

Derde tussenrapportage handhavingstrajecten op Schiphol inzake blootstelling aan gevaarlijke stoffen en fysieke belasting

Nederlandse Arbeidsinspectie, 26 januari 2024

Inleiding

Een jaar geleden heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie een rapportage opgesteld die door de minister van SZW aan de Tweede Kamer is aangeboden over de naleving en handhaving op Schiphol in de voorgaande 10 jaar¹.

Daarin kwamen tevens twee lopende handhavingstrajecten naar voren: fysieke belasting en blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Op dat moment (begin januari 2023) was de stand van zaken dat er kennisgevingen van eisen waren gestuurd aan de betreffende werkgevers. De inspectie gaf aan na afloop van het handhavingstraject daarover te rapporteren.

Tijdens het Kamerdebat Luchtvaart van 25 januari 2023 kwamen beide onderwerpen aan bod en werd toegezegd de Kamer te informeren over de eisen die de Arbeidsinspectie stelt. De inspectie geeft daaraan gevolg door middel van tussenrapportages.

In de tussenrapportage van 14 maart 2023 werd de stand van zaken met betrekking tot beide onderwerpen beschreven en werden vervolgstappen geschetst². Een tweede tussenrapportage van 5 september 2023 gaf een update van de stand van zaken omtrent blootstelling aan gevaarlijke stoffen en het opleggen van een last onder dwangsom (LOD) aan 6 bagageafhandelaren voor fysieke overbelasting.³

De Arbeidsinspectie heeft nu een volgende stap gezet met de vaststelling van definitieve eisen aan Schiphol B.V. om blootstelling van personeel aan dieselmotoremissie (DME) en kerosinemotoremissie (KME) te voorkomen en te minimaliseren. De Arbeidsinspectie rapporteert doorgaans over haar werkzaamheden in jaarverslagen en programmarapportages. Vanwege de eerdere aandacht voor en interesse in het onderwerp schetst voorliggende rapportage de huidige stand van zaken ten aanzien van de handhavingstrajecten inzake blootstelling aan gevaarlijke stoffen en fysieke belasting.

Blootstelling: wat stond er in de vorige tussenrapportages?

In december 2021 heeft FNV een handhavingsverzoek gedaan aan de Arbeidsinspectie. Uit inspecties die zijn uitgevoerd bij de 10 bedrijven die in het handhavingsverzoek genoemd worden en uit verdiepend onderzoek blijkt dat werknemers van 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 (KME).

De eerste tussenrapportage (d.d. 14 maart 2023) lichtte toe dat het besluit van de Arbeidsinspectie naar aanleiding van het handhavingsverzoek bestaat uit twee deelbesluiten.

Deelbesluit 1 betreft de eisen die op dat moment al aan werkgevers opgelegd konden worden. In maart 2023 zijn, na verwerking van de zienswijzen op de eerdere kennisgeving, definitieve eisen

¹ Tweede Kamer, 29 665, nr. 453, januari 2023. Op basis van risicogerichte projecten werden in de voorgaande 10 jaar bij circa 400 op Schiphol actieve werkgevers inspecties uitgevoerd en naar aanleiding van meldingen werden circa 500 werkgevers geïnspecteerd, werden 190 ongevalsonderzoeken uitgevoerd en nam de Inspectie ruim 1000 ontheffingsaanvragen in behandeling en verplichte kennisgevingen in ontvangst. Voor meer informatie over de werkwijze van de risicogerichte Arbeidsinspectie zie de toelichting in de bijlage bij Kamerstukken II, Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2022-2023, nr. 311.

