KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 3.9.2009
KOM(2009) 449 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

om den praktiske gennemførelse af direktiverne om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen i den boringsrelaterede udvindingsindustri (92/91/EØF) og i udvindingsindustrien over eller under jorden (92/104/EØF)

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

om den praktiske gennemførelse af direktiverne om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen i den boringsrelaterede udvindingsindustri (92/91/EØF) og i udvindingsindustrien over eller under jorden (92/104/EØF)

1. INDLEDNING

Med denne rapport opfylder Kommissionen en forpligtelse[1] med hensyn til at vurdere den praktiske gennemførelse af de retlige rammer med henblik på at forbedre dem. Den bygger hovedsageligt på nationale rapporter fra medlemsstaterne[2] og en uafhængig ekspertrapport, som analyserer den praktiske gennemførelse af de to direktiver i de berørte private og/eller offentlige sektorer. Den bygger også på europæiske statistikker og undersøgelser af arbejdsulykker og erhvervsbetingede sygdomme[3] og på oplysninger fra Kommissionen om direktivernes gennemførelse.

Denne vurdering dækker gennemførelsen, men kun i EU-15, af to direktiver, nemlig Rådets direktiv 92/91/EØF af 3. november 1992 om minimumsforskrifter for forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i den boringsrelaterede udvindingsindustri[4] og Rådets direktiv 92/104/EØF af 3. december 1992 om minimumsforskrifter vedrørende forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i udvindingsindustrien over eller under jorden[5]. Kommissionen er af den opfattelse, at denne vurdering også kan levere nyttige oplysninger om anvendelsen af direktiverne til de 12 medlemsstater, som i den mellemliggende tid er blevet optaget i EU.

Udvindingsindustrien falder ikke ind under anvendelsesområdet for direktiv 89/654/EØF om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdsstedet (første særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF). Arbejdstagere i denne sektor kan forventes at blive udsat for særlig høje risikoniveauer, derfor findes der særlige bestemmelser for dem i to særdirektiver (direktiv 92/91/EØF og 92/104/EØF) i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet.

---

1 I meddelelsen *Højere kvalitet og produktivitet i arbejdet: en fællesskabsstrategi for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen 2007-2012*, KOM(2007) 62 endelig af 21. februar 2007.

2 Sendt til Kommissionen i henhold til artikel 12 i direktiv 92/91/EØF og artikel 13 i 92/104 /EØF. Disse artikler blev efterfølgende ophævet ved direktiv 2007/30/EF. I næsten alle medlemsstater deltog arbejdsmarkedets parter i rapporternes udarbejdelse. Belgien og Luxembourg har ikke indsendt nationale rapporter.

3 De europæiske arbejdsulykkesstatistikker (ESAW), oplysninger om anerkendte erhvervsbetingede sygdomme (EODS) og Eurostats arbejdsstyrkeundersøgelse. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1338/2008 om fællesskabsstatistikker over folkesundhed og arbejdsmiljø (EUT L 354 af 31.12.2008, s. 70), som blev vedtaget for nylig, indeholder bestemmelser om tæt samarbejde mellem Eurostat og de relevante nationale organer med henblik på at indsamle og behandle data på en harmoniseret måde i EU.

4 EFT L 348 af 28.11.1992, s. 9.

5 EFT L 404 af 31.12.1992, s. 10.

Direktiv 92/91/EØF gælder specielt for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i udvindingsindustrien, der beskæftiger sig med efterforskning efter og udvinding af mineralske materialer gennem borehuller (onshore og offshore), hvorimod direktiv 92/104/EØF dækker de resterende sektorer af udvindingsindustrien, dvs. efterforskning efter og udvinding af mineraler i miner og stenbrud over eller under jorden.

I overensstemmelse med artikel 1, stk. 2, i direktiv 92/91/EØF og 92/104/EØF finder direktiv 89/391/EØF i fuld udstrækning anvendelse på de områder, der er omfattet af begge direktiver.

Da de to direktiver på mange måder er meget lig hinanden med hensyn til den praktiske gennemførelse, vil denne rapport kun behandle dem individuelt der, hvor det er nødvendigt at fokusere på et specifikt aspekt i det ene eller det andet direktiv.

2. RETSVIRKNINGER

Medlemsstaternes nationale rapporter viser, at direktiverne har haft en formel virkning i alle medlemsstater (forenkling og kodificering), hvilket har fået dem til at konsolidere og ajourføre den gældende lovgivning.

Med hensyn til indholdet: De fleste medlemsstater havde allerede lovgivning på dette område, men med direktiverne blev der indført nye vigtige koncepter (f.eks. sikkerheds- og sundhedsdokumentet) i den nationale lovgivning. I én medlemsstat, Irland, havde gennemførelsen af direktiverne den virkning, at overtrædelser af lovgivningen på dette område, som indtil da kun havde været civilretlige overtrædelser, også blev til strafferetlige overtrædelser.

3. UDBREDELSE AF KENDSKABET OG LEDSAGEFORANSTALTNINGER

De nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktiverne har været offentliggjort i alle medlemsstater, og der har været afholdt kampagner for at udbrede kendskabet gennem aktiviteter som f.eks. distribution af brochurer, retningslinjer og pressemeddelelser, afholdelse af seminarer og konferencer for at uddanne myndigheder, arbejdsgivere og arbejdstagere i direktivernes koncepter. I nogle tilfælde har de berørte virksomheder modtaget disse oplysninger direkte.

Arbejdsmarkedets parter har selv formidlet oplysninger om bestemmelserne i form af dokumentation (f.eks. vejledninger med eksempler på god praksis) og uddannelse i form af konferencer og seminarer.

Generelt blev de ovennævnte oplysningskampagner anset for tilfredsstillende, idet de medførte et øget kendskab til bestemmelserne og hjalp virksomhederne med at udvikle en kultur til forebyggelse af ulykker og erhvervsbetingede sygdomme.

