



GEZONDHEID EN VEILIGHEID OP HET WERK

Sinds de jaren tachtig besteedt de EU veel aandacht aan het verbeteren van de gezondheid en veiligheid van werknemers op het werk. Met de invoering van wetgeving op Europees niveau zijn minimumnormen vastgelegd voor de bescherming van werknemers. Dit belet de lidstaten echter niet om op nationaal niveau nog strengere maatregelen te handhaven of in te voeren. Toen het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie juridisch bindend werd met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, kreeg het gezondheids- en veiligheidsbeleid een nog belangrijkere plaats binnen de wetgeving van de EU.

RECHTSGROND

De artikelen 91, 114, 115, 151, 153 en 352 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Op grond van artikel 153 VWEU streeft de EU met de harmonisatie van de arbeidsomstandigheden naar een verbetering van de werkomgeving, met als doel de gezondheid en veiligheid van werknemers te beschermen. Hiertoe worden minimumeisen vastgelegd op EU-niveau, waarbij de lidstaten de mogelijkheid wordt gelaten om, indien gewenst, op nationaal niveau nog strengere eisen te stellen. Verder is in het Verdrag bepaald dat er in de richtlijnen geen administratieve, financiële en juridische verplichtingen mogen worden opgelegd die de oprichting en ontwikkeling van kmo's zouden kunnen belemmeren.

RESULTATEN

A. Institutionele ontwikkeling

Onder auspiciën van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) werden diverse onderzoeksprogramma's opgezet op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk. Ten tijde van de oprichting van de EEG in 1957 werd duidelijk dat er behoefte was aan een alomvattende benadering van dit onderwerp. In 1974 werd het Raadgevend Comité voor de veiligheid, de hygiëne en de gezondheidsbescherming op de arbeidsplaats opgericht om de Commissie te ondersteunen. Voor de voltooiing van de Europese interne markt waren minimumeisen nodig met betrekking tot gezondheid en veiligheid op het werk. Om die reden werd er een aantal richtlijnen vastgesteld, waaronder Richtlijn 82/605/EEG (vervangen door [Richtlijn 98/24/EG](#)) betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan metallisch lood,



Richtlijn 83/477/EEG (laatstelijk gewijzigd bij [Richtlijn 2009/148/EG](#)) over asbest, en Richtlijn 86/188/EEG (laatst gewijzigd bij [Richtlijn 2003/10/EG](#)) over lawaai.

1. Europese Akte

Met de goedkeuring van de [Europese Akte](#) in 1987 werden gezondheid en veiligheid op het werk voor het eerst opgenomen in het EEG-Verdrag. Er werd een artikel toegevoegd met minimumeisen op grond waarvan de Raad met een gekwalificeerde meerderheid richtlijnen op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk kon vaststellen. Het doel was om: de gezondheid en veiligheid van werknemers te verbeteren; de voorwaarden op het gebied van arbeidsomstandigheden te harmoniseren; bij de voltooiing van de interne markt sociale dumping te vermijden; en te verhinderen dat bedrijven uitsluitend met het oog op concurrentievoordelen naar gebieden met minder strenge eisen verhuizen.

2. Verdrag van Amsterdam (1997)

Met de introductie van de werkgelegenheidstitel en het Sociaal Akkoord werd in het [Verdrag van Amsterdam](#) het belang van arbeidskwesties onderstreept. Voor het eerst werden er richtlijnen vastgesteld met minimumeisen inzake de gezondheid en veiligheid op het werk en inzake arbeidsomstandigheden. Het Parlement en de Raad stelden deze richtlijnen vast door middel van de medebeslissingsprocedure.

3. De rol van het Verdrag van Lissabon (2007)

Het [Verdrag van Lissabon](#) bevat een sociale clausule krachtens welke in het beleid van de Unie rekening moet worden gehouden met sociale eisen. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon werd het [Handvest van de grondrechten van de Europese Unie](#) juridisch bindend voor de lidstaten wanneer zij EU-recht ten uitvoer leggen.

4. Europese pijler van sociale rechten (2017)

De in november 2017 door de Raad, de Commissie en het Parlement ondertekende [Europese Pijler van sociale rechten](#) bevat 20 rechten en beginselen, waaronder het recht van iedere werknemer op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden (artikel 31 van het Handvest van de grondrechten). De pijler is op zichzelf niet juridisch bindend, maar bestaat uit een pakket met wetgevingsmaatregelen en zachte wetgevingsmaatregelen die erop gericht zijn de levens- en arbeidsomstandigheden in de EU te verbeteren en de verschillen in de EU op dit gebied te verkleinen.

