COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.9.2009
COM(2009) 449 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

over de praktische tenuitvoerlegging van de Richtlijnen 92/91/EEG (winning van delfstoffen met behulp van boringen) en 92/104/EEG (winning van delfstoffen in dagbouw of ondergronds) betreffende de gezondheid en veiligheid op het werk

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

over de praktische tenuitvoerlegging van de Richtlijnen 92/91/EEG (winning van delfstoffen met behulp van boringen) en 92/104/EEG (winning van delfstoffen in dagbouw of ondergronds) betreffende de gezondheid en veiligheid op het werk

1. INLEIDING

Met dit verslag komt de Commissie haar toezegging[1] na om de praktische tenuitvoerlegging van het regelgevingskader te beoordelen met het oog op de verbetering daarvan. Dit verslag is hoofdzakelijk gebaseerd op de door de lidstaten verstrekte nationale verslagen[2] en een verslag van een onafhankelijke deskundige waarin de praktische tenuitvoerlegging van de twee richtlijnen in alle betrokken particuliere en/of publieke economische sectoren wordt geëvalueerd. Het is ook gebaseerd op Europese statistieken en enquêtes over arbeidsongevallen en beroepsziekten[3] en op informatie van de Commissie over de omzetting van de richtlijnen.

Deze beoordeling betreft de omzetting en tenuitvoerlegging, alleen in de EU-15, van twee richtlijnen, namelijk Richtlijn 92/91/EEG van de Raad van 3 november 1992 betreffende minimumvoorschriften ter verbetering van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers in de winningsindustrieën die delfstoffen winnen met behulp van boringen[4] en Richtlijn 92/104/EEG van de Raad van 3 december 1992 betreffende de minimumvoorschriften ter verbetering van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers in de winningsindustrieën in dagbouw of ondergronds[5]. De Commissie is van mening dat deze beoordeling ook nuttige informatie kan verstrekken over de toepassing van de richtlijnen voor de 12 lidstaten die intussen tot de EU zijn toegetreden.

De winningsindustrieën vallen niet onder Richtlijn 89/654/EEG betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor arbeidsplaatsen (eerste bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG). Werknemers in de sector zijn blootgesteld aan bijzonder hoge risiconiveaus zodat er voor hen specifieke

---

1 In de mededeling *Verbetering van de arbeidskwaliteit en -productiviteit: communautaire strategie 2007-2012 voor de gezondheid en veiligheid op het werk*, COM(2007) 62 definitief van 21 februari 2007.

2 Naar de Commissie gestuurd krachtens artikel 12 van Richtlijn 92/91/EEG en artikel 13 van Richtlijn 92/104/EEG. Die artikelen zijn later ingetrokken bij Richtlijn 2007/30/EG. In bijna alle lidstaten hebben de sociale partners deelgenomen aan de opstelling van de verslagen. België en Luxemburg hebben geen nationale verslagen ingediend.

3 Europese statistieken inzake arbeidsongevallen (ESAW), gegevens over erkende beroepsziekten (EODS) en arbeidskrachtenenquête (LFS) van Eurostat. Verordening (EG) nr. 1338/2008 betreffende communautaire statistieken over de volksgezondheid en de gezondheid en veiligheid op het werk (PB L 354 van 31.12.2008, blz. 70), die onlangs is vastgesteld, voorziet in een nauwe samenwerking tussen Eurostat en de relevante nationale autoriteiten voor de verzameling en verwerking van gegevens op een geharmoniseerde wijze in de gehele EU.

4 PB L 348 van 28.11.1992, blz. 9.

5 PB L 404 van 31.12.1992, blz. 10.

voorschriften bestaan in twee bijzondere richtlijnen (Richtlijnen 92/91/EEG en 92/104/EEG) in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk.

Richtlijn 92/91/EEG is specifiek van toepassing op de veiligheid en de gezondheid van de werknemers in de winningsindustrieën die zijn betrokken bij de exploratie en exploitatie van delfstoffen met behulp van boringen (onshore en offshore), terwijl Richtlijn 92/104/EEG betrekking heeft op de resterende sectoren van de winningsindustrieën, d.w.z. exploratie en exploitatie van delfstoffen in bovengrondse of ondergrondse mijnen en groeven.

