

Tussenrapportage handhavingstrajecten op Schiphol inzake fysieke belasting en blootstelling aan gevaarlijke stoffen

Inleiding

De rapportage Schiphol¹ gaf het volgende inzicht:

- In de afgelopen tien jaar heeft de Arbeidsinspectie op basis van risicogerichte projecten bij circa 400 op Schiphol actieve werkgevers inspecties uitgevoerd; bij 160 daarvan werden in totaal ruim 600 overtredingen geconstateerd. Daarnaast leidden circa 500 meldingen over op Schiphol actieve werkgevers tot circa 1.150 geconstateerde overtredingen. Tevens zijn 190 ongevalsonderzoeken uitgevoerd. Ook nam de Inspectie in totaal ruim 1000 ontheffingsaanvragen in behandeling en verplichte kennisgevingen in ontvangst.
- Op dat moment (januari 2023) was de stand van zaken dat voor fysieke belasting in de bagageafhandeling en voor blootstelling aan gevaarlijke stoffen kennisgevingen voor eisen waren gestuurd aan de betreffende werkgevers en dat de inspectie aangaf na afloop van het handhavingstraject daarover te rapporteren.

Tijdens het Kamerdebat Luchtvaart van 25 januari kwamen beide onderwerpen aan bod en werd toegezegd de Kamer te informeren over de eisen die de Arbeidsinspectie stelt. In deze tussenrapportage geeft de Arbeidsinspectie de stand van zaken met betrekking tot beide onderwerpen.

Fysieke belasting van medewerkers van bagageafhandelaars

Mede naar aanleiding van informatie van NOS/Nieuwsuur heeft de Arbeidsinspectie controles uitgevoerd bij de bagageafhandeling op Schiphol gericht op fysieke belasting. Het gaat hier om de behandeling van passagiersbagage in de bagagekelders en het laden en lossen van passagiersbagage bij de vliegtuigen op de platforms. In totaal zijn 6 bagageafhandelingsbedrijven gecontroleerd bij controles in september, februari en maart.

Bij de controle heeft de Arbeidsinspectie ter plekke gekeken hoe het werk wordt uitgevoerd. Ook is gesproken met een aantal werknemers van verschillende bagageafhandelaars.

Daarbij is gekeken naar welke technische voorzieningen (bijvoorbeeld tilhulpen) aanwezig zijn om fysieke belasting te voorkomen en hoe daar in de praktijk mee wordt omgegaan.

Aanvullend is ook gekeken naar de Risico-inventarisatie en Evaluatie (RI&E) en het Plan van Aanpak (PvA), in het bijzonder of fysieke belasting als een risico wordt aangemerkt in de RI&E en welke maatregelen de werkgevers nemen om fysieke overbelasting te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken in het PvA.

Inspectieresultaten

Bij alle onderzochte werkgevers zijn overtredingen van de arbeidsomstandighedenwet geconstateerd. Bij 5 van de 6 bagageafhandelaars was de RI&E niet op orde of is de fysieke belasting niet volgens de voorschriften genoemd in de richtlijn 90/269/EEG beoordeeld.² Daarvoor kregen de desbetreffende werkgevers een waarschuwing.

Bij alle bagageafhandelaars worden onvoldoende maatregelen genomen om de fysieke belasting te verminderen. Zo is er niet in alle bagagekelders een geautomatiseerd/mechanisch systeem aanwezig (wel in bagagekelder zuid waar een paar werkgevers de bagage batchgewijs via een geautomatiseerd/mechanisch systeem afhandelen en er nauwelijks tot geen fysieke belasting bij die handelingen optreedt) en worden niet in alle bagagekelders tilhulpen ter beschikking gesteld of

¹ Rapportage Schiphol, blz. 2, bijlage bij Kamerstukken II, 2022-2023, 29665 nr. 453 .

² Richtlijn betreffende de minimum veiligheids- en gezondheidsvoorschriften voor het manueel hanteren van lasten met gevaar voor met name rugletsel voor de werknemers (vierde bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG).

er wordt niet op toegezien dat deze ook daadwerkelijk worden gebruikt door de werknemers. Uit gesprekken met werknemers is o.a. gebleken dat de aangeboden tilhulpen in de praktijk niet voldoen en/of dat het gebruik van tilhulpen vertraging oplevert.

