

21 673**Verdrag betreffende arbeidsveiligheid, gezondheid en het arbeidsmilieu (Verdrag nr. 155 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zeventenzestigste zitting) met Aanbeveling nr. 164; Genève, 22 juni 1981****Nr. 1**

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 24 augustus 1990. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een of beide Kamers of door tenminste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 23 september 1990

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 augustus 1990

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet,¹ de Raad van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 22 juni 1981 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende arbeidsveiligheid, gezondheid en het arbeidsmilieu (Verdrag nr. 155 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zeventenzestigste zitting) met Aanbeveling nr. 164 (Trb. 1981, 243 en 1982, 100).²

Een toelichtende nota bij het Verdrag treft U eveneens hierbij aan. De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

¹ Art. 91, (1), add. art. XXI, (1)(a) G. W. en art. 61, (3), G.W. 1972.

² Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

S-W
S-IZ

TOELICHTENDE NOTA

Algemeen

De Algemene Conferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie nam in 1981 tijdens haar zevenenzestigste zitting een Verdrag (nr. 155) en een Aanbeveling (nr. 164) aan betreffende arbeidsveiligheid, gezondheid en het arbeidsmilieu.

Dit Verdrag kwam met een opvallend grote mate van eensgezindheid tot stand. Indicatief hiervoor was het resultaat van de eindstemming, waarbij slechts één tegenstem en een achttal onthoudingen werden geteld op een stemmentotaal van 417. Ook de Nederlandse delegatie behoorde, met unanimitéit binnen haar tripartite geledingen, tot degenen wier stem ten gunste van de thans voorliggende tekst werd uitgebracht.

De totstandkoming van het Verdrag moet tegen de achtergrond worden gezien van de vele instrumenten op het terrein van de arbeidsomstandigheden die door de Internationale Arbeidsorganisatie in de loop der jaren zijn aangenomen, en die elk betrekking hebben op een specifiek element van de veiligheid of van de gezondheid. Er was behoefte ontstaan aan een kaderregeling, vervat in de vorm van een Verdrag met een daarbij behorende Aanbeveling, welke het gehele terrein van de veiligheid, de gezondheid en het arbeidsmilieu zou dienen te omvatten. Hierbij was het niet zozeer de bedoeling om bepaalde maatregelen direct dwingend voor te schrijven, alswel om te stimuleren dat op nationaal niveau het nemen van verstrekkende voorzieningen werd bevorderd. Samenwerking tussen werkgever en werknemers diende daarbij een belangrijk element te zijn. Het resultaat is geweest dat de bepalingen van het Verdrag flexibel zijn geformuleerd.

De kern van het Verdrag wordt gevormd door een in betrekkelijk algemene termen neergelegde verplichting voor de regeringen van de lidstaten om in overleg met werkgevers en werknemers te komen tot het formuleren en het uitvoeren van een nationaal beleid terzake van arbeidsveiligheid, gezondheid en het arbeidsmilieu (artikel 4). De in dit artikel in zeer algemene termen vervatte beleidsopdracht aan bekrachtigende lidstaten heeft een uitstraling op de overige verdragsverplichtingen.

Nadat eerst in artikel 5 een (niet limitatieve) opsomming is gegeven van de voornaamste activiteitsvelden waarmee het beleid rekening dient te houden, volgt de bepaling dat aangegeven moet worden wat ten aanzien van arbeidsveiligheid, gezondheid en het arbeidsmilieu de onderscheiden functies zijn van de overheid, de werkgevers, de werknemers, en van eventuele andere betrokken partijen (artikel 6).

Voorts is vastgesteld dat, in aanvulling op het reeds in artikel 4 geformuleerde vereiste van overleg, het beleid op gezette tijden integraal dan wel op onderdelen dient te worden onderzocht en eventueel bijgesteld (artikel 7).

In een tweetal hoofdstukken (deel III en deel IV van het Verdrag) wordt vervolgens ingegaan op een aantal maatregelen die op nationaal niveau, resp. op het niveau van de onderneming in het licht van de in artikel 4 neergelegde beleidsdoelstellingen dienen te worden getroffen.

Toepassingsgebied

De bepalingen van het Verdrag zijn in beginsel van toepassing op alle takken van economische bedrijvigheid (artikel 1, eerste lid). Onder de werkingssfeer van het Verdrag vallen alle werknemers in loondienst met inbegrip van werknemers die bij de overheid werkzaam zijn (artikel 2, eerste lid jo. artikel 3a). De zelfstandig werkenden zijn daarvan derhalve uitgezonderd.

Het toepassingsgebied van het Verdrag wordt tevens beperkt door de

mogelijkheid van de lidstaten om in enkele gevallen bepaalde bedrijfstakken, alsmede beperkte categorieën werknemers geheel of gedeeltelijk uit te zonderen van de verdragsbepalingen (artikel 1 tweede lid, resp. artikel 2 tweede lid). Hiervoor is dan wel voorafgaand overleg met de werkgevers- en met de werknemersorganisaties vereist.