4. GENNEMFØRELSE

Til trods for indgående høringer af arbejdsmarkedets parter om begge direktiver og Rådets enstemmige vedtagelse efterkom ca. halvdelen af medlemsstaterne ikke fristerne for gennemførelse. Kommissionen indledte en overtrædelsesprocedure mod disse medlemsstater i henhold til EF-traktatens artikel 226, hvilket i nogle tilfælde førte til domme afsagt af EF-Domstolen, inden gennemførelsen var afsluttet.

En analyse af overensstemmelsen mellem de nationale lovgivninger og EF-direktiverne tyder på, at direktivernes krav med visse undtagelser generelt er blevet korrekt omsat i national ret. Der blev konstateret nogle mangler med hensyn til arbejdsgivernes ansvar, når arbejdstagere fra en række virksomheder er til stede (artikel 3, stk. 3, i direktiverne), og i forbindelse med tilsyn med arbejdstagernes sundhed (artikel 8 i direktiverne), undtagelsen i forbindelse med opgravningsrelateret udvindingsindustri til søs (artikel 12 i direktiv 92/104/EØF) og visse punkter i bilagene, hvor beskyttelsen ikke opfyldte direktivernes minimumsforskrifter.

5. INDSATS PÅ DETTE OMRÅDE: PRAKTISK GENNEMFØRELSE AF DE TO DIREKTIVER

Centrale aspekter

En lang række virksomheder både små og store og med meget forskellige karakteristika er aktive i udvindingsindustrien. For eksempel er virksomhederne i offshoreboreindustrien hovedsageligt store internationale virksomheder, mens der er mange små familieejede virksomheder inden for minedrift og stenbrydning til dekorative formål. Hver enkelt virksomhedsform har forskellige karakteristika, og sundheds- og sikkerhedspolitikken inden for hver enkelt virksomhed er tilpasset dennes særlige situation.

På trods af bestræbelserne på at forbedre arbejdstagernes sundheds- og sikkerhedsmæssige beskyttelse er udvindingsindustrien stadigvæk en højrisikosektor både med hensyn til arbejdsulykker og erhvervsbetingede sygdomme.

I henhold til en undersøgelse, der er omtalt i den uafhængige ekspertrapport[6], skyldes 10 % af mineulykkerne (direktiv 92/104/EØF) tekniske mangler, f.eks. udstyr, der ikke opfylder kravene, hvorimod de resterende 90 % skyldes organisatoriske mangler, f.eks. uklare ordrer og arbejdstageres fejlskøn i forbindelse med farer.

Vurderingen af situationen i store og mellemstore virksomheder i udvindingsindustrien viser generelt, at der ikke findes nogen betydelige forskelle mellem medlemsstaterne eller sektorerne i udvindingsindustrien med hensyn til de væsentligste minimumsforskrifter for sikkerhed i direktiverne. Anvendelsen forekommer generelt at være tilfredsstillende for så vidt angår sikkerheds- og sundhedsdokumentet, den koordinerende arbejdsgivers ansvar, arbejdstagernes uddannelse og tilsynet med dem og forholdsregler i forbindelse med nødsituationer.

På den anden side mangler mindre virksomheder ofte de finansielle ressourcer og den viden, der kræves for at have en effektiv sundheds- og sikkerhedspolitik. På trods af det tyder de nationale rapporter på, at medlemsstaterne ikke har vedtaget specifikke bestemmelser for de særlige forhold, der gør sig gældende for små og mellemstore virksomheder ("SMV'er") med undtagelse af myndighedernes bestræbelser på at forbedre og forenkle visse administrative procedurer for SMV'erne. Medlemsstaterne har også tilrettelagt særlige oplysningskampagner for SMV'erne. I én medlemsstat (Portugal) betaler små virksomheder, der yder et godt stykke

---

[6] Gerhard Czuck, 'Prevention 2000 Plus: A successful prevention strategy for better S & H at work in small and middle-sized enterprises', konference afholdt af ISSA/Chamber of Mines 'Mines and Quarries: Prevention of Occupational Injury and Disease Conference', Sandton Conference Centre, Den Sydafrikanske Republik, 19.-21. maj 2003.

arbejde inden for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, lavere sociale bidrag og forsikringspræmier.

En række proaktive og forebyggende forholdsregler har vist sig at være effektive med hensyn til at reducere antallet af ulykker.

Disse omfatter uddannelse, der bygger på næsten-uheld (dvs. eksempler på farlige arbejdsvilkår, der næsten udløste en ulykke), hvor de berørte arbejdstagere beretter om, hvad der skete, og billeder på stedet af børn med sikkerhedsmeddelelser til forældre, der arbejder i udvindingsindustrien. I nogle tilfælde kontaktes arbejdstagernes familier pr. telefon for at understrege betydningen af sundheds- og sikkerhedsforanstaltninger på arbejdspladsen.

Virksomheder, der er aktive i den boringsrelaterede udvindingsindustri (direktiv (92/91/EØF), er hovedsageligt store og mellemstore. Evalueringen på stedet viste, at der ikke er stor forskel på håndteringen af sikkerheds- og sundhedsspørgsmål hos en række virksomheder i forskellige medlemsstater. Generelt er de bevidste om de særlige risici i sektoren, og selv konkurrenter er generelt fælles om sundheds- og sikkerhedsrelaterede oplysninger. Den daglige forvaltning af sundheds- og sikkerhedsspørgsmål omfatter møder, tilsyn og arbejdstilladelser, som kræves for at udføre arbejde i særligt farlige situationer i tråd med direktivet[7].

