

Toelichting op het begrip Grenswaarde

Definitie Grenswaarde

De grenswaarde is een concentratieniveau van een gas, damp, aerosol, vezel of van stof in de lucht op de werkplek. Bij de vaststelling van deze waarde wordt zoveel mogelijk als uitgangspunt gehanteerd dat – voor zover de huidige kennis reikt – de gezondheid van de werknemers én hun nageslacht niet wordt benadeeld. Zelfs niet bij herhaalde blootstelling aan die concentratie, gedurende een langere tot zelfs een arbeidsleven omvattende periode.

Procedure Nederlandse grenswaardestelsel in de periode 1976 - 2007

Wettelijke grenswaarden

In de periode 1976 tot 2007 werd in ons land bij het vaststellen van MAC-waarden een zogenoemde drietrapsprocedure gevolgd:

- Een werkgroep van onafhankelijke deskundigen (toen de Commissie WGD van de gezondheidsraad) rapporteert en adviseert over een gezondheidkundige grenswaarde;
- Een tripartiet samengestelde commissie (toen de Subcommissie MAC-waarden van de SER) toetst de sociaal-economische en technische consequenties en praktische haalbaarheid van invoering van de gezondheidkundige grenswaarde en brengt daarover een advies uit aan de betrokken bewindspersoon van SZW;
- De betrokken bewindspersoon van SZW stelt de wettelijke of bestuurlijkegrenswaarde vast.

Grenswaarden van stoffen die deze procedure hebben doorlopen werden in beginsel als wettelijke grenswaarden vastgesteld.

De toenmalige bewindspersoon van SZW besliste dat de adviezen van de SCOEL (zie ook onder *Internationale activiteiten*) die na 1 januari 2002 zijn gepubliceerd op eenzelfde wijze moeten worden behandeld als adviezen van de Gezondheidsraad. Dat betekende dat voor die stoffen eenzelfde werkwijze is gevolgd als voor de stoffen waarvoor door de Gezondheidsraad een gezondheidkundige grenswaarde is geadviseerd. Gedurende een overgangperiode, waarbinnen de werkprogramma's op elkaar werden afgestemd, zou een uitzondering worden gemaakt voor de stoffen waarvoor al een rapport van de Gezondheidsraad beschikbaar was. Per geval is beslist of een haalbaarheidstoets zou moeten plaatsvinden.

Bestuurlijke grenswaarden

Naast wettelijke grenswaarden werden ook bestuurlijke grenswaarden vastgesteld. Het ging hierbij om uit het buitenland overgenomen grenswaarden waarvoor de voormalige Subcommissie MAC-waarden van de SER op eigen initiatief adviseerde zonder betrokkenheid van de Commissie WGD. Dergelijke waarden zijn door SZW als bestuurlijke grenswaarden vastgesteld.

De subcommissie ging daarbij uit van de grenswaardenlijsten van Duitsland, Groot-Brittannië en Zweden. Voor deze drie landen was gekozen omdat zij een werkwijze voor de vaststelling van grenswaarden volgden die op dat moment in grote lijnen overeenkwam met de Nederlandse werkwijze.

Werkwijze vroegere Subcommissie MAC-waarden

De subcommissie onderscheidde naar gelang de herkomst van de te toetsen grenswaarde een aantal werkprogramma's.

De subcommissie betrok werkgevers- en werknemersorganisaties, maar ook brancheorganisaties, Arbodiensten en ander organisaties bij haar werkzaamheden. De brancheorganisaties en Arbodiensten en overige organisaties werden in de gelegenheid gesteld aan te geven voor welke stoffen zij betrokken wilden worden bij de haalbaarheidstoets van de subcommissie.

Deze organisaties werden ook betrokken bij de haalbaarheidstoets voor overname van buitenlandse grenswaarden.

Haalbaarheidstoets

Goede informatie uit de praktijk over de haalbaarheid van voorgestelde grenswaarden is belangrijk. Als geen reacties werden ingediend ging de Subcommissie MAC-waarden ervan uit dat de voorgestelde grenswaarden acceptabel zijn en dat de betrokken bedrijven niet voor onoverkomelijke problemen werden gesteld. De subcommissie adviseerde dan de getoetste grenswaarde in te voeren.

Procedure vaststelling publieke grenswaarden sinds 1-1-2007

Een onderscheid moet worden gemaakt tussen drie categorieën stoffen, te weten:

- gewone' stoffen, dat wil zeggen niet kankerverwekkende stoffen, waarvoor een veilige drempelwaarde kan worden vastgesteld;
- kankerverwekkende en mutagene stoffen met een veilige drempelwaarde;
- kankerverwekkende en mutagene stoffen zonder veilige drempelwaarde.

Alleen voor deze laatste groep van stoffen wordt een grenswaarde vastgesteld mede op basis van de resultaten van een haalbaarheidstoets.

Stoffen met een veilige drempelwaarde

Dit zijn 'gewone' stoffen en kankerverwekkende en mutagene stoffen met een veilige drempelwaarde. Een wettelijke grenswaarde wordt vastgesteld op basis van:

- een ILV-waarde of binding limit van de Europese Commissie. Deze is veelal gebaseerd op adviezen van het Scientific Committee on Occupational Exposure Limits (SCOEL). ILV-waarden worden opgenomen in richtlijnen van de Europese Commissie. Deze richtlijnen verplichten de lidstaten voor de stoffen waarvoor een ILV-waarde is vastgesteld, een nationale grenswaarde vast te stellen. Deze mag afwijken van de ILV-waarde;
- een rapport van de Gezondheidsraad. Het ministerie van SZW stelt daartoe een werkprogramma op en legt dat ter advies voor aan de Commissie Arbeidsomstandigheden van de SER. Het ministerie stelt zich vooralsnog op het standpunt dat een beslissing of voor een bepaalde stof een wettelijke grenswaarde wordt vastgesteld pas wordt genomen nadat de Gezondheidsraad een advies heeft uitgebracht.