Niettegenstaande de mogelijke beperkingen van het toepassingsgebied zijn er een aantal interessante elementen en voorzieningen in het Verdrag opgenomen, welke niet zozeer het afdwingbare als wel het flexibele karakter van dit instrument benadrukken. Gewezen kan worden op:

- de intensieve raadpleging door de overheid van werkgevers- en van werknemersorganisaties op nationaal niveau. De afbakening van taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van arbeidsveiligheid, gezondheid en het arbeidsmilieu wordt in het Verdrag vorm gegeven in het onderscheid dat gemaakt wordt naar het nationale niveau en het niveau van de onderneming waarop maatregelen ter realisering van het in artikel 4 bedoelde beleid dienen te worden getroffen (artikel 6). Het complementaire karakter van de verantwoordelijkheden komt tot uiting in de voortdurende nadruk op samenspel tussen overheid, werkgevers en werknemers. Op nationaal niveau kan daartoe tevens een centraal orgaan in het leven worden geroepen (artikel 15, tweede lid) waarvan het karakter evenwel niet nader is gespecificeerd. Hieraan dient dan ook nadere inhoud te worden gegeven;

- de aandacht voor het integreren van de onderwerpen arbeidsveiligheid en gezondheid en het arbeidsmilieu in alle daarvoor in aanmerking komende opleidingen (artikel 14);

- de verplichting van de overheid tot het nemen van maatregelen, die de coördinatie van alle betrokken partijen bewerkstelligen (artikel 15, eerste lid);

- het opbouwen van een informatiesysteem in verband met gegevens welke betrekking hebben op beroepsongevallen en -ziekten, en tevens het scheppen van een systeem in verband met benodigd onderzoek (artikelen 11 en 12);

- het recht van de werknemer om in gevaarlijke situaties het werk te onderbreken (artikel 13);

- de samenwerking tussen werkgever en werknemer op bedrijfsniveau als essentieel element (artikel 20);

- de verplichte samenwerking tussen meerdere werkgevers, indien noodzakelijk in verband met de voorzieningen zoals neergelegd in het Verdrag (artikel 17);

- het verschaffen van voldoende informatie omtrent genomen maatregelen aan de vertegenwoordigers van werknemers in de onderneming, alsmede het geven van een passende opleiding in arbeidsveiligheid en gezondheid aan werknemers en hun vertegenwoordigers in de onderneming (artikel 19, onderdelen c en d).

Stand van de huidige wetgeving ten opzichte van de verdragsbepalingen

Aan de kernverplichting van het Verdrag, namelijk om in overleg met de meest representatieve organisaties van werkgevers en werknemers te komen tot het formuleren en uitvoeren van een samenhangend nationaal beleid inzake arbeidsveiligheid, gezondheid en het arbeidsmilieu wordt in Nederland krachtens de Arbeidsomstandighedenwet en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten voldaan. Deze wet (Stb. 1980, 644) voorziet in een voor dit overleg geëigend orgaan, de ARBO-raad, en biedt in de Nederlandse nationale situatie het wettelijk kader voor de nadere tenuitvoerlegging van de in het Verdrag opgenomen verplichtingen. De Arbeidsomstandighedenwet is thans van toepassing op al degenen die werkzaam zijn in het particuliere bedrijfsleven en de burger-

lijke openbare dienst, met dien verstande, dat bij of krachtens die wet ten aanzien van bepaalde categorieën werknemers regelen kunnen worden gesteld, welke afwijken van het bij of krachtens die wet bepaalde, of strekken ter aanvulling daarvan. Voor de werkenden in de burgerlijke openbare dienst en het burger- en militair personeel werkzaam bij het Ministerie van Defensie, zijn afzonderlijke besluiten vastgesteld. Ten aanzien van de werknemers in de onderwijsinstellingen, in de vervoerssector en in de justitie-instellingen zal, naar verwachting in 1990 een afwijkende regeling tot stand komen. De regering is van oordeel dat de in artikel 2, tweede lid van het Verdrag neergelegde mogelijkheid om beperkte categorieën werknemers geheel of gedeeltelijk van de toepassing van het verdrag uit te sluiten zodanig dient te worden opgevat, dat de personele reikwijdte van het Verdrag geacht wordt te sporen met de bepalingen ten aanzien van de personele reikwijdte van de Arbeidsomstandighedenwet en de daarin neergelegde uitzonderingsmogelijkheden.

Het merendeel van de bepalingen van de Arbowet is thans van kracht. De resterende bepalingen zullen, naar het zich thans laat aanzien, in 1990 in werking treden. Tegen de achtergrond van de fase die thans in de totstandkoming van de Arbeidsomstandighedenwet is bereikt is de regering van oordeel dat niet langer behoeft te worden gewacht met bekrachtiging van het onderhavige Verdrag. Het verdrag behelst voor Nederland geen direct ingaande verplichtingen die tot nieuwe wetgeving nopen. Die bepalingen van het verdrag die in Nederland nog niet geheel gelden, zijn flexibel geformuleerd en vormen een stimulans voor een geleidelijke ontwikkeling in een richting die Nederland, mede in EG-verband, reeds is ingeslagen.