² Tussenrapportage Handhaving op Schiphol, bijlage bij Kamerstukken II, 2022-2023, 29665, nr. 460

³ Tweede tussenrapportage Handhaving op Schiphol, bijlage bij Kamerstukken II, 2022-2023, 29665, nr. 482.

opgelegd aan Schiphol B.V. en 8 afhandelingsbedrijven.⁴ Die eisen zijn gericht op het vervangen van dieselaangedreven voertuigen en arbeidsmiddelen ten behoeve van vliegtuigvoorzieningen en het minimaliseren van de mate en duur waarin werknemers worden blootgesteld aan dieselmotoremissie (DME). Daarnaast moet er voor werknemers die blootgesteld (kunnen) worden aan gevaarlijke stoffen een (periodiek) arbeidsgezondheidskundig onderzoek (PAGO) komen en moeten de maatregelen die de werkgevers nemen in het Plan van Aanpak worden opgenomen. Er vinden herinspecties plaats zodat gezien kan worden in welke mate aan de eisen is voldaan.

Deelbesluit 2 was op het moment van de eerste tussenrapportage nog niet gereed. In de tussenrapportage werd gemeld dat dit in voorbereiding was. En dat in dit tweede deelbesluit van Schiphol Nederland B.V. zou worden geëist dat maatregelen worden genomen die betrekking hebben op het gebruik van vliegtuigmotoren rond platforms, en maatregelen die betrekking hebben op het gebruik van Auxiliary Power Units (Apu's) en van diesel aangedreven vliegtuigvoorzieningen rond platforms.

Tevens werd gemeld dat bij dit tweede deelbesluit mogelijk andere belanghebbenden betrokken zijn en dat daarom de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd zou gaan worden, zodat alle belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om op het ontwerpbesluit hun zienswijze in te dienen bij de Arbeidsinspectie⁵.

Blootstelling: wat is de stand van zaken nu?

Tegen de definitieve eisen in deelbesluit 1 hebben werkgevers bezwaar ingediend. Deze bezwaren zijn door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in behandeling genomen, conform de gebruikelijke procedure.

In mei 2023 is in het kader van deelbesluit 2 een kennisgeving ontwerpbesluit gepubliceerd in de Staatscourant⁶. Dit betreft de genoemde uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Daarin 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 Auxiliary Power Units (Apu's) en van diesel aangedreven vliegtuigvoorzieningen rond platforms.

Op het ontwerpbesluit heeft de Arbeidsinspectie 9 zienswijzen ontvangen van (groepen van) belanghebbenden. De zienswijzen gaven aanleiding tot nader onderzoek, waarna de inspectie nu een definitief besluit genomen heeft over de te stellen eisen. Deze eisen zijn opgenomen in deelbesluit 2.

Deelbesluit 2 omvat kort samengevat de volgende eisen:

1. Minimaliseren van de mate en duur van blootstelling aan kerosinemotoremissie (KME)
2. Beperken van het gebruik van auxiliary power unit (APU) en diesel aangedreven vliegtuigvoorzieningen.
3. Alle maatregelen die getroffen worden naar aanleiding van onderdeel 1 en 2 opnemen in het plan van aanpak.
4. Voor 2025 een volledig gefaseerd plan opstellen om blootstelling van personeel aan kerosinemotoremissie en dieselmotoremissie te voorkomen en te minimaliseren

Een kennisgeving van het definitieve besluit is conform de gevolgde procedure vermeld in de Staatscourant op 26 januari 2024.

⁴ Zes van de acht afhandelingsbedrijven zijn dezelfde bedrijven die ook in het kader van het handhavingstraject 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.

⁵ Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁶ Kennisgeving ontwerpbesluit handhavingsverzoek Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), Nederlandse Arbeidsinspectie, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Staatscourant 2023, 14547.

Fysieke belasting: wat stond er in de vorige tussenrapportages?

In maart 2023 heeft de Arbeidsinspectie definitieve eisen opgelegd aan 6 bagageafhandelingsbedrijven op Schiphol. 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 bij 6 bagageafhandelingsbedrijven controles uitgevoerd.