Kankerverwekkende en mutagene stoffen zonder veilige drempelwaarde

Vooralsnog gaat het hier om stoffen van een nationaal vastgesteld werkprogramma (zie ook hiervoor). Het ministerie van SZW vraagt de Gezondheidsraad voor deze groep van stoffen op basis van risicogrenzen een blootstellingniveau te berekenen. De risicogrenzen die daarbij worden gehanteerd, zijn gebaseerd op het extra kankerrisico van 1 op de miljoen en 1 op de 10 duizend werknemers.

Het extra kankerrisico van 1 op de miljoen werknemers wordt beschouwd als het streefrisiconiveau. Het daarbij behorende en berekende blootstellingniveau is dan het niveau waar beneden geen extra beschermende maatregelen behoeven te worden genomen.

De subcommissie Grenswaarden Stoffen op de Werkplek (GSW) van de SER toetst de haalbaarheid van invoering van een wettelijke grenswaarde op het niveau van het streefrisico en adviseert daarover de bewindspersoon van SZW. Bij de toetsing betreft de subcommissie naast de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties ook brancheorganisaties. Deze organisaties kunnen via het intekenen op stoffen aangeven voor welke stoffen zij betrokkenheid bij de haalbaarheidstoets wenselijk vinden.

Ook de arbodiensten worden geïnformeerd. Voor het verzamelen en verstrekken van informatie over de haalbaarheid van de invoering van een wettelijke grenswaarde voor een kankerverwekkende of mutagene stof zonder veilige drempelwaarde is een formulier ontwikkeld dat door bedrijven kan worden ingevuld.

Verder is een opzet voor een rapportage door branches opgezet. Het resultaat van de haalbaarheidstoets kan ertoe leiden dat een hogere grenswaarde wordt vastgesteld. De hoger vastgestelde grenswaarde wordt in principe vierjaarlijks door de subcommissie opnieuw aan de orde gesteld met als doel na te gaan of een verdere verlaging van de grenswaarde realiseerbaar is opdat uiteindelijk het streefrisiconiveau wordt bereikt.

Taken van de subcommissie GSW

De subcommissie GSW rekent tot haar taak:

- Het adviseren over de invoering van grenswaarden voor kankerverwekkende en mutagene stoffen waarvoor geen veilige grenswaarde kan worden vastgesteld, op basis van de resultaten van een haalbaarheidstoets. Inclusief het periodiek – om de vier jaar – adviseren over een verdere verlaging van de grenswaarde richting het vastgestelde streefrisiconiveau.
- Het informeren van brancheorganisaties (en Arbodiensten) over ontwikkelingen ten aanzien van grenswaarden in het publieke stelsel. Dit betreft onder meer het openbare conceptrapport (OCR), definitieve rapport Gezondheidsraad en SCOEL, het werkprogramma van SZW en van de SCOEL, wijzigingen en/of ontwikkelingen in het buitenland, meetmethoden.
- Het beheren van een databank Grenswaarden Stoffen op de Werkplek (de opvolger van de databank MAC-waarden). In deze databank kunnen belanghebbenden informatie vinden over de vigerende grenswaarden, haalbaarheidstoetsen, adviezen van de subcommissie etc.
- Het begeleiden van de ontwikkeling van een leidraad voor het op verantwoorde wijze werken met chemische stoffen op de arbeidsplaats (ontwikkeling digitaal instrument).
- Het opstellen en bijhouden van een vergelijkend overzicht van lijsten van grenswaarden (EU-lidstaten en enkele andere in dit opzicht belangrijke niet-EU landen) en dit overzicht

vrijelijk via de voornoemde databank ter beschikking stellen aan (branche)organisaties en andere belanghebbenden.

Activiteiten van de subcommissie

In de eerste plaats informeert de subcommissie GSW branches en arbodiensten over ontwikkelingen rond grenswaarden. Zo wordt informatie verstrekt over openbare conceptrapporten en definitieve rapporten van de Gezondheidsraad en van de SCOEL. Deze informatieverstrekking is specifiek gericht op de ontwikkeling van grenswaarden in het publieke stelsel en op wijzigingen in het vergelijkende overzicht van grenswaarden. In de tweede plaats voert de subcommissie GSW de haalbaarheidstoets uit van voorgenomen publieke (wettelijke) grenswaarden voor kankerverwekkende en mutagene stoffen waarvoor geen veilige grenswaarde kan worden vastgesteld. Hiervoor wordt de huidige systematiek van het voorintekenen gehandhaafd: branches geven aan voor welke stoffen zij betrokkenheid wenselijk achten, dan wel voor welke stoffen een branche op de hoogte wil blijven van de ontwikkelingen rond de vaststelling van een grenswaarde. In de derde plaats het actueel houden van de databank Grenswaarden. Ditzelfde geldt uiteraard ook voor het vergelijkende overzicht van lijsten van grenswaarden.

Toelichting op het Nederlandse Grenswaardenstelsel per 1-1-2007

Sinds 1 januari 2007 is in ons land een nieuw, of beter gezegd een aangepast grenswaardestelsel ingevoerd. Omdat in het nieuwe stelsel ook waarden vanuit het oude stelsel zijn overgenomen dan wel bruikbaar zijn in het private stelsel is een beschrijving van het oude stelsel op deze site te vinden.

Uitgangspunt: private grenswaarden

Werkgevers en werknemers zijn nog meer dan voorheen zelf verantwoordelijk voor het veilig omgaan met stoffen op de werkplek. Uit dat oogpunt moeten zij nu zelf gezamenlijk grenswaarden vaststellen ter beperking van de blootstelling van werknemers aan stoffen op de werkplek, tot een niveau dat geen schade aan de gezondheid van werknemers optreedt.

