

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2307

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling opbouwen van een Europese Data-Economie (Kamerstuk 22 112, nr. 2305);

Fiche: Verordening vervanging van de ePrivacyrichtlijn door een ePrivacyverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2306);

Fiche: Mededeling veiliger en gezonder werk voor iedereen;

Fiche: Mededeling bescherming werknemers tegen carcinogene of mutagene agentia (Kamerstuk 22 112, nr. 2308);

Fiche: Verordening bescherming persoonsgegevens in een geglobaliseerde wereld (Kamerstuk 22 112, nr. 2309);

Fiche: Verordening gegevensbescherming EU-instellingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2310).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling over modernisering van het EU Veiligheids- en Gezondheidsbeleid

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Veiliger en gezonder werken voor iedereen – Modernisering van de Europese arbeidsomstandighedenregelgeving en -beleid.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
10 januari 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2017) 12
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1484649395183&uri=CELEX:52017DC0012>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 153 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
N.v.t.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie geeft een visie op de modernisering van de Europese regelgeving en het Europese beleid voor gezond en veilig werken. De mededeling bevat een overzicht van voorgenomen acties voor de periode 2017–2018. Veel van deze acties moeten nog nader worden uitgewerkt. De mededeling past in het strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2014–2020¹.

De hoofdlijnen van de mededeling betreffen:

- 1. Bestrijding van arbeidsgerelateerde kanker door wetgeving, voorlichting en bewustwording. Dit betreft een tweede wijzigingsvoorstel van de richtlijn Carcinogenen en Mutagenen uit 2004.² Hiermee wordt het aantal stoffen met grenswaarden in de richtlijn uitgebreid. Dit voorstel is gelijktijdig met deze mededeling uitgebracht en hierover ontvangt u een separaat BNC fiche. Een derde wijzigingsvoorstel wordt voor eind 2018 aangekondigd. Verder is het voornemen de richtlijn Chemische agentia aan te passen met additionele indicatieve blootstellinggrenswaarden en/of biologische grenswaarden.
- 2. Ondersteuning van bedrijven (m.n. MKB-bedrijven) om de naleving van regelgeving te verbeteren en de preventiecultuur te versterken.

¹ Mededeling van de Commissie inzake een strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2014–2020, COM (2014) 332 (Kamerstuk 22 112, nr. 1882).

² Richtlijn 2004/37/EG betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk.

De Commissie stelt maatregelen voor die gericht zijn op betere en handzamere risicobeoordeling, preventie, training, meer interactieve internettools, uitwisseling van goede praktijken en ondersteuning van bedrijven bij het beheersen van nieuwe risico's (psychosociale risico's, fysieke belasting en diversiteit).

3. In samenwerking met lidstaten en sociale partners updaten en verwijderen van verouderde regels en focussen op meer bescherming, naleving en handhaving. Het gaat hierbij ondermeer om het herzien van bestaande regelgeving en verwijderen van overbodige bepalingen. Als eerste stap wil de Commissie dit doen voor een zestal richtlijnen: Arbeidsplaatsen, Beeldschermen, Veiligheidssignalering, Biologische agentia, Medische voorzieningen schepen, en Persoonlijke beschermingsmiddelen³. Daarna kunnen ook andere richtlijnen in beeld komen voor aanpassing; met name wat betreft de (uitgebreide) bijlagen behorende bij de richtlijnen. Verder wil de Commissie dat lidstaten hun nationale regelgeving en beleid «breed» van toepassing verklaren op alle categorieën werkenden (zoals zelfstandigen en private huishoudelijke hulpen) zonder nu zelf daartoe op Europees niveau een wetgevend voorstel te doen. Daarnaast wil de Commissie een proces van collegiale toetsing door lidstaten introduceren om mogelijkheden te identificeren voor vermindering van administratieve lasten bij de implementatie van EU-regelgeving in nationale regelgeving zonder het beschermingsniveau van werknemers te verminderen. Hiermee kunnen lidstaten leren van elkaars goede praktijken en deskundigheid. Als laatste werkt de Commissie door aan het ontwikkelen van monitorinstrumenten als ondersteuning voor de ontwikkeling van toekomstig beleid.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland kent reeds lage grenswaarden voor carcinogene en mutagene stoffen en zet actief in op handhaving van deze grenswaarden door activiteiten van verschillende inspectiediensten.