Virksomheder, der arbejder med minedrift i åbne brud i forbindelse med kul, metalholdige malme og industrimineraler (direktiv 92/104/EØF) er for det meste store og anvender ofte fuldautomatiserede processer. De har generelt den holdning, at sundheds- og sikkerhedsforanstaltninger kan skabe overskud og ikke kun er omkostninger, og at sidstnævnte generelt er lavere end de omkostninger, der skyldes arbejdsulykker og erhvervsbetingede sygdomme. Sådanne virksomheder anser det ofte for at være en stor udfordring at overbevise deres arbejdstagere om betydningen af sundheds- og sikkerhedsforanstaltninger. Derimod er virksomheder, der arbejder med stenbrydning til dekorative formål, hovedsageligt SMV'er: De er ofte familieejede med tre til ti arbejdstagere, de anvender ofte manuelle processer, og deres arbejdstagere er mere direkte udsatte for risici som støv og nedfaldende sten. SMV'erne opfatter ofte sundheds- og sikkerhedsforanstaltninger som besværlige og som værende en byrde og har ofte ikke gennemført direktivets krav på en omfattende måde.

RUBRIK: SMV'erne har behov for mere støtte til at etablere en effektiv sundheds- og sikkerhedspolitik. Det bør være en opgave for medlemsstaterne for på en effektiv måde at håndtere de særlige forhold i de berørte virksomheder. Medlemsstaterne bør lade dette emne indgå i deres nationale strategier, der skal vedtages i henhold til fællesskabsstrategien for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen (2007-2012).

Arbejdsvilkår

Artikel 3, stk. 1, litra a), i de to direktiver fastlægger, at arbejdsgiveren skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at arbejdsstedet er udformet, opbygget, udstyret, afprøvet samt anvendes og vedligeholdes på en sådan måde, at arbejdstagerne kan udføre det tildelte arbejde uden at bringe deres egen og/eller andre arbejdstageres sikkerhed og/eller sundhed i fare.

---

[7] Del A, punkt 2.8, i bilag til direktiv 92/91/EØF. Del A, punkt 1.8, i bilag til direktiv 92/104/EØF indeholder lignende bestemmelser.

Virksomhederne i udvindingsindustrien synes generelt at opfylde disse bestemmelser for så vidt angår forebyggelse af ulykker, men der er tilsyneladende forskelle mellem virksomhederne i de forskellige medlemsstater med hensyn til de potentielle negative indvirkninger på sundheden på lang sigt. Problemerne inden for dette område kan måske tilskrives forkerte arbejdsstillinger, gammelt udstyr, manuel håndtering af tungt udstyr eller mangel på ordentlig beskyttelse mod usunde miljøforhold, som f.eks. overdrevent høje eller lave temperaturer, fugtighed, støj, vibrationer eller støv. Nogle af disse problemer opstår, fordi en opgradering af udstyret kan være meget dyrt og/eller kan volde praktiske problemer i nogle tilfælde, eller fordi de berørte arbejdstagere mangler uddannelse.

Det forholder sig anderledes positivt med hensyn til den boringsrelaterede udvindingsindustri (direktiv 92/91/EØF), hvor forældet udstyr ofte erstattes af nyt udstyr, mekaniske processer forbedrer situationen på potentielt farlige arbejdspladser, og der træffes foranstaltninger til at dæmpe støj og begrænse mængden af forurenende stoffer.

Arbejdstagernes kvalifikationer

Artikel 3, stk. 1, litra c), i de to direktiver fastlægger, at arbejdsgiveren skal træffe de nødvendige foranstaltninger, således at arbejde, der indebærer en særlig risiko, kun overlades til arbejdstagere med passende kvalifikationer, og at det udføres i overensstemmelse med de givne instrukser.

I henhold til evalueringen på stedet har virksomhederne normalt bestemmelser om de kvalifikationer, der kræves for at udføre særlige opgaver.

For den boringsrelaterede udvindingsindustri (direktiv 92/91/EØF) findes der bestemmelser inden for offshoresektoren, hvor det kræves, at arbejdstagere er i besiddelse af uddannelsesbeviser, når de skal udføre særligt arbejde eller arbejde i nødsituationer. En række medlemsstater og virksomheder omkring Nordsøen arbejder på at nå frem til en aftale om uddannelseskrav, hvilket vil lette den frie bevægelighed for arbejdstagerne.

RUBRIK: De nationale myndigheder og arbejdsmarkedets parter inden for udvindingsindustrien opfordres til at øge deres bestræbelser på at nå frem til en aftale om uddannelseskrav for arbejdstagere i EU afhængig af risikoens omfang og/eller type. Det Rådgivende Udvalg for Sikkerhed og Sundhed på Arbejdspladsen og Den Stående Arbejdsgruppe for Mine- og Udvindingsindustrien kan yde bistand i den forbindelse.

Sikkerheds- og sundhedsdokumentet

I overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i direktiverne, hvis ordlyd ligner hinanden, skal arbejdsgiveren sikre sig, at der udarbejdes et dokument vedrørende sikkerhed og sundhed, (i det følgende benævnt "sikkerheds- og sundhedsdokumentet"), og at dette dokument ajourføres. Af dokumentet skal det fremgå: i) at de risici, arbejdstagerne udsættes for på arbejdsstedet, er nærmere fastlagt og vurderet, ii) at der vil blive truffet fyldestgørende foranstaltninger for at nå de mål, der er fastsat i dette direktiv, og iii) at udformningen, anvendelsen og vedligeholdelsen af arbejdsstedet og udstyret er sikker.

Det blev konstateret, at både store virksomheder og SMV'er generelt udarbejdede et sikkerheds- og sundhedsdokument. Ikke alle virksomheder udviser imidlertid den samme opmærksomhed i den forbindelse, og der er betydelige forskelle i længden og i indholdet af sikkerheds- og sundhedsdokumentet. Endvidere ser det ikke ud til, at meget små

virksomheder regelmæssigt ajourfører deres sikkerheds- og sundhedsdokument. Generelt ser det ud til, at sikkerheds- og sundhedsdokumentet omfatter alle i virksomheden, herunder også underleverandører og selvstændige.