Private, dat wil zeggen door bedrijven zelf vast te stellen grenswaarden vormen het uitgangspunt van het nieuwe stelsel.

Publieke grenswaarden

Deze private grenswaarden worden door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangevuld met publieke, dat wil zeggen wettelijke grenswaarden. Het ministerie van SZW stelt publieke grenswaarden vast voor stoffen

- waarvoor de EU een grenswaarde vereist. In de praktijk zijn dat zogenoemde bindende limieten en Indicatieve Grenswaarden (ILV's).
- waarvoor niet te verwachten is dat de EU een grenswaarde zal gaan vaststellen.

Hierbij worden als criteria 'stoffen zonder eigenaar' en 'stoffen met grote kans op gezondheidsschade (hoog-risicostoffen)' gehanteerd, dan wel stoffen waarvoor de overheid vindt dat er een publieke grenswaarde moet worden vastgesteld.

De publieke grenswaarden worden opgenomen in bijlage 13 van de Arbeidsomstandighedenregeling. In bijlage XIII A staan grenswaarden voor de niet kankerverwekkende stoffen en in bijlage XIII B voor de kankerverwekkende stoffen.

De eerste lijst van publieke grenswaarden is gepubliceerd in de Staatscourant van 28 december 2006, nr. 252 (bijlagen XIII A en XIII B van de nieuwe, gewijzigde Arbeidsomstandighedenregeling).

Gezondheidskundige grenswaarden

In het nieuwe stelsel zijn in principe alle grenswaarden (zowel private als publieke) gezondheidskundige grenswaarden, met uitzondering van de grenswaarden voor kankerverwekkende en mutagene stoffen waarvoor géén veilige grenswaarde kan worden vastgesteld. Alleen voor deze laatste groep wordt de haalbaarheidstoets gehandhaafd en speelt het resultaat van de toets een belangrijke rol bij de vaststelling van de hoogte van een grenswaarde voor deze categorie stoffen.

Verplichtingen / Handhaving

Voor alle stoffen geldt dat bedrijven in het kader van de RIE moeten beoordelen in hoeverre zij voldoen aan de gezondheidskundige grenswaarde. Als zij daaraan niet voldoen moeten zij een stappenplan opstellen om die grenswaarde te bereiken. Het stappenplan omvat naast een overzicht van te treffen maatregelen tevens een tijdsplanning.

Ingetrokken wettelijke en bestuurlijke grenswaarden

Alle tot 1 januari 2007 vastgestelde wettelijke en bestuurlijke grenswaarden die niet in de lijst van publieke grenswaarden zijn opgenomen, kunnen in de praktijk als uitgangspunt worden genomen voor de vaststelling van private grenswaarden. Het moet dan wel gaan om gezondheidskundige grenswaarden.

S.E.R.

4 Begripsomschrijvingen en uitgangspunten

Om misverstanden te voorkomen acht de commissie het noodzakelijk de begrippen die zij hanteert, te omschrijven en daarmee duidelijk af te bakenen.

Verder heeft de commissie geconstateerd dat in de arboregelgeving en in de beleidsregels verschillende omschrijvingen worden gebruikt voor het 'medium' van de grenswaarde.

In paragraaf 4.2 stelt de commissie voor deze omschrijvingen te uniformeren om misverstanden en misinterpretaties te voorkomen.

In paragraaf 4.3 gaat de commissie in op de uitgangspunten waaraan een nieuw grenswaardenstelsel volgens haar moet voldoen.

Paragraaf 4.4 handelt over wat de commissie verstaat onder een publiek en een privaat stelsel.

4.1 Omschrijving van begrippen

De commissie verstaat het volgende onder de verschillende begrippen 'grenswaarden' die zij in haar advies gebruikt.

Grenswaarde: een gezondheidskundige getalswaarde voor een concentratie van een stof in de lucht op de werkplek die bij normale bedrijfsvoering kan worden ingeademd (inademingslucht). Werknemers mogen maximaal aan de betreffende concentratieniveaus op de werkplek worden blootgesteld zonder dat, voorzover de huidige kennis reikt, hun gezondheid schade kan ondervinden.

Voor alle duidelijkheid wijst de commissie erop dat aan het begrip 'grenswaarde' eenzelfde definitie is verbonden als aan het begrip MAC-waarde zoals vastgelegd in 1978*.

Deze definitie wordt eveneens vermeld in de Nationale MAC-lijst. Teneinde onduidelijkheden of misverstanden te voorkomen adviseert de commissie de term 'MAC' of 'MACwaarde' niet meer te hanteren.

Publieke grenswaarden: wettelijke gezondheidskundige grenswaarden die worden vastgesteld door het ministerie van SZW. Deze grenswaarden zijn gebaseerd op verordeningen of richtlijnen van de EU of op adviezen van de Gezondheidsraad of van het SCOEL**. In paragraaf 9.2.1 geeft de commissie een nadere invulling aan dit begrip.

Private grenswaarden: de door het bedrijfsleven vastgestelde en gehanteerde gezondheidskundige grenswaarden. Dit kunnen producentengrenswaarden of bedrijfsgrenswaarden zijn. Dit kunnen ook de huidige bestuurlijke of wettelijke grenswaarden zijn indien zij in overeenstemming met het voorstel van de staatssecretaris naar het private domein worden overgeheveld. Het kan ook gaan om door de Subcommissie MAC-waarden voorgestelde landelijke advieswaarden. In paragraaf 9.2.2 gaat de commissie hierop nader in.

Producentengrenswaarden: de door producenten of importeurs ontwikkelde grenswaarden waaraan werknemers mogen worden blootgesteld zonder dat, gezien de stand van de wetenschap, daarvan gezondheidsschade is te verwachten.