Dit geldt in het bijzonder voor de artikelen 11 (vaststellen van de voorwaarden betreffende onder meer de bouw en inrichting van ondernemingen en de aanvang van werkzaamheden), 12 (verplichtingen voor onder meer degenen die machines e.d. invoeren), 14 (opname van zaken betreffende de arbeidsveiligheid, de gezondheid en het arbeidsmilieu in alle onderwijs- en opleidingsprogramma's).

In artikel 11 is uitdrukkelijk de mogelijkheid van geleidelijke tenuitvoerlegging neergelegd. Wel dient de bevoegde autoriteit bij bekrachtiging van het Verdrag op voorhand de verzekering te kunnen geven dat de intentie bestaat een aantal specifiek in het artikel genoemde taken uit te zullen voeren. Vele van deze taken zijn reeds geregeld in de Nederlandse wetgeving. Zo wordt onder meer het gestelde in dit artikel met betrekking tot voorwaarden voor het ontwerp, de bouw en inrichting van ondernemingen deels afgedekt door de artikelen 3, 5, 9 en 24 van de Arbowet, deels echter ook door de terzake geldende bepalingen van de Hinderwet, de Wet Gevaarlijke Stoffen en de respectievelijke uitvoeringsbesluiten.

In de verplichtingen in artikel 12 zal naar verwachting worden voorzien door de uitvoering van een drietal EEG-richtlijnen. Het gaat hierbij om richtlijn 89/392/EEG, van 14 juni 1989 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende machines (PbEG 1989, L183), richtlijn 89/655/EEG, van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats (PbEG 1989, L393) en richtlijn 89/686/EEG, van 21 december 1989 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende persoonlijke beschermingsmiddelen (PbEG 1989, L399).

Gelet evenwel op de mogelijkheid van geleidelijke realisering van het bepaalde in dit artikel alsmede op de relativiserende zinsnede «voor zover redelijkerwijze uitvoerbaar» in onderdeel (a) van dit artikel is de regering van oordeel dat de verplichtingen voortvloeiend uit dit artikel, die overigens in algemene zin door Nederland worden onderschreven, niet

als een obstakel voor de bekrachtiging van het Verdrag behoeven te worden beschouwd.

Mutatis mutandis geldt zulks ook voor artikel 14, dat een aansporing behelst tot het opnemen van zaken betreffende de arbeidsveiligheid, de gezondheid en het arbeidsmilieu in onderwijs en opleidingsprogramma's op alle niveaus. Ook dit artikel dient gelezen te worden als een inspanningsverplichting gericht op het in het algemeen integreren van de arbeidsomstandighedenproblematiek in onderwijs- en opleidingsprogramma's en niet als een resultaatsverplichting waaraan een lidstaat volledig voldaan zou moeten hebben alvorens tot bekrachtiging kan worden overgegaan. In de Nederlandse wetgeving vindt deze inspanningsverplichting in de eerste plaats zijn pendant in artikel 6, tweede lid van de Arbeidsomstandighedenwet, waarin de plicht van de werkgever is neergelegd ervoor te zorgen dat aan zijn werknemers doeltreffend en aan hun onderscheiden taken aangepast onderricht wordt verstrekt met betrekking tot de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid. De regering is verder van oordeel dat, gegeven de algemene eisen, die gesteld worden aan de kwaliteit van de in Nederland geboden (beroeps)opleiding op alle door het Verdrag bedoelde niveaus – met inbegrip van hoger technisch en medisch onderwijs en hoger beroepsonderwijs – alsmede gelet op de toegankelijkheid van dat onderwijs, aan de vereisten van artikel 14 wordt voldaan.

De Aanbeveling

De bijbehorende Aanbeveling bevat ook alle bepalingen van het Verdrag, zodat hetgeen hiervoor is gesteld over het Verdrag van overeenkomstige toepassing is op de Aanbeveling. De algemene doelstellingen genoemd in het Verdrag worden voorts in de Aanbeveling nader uitgewerkt. Ook met de strekking van deze nadere uitwerking kan, rekening houdend met het karakter van geleidelijk te realiseren doelstellingen, worden ingestemd.

Koninkrijkspositie

Samenvattend is de conclusie dat het Verdrag geen onmiddellijk ingaande verplichtingen bevat, voor de aanvaarding waarvan wetswijzigingen noodzakelijk zouden zijn en dat overigens kan worden ingestemd met de doelstellingen waartoe het Verdrag verplicht. Gelet op de flexibele formulering van de Verdragstekst en de internationaal gezien vergaande regulering van het onderwerp veiligheid, gezondheid en het arbeidsmilieu in Nederland acht de regering het dan ook wenselijk partij te worden bij het Verdrag. De regering van de Nederlandse Antillen beraadt zich nog over de consequenties van het Verdrag voor de aanpassing van de nationale wetgeving, en heeft derhalve besloten vooralsnog geen medegelding van het Verdrag te wensen. De regering van Aruba wenst eveneens vooralsnog geen partij te worden bij het Verdrag aangezien er terzake op Aruba nog geen uitvoeringswetgeving is. Op grond van het voorgaande zal het Verdrag voor wat betreft het Koninkrijk voorshands alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. de Vries

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
P. Dankert