Fordelene ved et sikkerheds- og sundhedsdokument er generelt anerkendt, og risikovurderingen sikrer en bedre forebyggelse af arbejdsulykker og erhvervsbetingede sygdomme. De berørte arbejdstagere tager ofte initiativ til en ajourføring af sikkerheds- og sundhedsdokumentet, f.eks. gennem formularer til registrering af de risici, de udsættes for. Sikkerheds- og sundhedsdokumenter skal måske ajourføres efter undersøgelser af ulykker, rapporter og grundige analyser af næsten-uheld og drøftelser med arbejdstagere, i løbet af hvilke de kan fremsætte deres forslag til en forbedring af situationen.

Nogle håndhævende myndigheder arbejder med en harmonisering af sikkerheds- og sundhedsdokumenterne, f.eks. gennem en standardformular. I henhold til direktiv 92/91/EØF (boringsrelateret udvinding) har kontrahenterne inden for boreindustrien i Nordsøen udfærdiget en fælles formular til et sikkerheds- og sundhedsdokument i samarbejde med håndhævende myndigheder fra de berørte lande[8]. Det vil overflødiggøre behovet for at udfærdige nye dokumenter, f.eks. hvis en boreplatform flyttes over en grænse med henblik på udførelsen af lignende opgaver (medmindre der er sket en ændring i arbejdsvilkårene), hvilket vil gøre det lettere for både virksomheder og de berørte håndhævende myndigheder.

Arbejdstagernes repræsentanter kan spille en vigtig rolle i en virksomheds sikkerheds- og sundhedspolitik. Evalueringen på stedet fastslog, at arbejdstagerne eller arbejdstagernes repræsentanter generelt høres om sikkerheds- og sundhedsdokumenter, omend det ikke altid sker og ikke altid er i samme omfang. Det fremgik også af evalueringen, at arbejdstagernes repræsentanter var noget tøvende i nogle tilfælde med hensyn til at gøre deres indflydelse gældende. Evalueringen tyder også på, at det kan skyldes manglende uddannelse eller erfaring med hensyn til virksomhedens generelle sundheds- og sikkerhedspolitik: Nogle arbejdstagerrepræsentanter kan specialisere sig i at løse praktiske problemer, f.eks. lønforskelle, arbejdstid og jobsikkerhed, og har mindre erfaring med indførelsen af en forebyggelseskultur i en virksomhed.

RUBRIK: For at kunne bistå med at udarbejde et effektivt sikkerheds- og sundhedsdokument og etablere en forebyggelseskultur i virksomhederne er der behov for ydereligere praktiske oplysninger, især hos SMV'erne, og en øget bevidsthed hos arbejdstagerrepræsentanterne om betydningen af sikkerheds- og sundhedsdokumenter.

Underleverandører og selvstændige erhvervsdrivende

I overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, i direktiverne, som er identiske, er hver arbejdsgiver ansvarlig for alle forhold, der er underlagt hans kontrol, når arbejdstagere fra flere virksomheder er til stede på samme arbejdssted. Derudover skal den arbejdsgiver, der har ansvaret for arbejdsstedet, koordinere alle foranstaltninger i forbindelse med arbejdstagernes sundhed og sikkerhed og fastlægge disse i sikkerheds- og sundhedsdokumentet.

Det fremgik af evalueringen, at underleverancer vinder frem, og koordineringen af arbejdet ikke altid er tilfredsstillende. Ikke desto mindre kontrollerer virksomheder, der anvender underleverandører, normalt disse virksomheders erfaring med og forståelse af sikkerheds- og

[8] Danmark, Tyskland, Nederlandene, Norge og Det Forenede Kongerige.

sundhedskrav. Hovedentreprenøren kan også sørge for obligatorisk sikkerhedsuddannelse, der regelmæssigt ajourføres.

Problemerne synes af og til at opstå, fordi arbejdstagere, som ansættes af underleverandører som regel med henblik på midlertidigt eller sæsonbetinget arbejde, mangler uddannelse, hvilket kan forklare det høje antal arbejdsulykker, som berører dem. Der synes imidlertid at være færre problemer med underleverancer på dette område end i andre højrisikosektorer, som f.eks. bygge- og anlægsindustrien.

RUBRIK: I betragtning af de problemer, som opstår med underleverancer i udvindingsindustrien og andre sektorer og som meddelt i fællesskabsstrategien for 2007-2012 vil Kommissionen se på de særlige problemer med hensyn til underleverancer. God praksis i denne sektor kan også være en fordel for andre sektorer og kan fremmes gennem Det Rådgivende Udvalg for Sikkerhed og Sundhed på Arbejdspladsen, Den Stående Arbejdsgruppe for Mine- og Udvindingsindustrien og det sociale sektor-dialogudvalg for udvindingsindustrien på EU-plan.

Brandbekæmpelse og redning

Artikel 4 og 5 i de to direktiver, som er identiske, fastlægger særlige minimumsforskrifter for beskyttelse mod brand, eksplosion og sundhedsfarlige stoffer i den omgivende atmosfære og evakuerings- og redningsudstyr.

Disse krav synes generelt at være opfyldt i praksis takket være installeringen af ildslukkere og etableringen af brandslukningsøvelser og særlige brand og/eller redningsmandskaber. Undertiden installeres der anordninger til at spore friktion på transportbånd for at forhindre overophedning.

Transportberedskab (ambulancer og helikoptere) stilles ofte til rådighed i forbindelse med redninger, dertil kommer samlingspunkter og flugtkamre i nødstilfælde. Erfaringen har vist betydningen af flugt- og redningsfaciliteter, herunder også for redningsmandskaberne, der ofte må arbejde under ekstremt farlige forhold, f.eks. lige efter en eksplosion.