* Nationale MAC-Commissie, Werkgroep van Deskundigen (1978) Uitgangspunten bij advisering inzake MAC-waarden, *Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde*, jaargang 56, supplement 1 bij nr. 25, 1978 (publicatie van het ministerie van Sociale Zaken, Directoraat-generaal van de Arbeid).

** Scientific Committee for Occupational Exposure Limits van de Europese Commissie (SCOEL).

Bedrijfsgrenswaarden: de door een bedrijf (of branche) ontwikkelde dan wel afgeleide gezondheidkundige grenswaarden waarbij expliciet rekening is gehouden met de specifieke bedrijfsomstandigheden.

Deze waarden zijn gebaseerd op een publieke grenswaarde of, bij ontbreken daarvan, op een producentengrenswaarde of een landelijke advieswaarde dan wel op eigen onderzoek binnen het bedrijf of de arbeidsorganisatie.

Landelijke advieswaarden: in een database opgenomen grenswaarden die als advieswaarden kunnen dienen voor de vaststelling van een bedrijfsgrenswaarde (zie ook hoofdstuk 11).

Branche grenswaarden: de door of namens brancheorganisaties ontwikkelde gezondheidkundige grenswaarden die als advieswaarden kunnen dienen voor de vaststelling van bedrijfsgrenswaarden.

Goede praktijken: praktische richtlijn(en), onder meer met betrekking tot bedrijfsinrichting en bedrijfsvoering, waarmee wordt voldaan aan de publieke dan wel private grenswaarde.

4.2 Omschrijving 'medium' van de grenswaarde

De commissie vraagt aandacht voor de omschrijving van het 'medium' van de grenswaarde in de regelgeving.

In het huidige *Arbobesluit* worden verschillende omschrijvingen gehanteerd:

- ... tijdgewogen gemiddelde van de concentratie voor een gevaarlijke stof in de lucht *in de ademhalingszone* van een werknemer (artikel 4.1, lid b).
- ... de concentratie of gemiddelde concentratie van die stoffen *in de lucht op de arbeidsplaats* waaraan werknemers in verband met de arbeid worden blootgesteld (artikel 4.8b).
- ... waarboven *het blootstellingsniveau of het gemiddelde blootstellingsniveau* van Kankerverwekkende of mutagene stoffen en stoffen die vrijkomen bij kankerverwekkende processen niet mag uitgaan (art. 4.16).
- ... de *concentratie* van asbeststof *in de lucht* (art. 4.46).

In *beleidsregels* wordt gesproken van:

- ... blootstelling via inademingslucht (beleidsregel 4.2-1).
- ... inhalatoire blootstelling en omgevingslucht (beleidsregel 4.9-3).

De commissie adviseert één omschrijving in de arboregelgeving en beleidsregels te hanteren, te weten: de concentratie van een stof in de lucht op de werkplek die bij normale bedrijfsvoering kan worden ingeademd (inademingslucht).

Uit gezondheidkundig oogpunt gaat het om de lucht die een werknemer inademt of kan inademen. Daarop zijn de adviezen van de GR, maar ook van andere deskundigenorganisaties, gebaseerd. De voorgestelde omschrijving sluit niet uit dat in bepaalde situaties schattingen of ruimtemetingen afdoende zijn om een oordeel te geven over de blootstelling van werknemers. De commissie wijst erop dat onder 'normale bedrijfsvoering' wordt verstaan dat voldaan wordt aan de grenswaarde zonder toepassing van persoonlijke ademhalingsbeschermingsmiddelen.

Onder omstandigheden kan het geboden zijn om ademhalingsbeschermingsmiddelen te gebruiken (bijvoorbeeld bij spuit- of laswerkzaamheden of werkzaamheden waarbij kwartsblootstelling kan plaatsvinden). In die gevallen mag uiteraard de grenswaarde onder het masker niet worden overschreden.

4.3 Uitgangspunten en randvoorwaarden voor een nieuw stelsel

De commissie heeft als uitgangspunt voor de beoordeling en de opzet van een nieuw grenswaardenstelsel gekozen voor de prioritaire elementen zoals aangeduid door werkgevers en werknemers in de (in hoofdstuk 1 genoemde) workshop van 31 maart 2004, te weten:

- Europese samenwerking. De commissie spreekt in dit verband van een Europees grenswaardenstelsel.
- Wettelijke grenswaarden, inclusief haalbaarheidstoets.
- Producentengrenswaarden, met een vorm van kwaliteitsborging.
- Goede praktijken.

De commissie werkt deze vier elementen in de hoofdstukken 5 t/m 8 nader uit.

Als randvoorwaarden voor een nieuw stelsel van grenswaardenstelling noemt de staatssecretaris een transparant, niet-bureaucratisch proces met ruime mogelijkheden van betrokkenheid van belanghebbenden en verantwoordelijken. Verder moeten meer gezondheidkundig betrouwbare grenswaarden in het stelsel worden ondergebracht en is een versterking van de Europese dimensie essentieel.

De commissie onderschrijft deze randvoorwaarden voor een nieuw stelsel. Zij stelt evenwel ook andere (rand)voorwaarden aan een nieuw stelsel.