Overeenkomstig artikel 1, lid 2, van de Richtlijnen 92/91/EEG en 92/104/EEG is Richtlijn 89/391/EEG ten volle van toepassing op de door de twee richtlijnen bestreken gebieden.

Aangezien de twee richtlijnen in veel opzichten op elkaar lijken wat de praktische tenuitvoerlegging betreft, zal er in dit verslag slechts afzonderlijk melding van worden gemaakt als een specifiek aspect van een van beide richtlijnen moet worden onderstreept.

2. JURIDISCHE GEVOLGEN

Uit de nationale verslagen van de lidstaten blijkt dat de richtlijnen een formeel effect (stroomlijning en codificatie) in alle lidstaten hebben gehad, wat heeft geleid tot de consolidatie en de bijwerking van de bestaande wetgeving.

Wat de wezenlijke inhoud betreft: de meeste lidstaten beschikten reeds over wetgeving op dit gebied, maar de richtlijnen hebben nieuwe concepten (zoals het veiligheids- en gezondheidsdocument) in de nationale wetgeving ingevoerd. In een lidstaat, namelijk Ierland, had de omzetting van de richtlijn tot gevolg dat overtredingen van de wetgeving op dit gebied, die tot dan toe privaatrechtelijke overtredingen waren, ook strafrechtelijke overtredingen zijn geworden.

3. BEWUSTMAKINGS- EN FLANKERENDE MAARREGELEN

De nationale maatregelen tot omzetting van de richtlijnen zijn in alle lidstaten bekendgemaakt en er zijn bewustmakingscampagnes opgezet met activiteiten zoals de distributie van brochures, richtsnoeren en persberichten, alsook seminars en conferenties om de autoriteiten, de werkgevers en de werknemers vertrouwd te maken met de concepten van de richtlijnen. In sommige gevallen is deze informatie rechtstreeks aan de betrokken ondernemingen verstrekt.

Van hun kant hebben de sociale partners informatie over de voorschriften in de vorm van documentatie (bv. leidraden met voorbeelden van goede praktijken) en opleiding in de vorm van conferenties en seminars verstrekt.

Voornoemde informatiecampagnes werden over het algemeen als toereikend beschouwd: zij bevorderden een grotere bewustmaking van het belang van de voorschriften en hielpen de ondernemingen bij de ontwikkeling van een cultuur van preventie van arbeidsongevallen en beroepsziekten.

4. OMZETTING

Ondanks de grondige raadpleging van de sociale partners over elk van de twee richtlijnen en de unanieme goedkeuring daarvan door de Raad heeft ongeveer de helft van de lidstaten de omzettingstermijnen niet nageleefd. De Commissie heeft krachtens artikel 226 van het EG-Verdrag inbreukprocedures tegen die lidstaten ingeleid, wat in sommige gevallen heeft geleid tot arresten van het Hof van Justitie voordat de omzetting was voltooid.

Een analyse van de conformiteit van de nationale wetgeving met de EG-richtlijnen lijkt erop te wijzen dat, enkele uitzonderingen daargelaten, de voorschriften van de richtlijnen getrouw zijn omgezet. Er zijn enkele tekortkomingen geconstateerd wat betreft de verantwoordelijkheid van de werkgevers wanneer werknemers van verscheidene ondernemingen aanwezig zijn (artikel 3, lid 3, van de richtlijnen), het gezondheidstoezicht (artikel 8 van de richtlijnen), de afwijking voor de winningsindustrieën met behulp van baggerwerk (artikel 12 van Richtlijn 92/104/EEG) en bepaalde punten in de bijlagen waar de verleende bescherming niet voldeed aan de door de richtlijnen vastgestelde minimumeisen.

5. ACTIE IN HET VELD: TENUITVOERLEGGING VAN DE TWEE RICHTLIJNEN IN DE PRAKTIJK

Voornaamste aspecten

Een groot aantal ondernemingen, zowel groot als klein, en met zeer verschillende kenmerken, is in de winningsindustrieën actief. In de offshoreboorsector bijvoorbeeld zijn de ondernemingen hoofdzakelijk grote internationale bedrijven, terwijl in de onder- en bovengrondse siersteenwinningssector veel kleine familiebedrijven werkzaam zijn. Elk type onderneming heeft verschillende kenmerken en het gezondheids- en veiligheidsbeleid binnen elke onderneming is aan haar bijzondere situatie aangepast.