Tilsyn med arbejdstagernes sundhed

Artikel 8 i direktiverne fastlægger, at arbejdstagere skal have adgang til et sundhedstilsyn, inden de sættes til at udføre opgaver i udvindingsindustrien, og derefter med jævne mellemrum. Direktiverne fastlægger også, at sådanne foranstaltninger skal indføres i overensstemmelse med national lov og/eller praksis.

Tilsyn med arbejdstagernes sundhed udføres generelt som fastlagt i direktiverne. Det udføres som oftest af læger fra bedriftssundhedstjenesten frem for af almindeligt praktiserende læger og kan udvides til at omfatte emner ud over bedriftssundhed i snæver forstand, f.eks. antirygningskampagner og kostråd. I nogle medlemsstater findes der bestemmelser om opfølgning for pensionerede arbejdstagere (f.eks. hvert femte år for tidligere kulminearbejdere).

Håndhævelse

I de fleste medlemsstater hører håndhævelsen af den nationale lovgivning til gennemførelse af direktiverne ind under arbejdstilsynets ansvar. Imidlertid er arbejdstilsynene i nogle medlemsstater ikke ansvarlige for udvindingsindustrien: Der er i stedet nedsat særlige organer, der skal føre tilsyn med sektoren ofte som følge af dens relative betydning for økonomien og de sær-

lige risici, der gør sig gældende der. Håndhævende myndigheder med ansvar for tilsynet med arbejdstagernes sundhed og sikkerhed kunne måske på nyttig vis koordinere deres aktiviteter og udveksle oplysninger, herunder knowhow, da de forskellige underafdelinger måske beskæftiger sig med forskellige dele af den gældende fællesskabslovgivning om sundhed og sikkerhed og måske ikke har et samlet overblik. For eksempel håndhæver arbejdstilsynet måske rammedirektiv 89/391/EØF, mens minetilsynet håndhæver direktiv 92/91/EØF og 92/104/EØF.

Større virksomheder har ofte de nødvendige finansielle og organisatoriske ressourcer til at kunne etablere en effektiv sundheds- og sikkerhedspolitik og er normalt i regelmæssig kontakt med de håndhævende myndigheder.

RUBRIK: Der kan være en række håndhævende myndigheder, som beskæftiger sig med håndhævelse af den lovgivning, der gælder for udvindingsindustrien i medlemsstaterne. Det gensidige samarbejde og udvekslingen af informationer mellem disse organer i den enkelte medlemsstat bør forbedres, således at alle aspekter af sundheds- og sikkerhedspolitikken er omfattende dækket. Udvalget af arbejdstilsynschefer[9] kan eventuelt hjælpe i denne forbindelse.

6. GENEREL VURDERING

6.1. De væsentligste positive virkninger af de to direktiver

Medlemsstaterne fremhævede i deres nationale rapporter de to direktivers positive virkning med hensyn til at gøre virksomhederne mere bevidste om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, især gennem risikovurderingen og sikkerheds- og sundhedsdokumentet, som har tilskyndet virksomhederne til at prioritere sundheds- og sikkerhedspolitik samt forebyggelse. Foranstaltningerne i direktiverne blev anset for at være tilstrækkeligt udtømmende og generelle, således at man kan behandle risici i de berørte virksomheder fleksibelt. En anden fordel var, at minimumsforskrifterne i EU betød, at man undgik konkurrence mellem virksomhederne om sundheds- og sikkerhedsstandarder, da alle var nødt til at anvende disse.

En vigtig konsekvens af direktiverne var omlægningen i retning af en generel politik, for så vidt angår bedriftssundhed og –sikkerhed i virksomhederne. Bestemmelserne om koordinering af sundheds- og sikkerhedsforanstaltninger på arbejdssteder, hvor arbejdstagere fra en række virksomheder er til stede, blev også anset for en vigtig og positiv fornyelse, der var blevet indført med direktiverne.

Sundheds- og sikkerhedsvilkårene i de SMV'er, der arbejder i små stenbrud, ser især ud til at være blevet forbedret i et vist omfang takket være direktiv 92/104/EØF (om minedrift); virksomheder af denne type var tilsyneladende ikke berørt af emnet før direktivets vedtagelse.

6.2. De vigtigste problemer med hensyn til gennemførelsen

Som nævnt ovenfor blev den fleksibilitet, som de to direktiver medførte, generelt rost, selv om den kan indebære, at virksomhederne har vanskeligt ved at afgøre, hvilken standard der er

[9] Kommissionens afgørelse af 12. juli 1995 om oprettelse af et udvalg af arbejdstilsynschefer (EFT L 188 af 9.8.1995, s. 11).

nødvendig for arbejdstagernes sikkerhed og sundhedsbeskyttelse, og anvende direktivernes bestemmelser i praksis. Desuden påpeger rapporten, at det spillerum, som direktiv 92/91/EØF giver medlemsstaterne, kan betyde forskelle i medlemsstaternes gennemførelse, hvilket kan føre til situationer, hvor nogle vilkår måske accepteres i én medlemsstat, men ikke i en anden.

Arbejdsgiverne anfører, at i nogle tilfælde er sikkerheds- og sundhedsdokumentet blot en anden udgave af de krævede dokumenter, f.eks. for minedrift. Dette problem kan være knyttet til gennemførelsen af direktiverne i medlemsstaterne og kan måske løses ved at kombinere de forskellige dokumenter, der er nødvendige for at udføre forskellige opgaver i udvindingsindustrien, under forudsætning af at de fuldt ud opfylder kravene i sikkerheds- og sundhedsdokumentet.

RUBRIK: For at begrænse bureaukratiet kan medlemsstaterne overveje at kombinere sikkerheds- og sundhedsdokumentet og andre dokumenter, der er nødvendige for en række opgaver i udvindingsindustrien for at undgå, at virksomhederne udfærdiger en række separate dokumenter, der ligner hinanden.