B. Mijlpalen: richtlijnen en het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk

1. Kaderrichtlijn 89/391/EEG en afzonderlijke richtlijnen

Artikel 137 van het Verdrag van Nice (het huidige artikel 53 VWEU) vormt het uitgangspunt voor de inspanningen van de EU ter verbetering van de arbeidsomgeving om de gezondheid en veiligheid van werknemers te beschermen. Een mijlpaal op dit gebied was de goedkeuring van [Kaderrichtlijn 89/391/EEG](#), die specifiek gericht is op de totstandbrenging van een preventiecultuur. Deze richtlijn voorziet in preventieve maatregelen, voorlichting, raadpleging, evenwichtige participatie en opleiding van de werknemers en hun vertegenwoordigers in de publieke en de particuliere sector.



De kaderrichtlijn vormt de basis voor 25 afzonderlijke richtlijnen met betrekking tot verschillende gebieden en voor [Verordening \(EG\) nr. 2062/94 van de Raad](#) tot oprichting van een Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk. De kaderrichtlijn heeft ook invloed gehad op andere wetgevingshandelingen met betrekking tot uitzendkrachten en aspecten van werktijd in verschillende richtlijnen.

De afzonderlijke richtlijnen omvatten:

- voorschriften inzake gezondheid en veiligheid voor arbeidsplaatsen (Richtlijn 89/654/EEG) en voor de veiligheids- en/of gezondheidssignalering op het werk (Richtlijn 92/58/EEG);
- het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats (Richtlijn 89/655/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2001/45/EG en Richtlijn 2009/104/EG); het gebruik op het werk van persoonlijke beschermingsmiddelen door de werknemers (Richtlijn 89/656/EEG) en het werken met beeldschermapparatuur (Richtlijn 90/270/EEG) en het manueel hanteren van lasten (Richtlijn 90/269/EEG);
- Sectoren: tijdelijke en mobiele bouwplaatsen (Richtlijn 92/57/EEG); winningsindustrieën die delfstoffen winnen met behulp van boringen (Richtlijn 92/91/EEG; Richtlijn 92/104/EEG) en vissersvaartuigen (Richtlijn 93/103/EG);
- Groepen: zwangere werkneemsters (Richtlijn 92/85/EEG) en de bescherming van jongeren op het werk (Richtlijn 94/33/EG);
- Agentia: de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene agentia op het werk (Richtlijn 90/394/EEG) en aan carcinogene of mutagene agentia op het werk (Richtlijn 2004/37/EG); chemische agentia (Richtlijn 98/24/EG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2000/39/EG en Richtlijn 2009/161/EU); biologische agentia op het werk (Richtlijn 2000/54/EG) en bescherming tegen ioniserende straling (Richtlijn 2013/59/Euratom, houdende intrekking van eerdere, gerelateerde richtlijnen); de bescherming van werknemers die door explosieve atmosferen gevaar kunnen lopen (Richtlijn 99/92/EG); de blootstelling van werknemers aan de risico's van fysische agentia (trillingen) (Richtlijn 2002/44/EG); lawaai (Richtlijn 2003/10/EG); elektromagnetische velden (Richtlijn 2004/40/EG, gewijzigd bij Richtlijn 2013/35/EU) en kunstmatige optische straling (Richtlijn 2006/25/EG);
- Stoffen: het op één lijn brengen van verschillende richtlijnen betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (Richtlijn 2014/27/EU).

De herziening van [Richtlijn 2004/37/EG](#) betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk heeft enkele jaren geduurd. In mei 2016 werd een [voorstel](#) ingediend met betrekking tot een eerste reeks van 13 stoffen. Dit voorstel werd uiteindelijk in december 2017 goedgekeurd. Een [tweede voorstel, van januari 2017](#), tot herziening van de grenswaarden voor nog eens zeven stoffen werd in januari 2019 goedgekeurd, nadat het Parlement erin geslaagd was om in dit voorstel een



arbeidshygiënische blootstellingsgrenswaarde voor uitlaatgassen van dieselmotoren op te laten nemen. Een derde [voorstel, van april 2018](#), betrof nog eens vijf stoffen die in de metallurgie, bij galvanisatieprocessen, in de mijnbouw, bij recyclingprocessen, in laboratoria en in de gezondheidszorg worden gebruikt en werd uiteindelijk als Richtlijn 2019/983 aangenomen in juni 2019. Tot slot zijn in september 2020 bij een vierde herziening van de richtlijn nieuwe of herziene grenswaarden vastgesteld voor drie kankerverwekkende stoffen. Het voorstel is het eerste initiatief in het kader van het Europees kankerbestrijdingsplan dat binnenkort wordt verwacht.