Bij alle onderzochte werkgevers zijn daarbij overtredingen van de Arbeidsomstandighedenwet geconstateerd. Aan de 6 geïnspecteerde bagageafhandelaren is in maart 2023 een definitieve eis opgelegd tot het nemen van maatregelen om fysieke overbelasting te voorkomen. De eis betreft kort gezegd:

1. Binnen 2 jaar of een onderbouwde redelijke termijn geautomatiseerd / gemechaniseerd afhandelen van bagage.
2. Binnen 6 maanden een plan voor punt 1.
3. Per direct dienen werkgevers de werknemers gebruik te laten maken van hulpmiddelen om bagage af te handelen en voorlichting en instructie te geven en toezicht te houden. Hulpmiddelen zoals bijvoorbeeld Container Loading Systems(CLS), vacuümheffers en mechanische tilhulpen.
4. Op het platform dient per direct de Rampsnake / Power stow of een vergelijkbaar hulpmiddel gebruikt te worden.

De eerste tussenrapportage van 14 maart 2023 lichtte toe waarom voor het instrument 'eis' was gekozen. Dat volgt uit de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving en uit de Arbeidsomstandighedenwet. Die wet is grotendeels vormgegeven als doelwetgeving. Dit geeft bedrijven de ruimte om zelf passende maatregelen te nemen om de gestelde doelen te behalen.

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 Arbowetgeving. Hiermee wil de Arbeidsinspectie bereiken dat er structurele maatregelen worden genomen.

Verder lichtte de eerste tussenrapportage toe dat afhankelijk van de uitkomsten van toekomstige inspecties, ook andere instrumenten ingezet kunnen worden. Tijdens het rondetafelgesprek van 5 april 2023 in de Tweede Kamer over arbeidsomstandigheden op Schiphol is de tussenrapportage toegelicht in antwoord op vragen⁷.

De tweede tussenrapportage van 5 september 2023 behandelde de volgende stap in het handhavingstraject om het risico op fysieke overbelasting te beperken. Het voorkomen van fysieke belasting kan alleen door volledige automatisering. Dat is het doel op de lange termijn, zie ook punt 1 in de eis hierboven.

Op de korte termijn is de werkgever evenzeer verantwoordelijk de arbeid zo te organiseren dat de gezondheid en veiligheid van werknemers geen gevaar lopen. In de eerder vastgestelde eis wordt daarom ook per direct de inzet van hulpmiddelen bij het afhandelen van bagage geëist en moet de werkgever toezien op voorlichting en juist gebruik van de hulpmiddelen.

Bij inspecties in april 2023 constateerde de Arbeidsinspectie weinig of geen verbetering vergeleken met de eerdere inspecties in 2022 en begin 2023. Geconstateerd werd dat bij 6 bagageafhandelingsbedrijven hulpmiddelen of alternatieve maatregelen onvoldoende werden ingezet. De fysieke belasting van werknemers was daardoor te hoog en leverde een gevaar op voor de gezondheid van de medewerkers.

⁷ Het rondetafelgesprek is terug te kijken via Debat Gemist <https://debatdirect.tweedekamer.nl/2023-04-05/sociale-zekerheid/groen-van-prinstererzaal/arbeidsomstandigheden-schiphol-15-30/onderwerp>

Last onder dwangsom

Vaststaat dat van de werkgevers op korte termijn niet kan worden gevergd dat ze fysieke belasting geheel voorkomen (artikel 5.2 van het Arbobesluit), maar wel kan worden gevergd dat ze fysieke belasting zoveel als redelijkerwijs mogelijk beperken (artikel 5.3 van het Arbobesluit). Op 5 september 2023 is daartoe aan de 6 bagageafhandelaren een last onder dwangsom (LOD) verstuurd.

Dit betekent dat bagageafhandelaren per direct:

- op de arbeidsplaatsen beschikbare (til)hulpmiddelen moeten (blijven) gebruiken bij het verwerken en afhandelen van bagagestukken.
- op arbeidsplaatsen waar (til)hulpmiddelen niet (voldoende) beschikbaar zijn organisatorische maatregelen moeten nemen, zoals taakroulatie
- werknemers adequate instructies moeten geven over het (handmatig) verwerken en afhandelen van bagagestukken
- adequaat toezicht moeten houden tijdens het (handmatig) verwerken en afhandelen van bagagestukken

De werkgevers kregen vier weken de tijd om maatregelen te nemen. De Arbeidsinspectie controleert nadien regelmatig of de vereiste maatregelen genomen worden. Als dat niet het geval is moet de werkgever een dwangsom betalen. De hoogte van de dwangsom verschilt per werkgever, de hoogste dwangsom bedraagt 65.000 euro per maand.