Der er en tendens til, at SMV'erne kun opfatter gennemførelsen af direktivernes krav som en byrde. De fokuserer typisk på omkostningerne ved ulykkesforsikring og forebyggende foranstaltninger og overser ofte de skjulte fremtidige omkostninger, som meget vel kan være højere, f.eks. i forbindelse med produktionstab og omkostninger til materialer og den omorganisation, der kræves efter arbejdsulykker og erhvervsbetingede sygdomme.

De nationale rapporter og evalueringen på stedet afslører en tendens blandt arbejdsgiverne i nogle medlemsstater til at undgå at rapportere alle de ulykker, der bør rapporteres. De undgår måske at gøre dette af hensyn til virksomhedens omdømme eller for at undgå kontraktmæssigt fastsatte bøder. Det betyder, at myndighederne ikke får et nøjagtigt billede af situationen i den berørte sektor og derfor ikke vil være i stand til at sikre arbejdstagerne en bedre beskyttelse. Manglende rapportering af ulykker er et problem, der skal behandles samtidig med, at man forbedrer arbejdsmåden for de håndhævende myndigheder.

Nationale rapporter viser også, at arbejdsgiverne undgår at modernisere udstyret på grund af omkostningerne, og det blev konstateret i evalueringen på stedet, at nogle arbejdsgivere har tendens til at lade miljømæssige hensyn vinde over arbejdstagernes sundhed og sikkerhed.

Håndhævende myndigheder synes ofte at anvende samme tilgang til SMV'erne som til større virksomheder og tager ikke hensyn til de mindre virksomheders ofte begrænsede ressourcer og særlige forhold. I tilfælde af en ulykke har den potentielle skade for en større virksomheds offentlige omdømme en mere afskrækkende virkning end en bøde. Ifølge nogle arbejdsgivere koncentrerer de håndhævende myndigheder sig for meget om udstyrets sikkerhed og ikke nok om uddannelsen af arbejdstagere (organisatoriske aspekter, uddannelse og fremme af en sikkerhedskultur).

Arbejdstagerne høres generelt på visse tidspunkter i løbet af forberedelsen og/eller under anvendelsen af sikkerheds- og sundhedsdokumentet, men i varierende grad og ikke systematisk. Direktiverne fastlægger, at høring af arbejdstagerne er et krav, men det ser ud til, at det ikke ofte efterkommes.

7. VURDERING AF LOVGIVNINGENS EFFEKTIVITET

Det er vanskeligt at bevise eksistensen af en objektiv forbindelse mellem direktivernes gennemførelse i udvindingsindustrien og forbedringer med hensyn til arbejdsulykker og erhvervsbetingede sygdomme. Ethvert forsøg kompliceres af, at ulykker og erhvervsbetingede sygdomme optræder som et resultat af mange faktorer ud over de faktorer, der er omfattet af direktivernes bestemmelser.

Der er også den omstændighed, at erhvervsbetingede sygdomme ofte diagnosticeres lang tid efter, at arbejdstageren er blevet udsat for risikofaktoren, og direktiverne indeholder nogle nye bestemmelser, hvorimod andre bestemmelser er en videreførelse af eksisterende nationale bestemmelser. Det er derfor ikke nemt at måle virkningen af direktiverne.

Som nævnt ovenfor er udvindingsindustrien til trods for den hidtidige indsats stadig en højrisikosektor.

a) Indvirkninger på arbejdsulykker og erhvervsbetingede sygdomme

Udvindingsindustrien indebærer store risici med hensyn til arbejdsulykker. Hyppigheden[10] af arbejdsulykker i sektoren er betydeligt højere end gennemsnittet for alle aktivitetssektorer: for ulykker, der medfører mere end tre dages fravær, er den mere end det dobbelte (5 500 sammenlignet med 2 500), og den er næsten fem gange højere (14 sammenlignet med 3) for ulykker med dødelig udgang[11]. Interessant nok var hyppigheden i forbindelse med ulykker med dødelig udgang i henhold til skøn foretaget i 1986[12] væsentligt højere i 1986 (100 sammenlignet med 14 i 2005), så antallet af ulykker synes at være faldet markant fra 1986 til 2005, hvilket svarer den periode, hvor direktiverne trådte i kraft.

Det fremgår af statistikkerne[13], at et sammenbrud eller en sammenstyrtning af et materiale (f.eks. sammenstyrtning af en undergrundstunnel) er den hyppigste ulykkesårsag, herunder ulykker med dødelig udgang, med 25 % i alt, hvorimod begivenheder som brand og eksplosion måske lidt uventet tegner sig for lavere procentsatser (dvs. under 5 %). Men disse tal vedrører *den allersidste begivenhed, der afviger fra normalen og fører direkte til ulykken*: Denne sidste begivenhed kan selv være blevet forårsaget af andre begivenheder, f.eks. en brand eller eksplosion i en mine, hvilket fik tunnelen til at styrte sammen. I det tilfælde vil kun sammenstyrtningen af tunnelen blive registreret som den sidste begivenhed, men branden eller eksplosionen kan meget vel have været den oprindelige årsag.

RUBRIK: Den Stående Arbejdsgruppe for Mine- og Udvindingsindustrien bør samarbejde tæt med det sociale sektordialogudvalg for udvindingsindustrien på EU-plan om ulykker og deres årsager.

Af alle aktivitetssektorerne er udvindingsindustrien den sektor med langt den hyppigste forekomst af erhvervsbetingede sygdomme selv i sammenligning med andre højrisikosektorer:

---

10 Hyppigheden, som er defineret ved den metode, der anvendes af *the European Statistics of Accidents at Work* (ESAW), er antallet af arbejdsulykker pr. 100 000 beskæftigede.

11 Kilde: GD EMPL og Eurostat "Causes and circumstances of accidents at work in the EU", figur 1.11., s. 25; Eurostat ESAW og arbejdsstyrkeundersøgelsen (LFS) data for 2005.