Levensbedreigende situaties, zoals door blootstelling aan kankerverwekkende stoffen, moeten op Europees niveau door regelgeving worden aangepakt met het oog op adequate bescherming van werknemers in Europa en één level playing field door concrete grenswaarden. Nieuwe of herziene regelgeving moet bij voorkeur bestaan uit doelbepalingen die ruimte laten aan de Lidstaten wat betreft de wijze van omzetting. Daar waar mogelijk is het van belang dat de huidige Europese regelgeving wordt aangepast en/of opgeschoond van verouderde of overbodige elementen en toekomstbestendig moet worden gemaakt.

Voorts ondersteunt de Nederlandse overheid het bedrijfsleven in het naleven van de grenswaarden door het beschikbaar stellen van digitale hulpmiddelen en het informeren over risico's en effectieve handelwijzen. Deze ondersteuning is gefocust op preventie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De opvatting van het kabinet is overwegend positief over de voorgestelde maatregelen van de Commissie, maar heeft wel enkele kanttekeningen.

³ Richtlijn beeldschermapparatuur (90/270), richtlijn veiligheids- en gezondheidssignalering op het werk (92/58), richtlijn biologische agentia (2000/54), richtlijn medische hulpverlening aan boord van schepen (92, 29), richtlijn arbeidsplaatsen (89/656 en de richtlijn persoonlijke beschermingsmiddelen (89/656).

Specifieke opvatting over de drie hoofdstukken van de mededeling:

1. De acties tegen blootstelling aan kankerverwekkende stoffen op het werk door wetgeving, voorlichting en bewustwording worden ondersteund. Deze acties zijn in lijn met de onze prioriteiten zoals die ook tijdens het Nederlands Voorzitterschap zijn gecommuniceerd. Dat geldt in het bijzonder voor de tweede uitbreidingsset grenswaarden kankerverwekkende stoffen in richtlijn Carcinogene en Mutagene stoffen, en ook voor de aangekondigde derde uitbreidingsset grenswaarden. Ook de aanpassing van de richtlijn Chemische agentia met indicatieve en/of biologische grenswaarden is van belang. Wel heeft kabinet nog vragen bij de wijze waarop blootstellingen bij werknemers worden gemeten waar het gaat om biologische grenswaarden (bijvoorbeeld concentraties in bloed). Het kabinet maakt een voorbehoud op het punt of, en onder welke condities, deze methode kan en mag worden toegepast op werknemers. Het kabinet onderschrijft het advies van het REFIT-platform om het raakvlak tussen de REACH-verordening en de wetgeving inzake veiligheid en gezondheid op het werk te verduidelijken. De door de Commissie in de mededeling aangekondigde aanpak ziet het kabinet dan ook met belangstelling tegemoet. Zie ook het BNC-Fiche over het voorstel tweede set grenswaarden voor de richtlijn Carcinogene en mutagene stoffen (COM (2017) 11) (Kamerstuk 22 112, nr. 2308).
2. De acties gericht op het ondersteunen van bedrijven om te voldoen aan regelgeving kunnen in het algemeen ook ondersteund worden. Het is van belang dat de naleving door MKB-bedrijven verbeterd wordt. De beschreven maatregelen gericht op de ontwikkeling van Europese leidraden en ondersteunende digitale instrumenten kunnen hier een bijdrage aan leveren. Ook het ondersteunen van goede praktijken door bijvoorbeeld het voeren van preventief beleid tegen psychosociale arbeidsbelasting is van belang.
3. Het voornemen van de Commissie om bestaande regelgeving te herzien of te schrappen zonder daarbij de beschermingsniveaus voor werknemers te verminderen wordt door het kabinet positief gewaardeerd. In de mededeling spreekt de Commissie van een eerste stap. Het kabinet vraagt de Commissie aan te geven welke plannen zij heeft voor de verdere aanpassing van de richtlijnen.

