

Vergaderjaar 2011–2012

29 427

ILO-verdragen

Nr. 84

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2012

Bij brief van 24 november 2006, Kamerstukken II 2006/07, 29 427, nr. 33 is de Kamer een geconsolideerd kabinetsstandpunt toegezegd over de eventuele ratificatie van een aantal ILO verdragen op het gebied van arbeidsomstandigheden.

Het betreft de Verdragen 119 (Beveiliging Machines, 1936), 139 (Beroeps-kanker, 1974), 148 (Werkmilieu, 1977), 167 (Veiligheid en gezondheid in het bouwbedrijf, 1988), 170 (Chemische Stoffen, 1990), 184 (Veiligheid en gezondheid in de landbouw, 2001) en 187 (Promotioneel kader voor gezondheid en veiligheid op het werk, 2006).

Naar de mening van de regering komen de verdragen nr. 139 (Beroeps-kanker) en verdrag nr. 148 (Werkmilieu) voor bekrachtiging in aanmerking.

Volledigheidshalve merk ik op dat in het kader van de totstandkoming van dit standpunt veelvuldig overleg plaats gevonden heeft met sociale partners, zowel op ambtelijk niveau als op bestuurlijk niveau. Mede naar aanleiding van deze contacten is het kabinet tot de finale afweging gekomen die in haar standpunt verwoord is.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom

KABINETSTANDPUNT INZAKE DE RATIFICATIE VAN EEN AANTAL ILO-VERDRAGEN OP HET GEBIED VAN ARBEIDSM- STANDIGHEDEN.

I. INLEIDING

Bij brief van 24 november 2006, kenmerk IZ/IA/06/95869 is de Kamer een standpunt toegezegd met betrekking tot de eventuele ratificatie van een aantal verdragen van de International Labour Organisation (hierna: ILO verdragen).

Op het gebied van arbeidsomstandigheden betreft dit de volgende verdragen:

- Verdrag betreffende de beveiliging van machines (Verdrag nr. 119, Trb. 1965, 179);
- Verdrag betreffende de voorkoming en beperking van de beroepsrisico's veroorzaakt door kankerverwekkende stoffen en factoren die dit proces beïnvloeden (Verdrag nr. 139, Trb. 1975, 103);
- Verdrag betreffende de bescherming van werknemers tegen beroepsrisico's in het werkmilieu als gevolg van luchtverontreiniging, lawaai en trillingen (Verdrag nr. 148, Trb. 1987, 26);
- Verdrag betreffende veiligheid en gezondheid in het bouwbedrijf (Verdrag 167, nr. Trb. 1990, 48);
- Verdrag betreffende veiligheid bij het gebruik van chemische stoffen bij de arbeid (Verdrag nr. 170, Trb. 1990, 152);
- Verdrag betreffende veiligheid en gezondheid in de landbouw (Verdrag nr. 184, Trb. 2001, 197), en
- Verdrag betreffende een promotioneel raamwerk voor veiligheid en gezondheid op het werk (Verdrag nr. 187, niet gepubliceerd).

Hieronder volgt het standpunt ter zake de eventuele ratificatie van deze Verdragen.

II. STANDPUNT

Op grond van een aantal afwegingen, worden 2 van de hiervoor genoemde verdragen bekrachtigd. In concreto betreft het de volgende Verdragen:

- Verdrag betreffende de voorkoming en beperking van de beroepsrisico's veroorzaakt door kankerverwekkende stoffen en factoren die dit proces beïnvloeden (Verdrag 139, Trb. 1975, 103), hierna: verdrag nr. 139, beroepskanker;
- Verdrag betreffende de bescherming van werknemers tegen beroepsrisico's in het werkmilieu als gevolg van luchtverontreiniging, lawaai en trillingen (Verdrag 148, Trb. 1987, 26) hierna: Verdrag nr. 148, Werkmilieu.

Nederland voldoet aan reeds aan deze twee verdragen op basis van bestaande wetgeving. Vanaf het moment van binding is Nederland tenminste voor tien jaar gebonden aan deze verdragen. De Nederlandse regering zal na zeven jaar de wenselijkheid van voortgezette binding aan deze verdragen bezien.

Vijf van de eerdergenoemde verdragen worden niet bekrachtigd, te weten:

- Verdrag nr. 119, Beveiliging machines;
- Verdrag nr. 167, Veiligheid en gezondheid in het bouwbedrijf;
- Verdrag nr. 170, Chemische stoffen;
- Verdrag nr. 184, Veiligheid en gezondheid in de landbouw; en
- Verdrag nr. 187, Promotioneel kader voor gezondheid en veiligheid op het werk.