Op de platforms, waar het laden/lossen van vliegtuigen plaatsvindt, wordt ook onvoldoende gebruik gemaakt van hulpmiddelen en is sprake van structurele fysieke overbelasting.

Uit berekeningen van de Arbeidsinspectie op basis van de NIOSH-methode³ blijkt dat zowel bij bagageafhandeling op het platform als in de bagagekelders overschrijdingen van de gezondheidkundige richtlijnen plaatsvinden, met minimaal een factor twee (NIOSH Lifting-index > 2). Een waarde hoger dan twee betekent dat een werknemer over een dag gemeten minimaal twee keer teveel gewicht tilt en dat er een sterk verhoogd risico bestaat op rugklachten en dat de werkwijze onmiddellijk moet worden aangepast om blijvende gezondheidsschade te voorkomen.

Samenvattend is het beeld dat:

- Werknemers bagage veelal handmatig laden of lossen
- In bagagekelder zuid met de juiste hulpmiddelen/mechanisering fysieke belasting adequaat wordt beperkt
- Op andere plekken hulpmiddelen niet werken, niet worden gebruikt of niet aanwezig zijn
- Het werk structureel en langdurig fysiek is en zonder maatregelen van de werkgever leidt tot overbelasting
- Voorlichting niet passend voor de praktijk is georganiseerd

Eis tot naleving

Uit de inspecties is gebleken dat de behandeling van bagagestukken van passagiers in de bagagekelders nagenoeg zonder fysieke belasting kan worden uitgevoerd zoals bij een paar bagageafhandelaars al het geval is. De volgende kennisgeving eis⁴ is eerder opgelegd aan de 6 geïnspecteerde bagageafhandelaars:

1. Binnen 2 jaar na het opleggen van deze eis dient het afhandelen van bagage in de bagagekelder geautomatiseerd / gemechaniseerd te zijn. Werknemers mogen hierbij niet meer structureel handmatig bagagestukken hanteren.
2. Binnen 6 maanden na het opleggen van deze eis moeten de werkgevers met een plan van aanpak komen op welke wijze zij binnen de gestelde termijn van 2 jaar komen tot de geëiste automatiseringen / mechanisatie van het bagage-afhandelproces in de bagagekelders.
3. Per direct en totdat de automatiseringen / mechanisatie van het bagageafhandelproces is voltooid, dienen werkgevers werknemers gebruik te laten maken van hulpmiddelen om bagage af te handelen. Hulpmiddelen zoals bijvoorbeeld Container Loading Systems (CLS), vacuümheffers en mechanische tilhulpen. Ook moeten de werknemers over het (juiste) gebruik van de hulpmiddelen voorlichting en instructies krijgen en moet de werkgever toezien op het juiste gebruik er van.
4. Op het platform dient per direct de Rampsnake/ Power stow of een vergelijkbaar hulpmiddel gebruikt te worden bij het laden/lossen van vliegtuigen waar koffers individueel geladen worden.

³ National Institute for Occupational Safety and Health. De NIOSH-methode is een meetmethode om te bepalen hoeveel een werknemer per keer mag tillen. Zie o.a. <https://www.arboportaal.nl/onderwerpen/tillen-en-dragen/vraag-en-antwoord/wat-is-de-niosh-methode>.

⁴ Een kennisgeving eis houdt in dat aan een ondertoezichtgestelde wordt medegedeeld dat (een) overtreding(en) zijn geconstateerd en dat de Arbeidsinspectie voornemens is van de ondertoezichtgestelde te eisen passende maatregelen te nemen om de geconstateerde overtreding(en) op te heffen binnen een bepaalde termijn. In een kennisgeving eis wordt de ondertoezichtgestelde in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen en gewezen op welke wijze de zienswijze kan worden ingediend.