12 Kilde: P.A. Walker, 'Mining and quarrying in the European Economic Community, the safety and health aspects', in *Safety and health in mining and quarrying industries:* (protokol fra et symposium afholdt i Luxembourg den 10.-12. september 1986, 1988, s. 7-8.

13 Kilde: ESAW Fase III data for 2005.

nemlig 1 949 mod 134 i bygge- og anlægssektoren, 41 i landbrugssektoren og 29 i transportsektoren. Desuden er hyppigheden af luftvejssygdomme i sektoren den højeste i alle aktivitetssektorer[14].

Siden vedtagelsen af direktiverne er virksomhederne blevet mere bevidste om aspekter i forbindelse med sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, de er bedre organiseret på dette område, og mekaniseringsgraden er højere, hvilket alt i alt bør medføre færre ulykker og erhvervsbetingede sygdomme. Niveauet for ulykker og erhvervsbetingede sygdomme er dog stadig højt og skyldes ofte flere faktorer:

– Sammenlignet med de store virksomheder har SMV'erne, som tilsyneladende udgør flertallet af virksomhederne i denne sektor, flere ulykker.

– Arbejdsgivere i små virksomheder ved ofte mindre om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen.

– Arbejdstempoet er blevet hurtigere.

– Arbejdsgiverne fokuserer sommetider på produktivitet eller miljøet frem for arbejdsbeskyttelse.

– I nogle medlemsstater stiger antallet af unge og/eller vandrende arbejdstagere, og sidstnævnte har ofte sprogproblemer.

b) Indvirkning på produktiviteten, beskæftigelsen og konkurrenceevnen

De fleste medlemsstater har ikke leveret oplysninger om direktivets indvirkning på produktiviteten, beskæftigelsen og konkurrenceevnen. Nogle medlemsstater[15] mener, at foranstaltningerne i direktiverne har fremmet produktiviteten og konkurrenceevnen.

De nationale rapporter påpeger, at gennemførelsen af direktiverne tilskynder til forbedringer i arbejdsmiljøet, hvilket gør arbejdet mere attraktivt for arbejdstagerne og øger produktiviteten. Et lavere antal ulykker nedbringer fraværsprocenten, som repræsenterer et betydeligt tab for økonomien, dertil kommer de menneskelige lidelser.

8. FORSLAG TIL FORBEDRINGER

Eftersom direktiverne udarbejdes i generelle vendinger, er det blevet foreslået, at der kan udarbejdes praktiske retningslinjer, bedste praksis eller andre oplysninger, som kan distribueres for at fremhæve forpligtelserne i henhold til direktiverne.

Med hensyn til sikkerheds- og sundhedsdokumentet fremhæver evalueringen et behov for formularer til specifikke, primært små erhvervsgrene, f.eks. stenbrydning til dekorative formål. Det vil medvirke til at forbedre sikkerheds- og sundhedsvilkårene, da det vil gøre det lettere for virksomhederne at udarbejde sikkerheds- og sundhedsdokumentet og vil hjælpe dem med at finde ud af, hvordan man kan foretage en evaluering og indføre de nødvendige forbedringer.

---

14 Kilde: Eurostat, EODS, 2005.

15 Grækenland og Portugal.

Med hensyn til håndhævelsen kan særligt uddannet personale i tilsynene gøre det nemmere at kommunikere med de berørte virksomheder: forslagene kunne således være mere overbevisende, og virksomhederne kunne blive mere tilbøjelige til at gennemføre dem. Det kan også være vigtigt for de erhvervsgrene, der står over for ret komplekse driftsmæssige udfordringer. Desuden er tilsynene ofte underbemandede med det resultat, at det f.eks. ikke kan lade sig gøre hvert år at føre tilsyn med den enkelte virksomhed. Virksomhederne nævner, at tilsynene ofte fokuserer på at finde mangler og ikke kommer med forslag til, hvordan man kan forbedre situationen, selv om der er behov for praktiske forslag i betragtning af direktivernes generelle ordlyd. Ikke desto mindre er det kommet frem, at tilsynene udvikler nye teknikker til håndhævelse af direktiv 92/91/EØF, som indebærer revision af særlige emner, f.eks. arbejdstider og redningsoperationer.

Der er problemer i forbindelse med at flytte arbejdssteder på tværs af grænserne på grund af forskelle i direktivernes gennemførelse i de forskellige medlemsstater. Kommissionen har i den forbindelse til hensigt at fortsætte arbejdet med at kontrollere, at lovgivningen gennemføres korrekt og indlede overtrædelsesprocedurer om nødvendigt, hvis de nationale bestemmelser ikke overholder EU-direktiverne. Direktiverne fastsætter imidlertid minimumsforskrifter, og medlemsstaterne kan vedtage disse eller indføre strammere foranstaltninger[16].

Der har også været forslag om yderligere harmonisering i denne sektor i EU, hvilket vil fremme indførelsen af lige vilkår og lette bevægeligheden på tværs af grænserne for personer og udstyr. Et andet forslag er at reducere de administrative byrder for virksomhederne som følge af den måde, hvorpå direktiverne gennemføres eller håndhæves i medlemsstaterne. Som led i et igangværende handlingsprogram fremlagt af Kommissionen med henblik på at reducere de administrative byrder[17] for erhvervslivet anmodes medlemsstaterne om at nedbringe sådanne byrder over for virksomhederne og fastsætte ambitiøse mål for at nå dette.

Med hensyn til eventuelle ændringer af direktiv 92/104/EØF (om minedrift) er følgende forslag blevet fremlagt:

– En udskillelse af kulminedriften fra udvinding og minedrift i forbindelse med andre mineraler på grund af de specifikke problemer i disse to sektorer. Et andet forslag var at tilvejebringe praktisk vejledning, der specifikt dækker hver enkelt form for minedrift i stedet for at ændre direktivet.