III. AFWEGINGSKADER

In verband met de besluitvorming is een afwegingskader gehanteerd met betrekking tot de genoemde Verdragen. Daarbij is onder meer het volgende overwogen.

Geen toename van regeldruk en overeenstemming met de uitgangspunten van de Nederlandse arbeidsomstandighedenregelgeving.

De Nederlandse regering staat uitermate kritisch ten opzichte van ontwikkelingen die kunnen leiden tot uitbreiding van bestaande wetgeving. Het Nederlandse arbeidsomstandighedenbeleid (hierna: arbobeleid) kenmerkt zich door terugtreding van de overheid teneinde sociale partners in de gelegenheid te stellen hun eigen verantwoordelijkheid voor arbeidsomstandigheden waar te maken. De gewenste ontwikkeling is minder regeldruk en daardoor meer mogelijkheden voor sociale partners. Daarom dient steeds terdege afgewogen te worden of additionele wetgeving, als gevolg van ratificatie van verdragen, waaraan Nederland minimaal 10 jaar gebonden is, een juiste optie is.

Geen toename van administratieve lasten.

De Nederlandse regering heeft zich, ook internationaal, een groot voorstander getoond van de noodzaak de administratieve lasten voor het bedrijfsleven weg te nemen of te beperken. In het bijzonder voor de kleine bedrijven in het MKB. Die inzet in de Europese Unie (hierna: EU) wordt voortgezet op het mondiale niveau, waar de ILO verdragen op van toepassing is.

De mate van ratificatie door andere EU-landen.

Een belangrijk uitgangspunt voor het internationale beleid van Nederland is de aanwezigheid van een gelijkwaardig speelveld voor bedrijven. Nederland wil immers door bekrachtiging van verdragen ook andere landen ertoe aanzetten de in Genève gemaakte afspraken uit te voeren en daarmee tot internationale (minimum) arbeidsnormen te komen waarop ons bedrijfsleven niet wordt beconcurrereerd. Dit geldt in het bijzonder binnen de EU. Tegen deze achtergrond is bij de beantwoording van de vraag of de onderhavige verdragen geratificeerd kunnen worden, ook gekeken of een meerderheid van de EU-landen tot ratificatie overgegaan zijn.

Naast dit afwegingskader, dat leidend is bij de oordeelsvorming ten aanzien van ratificatie, zijn per Verdrag meer specifieke afwegingen gemaakt.

In de volgende paragraaf is verwoord tot welke conclusies ten aanzien van ratificatie deze integrale afweging geleid heeft.

IV. DE VERDRAGEN

Verdrag nr. 119, Beveiliging machines

Standpunt: niet ratificeren

Doel van dit verdrag is het voorkomen van verkoop, verhuur en gebruik van onvoldoende beveiligde machines bij de arbeid. Het betreft een uitermate gedateerd verdrag, dat de ILO voornemens is te herzien en te moderniseren teneinde te komen tot een verdrag dat meer aansluit op de huidige tijd.

Tegen deze achtergrond is ratificatie van dit verdrag niet gewenst.

Het Verdrag is door 9 van de 27 EU-landen geratificeerd (w.o. Denemarken, Finland, Italië, Polen, Slovenië, Spanje en Zweden).

Verdrag nr. 139, Beroepskanker

Standpunt: ratificeren

Het doel van dit verdrag is werknemers te beschermen tegen de schadelijke effecten van het werken met c.q. blootstelling aan kankerverwekkende stoffen tijdens het werk.

Met het oog op het doel van dit verdrag is het nodig dat elke lidstaat periodiek vaststelt voor welke kankerverwekkende stoffen een blootstellingverbod, autorisatie en controle ingesteld wordt. Daarmee is de overheid verplicht om in de nationale regelgeving voorschriften op te nemen ten aanzien van de vervanging van kankerverwekkende stoffen door minder schadelijke stoffen, reductie van risico's, handhaving e.d. In verband daarmee dient een behoorlijk registratiesysteem beschikbaar te zijn waarmee dergelijke maatregelen/voorzieningen worden bijgehouden.

Nederland voldoet al aan de verplichtingen die uit dit verdrag voortvloeien.