Een LOD is bedoeld als herstelmaatregel om werkgevers aan te zetten sneller maatregelen te nemen om de overtreding op te heffen. In juni 2023 kregen de bagageafhandelaren eerst een kennisgeving last onder dwangsom (LOD). Overeenkomstig artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht zijn de geïnspecteerde bedrijven in de gelegenheid gesteld om met een zienswijze op de kennisgeving te reageren.

Uit de ingediende zienswijzen komt o.a. naar voren dat de bagageafhandelaren aangeven dat hulpmiddelen niet altijd beschikbaar of inzetbaar zijn en dat aanschaf niet eigenstandig mogelijk is. Dit raakt aan de eerder genoemde wederzijdse afhankelijkheid van betrokken partijen (i.c. bagageafhandelaren, Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen) die een rem kan zijn op de noodzakelijke veranderingen. Waardoor de gevaren op fysieke belasting voor werknemers blijven bestaan. Die situatie dient te worden voorkomen.

Fysieke belasting: wat is nu de stand van zaken?

Naar aanleiding van de eisen die in maart 2023 gesteld zijn, is door meerdere bagageafhandelaren bezwaar aangetekend. Ook tegen de lasten onder dwangsom die hierboven genoemd zijn, zijn bezwaren ingediend door bagageafhandelaren. De ingediende bezwaarschriften tegen de eisen en de LOD zijn bij het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in behandeling. De hoorzittingen daarvoor hebben in november en december 2023 plaatsgevonden. Ook als bezwaar is aangetekend, moeten de geëiste maatregelen getroffen worden. De werkgever mag niet wachten tot over het bezwaar een beslissing is genomen.⁸

In het kader van de last onder dwangsom (LOD) worden periodiek inspecties uitgevoerd om na te gaan of de bagageafhandelaren de benodigde maatregelen treffen om de gevaren van fysieke belasting te beperken. Na het opleggen van de LOD in september 2023 hebben tot nu toe 4 inspectierondes plaatsgevonden. Aan de hand van de uitgevoerde inspecties wordt steeds beoordeeld of de bagageafhandelaren aan de last voldoen. Na elke inspectie wordt een controlerapport opgesteld met de waarnemingen van de arbeidsinspecteurs. De bagageafhandelaren worden tussentijds op de hoogte gesteld van de bevindingen. Nadat de maximumperiode van 6 maanden is verstreken zal voor de bagageafhandelaren die niet (tijdig)

⁸ Een uitzondering hierop geldt wanneer de rechter positief beslist op een voorlopige voorziening waarin de bagageafhandelaar vraagt om een spoedvoorziening met als doel dat wordt afgezien van handhaving totdat op het bezwaar is beslist.

hebben voldaan aan de last onder dwangsom in beginsel een invorderingsbesluit volgen. Net zoals bij het opleggen van de last onder dwangsom (LOD) zelf, volgt dan eerst een kennisgeving ten aanzien waarvan de bagageafhandelaren hun zienswijze naar voren kunnen brengen. Daarna volgt een invorderingsbesluit. Mocht blijken dat er bagageafhandelaren zijn die na de maximale looptijd van de dwangsom (6 maanden) nog steeds niet voldoen, dan zullen nadere stappen in de handhaving gezet worden.

Door Schiphol is toegezegd dat in april 2024 alle arbeidsplaatsen van een (til)hulpmiddel zijn voorzien⁹. Bagageafhandelaren moeten het afhandelen van bagage gaan mechaniseren / automatiseren, zoals gesteld in de eisen die de inspectie in maart 2023 heeft opgelegd. Daarvoor hebben de bagageafhandelaren met Schiphol een plan van aanpak opgesteld. De Arbeidsinspectie heeft periodiek contact over de voortgang.

-O-

⁹ [Schiphol investeert in 30 nieuwe tilhulpen om werk in de bagagehal lichter te maken](#)