– Tilføjelse af mere detaljerede bestemmelser om beskyttelsen af operatører af udstyr mod risici i forbindelse med ikke-detoneret sprængstof og sprængstof gemt bag klippestykker, der skal fjernes, midlertidige installationer af tilflugtssteder eller sikkerhedsrum i tunneler, hvor der finder forberedende arbejde eller byggeri sted, indtil der er etableret permanente flugtveje, og om fastgørelsen af ildslukkere og luftforsynede åndedrætsværn til køretøjer.

Da disse praktiske forslag er af teknisk art, vil de blive drøftet med Den Stående Arbejdsgruppe for Mine- og Udvindingsindustrien med henblik på at vurdere behovet for teknisk tilpasning af direktivet (artikel 11 i direktiv 92/104/EØF).

---

[16] Artikel 1, stk. 3, i rammedirektiv 89/391/EØF. Se også EF-Domstolens dom i sag C 84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. 1996 I, s. 5755, præmis 17.

[17] KOM(2007) 23.

9. KONKLUSIONER

Selv om de to direktivers gennemførelse i de 15 berørte medlemsstater forekommer at være ret tilfredsstillende, og antallet af ulykker i udvindingsindustrien falder, er antallet af ulykker og tilfælde af erhvervsbetingede sygdomme uacceptabelt højt, og arbejdstagerne løber stadig en stor risiko i denne sektor.

For at forbedre situationen opfordrer fællesskabsstrategien for 2007-2012 medlemsstaterne til at vedtage nationale strategier, hvor der fastsættes kvantitative mål for nedbringelsen af antallet af arbejdsulykker og erhvervsbetingede sygdomme, og til at sigte mod de sektorer og virksomheder, som fremviser de værste resultater, såsom udvindingsindustrien, og fokusere på de hyppigst forekommende risici og de mest udsatte arbejdstagere.

Som i andre sektorer synes der at være en klar opdeling i forskellige virksomhedstyper: de store virksomheder, især inden for den boringsrelaterede industri, klarer sig ret godt, hvorimod SMV'erne, især inden for stenbrydning til dekorative formål, forekommer at være mindre godt udstyret til at etablere en effektiv sundheds- og sikkerhedspolitik.

Det er nødvendigt for virksomhederne at prioritere deres sundhed og sikkerhed højere. Bortset fra de sociale/etiske betragtninger er der vigtige finansielle årsager til, at virksomhederne bør indføre en politik til forebyggelse af ulykker og erhvervsbetingede sygdomme. En ordentlig forebyggelsespolitik vil medføre klare finansielle fordele: virksomheder bør blive bevidste om, at de skal overveje ikke bare omkostningen i forbindelse med forsikringspræmier og forebyggende foranstaltninger, men også de mere indirekte omkostninger i forbindelse med ulykker og erhvervsbetingede sygdomme (som f.eks. omkostninger i forbindelse med udskiftning af arbejdstagere, produktionstab og skade som følge af et negativt offentligt omdømme), som formodes at være langt højere. Når man betragter tingene fra et sådant pragmatisk perspektiv, forekommer investeringer i forebyggende foranstaltninger at være ret små, og virksomhederne kan være mere tilbøjelige til at foretage disse. Medlemsstaterne er nødt til at være mere aktive med hensyn til at øge virksomhedernes bevidsthed om sådanne overvejelser.

Viden om sundhed og sikkerhed skal være mere jævnt fordelt blandt virksomheder af forskellig type og størrelse. Dette kunne være en opgave for medlemsstaterne, som kunne håndtere den ved at udarbejde retningslinjer, yde bistand og uddanne mindre virksomheder, især for at indføre en effektiv sundheds- og sikkerhedspolitik. For at gøre fremskridt på dette område kunne Det Rådgivende Udvalg for Sikkerhed og Sundhed på Arbejdspladsen og Den Stående Arbejdsgruppe for Mine- og Udvindingsindustrien[18] tage emnet uddannelse op. Som det anføres i fællesskabsstrategien for 2007-2012, vil Kommissionen behandle de særlige problemer, der vedrører underleverancer, indgående. Erfaringen med underleverancer i denne sektor kan overføres til andre sektorer. I den forbindelse bør man erindre den rolle, som mennesket og dets begrænsninger spiller i et miljø, der er stadig mere domineret af avanceret teknologi.

Kommissionen er af den opfattelse, at denne rapport, der bygger på oplysninger fra EU-15, også indeholder nyttige forslag for de 12 medlemsstater, som i den mellemliggende tid er

[18] Artikel 6, stk. 4, i Rådets afgørelse af 22. juli 2003 om nedsættelse af et rådgivende udvalg for sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen (EUT C 218 af 13.9.2003, s. 1).

blevet optaget i EU. De seneste ulykker inden for minedrift har vist, at der er behov for yderligere forbedringer af situationen.

En konklusion, der kan drages af denne evaluering, er betydningen af den rolle, som arbejdstagernes repræsentanter spiller, og behovet for at være fælles om bedste praksis. Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur i Bilbao kan hjælpe med at distribuere specifik, målrettet information især til de medlemsstater, der i nyere tid er blevet optaget i Den Europæiske Union.

I den mellemliggende tid fremhæver medlemsstaterne, at det ikke er nødvendigt for øjeblikket at ændre direktiverne, formodentlig takket være direktivernes generelle ordlyd, hvilket gør det muligt at anvende disse i en lang række situationer. I lyset af oplysningerne i denne rapport er Kommissionen enig i, at der for øjeblikket ikke er noget behov for at ændre direktiverne.

Kommissionen opfordrer Det Rådgivende Udvalg for Sikkerhed og Sundhed på Arbejdspladsen til gennem Den Stående Arbejdsgruppe for Mine- og Udvindingsindustrien at drage konklusioner af denne evaluering.