Mede ter uitvoering van de arbo- en stoffenwetgeving van de EU beschikt Nederland al over een uitgebreid wettelijk stelsel gericht op de vervanging c.q. reductie van het gebruik van gevaarlijke en kankerverwekkende stoffen door werkgevers. Alvorens maatregelen te treffen dient de werkgever een risico inventarisatie en -evaluatie te maken van de situatie en op basis daarvan een plan van aanpak opstellen, waarin de maatregelen, gebaseerd op de arbeidshygiënische strategie en bijbehorend tijdvak zijn vastgelegd. Dit is een regelmatig terugkerende activiteit. Het bovenstaande is geregeld in o.a. de artikelen 3 en 5 van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) (ri&e) en hoofdstuk 4, afdelingen 1 en 2, van het Arbeidsomstandighedenbesluit (Arbobesluit) (aanvullende blootstellingbeoordeling, maatregelen met betrekking tot blootstelling aan kankerverwekkende stoffen, etc.). Met deze voorzieningen geeft Nederland al een adequate invulling aan de registratieverplichting in het Verdrag. Volledigheidshalve zij nog het volgende opgemerkt, aangezien het verdrag zich mede strekt tot de periode nadat het dienstverband van werknemers is beëindigd.

Artikel 5 van ILO verdrag 139, luidt als volgt.

«Ieder Lid dat dit verdrag bekrachtigt, dient ervoor te zorgen dat de werknemers, gedurende en na hun dienstverband, medisch, biologisch of anderszins worden onderzocht om na te gaan in welke mate zij zijn blootgesteld en om hun gezondheidstoestand te controleren wat betreft beroepsrisico's.»

Blijkens de interpretatie van dit artikel door de ILO¹ is het de bedoeling van deze bepaling dat de lidstaten maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat werknemers zowel tijdens als na afloop van een werkend leven gebruik kunnen maken van een adequaat medisch toezicht op hun gezondheid. De regering merkt hierover het volgende op: De Arbowet voorziet onder meer in beroepsgelateerde medische keuringen ten behoeve van werknemers gedurende het werkzame leven. Arbeidsgezondheidskundige onderzoeken na afloop van een werkend leven vallen buiten het bereik van de Arbowet.

¹ International Labour Standards, A Global Approach, 2001, p. 366/367, voetnoot 44.

Daarnaast hebben alle ingezetenen, derhalve ook werknemers en ex-werknemers voor zover deze in Nederland wonen, aanspraak op medisch diagnostisch onderzoek door huisarts of specialist en medische behandeling indien noodzakelijk.

De Nederlandse wetgeving voldoet daarmee naar de mening van de Nederlandse regering aan de doelstelling van het verdrag. Er is dan ook geen noodzaak voor extra wettelijke voorschriften, noch sprake van extra administratieve lasten. Het verdrag is door een meerderheid van de EU-lidstaten geratificeerd (w.o. Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Italië, België, Ierland, Finland, Zweden, Portugal, en Luxemburg)

Gelet op de voorgaande overwegingen kan het verdrag geratificeerd worden.

Verdrag nr. 148, Werkmilieu

Standpunt: ratificeren

Doel van dit verdrag is de bescherming van werknemers tegen de risico's van geluid, trillingen en luchtverontreiniging op de werkplek. Onder meer door middel van periodieke controles op de gezondheid van werknemers die aan risico's blootgestaan hebben als gevolg van luchtverontreiniging, lawaai en trillingen.

In Nederland zijn, mede ter uitvoering van de arbo- en stoffenwetgeving van de EU, regels vastgesteld die tot doel hebben de risico's die de arbeid voor de gezondheid en veiligheid van werknemers met zich meebrengt, te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken.

Allereerst is in artikel 18 van de Arbowet de bepaling opgenomen dat een werkgever de werknemer in de gelegenheid moet stellen met het oog op genoemde risico's periodiek een arbeidsgezondheidskundig onderzoek te ondergaan.

In aanvulling op artikel 18 van de Arbowet bevat artikel 4.10a van het Arbobesluit de verplichting voor werkgevers een werknemer in de gelegenheid te stellen om voor aanvang van de werkzaamheden, waarbij blootstelling aan gevaarlijke stoffen kan ontstaan, een PAGO te ondergaan. Een dergelijk PAGO moet, in voorkomend geval, op verzoek van de werknemer worden herhaald. Soortgelijke voorzieningen bestaan ook bij gezondheidsrisico's als gevolg van blootstelling aan lawaai en trillingen (artikelen 6.10 en 6.11e van het Arbobesluit).