Een bijzonder aandachtspunt is dat de Commissie enerzijds wel onderkent dat psychosociale belasting een van de grootste bedreigingen is voor de gezondheid van werknemers maar anderzijds niet komt met een voorstel om de Kaderrichtlijn op dit punt uit te breiden. Aangezien psychosociale arbeidsbelasting zo'n groot arbeidsrisico is, stelt het kabinet de Commissie voor om in de Kaderrichtlijn⁴ een doelbepaling op te nemen die de bedrijven in lidstaten verplicht psychosociale arbeidsbelasting tegen te gaan.

Een ander aandachtspunt is de uitwerking van het voorstel t.a.v. zelfstandigen. Zelfstandigen zijn op nationaal niveau de afgelopen jaren voor een deel onder de arbeidsomstandighedenregelgeving gebracht in Nederland. Het gaat daarbij om risicovolle werkzaamheden of omstandigheden of om situaties waarin zelfstandigen op dezelfde plek werken als werknemers. Het kabinet is er echter geen voorstander van om alle zelfstandigen onder de werkingssfeer van de regelgeving voor gezond en veilig werken te brengen. Verder heeft het kabinet naar aanleiding van het advies van de commissie Dienstverlening aan huis⁵ besloten de huidige specifieke regeling voor parttime huishoudelijk werkers in dienst bij particulieren te

⁴ Richtlijn 89/391/EG

⁵ Kamerstuk 29 427, nr. 100. Kabinetsreactie op het advies van de Commissie «Dienstverlening aan huis».

handhaven. Bij afschaffing van deze regeling is de vrees dat het huishoudelijk werk in het zwarte circuit terechtkomt. Om die reden kan Nederland ILO-verdrag nr. 189 inzake «Decent Work for Domestic Workers» niet ratificeren en nu dus ook niet meegaan met een voorstel op dit punt.

Vragen heeft het kabinet ook over het voorstel van de Commissie om lidstaten te stimuleren om de nationale wetgeving te herzien ter vermindering van administratieve lasten. Het kabinet staat in beginsel positief voor de introductie van peer reviews op het terrein van gezond en veilig werken als zij gericht zijn op het identificeren van *good practices*, maar wil graag van de Commissie weten hoe zij de invulling van de collegiale toetsing voor zich ziet voordat zij kan oordelen of het instrument ook hiervoor zinvol ingezet kan worden.

Zoals in het Fiche over de mededeling over het strategisch EU-kader al is aangegeven⁶, heeft het kabinet vragen over de door de Commissie aangekondigde ontwikkeling van een monitoringsinstrumentarium. Het risico bestaat dat er een ongelimiteerde toename van informatie uitvraag plaatsvindt in de vorm van rapportages en statistische informatie. Het kabinet is van opvatting dat een dergelijk monitor instrumentarium overwegend gevuld dient te worden met al bestaande Europese of andere internationale databronnen.

b) Eerste inschatting van krachtenveld

Tijdens een eerste bespreking van de mededeling gaven lidstaten aan over het algemeen positief te zijn over de mededeling van de Commissie en de lijst met maatregelen. Een aantal lidstaten waaronder Nederland zou graag zien dat de Commissie meer ambitie had om het arboacquis te herzien, met name de snelheid van modernisering van het bestaande acquis en het aantal richtlijnen dat gemoderniseerd wordt kan worden vergroot. Verder ziet een aantal lidstaten het als gemis dat er geen actie wordt ondernomen om Europees de bescherming tegen nieuwe arbeidsrisico's te regelen. Dit is analoog aan de Raad raadsconclusies van oktober 2015.⁷ Hierin wordt een oproep gedaan aan de Commissie om op bepaalde onderwerpen actie te nemen. Een groot deel van deze onderwerpen wordt opgepakt door de Commissie.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Artikel 153 van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie (VWEU) geeft de Europese Unie bevoegdheid om maatregelen te nemen en richtlijnen op te stellen om de veiligheid en gezondheid van werknemers in de Europese Unie te beschermen. Het kabinet acht Commissie bevoegd tot het uitbrengen van een mededeling op dit terrein.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Dit geldt met name voor de voorstellen genoemd in hoofdstuk 1 en 2. Hoofdstuk 1 omvat vooral bescherming tegen kankerverwekkende stoffen op het werk, en draagt bij aan een level playing field op dit punt. Het kabinet vindt ook de voorstellen uit hoofdstuk 2 positief. Hierin ondersteunt de Commissie

⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 1882

⁷ Conclusies van de Raad van 6 oktober 2015 over «Een nieuwe agenda voor gezondheid en veiligheid op het werk ter bevordering van betere arbeidsomstandigheden». St. 12765/15.

het proces van het delen van goede praktijken. Dit conform het voorbeeld van de Nederlandse digitale ri&e instrument⁸ dat is omgevormd tot het Europese digitale OiRA-instrument⁹.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt ook de proportionaliteit van het voorstel positief. De Commissie kondigt alleen voor kankerverwekkende stoffen nieuwe regelgeving aan als noodzakelijk instrument om de bescherming te vergroten van werknemers. In hoofdstuk 2 sluit de Commissie bij de keuze van maatregelen aan op het gebruik van bestaande instrumenten en overlegstructuren, zoals de methodiek van peer reviews om goede praktijken te delen tussen lidstaten en de inzet van het raadgevend Comité gezond en veilig werken en het SLIC¹⁰. De voorstellen uit hoofdstuk 3 zijn nuttig waar het gaat om de noodzakelijke update van (verouderde) regelgeving. Maar de voorstellen voor het daadwerkelijk verwijderen van regelgeving (met behoud van het beschermingsniveau) zijn op dit moment beperkt. Het is wenselijk om deze activiteit te intensiveren.

a) Financiële gevolgen

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting. De voorgestelde maatregelen ten aanzien van het werk van de Commissie zelf zoals de ontwikkeling van een Europese databank voor de preventie tegen kankerverwekkende stoffen op Europees niveau en de werkzaamheden van het Europese Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk lijken vooralsnog binnen de bestaande budgetten plaats te vinden.

Verder kunnen er op termijn positieve financiële consequenties voor de overheid zijn. Over het algemeen heeft een verbetering van de veiligheid en gezondheid van werknemers een positief effect op sociale zekerheidskosten en kosten voor de gezondheidszorg. Het betreft hier kosten door ziekteverzuim, arbeidsongevallen en arbeidsongeschiktheid. De Commissie signaleert verder een noodzaak tot het verzamelen van meer gegevens van lidstaten om kosten-baten analyses op EU-niveau mogelijk te maken. Deze grotere beslag op rapportagecapaciteit en statistische gegevensverzameling bij de overheid en inspectiediensten kan tot aanvullende kosten leiden. Naar verwachting zijn deze kosten minimaal. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline».

Voor burgers worden er geen financiële consequenties verwacht. Eventuele financiële consequenties voor bedrijfsleven zijn op basis van dit document nog niet te duiden. Er zijn enerzijds kosten besparende acties zoals bij lijn 2; anderzijds kunnen nieuwe grenswaarden tegen blootstelling aan kankerverwekkend stoffen financiële implicaties hebben voor het bedrijfsleven. Deze zullen pas inzichtelijk worden nadat de impact analyses voor de specifieke voorstellen zijn uitgevoerd.

b) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Het kabinet verwacht geen gevolgen voor de regeldruk voor burgers. De gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten voor de overheid zijn naar verwachting beperkt. De Commissie signaleert een noodzaak tot het verzamelen van meer gegevens van lidstaten om kosten-baten analyses

⁸ Wettelijk voorgeschreven Risico Inventarisatie & Evaluatie instrument

⁹ Online Interactive Risk Assessment instrument.

¹⁰ Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie

op EU-niveau mogelijk te maken. Dit zal naar verwachting een groter beslag leggen op rapportagecapaciteit en statistische gegevensverzameling bij de overheid en inspectiediensten.

De maatregelen voor het bedrijfsleven richten zich vooral op een betere naleving van MKB-bedrijven door vermindering van nalevingskosten door het ter beschikking stellen van digitale hulpmiddelen en handleidingen. De verwachting is dat dit voor MKB-bedrijven op termijn positief uit kan vallen mits deze informatie nationaal toegankelijk wordt gemaakt.