Zienswijze

Op grond van art. 4:8 van de Algemene wet Bestuursrecht worden de geïnspecteerde bedrijven in de gelegenheid gesteld om met een zienswijze op de kennisgeving eis te reageren. Uit de zienswijze die enkele bedrijven hebben ingediend, komt o.a. naar voren dat verschillende bagageafhandelaars voor het voldoen aan met name punt 1 van de eis afhankelijk zeggen te zijn van Schiphol Nederland B.V., de exploitant van de luchthaven.

De zienswijzen van de bagageafhandelaars zijn voor de Arbeidsinspectie onvoldoende reden om punt 1 van de eis te laten vallen of te herzien. De afhankelijkheid van de werkgevers van Schiphol N.V. voor de outillering van de kelders is weliswaar aannemelijk, maar is geen voldoende reden om een werkproces te legitimeren dat tot overbelasting leidt.

De Arbeidsinspectie heeft in contacten met de bagageafhandelaars en Schiphol Nederland B.V. verzocht om gezamenlijk tot maatregelen te komen. Dit om de werkomstandigheden voor de medewerkers zo snel mogelijk blijvend te verbeteren. Ook heeft de Arbeidsinspectie de bagageafhandelaars gevraagd om Schiphol Nederland B.V. te informeren over de opgelegde eisen.⁵

De werkgevers hebben de vastgestelde eis vandaag ontvangen.

Blootstelling aan gevaarlijke stoffen van werknemers werkzaam op de platforms

De FNV heeft in december 2021 een handhavingsverzoek verzoek gedaan aan de Arbeidsinspectie. In het handhavingsverzoek wordt de Arbeidsinspectie gevraagd te handhaven op:

- 1.) Blootstelling aan emissies van vliegtuigmotoren en emissies van de dieselmotoren van voertuigen en arbeidsmiddelen (beide deels bestaand uit ultrafijnstof).
- 2.) Arbozorg verplichtingen – in het bijzonder het aanbieden van, én de inhoud van, het periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek.
- 3.) Aanwezigheid van een risicobeoordeling voor genoemde stoffen in de Risico Inventarisatie en Evaluatie en van beheersmaatregelen in het daarbij behorende Plan van Aanpak, en tevens monitoring van genoemde stoffen met persoonlijke blootstellingsmetingen.

In december 2021 heeft de Arbeidsinspectie inspecties uitgevoerd op Schiphol Airport (air side) bij 10 bedrijven die in het handhavingsverzoek worden genoemd. Dit betroffen 8 afhandelingsbedrijven,⁶ Schiphol Nederland B.V. en één beveiligingsbedrijf. Ook is aanvullende informatie gevorderd van al deze bedrijven.

Inspectieresultaten

Uit de inspectie blijkt dat de werknemers van de 8 afhandelingsbedrijven, Schiphol Nederland B.V. en van andere bedrijven actief op de luchthaven kunnen worden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen zoals uitlaatgassen van dieselmotoren (DME) en vliegtuigen. Uit de ontvangen documentatie blijkt dat dit onderwerp al jaren een onderwerp van aandacht is en dat er al maatregelen zijn genomen om blootstelling te verminderen. Die maatregelen zijn echter niet voldoende naar het oordeel van de Arbeidsinspectie. Niet alleen de werknemers van deze afhandelingsbedrijven en Schiphol zelf kunnen worden blootgesteld aan DME en uitlaatgassen van vliegtuigen, ook werknemers van andere bedrijven actief op de luchthaven Schiphol lopen een gezondheidsrisico. Verder heeft de Arbeidsinspectie geconstateerd dat de Risico-inventarisatie & evaluatie (RI&E) en het bijbehorende Plan van Aanpak tekort schieten inzake de aanpak van blootstelling aan gevaarlijke stoffen.

⁵ De eis tot het nemen van maatregelen om fysieke overbelasting te voorkomen wordt aan de werkgever gesteld. In het handhavingstraject fysieke belasting zijn dat de bagageafhandelaars. Schiphol Nederland B.V. is in deze geen werkgever.

⁶ Zes van de acht afhandelingsbedrijven zijn dezelfde bedrijven die ook in het kader van het handhavings-traject fysieke belasting zijn gecontroleerd. Bij het handhavingstraject gevaarlijke stoffen gaat het om de afhandeling van passagiersbagage en het laden en lossen van luchtvracht (Cargo) op de platforms.