De commissie denkt hierbij aan het volgende:

- Bij een nieuw stelsel moet rekening worden gehouden met de Europese ontwikkelingen op korte en lange termijn (REACH).
- Er moet sprake zijn van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners, zowel bij het initiëren als bij het opstellen en naleven van grenswaarden en goede praktijken.
- Het nieuwe stelsel moet dienstig zijn aan de doelstelling van het voorkomen van schadelijke effecten op de gezondheid van werknemers als gevolg van blootstelling aan stoffen op de werkplek. Het stelsel van grenswaarden staat daarom niet op zich, maar dient een onderdeel te vormen van een totaal beleid dat is gericht op beheersing van gezondheids- en veiligheidsrisico's voor werknemers en voor hen die zich op de werkplek bevinden en onder de werkingssfeer van de Arbowet vallen. Het nieuwe stelsel omvat daarom niet alleen publieke en private grenswaarden maar ook goede praktijken.
- Het nieuwe stelsel moet goed uitvoerbaar en handhaafbaar zijn, waarbij administratieve lastenverzwaring ware te vermijden.
- De begrippen die in het nieuwe stelsel worden gebruikt, moeten duidelijk en eenduidig zijn.
- Er wordt uitgegaan van de aanbevelingen en verbeterpunten uit het advies van de Commissie Arbeidsomstandigheden van april 2003, zowel voor de procedure als voor de criteria van prioriteitenstelling.
- Het uitgangspunt voor de publieke én de private grenswaarde vormt de gezondheidkundige waarde. Voor private grenswaarden geldt dat aan de mate van de gezondheidkundige onderbouwing soms, noodgedwongen door het ontbreken van voldoende informatie, minder strenge eisen kunnen worden gesteld.
- Het nieuwe stelsel moet geleidelijk, dat wil zeggen met een ruime overgangstermijn, worden ingevoerd. Enerzijds omdat het private stelsel tot nu toe nauwelijks tot ontwikkeling is gekomen, anderzijds vanwege de noodzaak tot het ontwikkelen van een aantal systematieken/leidraden.

De commissie heeft deze randvoorwaarden en uitgangspunten voor een nieuw stelsel betrokken in haar voorstel voor een nieuw grenswaardenstelsel en de beoordeling van het voorstel van de staatssecretaris.

4.4 Publiek en privaat stelsel

De staatssecretaris hanteert in de adviesaanvraag de begrippen privaat en publiek domein respectievelijk private en publieke grenswaarden, zonder de begrippen 'publiek' en 'privaat' expliciet te definiëren.

Onder het private domein verstaat de commissie alle activiteiten door en onder verantwoordelijkheid van bedrijven zelf om uitvoering te geven aan een wettelijk (doel)voorschrift.

In het onderhavige kader betreft dit onder meer de vaststelling, hantering en handhaving van bedrijfsgrenswaarden, de ontwikkeling van goede praktijken, de toepassing van leidraden, maar ook – voorzover van toepassing – de ontwikkeling van producentengrenswaarden.

In het publieke domein gaat het dan volgens de commissie om het vaststellen van (wettelijke) grenswaarden wanneer de EU dat vereist en, voorzover dat niet het geval is, om nationale grenswaarden in specifieke situaties, indien aan bepaalde criteria is voldaan.

Uiteraard valt het handhavingsbeleid ook onder het publieke domein, evenals het voorwaardenscheppend beleid en het faciliteren van ontwikkelingen ter ondersteuning van het private domein.

De commissie wijst erop dat het huidige grenswaardenstelsel in wezen al een gemengd publiek en privaat stelsel is. Naast de vaststelling van wettelijke en bestuurlijke grenswaarden door de overheid (publieke domein) zijn bedrijven al verplicht een grenswaarde vast te stellen voor de eigen bedrijfssituatie. Deze private grenswaarde dient ter beheersing van de blootstelling van werknemers en ter voorkoming van schade aan hun gezondheid.

5 Een Europees grenswaardenstelsel

Op Europees niveau vinden allerlei ontwikkelingen en discussies plaats over een nieuw stoffenbeleid. Deze ontwikkelingen en discussies zijn geconcretiseerd in het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuw Europees stoffenbeleid: REACH. Dit nieuwe beleid is bedoeld om de bescherming van mens en milieu en om de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven te verbeteren en om de innovatie van minder schadelijke stoffen te bevorderen. De Europese Commissie heeft tot een nieuw stoffenbeleid besloten * omdat uit een evaluatie van het bestaande beleid bleek dat sprake is van:

- een algemeen gebrek aan kennis over eigenschappen en toepassingen van bestaande stoffen;
- een te traag en niet effectief en efficiënt proces van risicobeoordeling dat veel menskracht en financiële middelen vergt;
- een verkeerde taakverdeling tussen overheid en producenten/verwerkers;
- omslachtige procedures om testgegevens verplicht te stellen;
- onbevredigende aansprakelijkheidsregelingen.

Het nieuwe stoffenbeleid moet leiden tot een verhoging van de bewustwording van risico's verbonden aan het werken met stoffen voor mens en milieu en voor de arbeidssituatie tot een betere beheersing van de blootstelling aan stoffen op de werkplek. Een Europees grenswaardenstelsel vormt volgens de commissie daarbij een belangrijk hulpmiddel.

* Commissie van de Europese Gemeenschappen (2001) *Witboek Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen*, Brussel, 27 februari 2001, COM (2001) 88 definitief.

5.1 Redenen voor een Europees grenswaardenstelsel

De commissie vindt de voorstellen van de Europese Commissie over REACH belangrijk voor de toekomst, ook uit oogpunt van harmonisatie van de aanpak en het beheersen van blootstelling aan stoffen op de werkplek. De verplichtingen van REACH geven op den duur aan bedrijven meer informatie over gevaarsaspecten van blootstelling aan stoffen opdat adequate maatregelen kunnen worden getroffen ter bescherming van de gezondheid van werknemers. De commissie plaatst daarbij de volgende kanttekeningen:

- REACH is nog een voorstel van de Europese Commissie, aangeboden aan het Europese Parlement. Ook het Europese bedrijfsleven en nationale overheden voeren nog discussies met de Europese Commissie over het voorstel. Hoe het definitieve nieuwe stoffenbeleid er uit gaat zien, is op dit moment nog ongewis. Er zijn nog vele wijzigingen in het voorstel mogelijk. Daardoor kan de beoordeling van de commissie over de voorstellen te zijner tijd, dat wil zeggen nadat de verordening van de Europese Commissie van kracht wordt, wellicht anders uitvallen.
- REACH biedt, uitgaande van de huidige voorstellen, geen oplossing voor alle stoffen**.
- Het is de vraag of in alle gevallen de aangeleverde informatie bruikbaar is voor het vaststellen van een bedrijfsgrenswaarde door de afnemers of verbruikers.
- De discussie over de invoering van REACH zal ongetwijfeld nog enige tijd vergen.