Met deze voorzieningen wordt door Nederland reeds adequaat uitvoering gegeven aan de vereisten van het verdragsartikel, meer in het bijzonder waar het betreft voorafgaand medisch onderzoek en periodiek medisch onderzoek

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat uit het bovenstaande en de context van artikel 11, lid 1 van de verdragstekst blijkt dat het hier niet gaat om aanstellingskeuringen. Daarom is evenmin de Wet op de medische keuringen van toepassing.

Het verdrag is door een meerderheid van EU-lidstaten geratificeerd (w.o. Frankrijk, Denemarken, Zweden, Italië, Duitsland, België, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Polen, Luxemburg, en Portugal).

Gelet op de voorgaande overwegingen, kan het Verdrag geratificeerd worden.

Verdrag nr. 167, Veiligheid en gezondheid in het bouwbedrijf

Standpunt: niet ratificeren

Het Verdrag beoogt nadere regeling van de samenwerking op de bouwplaats met betrekking tot veiligheid en gezondheid.

Dit is een sectorverdrag. Nederland streeft naar consolidatie van algemene, flexibele Verdragen. De situatie waarbij voor aparte sectoren aparte verdragen ontwikkeld worden is niet gewenst. Ratificatie van dit Verdrag zou dan ook een verkeerd signaal aan de ILO geven.

Ook is het verdrag niet duidelijk op het punt van de definiëring van het begrip melding van arbeidsongevallen. Met name gaat het om de vraag of de in Nederland gehanteerde definitie waarbij slechts ernstige ongevallen gemeld hoeven te worden, binnen de termen van de definitie van het Verdrag valt.

Het Verdrag is door 9 van de 27 EU-landen geratificeerd (w.o. Denemarken, Finland, Duitsland, Hongarije, Slowakije, Zweden, Italië, Luxemburg, Noorwegen).

Tegen deze achtergrond is ratificatie van dit verdrag niet gewenst.

Verdrag nr. 170, Chemische stoffen

Standpunt: niet ratificeren

Het doel van dit Verdrag is de bescherming van werknemers tegen schadelijke effecten van het werken met gevaarlijke stoffen.

Daartoe zijn voorschriften opgenomen ten aanzien van de informatiever-schaffing, verwerking en registratie van gebruikte stoffen, de bepaling van blootstelling, de analyse van gezondheidsrisico's en het treffen van beschermende maatregelen.

Ook is er een voorschrift over actief informeren van derde landen over eventuele gebruiksrestricties in het exporterende land. Vooral dit voorschrift vormt een groot struikelblok voor de ratificatie van het Verdrag. Implementatie van dit artikel vereist dat de benodigde informatie door de Nederlandse overheid verkregen moet worden van werkgevers. Dit betekent dat werkgevers wettelijk verplicht moeten worden om aan de overheid de benodigde informatie te verschaffen. De overheid zal op haar beurt deze informatie moeten doorgeven aan derde landen, met name buiten de EU. Deze uitwerking is praktisch gezien ondoenlijk, omdat de overheid geen overzicht heeft over welke stof door wie geëxporteerd wordt.

Overwogen zou kunnen worden om de verplichting over te dragen aan de bedrijven zelf. Dan kunnen zij zelf hun klanten van informatie voorzien. Dit laatste zal echter aanleiding geven tot extra administratieve lasten en kosten. Vooral omdat de bedrijven dan in detail moeten uitzoeken welke stof in hun product aan welke beperkingen gebonden is en deze informatie moeten doorgeleiden aan de klant.

Op verzoek van het ministerie van SZW is door het RIVM een indicatief onderzoek gepleegd van de additionele administratieve lasten en kosten welke uit dit verdrag kunnen voortvloeien. De resultaten van dit onderzoek geven aan dat, afhankelijk van de wijze waarop dit verdrag uitgevoerd wordt, de lasten tientallen euro's per order zullen bedragen voor een bedrijf.

Het verdrag is door 5 van de 27 EU-landen geratificeerd (Duitsland, Zweden, Italië, Luxemburg, en Polen).

In het licht van het bovenstaande is ratificatie van dit verdrag niet gewenst.

Verdrag nr. 184, Veiligheid en gezondheid Landbouw

Standpunt: niet ratificeren

Doel van dit verdrag is bevordering van de veiligheid en gezondheid bij werken in de agrarische sector. Daartoe worden preventiemaatregelen geformuleerd en regels ten aanzien van bestrijdingsmiddelen, machines en dergelijke.