Ook krijgen werknemers die worden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen geen periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek terwijl dat wel zou moeten volgens de Arboretgeving. Dit zijn redenen om handhavend op te treden.

Wettelijke grondslag handhaving

Dieselmotorenemissie (DME) is een kankerverwekkende stof. Sinds 1 juli 2020 geldt een wettelijke grenswaarde van 10 µg EC/m³. Voor kankerverwekkende stoffen geldt bovendien de verplichting voor de werkgever om de blootstelling voor werknemers zo ver als mogelijk te verlagen tot onder de grenswaarde door het treffen van technisch uitvoerbare maatregelen. Daarnaast heeft TNO in 2021 in opdracht van Schiphol oriënterende metingen uitgevoerd naar de gehalten aan ultrafijnstof op diverse locaties op de luchthaven waar medewerkers kunnen worden blootgesteld. Dit ultrafijnstof bestaat deels uit vliegtuigemissies, deels uit emissies van dieselmotoren op de luchthaven en deels uit verkeersemissies vanaf de omringende snelwegen. Uit de metingen bleek dat op locaties met veel vliegbewegingen extreem hoge gehalten ultrafijnstof voorkwamen.

Kennisgeving Eis tot naleving, zienswijzen en besluiten op handhavingsverzoeken

Naar aanleiding van de kennisgeving eis, de ontvangen zienswijzen, nader onderzoek en de belangenweging waartoe dit alles noopte, heeft de Inspectie begin maart verder gevolg gegeven aan de 10 handhavingsverzoeken waaronder het handhavingsverzoek dat betrekking heeft op Schiphol Nederland B.V.

Voor Schiphol Nederland B.V. is, als eerste deelbesluit, een eis tot naleving vastgesteld en vandaag aan Schiphol Nederland B.V. gezonden. Het andere deel van het handhavingsverzoek dat betrekking heeft op Schiphol Nederland B.V. vergt een tweede deelbesluit. Naar aanleiding van de overige 9 handhavingsverzoeken is aan de 8 afhandelingsbedrijven een eis tot naleving gesteld. Bij het beveiligingsbedrijf is geen overtreding geconstateerd.

Eisen tot naleving: Eerste deelbesluit:

De eisen tot naleving die de Arbeidsinspectie aan Schiphol Nederland B.V. en 8 bagage-afhandelingsbedrijven heeft opgelegd, gaan onder meer over de vervanging van diesel-aangedreven arbeidsmiddelen ten behoeve van vliegtuigvoorzieningen, over voertuigen en overige arbeidsmiddelen. Hierbij maakt de Arbeidsinspectie gebruik van een zogenoemde 'groene zone'. Binnen de groene zone worden in de eisen kortere vervangingstermijnen gehanteerd dan buiten de groene zone. Zo moeten alle GPU's (Ground Power Units), dieselaggregaten en PCA's (Preconditioned Air Units) bij enkele pieren binnen deze zone eind december 2023 zijn vervangen.

Daarnaast eist de Arbeidsinspectie dat alle diesel aangedreven voertuigen en overige arbeidsmiddelen uiterlijk eind december 2023 zijn vervangen.

Daar niet alle pieren al zijn voorzien van walstroom, heeft de Arbeidsinspectie voor onder meer de B-, C- en binnenzijde D-pier een andere termijn moeten stellen die loopt tot eind december 2025. De netbeheerders verwachten pas in 2025 de elektriciteitsvoorziening te hebben aangepast aan de toenemende vraag omdat o.a. de elektrisch aangedreven arbeidsmiddelen ook opgeladen moeten kunnen worden. Daarom geldt deze eis tot een piekbelasting van 95% van de stroomvoorziening als deze aantoonbaar is bereikt. De verwachting is dat eind 2025 de stroomvoorziening voldoende is voor werkgevers om volledig aan deze eis te kunnen voldoen.