Bovendien zal het bedrijfsleven een overgangstermijn worden verleend. Geschat wordt dat invoering pas over zeven tot tien jaar zal plaatsvinden.

De commissie is van mening dat een Europees grenswaardenstelsel niet alleen voor een overgangperiode tot de invoering van REACH noodzakelijk zal zijn, maar dat ook daarna de behoefte daaraan zal blijven bestaan. Immers niet alle stoffen vallen onder REACH en voor deze stoffen zullen vermoedelijk geen producentengrenswaarden worden vastgesteld.

Een ander argument ten gunste van een Europees grenswaardenstelsel is dat ook na invoering van REACH het nog zeer veel jaren zal duren voordat over alle (relevante) stoffen voldoende toxicologische informatie beschikbaar zal zijn op grond waarvan een gezondheidkundige producentengrenswaarde kan worden vastgesteld.

5.2 Voordelen en randvoorwaarde

De ontwikkeling en vaststelling van grenswaarden zou voor de gehele EU uniform moeten zijn. Daarbij geldt als uitgangspunt dat voor alle werknemers in de EU een gelijk beschermingsniveau dient te gelden.

Voordelen van een Europees grenswaardenstelsel zijn volgens de commissie:

- Schaalvergroting: in eenzelfde tijd kunnen meer grenswaarden worden vastgesteld dan in de situatie dat elk land dat afzonderlijk doet. Schaalvergroting leidt tot een hogere productiviteit van het grenswaardenstelsel, mits de nationale deskundigencommissies worden ingeschakeld.
- Voorkomen van concurrentie op arbeidsomstandigheden. In alle lidstaten gelden dezelfde grenswaarden en hetzelfde beschermingsniveau van werknemers.
- De kosten van het stelsel kunnen over alle lidstaten worden verdeeld.

De randvoorwaarde die aan een Europees grenswaardenstelsel moet worden gesteld, is dat het stelsel het beschermingsniveau in alle lidstaten dient te verhogen. Dit betekent vooral voor de nieuwe lidstaten een verhoging van het beschermingsniveau van werknemers.

De commissie vindt dat gestreefd moet worden naar één Europees grenswaardenstelsel, dat wil zeggen een door de Europese Commissie gecoördineerd stelsel dat op eenzelfde wijze in alle lidstaten is geïncorporeerd en wordt uitgevoerd. Dit Europese stelsel moet voorzien in een uniforme vaststelling en hantering van enerzijds publieke grenswaarden en anderzijds private grenswaarden.

** In de huidige voorstellen strekt de informatieverplichting zich niet uit tot alle stoffen. Afgezien van een beperking tot het productie- of importvolume van meer dan 1 ton per jaar zijn onder meer uitgezonderd polymeren, medicijnen en intermediairen (< 1000 ton).

5.3 Inrichting Europees grenswaardenstelsel

Een Europees stelsel van publieke en private grenswaarden, gezien in het perspectief van lange termijn, houdt volgens de commissie in:

- Het vaststellen van Europese publieke grenswaarden (zie paragraaf 5.3.1).
- Het harmoniseren van nationale regelgevingen en handhavingpraktijken van de lidstaten van private grenswaarden (zie paragraaf 5.3.2).

5.3.1 Europese publieke grenswaarden

Het proces van het ontwikkelen van publieke Europese grenswaarden omvat de volgende onderdelen: een Europees werkprogramma, een Europese gezondheidskundige onderbouwing van grenswaarden, en een Europese haalbaarheidstoets.

Een Europees werkprogramma

Het huidige werkprogramma van de Europese Commissie tot vaststelling van grenswaarden is in feite het werkprogramma van het SCOEL. De lidstaten kunnen hun wensen kenbaar maken aan de Europese Commissie, die uiteindelijk beslist over de omvang van het werkprogramma en over de stoffen die op het werkprogramma worden geplaatst. Ook de sociale partners zijn daar als adviseurs bij betrokken.

De commissie is van mening dat enerzijds het werkprogramma stoffen moet bevatten die relevant zijn voor de werkplek (blootstelling, aantallen blootgestelde werknemers e.d.) en, anderzijds, in het werkprogramma rekening moet worden gehouden met de ernst van het risico van blootstelling. De ernst van het risico wordt bepaald door de intrinsieke eigenschappen van een stof én de omstandigheden van toepassing. De commissie verwijst kortheidshalve naar haar opmerkingen in paragraaf 9.2 over de keuze van stoffen in het licht van het voorstel van de staatssecretaris, dat gerelateerd is aan hoog-risicostoffen.

De commissie spreekt in dat verband van 'prioritaire stoffen' (zie ook paragraaf 9.2.1). Op Europees niveau zouden volgens de commissie dezelfde criteria moeten gelden voor plaatsing van stoffen op het werkprogramma.

Een Europese gezondheidskundige onderbouwing van grenswaarden.

Dit houdt in dat de gezondheidskundige onderbouwingen van grenswaarden in Europa op eenzelfde wijze tot stand moeten komen en dat voor de afleiding van de grenswaarden dezelfde criteria worden gehanteerd. Tevens houdt dit in dat gezondheidskundige grenswaarden ook op Europees niveau worden vastgesteld.