Een andere manier om sociale wetgeving te initiëren is om, in het kader van de sociale dialoog, overeenkomsten te sluiten met sociale partners ([2.3.7](#)). In december 2016 stelde de Raad Richtlijn 2017/159/EU vast om uitvoering te geven aan de overeenkomst die de sociale partners in 2013 hadden gesloten om de arbeidsomstandigheden in de visserijsector te verbeteren. Het duurde echter meer dan vier jaar om een soortgelijke overeenkomst te bereiken voor de kappersbranche. Dit kwam doordat het gehele corpus van wetgeving inzake gezondheid en veiligheid op het werk werd herzien in het kader van het Commissieprogramma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit).

2. Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA)

Het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk werd in 1996 opgericht en is gevestigd in Bilbao (Spanje). Het heeft als doel om de uitwisseling van kennis en informatie te stimuleren en hiermee bij te dragen aan een cultuur van risicopreventie. Het heeft een internetplatform voor [online interactieve risicobeoordeling \(OIRA\)](#) ontwikkeld, dat kmo-vriendelijke sectorale risicobeoordelingsinstrumenten in alle talen bevat, alsook het [e-instrument gevaarlijke stoffen](#), dat bedrijfsspecifiek advies biedt over gevaarlijke stoffen en chemische producten, de toepassing van goede praktijken en beschermingsmaatregelen. In 2015 rondde het EU-OSHA een [overzicht van succesvolle benchmarkinginitiatieven op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk](#) af, hetgeen organisaties in staat stelt om hun gezondheids- en veiligheidsprocessen onderling te vergelijken. In 2016 heeft het Agentschap een [proefproject over de gezondheid en veiligheid van oudere werknemers](#) afgerond, dat op verzoek van het Europees Parlement door de Commissie was gestart. Sinds 2000 heeft het Agentschap daarnaast jaarlijks voorlichtingscampagnes over diverse gezondheids- en veiligheidsonderwerpen gehouden. In de campagne voor 2020-2022 wordt aandacht besteed aan de preventie van werkgerelateerde skelet- en spieraandoeningen.

C. Communautaire actieprogramma's en strategieën voor gezondheid en veiligheid op het werk

Tussen 1951 en 1997 heeft de EGKS onderzoeksprogramma's op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk opgezet en uitgevoerd. In 2000 werd de Europese sociale agenda goedgekeurd. Op EU-niveau droeg deze agenda bij aan een strategischere benadering van gezondheid en veiligheid op het werk. Vervolgens werd met de Communautaire strategie 2002-2006 voor de gezondheid en veiligheid op het werk een algemene benadering van welzijn op het werk vastgesteld.



De Communautaire strategie 2007-2012 was gericht op preventie en had een blijvende afname van arbeidsgerelateerde ongevallen en arbeidsziekten in de EU als doel. Dit doel werd met name nagestreefd door nationale strategieën te definiëren en ten uitvoer te leggen en door bestaande wetgeving te verbeteren en te vereenvoudigen. Ook werd er getracht de bestaande wetgeving beter toe te passen door middel van de uitwisseling van goede praktijken, door aandacht te vragen voor het probleem en door het aanbieden van meer informatie en opleidingsmogelijkheden.

In juni 2014 publiceerde de Commissie het strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2014-2020. In maart 2015 werd dit kader goedgekeurd door de Raad. Het kader had tot doel om drie belangrijke kwesties aan te pakken: het verbeteren en vereenvoudigen van bestaande regels, het versterken van de inspanningen ter voorkoming van werkgerelateerde aandoeningen — ook wat nieuwe risico's betreft — en het inspelen op de vergrijzende beroepsbevolking. Bijzondere aandacht ging hierbij uit naar de behoeften van micro- en kleine ondernemingen. In de mededeling van de Commissie uit 2017 over veiliger en gezonder werk lag de nadruk op de modernisering van de wetgeving en het beleid van de EU inzake veiligheid en gezondheid op het werk.

Als onderdeel van haar werkprogramma 2021 zal de Commissie een nieuw EU-kader voor veiligheid en gezondheid op het werk voor de periode 2021-2027 introduceren. Het is de bedoeling dat dit nieuwe kader, net als de vorige strategieën, de vaststelling of herziening van nationale strategieën met betrekking tot veiligheid en gezondheid op het werk aanmoedigt. Deze strategieën moeten gericht zijn op het stimuleren van gecoördineerde maatregelen op verschillende niveaus, waarbij de lidstaten, de sociale partners en andere belangrijke belanghebbenden betrokken moeten zijn. De mededeling omvat ook een reactie op de recente conclusies van de Raad en de adviezen van het driedelige Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats, en het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie.