Ook eist de Arbeidsinspectie dat er voor de werknemers die blootgesteld (kunnen) worden aan gevaarlijke stoffen een (periodiek) arbeidsgezondheidskundig onderzoek (PAGO) komt. Op deze manier kunnen (vroeg) gezondheidseffecten vanwege de blootstelling aan gevaarlijke stoffen opgespoord worden door de werkgever c.q. bedrijfsarts.

Tweede deelbesluit gericht aan Schiphol Nederland B.V.

De Arbeidsinspectie bereidt een tweede deelbesluit voor. In dit tweede deelbesluit wordt van Schiphol Nederland B.V. geëist dat maatregelen worden genomen die betrekking hebben op het gebruik van vliegtuigmotoren rond platforms, en maatregelen die betrekking hebben op het gebruik van Auxilliary Power Units (Apu's) en van diesel aangedreven vliegtuigvoorzieningen rond platforms.

Bij dit tweede deelbesluit zijn mogelijk andere belanghebbenden betrokken. Daarom wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure⁷ gevolgd, zodat alle belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om op het ontwerpbesluit hun zienswijze in te dienen bij de Arbeidsinspectie. Het ontwerpbesluit dat door de Arbeidsinspectie wordt voorbereid, wordt in de Staatscourant gepubliceerd. Daarna worden de zienswijzen verwerkt in een definitief besluit.

Afstemming met Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De ILT heeft onderzoek gedaan naar het APU-gebruik.⁸ Grondslag hiervoor zijn de regels in het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol, waar de ILT toezicht op houdt. De ILT constateert dat de APU te veel gebruikt wordt. Een belangrijke reden hiervoor is een gebrek aan (werkende) alternatieve voorzieningen. De ILT heeft Schiphol de opdracht gegeven om, in samenwerking met andere sectorpartijen, vóór 1 maart 2023 een actieplan op te stellen met concrete maatregelen om het APU-gebruik te verminderen. Schiphol heeft het plan opgeleverd en dit wordt momenteel beoordeeld door de ILT, in afstemming met de Arbeidsinspectie.

Keuze interventie: opleggen van een eis

In beide besproken handhavingstrajecten is het handhavingsinstrument 'eis' ingezet. Dat heeft de Arbeidsinspectie gedaan in overeenstemming met de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving⁹.

De Arboret is grotendeels vormgegeven als doelwetgeving. Dit geeft bedrijven de ruimte om zelf passende maatregelen te nemen om de gestelde doelen te behalen. De Arbeidsinspectie wil optreden met effect. De Arbeidsinspectie heeft een eis opgelegd die vergt dat de werkgever invulling geeft aan de eigen verantwoordelijkheid om te voldoen aan de doelvoorschriften van de Arboretwetgeving. Hiermee wil de Arbeidsinspectie bereiken dat er structurele maatregelen worden genomen die de kans op gezondheidsschade als gevolg van blootstelling aan gevaarlijke stoffen vergaand verminderen en in de zaak van de bagageafhandelaars dat de fysieke belasting van werknemers tot het minimum wordt beperkt. Dat vereist in beide gevallen naar het zich laat aanzien ingrijpende maatregelen.

Vervolgstappen

Om zicht te houden op de voortgang van de nalevingsactiviteiten van de bedrijven zullen er onder meer inspecties plaatsvinden op de onderwerpen die genoemd worden in de verschillende onderdelen van de eisen die zijn gesteld. Daarnaast zal, zoals geïllustreerd in de rapportage Schiphol¹⁰, aandacht blijven worden besteed aan naleving van de overige wettelijke eisen die er zijn op het gebied van arbeidsomstandigheden of arbeidsmarktfraude. Waar nodig worden passende handhavingsinstrumenten ingezet zoals boetes, een (waarschuwing) preventieve stillegging, last onder dwangsom etc.

⁷ Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁸ Inspectie Leefomgeving en Transport: Project 'Hinderreductie en APU-gebruik', 19 januari 2023

⁹ [wetten.nl - Regeling - Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving - BWBR0032326 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving - BWBR0032326 (overheid.nl))

¹⁰ Rapportage Schiphol, bijlage bij Kamerstukken II, 2022-2023, 29665 nr. 453 .