De Subcommissie MAC-waarden heeft moeten constateren dat op basis van dezelfde set toxicologische gegevens door de verschillende deskundigencommissies uiteenlopende conclusies kunnen worden getrokken. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot (zeer) grote verschillen in geadviseerde gezondheidskundige waarden. Deze discrepanties zijn niet goed uit te leggen aan betrokken werknemers.

Verder is in een aantal landen geen strikte scheiding aangebracht tussen de wetenschappelijke onderbouwing van een grenswaarde en de haalbaarheidsaspecten.

De commissie vindt dat ook voor de gezondheidskundige onderbouwing van grenswaarden en de procedure van totstandkoming ervan Europese harmonisatie moet plaatsvinden.

Om verschillen in interpretaties van toxicologische informatie te voorkomen, moeten (kwaliteits)eisen worden gesteld aan de Europese gezondheidskundige onderbouwing.

Vanzelfsprekend gelden deze zelfde eisen ook voor (afzonderlijke) nationale gezondheidskundige onderbouwingen.

De commissie denkt daarbij aan de volgende voorwaarden en criteria:

- Duidelijkheid over de uitgangspunten van advisering en in het bijzonder over de taakopdracht

van de deskundigencommissie, te weten het SCOEL, en de relatie met nationale deskundigencommissies.

- Hantering van de door de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) opgestelde protocoltoxicologische richtlijnen***. Dit laat onverlet dat nieuwere inzichten en voortschrijdende ontwikkelingen een aanpak wenselijk maken die meer op de vraagstelling, te weten het vaststellen van gezondheidkundige advieswaarden, is toegesneden. Naar het oordeel van de commissie kan het SCOEL daarin een coördinerende en initiërende rol spelen. De bestaande deskundigencommissies in de lidstaten kunnen daarbij uiteraard een ondersteunende rol vervullen.
- Vermelden van de beschikbare dosisresponse-relaties inclusief no-effect level.
- Toepassing van een op Europees niveau vastgesteld stramien van hantering van extrapolatiefactoren. Dit laat onverlet dat in een uitzonderingssituatie een deskundigencommissie, op basis van de beschikbare toxicologische informatie, een afwijkende extrapolatiefactor kan hanteren voor een specifieke stof, mits deze afwijking wordt beargumenteerd.
- Het ontwikkelen van een risicobenadering voor genotoxisch carcinogene stoffen, gebaseerd op de huidige gemeenschappelijke inzichten en aanvaardbaar geachte risico's.
- Een internationale openbare conceptfase met gelegenheid om te reageren gedurende minimaal zes maanden. De organisaties of personen die inhoudelijk commentaar hebben ingediend, moeten een op de inhoud van het commentaar afgestemde beargumenteerde reactie ontvangen.
- De geadviseerde waarden moeten in beginsel meetbaar zijn. Dit laat onverlet dat uit oogpunt van bescherming van de gezondheid van werknemers, een lagere dan meetbare grenswaarde kan worden vastgesteld. Er zal een gevalideerde meetmethode beschikbaar moeten zijn dan wel worden ontwikkeld ter vaststelling van de blootstellingsniveaus in relatie tot de geadviseerde grenswaarde.

De commissie acht het wenselijk dat de uitgangspunten en de criteria voor het opstellen van advieswaardenrapporten worden gepubliceerd en via internet zijn te raadplegen.

Ook zou op internet bijvoorbeeld – vergelijkbaar met de databank MAC-waarden van de SER – op de website over de activiteiten van het SCOEL duidelijk aangegeven moeten zijn welke stof in behandeling is, inclusief de fase van behandeling.

Een Europese haalbaarheidstoets.

Ook moet er een Europese haalbaarheidstoets plaatsvinden, met dezelfde functies als verwoord in het voorstel van de commissie over de haalbaarheidstoets in het nieuwe Nederlandse grenswaardenstelsel. De coördinatie van de Europese haalbaarheidstoets ligt bij de Europese Commissie.

De commissie vindt dat in beginsel in alle lidstaten voor een stof eenzelfde gezondheidkundige grenswaarde moet worden vastgesteld. Er zal sprake moeten zijn van een gelijk beschermingsniveau. De commissie is er geen voorstander van dat per lidstaat tijdelijk afwijkende grenswaarden worden vastgesteld op basis van de resultaten van een haalbaarheidstoets.

De plannen van aanpak (inclusief tijdspad) om de grenswaarde te realiseren kunnen echter verschillend zijn, al naargelang de landelijke en/of plaatselijke situaties.

De commissie tekent hierbij aan dat van de Europese harmonisatie geen nadelige invloed mag uitgaan op het huidige in ons land bereikte beschermingsniveau.

Verder vindt de commissie dat de ontwikkeling van goede praktijken op termijn ook op Europees brancheniveau gestalte zal moeten krijgen.

*** OECD (2002/2003) *OECD Existing Chemicals Programme*, mei 2002 en oktober 2003.

5.3.2 Europese private grenswaarden

Een Europees stelsel van private grenswaarden heeft volgens de commissie niet zozeer betrekking op de vaststelling van deze grenswaarden, als wel op een uniformering van nationale regelgevingen en handhavingpraktijken van de lidstaten.

De Europese kaderrichtlijn Verbetering van veiligheid en gezondheid op het werk (89/391/EEG) en de Chemische-agentiarichtlijn (98/24/EG), evenals de richtlijnen over kankerverwekkende stoffen, biologische agentia en dergelijke, moeten in de zogenoemde oude en nieuwe lidstaten op gelijke wijze worden geïmplementeerd. Ook de handhaving moet op gelijke wijze worden uitgevoerd.

De commissie onderkent dat door de invoering van de ongewijzigde REACH-voorstellen het bedrijfsleven de beschikking zal krijgen over meer informatie op basis waarvan een goed gezondheidsbeschermend beleid in bedrijven is te voeren. Dat zal het vaststellen van een bedrijfsgrenswaarde op basis van een producentengrenswaarde in vergelijking met de huidige situatie vergemakkelijken.