Ten aanzien van dit verdrag wordt opgemerkt dat het gaat om een sectorverdrag. Het is onwenselijk dat aparte regelgeving bevordert wordt voor 1 specifieke sector, tenzij EU-regelgeving dat uitdrukkelijk vereist. De regering is dan ook van mening dat de ILO niet aangemoedigd dient te worden om tot meer sectorverdragen te komen. Er is dientengevolge geen aanleiding om tot ratificatie van dit verdrag over te gaan. Het verdrag is door 4 van de 27 EU-landen geratificeerd (Finland, Zweden, Luxemburg en Slowakije).

Tegen deze achtergrond is ratificatie van dit verdrag ongewenst.

Verdrag nr. 187, Promotieel verdrag arbo

Standpunt: niet ratificeren

Het doel van dit verdrag is de promotie van veiligheid en gezondheid bij het werk.

Daartoe dienen landen beleid ontwikkelen. Het middel bij uitstek daarvoor is een nationaal programma, onder leiding van de overheid en zo mogelijk gelanceerd door de hoogste nationale autoriteiten.

Doorslaggevend voor het oordeel niet te ratificeren is het feit dat dit verdrag de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners zoals opgenomen in de Nederlandse arboregelgeving (de overheid is verantwoordelijk voor kaders en normen; sociale partners zijn primair verantwoordelijk voor de invulling van middelvoorschriften) doorkruist. Immers, de leiding van een nationaal programma zou in handen van de overheid moeten komen en dat staat haaks op de uitgangspunten van de Nederlandse arboregelgeving.

Het verdrag is door 9 van de 27 EU-landen (w.o. Zweden, Finland, Verenigd Koninkrijk).

Tegen deze achtergrond is ratificatie van dit verdrag niet gewenst.

V. CONSULTATIE SOCIALE PARTNERS

Conform ILO-Verdrag nr. 144 betreffende tripartiete raadpleging (internationale arbeidsnormen), zijn VNO-NCW/MKB-Nederland, FNV, CNV en MHP geconsulteerd over al dan niet ratificatie van voornoemde Verdragen. De standpunten van werkgevers en werknemers lagen ver uiteen. VNO-NCW liet op 15 augustus 2006 weten dat zij geen voorstander waren van ratificatie. De vakbonden hebben in hun reactie van 27 september 2007 de ratificatie van deze Verdragen bepleit, met uitzondering van Verdrag 119.

Vervolgens hebben nog in 2008 en 2009 diverse rondes van technische informatie-uitwisseling op ambtelijk niveau plaatsgevonden tussen sociale partners en het ministerie van SZW.

FNV heeft haar standpunt geformuleerd in een brief d.d. 13 juli 2009 aan de minister van SZW.

VNO-NCWen MKB-Nederland hebben hun standpunt in een brief van 18 september 2009 kenbaar gemaakt aan de minister van SZW. Vervolgens heeft de minister van SZW op bestuurlijk niveau overlegd met sociale partners in het voorjaar en de zomer van 2010. Bij brief van 4 mei 2011, heeft VNO-NCW laten weten, anders dan voorheen, toch geen bezwaren te hebben tegen de ratificatie van de verdragen 139 en 148. Bij de totstandkoming van het standpunt zijn de opvattingen van sociale partners mede in beschouwing genomen.

VI. KONINKRIJKSPOSITIE

Elk land binnen het Koninkrijk beslist zelfstandig over de bekrachtiging van ILO-verdragen conform hun eigen nationale procedures en tijdsad.

De regering van het Land Curaçao vindt medegelding van verdrag nr. 139 (beroepskanker) en verdrag nr. 148 niet wenselijk. Aan het Land St. Maarten moet de vraag over al dan niet bekrachtigen van de onderhavige verdragen worden voorgelegd.

De regering van Aruba vindt bekrachtiging van de verdragen nr. 139 (Beroepskanker), nr. 167 (Bouwbedrijf) en nr. 184 (Landbouw) niet gewenst. Over de overige verdragen dient Aruba nog een besluit te nemen, conform hun nationale procedures en tijdsad.

Dit houdt het Nederlandse proces niet op. Goedkeuring van een ILO-verdrag vindt dan bij Rijkswet plaats. Dit betekent dat medegelding door ander land binnen het Koninkrijk daarna onmiddellijk tot stand kan worden gebracht, indien zij daartoe besluiten.

Voor Caribisch Nederland wordt medegelding niet wenselijk geacht omdat de huidige arbeidsregelgeving daar tot een minimum beperkt is en er geen voornemens zijn om terzake nieuw beleid te ontwikkelen (conform het Beleidsplan Caribisch Nederland).