Sinds de COVID-19-epidemie heeft de Commissie maatregelen genomen om de gezondheid en veiligheid van werknemers te waarborgen. In juni 2020 heeft de Commissie Richtlijn 2000/54/EG inzake biologische agentia bijgewerkt en SARS-CoV-2 opgenomen in de lijst van biologische agentia. Hiermee wilde ze inspelen op nieuwe risico's in de werkomgeving. De Commissie moedigde werkgevers aan de risico's te beoordelen en preventieve en beschermende maatregelen te nemen om de schade te beperken, voornamelijk voor degenen die op het werk in direct contact komen met het virus. In april 2020 heeft de Commissie richtsnoeren gepubliceerd voor werknemers die terugkeren naar het werk na in lockdown te zijn geweest.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft herhaaldelijk benadrukt dat de gezondheid en veiligheid van werknemers zo goed mogelijk moet worden beschermd. Met een aantal resoluties heeft het Parlement getracht in de EU-wetgeving alle aspecten behandeld te krijgen die een al dan niet rechtstreekse invloed hebben op het lichamelijke en geestelijke welzijn van werknemers. Het Parlement heeft ook een grote invloed uitgeoefend op de totstandkoming van richtlijnen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden.



Daarnaast steunt het Parlement de inspanningen van de Commissie ter verbetering van het verstrekken van informatie aan kleine en middelgrote ondernemingen. Het Parlement is van mening dat werk moet worden aangepast aan de bevoegdheden en behoeften van werknemers, in plaats van andersom, en dat een werkomgeving op dusdanige wijze moet worden opgezet dat meer rekening wordt gehouden met de bijzondere behoeften van kwetsbare werknemers. Het Parlement heeft er bij de Commissie op aangedrongen een onderzoek in te stellen naar nieuwe, opkomende risico's die niet onder de bestaande wetgeving vallen, zoals de blootstelling aan nanodeeltjes, stress, burn-out en geweld en ongewenst gedrag op het werk.

Het Parlement heeft met name een rol gespeeld bij de vaststelling van een kaderovereenkomst inzake de preventie van scherpe letsels in de ziekenhuis- en gezondheidszorgbranche, die door middel van [Richtlijn 2010/32/EU van de Raad](#) ten uitvoer is gelegd. Voorts heeft het Parlement zich sterk gemaakt voor de verbetering van de bestaande wetgeving met betrekking tot de bescherming van werkneemsters tijdens de zwangerschap en de bescherming van werknemers tegen spier- en skeletaandoeningen. Daarnaast heeft het Parlement zich ingezet voor de vaststelling van een richtlijn waarin minimumnormen voor de erkenning van beroepsziekten worden vastgelegd, alsmede de uitbreiding van het toepassingsgebied van [Kaderrichtlijn 89/391/EEG](#) tot bepaalde groepen werknemers (zoals militairen, zelfstandigen, huishoudelijk personeel en thuiswerkers).

In juni 2010 verwierp het Parlement het voorstel van de Commissie tot wijziging van de richtlijn betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen, omdat het Parlement het er niet mee eens was dat zelfstandigen niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn zouden vallen. Daarop besloot de Commissie het voorstel in te trekken.

In zijn resolutie van 25 november 2015 verklaarde het Parlement, in reactie op de goedkeuring door de Commissie van het kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2014-2020, het betreurenswaardig te vinden dat er in het kader geen concrete doelstellingen waren opgenomen en verzocht het de Commissie om na de tussentijdse herziening in 2016 concretere wetgevings- en niet-wetgevingsmaatregelen in het kader op te nemen.

In september 2018 nam het Parlement een resolutie aan over trajecten voor de re-integratie van werknemers die herstellen van een letsel of ziekte in een hoogwaardige baan, waarin drie pijlers zijn opgenomen: preventie en vroegtijdige interventie; terugkeer naar het werk; en verandering van de houding tegenover de re-integratie van werknemers.

Naast het wijzigen van voorgestelde wetgeving en het evalueren en aanmoedigen van de andere werkzaamheden van de Commissie op het gebied van gezondheid en veiligheid, richt het Parlement zich in dit verband ook op de toekomst, door onderzoek te doen naar eventuele nieuwe risico's in verband met technologische innovaties en daarmee samenhangende veranderingen in de organisatie van arbeid.

[Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi / Stefan Schulz](#)
12/2020