Ter ondersteuning van bedrijven, en in het bijzonder het MKB, moeten op Europees niveau (harmonisatie)richtlijnen worden ontwikkeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor het vaststellen van bedrijfsgrenswaarden op basis van advieswaarden (zoals producentengrenswaarden) of op basis van de kenmerken van gevaarseigenschappen van stoffen (R- en S-zinnen).

De kwaliteit van producentengrenswaarden, branchegrenswaarden en Europese advieswaarden vraagt volgens de commissie bijzondere aandacht van de Europese Commissie.

Deze waarden vormen de basis voor een bedrijfsgrenswaarde. De gezondheidskundige onderbouwing moet betrouwbaar zijn, dan wel in voldoende mate betrouwbaar zijn ingeval er geen of te weinig informatie beschikbaar is. Op Europees niveau dient volgens de commissie ook aandacht te worden geschonken aan de borging van de kwaliteit van deze grenswaarden.

Op Europees niveau zou daartoe een systematiek ter controle van de onderbouwing van bedoelde grenswaarden moeten worden ontwikkeld, bijvoorbeeld naar analogie van het voorstel van de commissie.

5.4 Europees versus nationaal grenswaardenstelsel

Hoewel de commissie pleit voor een Europees grenswaardenstelsel, is het volgens de commissie wenselijk daarnaast een nationaal stelsel aan te houden.

De commissie verwacht dat het nog vele jaren zal duren voordat er een Europees grenswaardenstelsel zal functioneren, niet in het minst vanwege de trage bestuurlijke processen binnen de EU en de verschillende belangen van lidstaten in dit proces.

Ook de invoering, de wijze van toetsing van de haalbaarheid van gezondheidskundige grenswaarden, en plannen van aanpak om die grenswaarde te realiseren, zullen de nodige tijd vergen.

De commissie vindt dat een nationaal stelsel niet alleen zijn nut heeft in de periode totdat een Europees stelsel is ingevoerd, maar ook nadien als voorbereiding van Europese besluitvorming. De commissie denkt hierbij aan onder meer de voorbereiding van advieswaardenrapporten en de uitvoering van de haalbaarheidstoets teneinde probleemsituaties op te sporen.

Tot slot wijst de commissie erop dat nationaal gezien dermate groot (politiek) belang kan worden gehecht aan een stof dat behandeling op nationaal niveau wenselijk wordt geacht. Temeer als aan behandeling van die stof op Europees niveau minder groot dan wel geen belang wordt gehecht. Voor die situaties is een nationaal grenswaardenstelsel eveneens onontbeerlijk.

5.5 Bevorderen van Europese harmonisatie

Voor de invoering van een Europees grenswaardenstelsel en de daarmee gepaard gaande harmonisatie van regelgeving en handhavingpraktijken in de lidstaten, zal actief vanuit ons land gelobbyd moeten worden.

De staatssecretaris heeft daarbij voor het publieke stelsel de volgende acties op het oog:

- Bevordering van het op systematische wijze tot stand komen van een werkprogramma voor EU-grenswaarden voor stoffen op basis van dezelfde criteria die gelden voor het Nederlandse werkprogramma.
- Bevordering van de samenwerking van de lidstaten bij de uitvoering van het werkprogramma, in het bijzonder de totstandkoming van conceptrapporten ter onderbouwing van gezondheidkundige EU-waarden.

De commissie beschouwt deze acties slechts als een eerste aanzet voor een Europees grenswaardenstelsel: een Europees werkprogramma dat is gericht op gezondheidkundige waarden die op Europees niveau worden vastgesteld. Ook voor de haalbaarheid, de ontwikkeling van goede praktijken en een uniformering van handhaving zullen acties richting Europese Commissie noodzakelijk zijn.

Actieve opstelling

De commissie benadrukt het belang van een actieve opstelling van in ons land bestaande instituties richting Europa inzake het realiseren van meer samenwerking en een betere coördinatie van het ontwikkelen van een Europees grenswaardenstelsel. De commissie is van oordeel dat ook de sociale partners daarin een bijdrage kunnen leveren.

De commissie verwacht van het ministerie een actieve initiërende en coördinerende rol, bijvoorbeeld door het afstemmen van acties van overheid en van sociale partners richting Europese Commissie en andere lidstaten of organisaties die betrokken zijn bij grenswaardenprocedures.

Het secretariaat van de Subcommissie MAC-waarden kan door zijn contacten met een aantal buitenlandse overheden en organisaties daarbij ondersteuning verlenen.

Prioriteiten

Mede gelet op de nog te ontwikkelen invulling van het private stelsel (zie ook paragraaf 9.2.2) geeft de commissie nu de voorkeur aan Europese harmonisatieactiviteiten die gericht zijn op:

- Het ontwikkelen van een Europees werkprogramma, met een prioriteitenstelling in overeenstemming met het voorstel van de commissie.
- Een Europese harmonisatie van de gezondheidkundige onderbouwingen van grenswaarden die nu worden opgesteld door de bestaande deskundigencommissies.

Dit betreft zowel de procedure als de voorwaarden en criteria.

Pragmatische opstelling

Een pragmatische opstelling richting Europese Commissie acht de commissie wenselijk.

Mochten pogingen tot meer samenwerking en harmonisatie via de Europese Commissie moeilijk of slechts zeer aarzelend tot resultaten leiden, dan zal via andere wegen, bijvoorbeeld beperkt tot enkele lidstaten, naar oplossingen of samenwerkingsverbanden moeten worden gezocht.

Alle activiteiten moeten er uiteindelijk op zijn gericht dat binnen redelijke termijn geharmoniseerde Europese gezondheidkundige grenswaarden worden vastgesteld.