondheid en veiligheid van de werknemers in de landbouw, veeteelt, tuin- en bosbouw	Europese Commissie	Begin 2017
7	Publicatie van goede praktijken voor het beheer van psychosociale en ergonomische risico's	Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk	Begin 2018
Schrapping of herziening van verouderde voorschriften en waarborging van een betere en bredere bescherming, naleving en handhaving in het veld			
1	Actualisering van de richtlijn beeldschermapparatuur (90/270)	Europese Commissie, in overleg met het Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats en de sociale partners	Loopt in 2017-2018, moet eind 2018 worden afgerond
2	Actualisering van de richtlijn veiligheids- en gezondheidssignalering op het werk (92/58)		
3	Actualisering van de richtlijn biologische agentia (2000/54)		
4	Actualisering van de richtlijn medische hulpverlening aan boord van schepen (92/29)		
5	Actualisering van de richtlijn arbeidsplaatsen (89/654)		
6	Actualisering van de richtlijn persoonlijke beschermingsmiddelen (89/656)		
7	Volledige uitvoering van de aanbeveling van de Raad betreffende zelfstandigen	Lidstaten	Eind 2018
8	Conferentie op hoog niveau over personen die zijn aangesteld voor het verrichten van huishoudelijk werk in particuliere huishoudens	Europese Commissie (met de Internationale Arbeidsorganisatie)	Begin 2018
9	Ratificatie van het Verdrag voor huishoudelijk werk van de Internationale Arbeidsorganisatie	Lidstaten	Medio 2018
10	Uitnodigen van lidstaten voor een proces van collegiale toetsing met als specifiek doel administratieve lasten in de nationale wetgeving te verminderen en tegelijk de bescherming van de werknemers te behouden	Europese Commissie	Loopt in 2017-2018
11	Eerste verslag over de collegiale toetsing	Europese Commissie	Eind 2017
12	Actualiseren van nationale strategieën inzake veiligheid en gezondheid op het werk, rekening houdend met de prioriteiten	Lidstaten	Eind 2017

	van deze mededeling en de eerste resultaten van de collegiale toetsing		
13	Actualiseren van de gemeenschappelijke beginselen van de arbeidsinspectie op het gebied van gezondheid en veiligheid	Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie	2017
14	Gids voor goede praktijken voor een betere toepassing van de voorschriften inzake gezondheid en veiligheid van de werknemers door arbeidsrisico's inzake voertuigveiligheid te beperken	Europese Commissie/Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk	2017
15	Gemeenschappelijke normen voor opleidingsprogramma's voor inspecteurs	Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie	2018
16	Een elektronisch handboek over grensoverschrijdende handhaving	Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie	2018
17	Ontwikkeling van relevante beginselen voor arbeidsinspecteurs in verband met risicobeoordeling met oog voor de leeftijd	Lidstaten en het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie	Begin 2018