Ondanks de inspanningen om de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers te verbeteren zijn de winningsindustrieën nog steeds een risicosector, zowel wat arbeidsongevallen als beroepsziekten betreft.

Volgens een studie waarnaar in het verslag van de onafhankelijke deskundige wordt verwezen[6], wordt circa 10% van de mijnongevallen (Richtlijn 92/104/EEG) veroorzaakt door technische gebreken, zoals uitrusting die niet aan de normen voldoet, terwijl de resterende 90% te wijten is aan organisatorische tekortkomingen, zoals onduidelijke instructies en fouten van de werknemers bij het inschatten van gevaren.

Uit de beoordeling van de situatie in grote en middelgrote ondernemingen in de winningsindustrieën blijkt in het algemeen dat er geen significante verschillen tussen de lidstaten en de winningsindustriesectoren bestaan wat de in de richtlijnen vastgestelde minimumveiligheidsvoorschriften betreft. De algemene toepassing lijkt bevredigend te zijn in verband met het veiligheids- en gezondheidsdocument, de verantwoordelijkheid van de

---

[6] Gerhard Czuck, 'Prevention 2000 Plus: A successful prevention strategy for better S & H at work in small and middle-sized enterprises' (conferentie van de ISSA/Chamber of Mines 'Mines and Quarries: Prevention of Occupational Injury and Disease Conference', Sandton Conference Centre, Republiek Zuid-Afrika, 19-21 mei 2003).

coördinerende werkgever, de opleiding van en het toezicht op de werknemers en de voorzorgsmaatregelen voor noodgevallen.

Kleinere ondernemingen ontbreekt het daarentegen aan de financiële middelen en de kennis die nodig zijn voor een doeltreffend gezondheids- en veiligheidsbeleid. Desondanks lijken de nationale verslagen erop te wijzen dat de lidstaten geen specifieke voorschriften hebben vastgesteld in verband met de specifieke kenmerken van kleine en middelgrote ondernemingen, afgezien bijvoorbeeld van de inspanningen van de autoriteiten om bepaalde administratieve procedures voor kleine en middelgrote ondernemingen te verbeteren en te stroomlijnen. De lidstaten hebben ook specifieke informatiecampagnes voor kleine en middelgrote ondernemingen opgezet. In een lidstaat (Portugal) betalen kleine ondernemingen die goed presteren op het gebied van de gezondheid en veiligheid op het werk lagere socialezekerheids- en verzekeringspremies.

Bepaalde proactieve preventiemaatregelen zijn doeltreffend gebleken bij de vermindering van het aantal ongevallen.

Deze omvatten opleidingen op grond van "bijna-ongevallen" (d.w.z. voorvallen bij gevaarlijke werkomstandigheden die bijna tot een ongeval hebben geleid), waarbij de betrokken werknemers hun verhaal vertellen, en tekeningen van kinderen met veiligheidsboodschappen voor in de winningsindustrie werkende ouders. In sommige gevallen wordt telefonisch contact met de gezinnen van werknemers opgenomen om hen te wijzen op het belang van gezondheids- en veiligheidsmaatregelen op het werk.

In de winningsindustrie met behulp van boringen (Richtlijn 92/91/EEG) zijn hoofdzakelijk grote en middelgrote ondernemingen actief. Uit de evaluatie ter plekke is gebleken dat het veiligheids- en gezondheidsbeheer in verscheidene ondernemingen in verschillende lidstaten ongeveer gelijk is. In de regel zijn de ondernemingen zich bewust van de specifieke risico's in de sector en zelfs concurrerende ondernemingen wisselen over het algemeen informatie over gezondheids- en veiligheidskwesties onder elkaar uit. Het dagelijkse gezondheids- en veiligheidsbeheer omvat vergaderingen, toezicht en werkvergunningen, die overeenkomstig de richtlijn vereist zijn voor banen waarbij bijzonder gevaarlijke situaties kunnen optreden[7].

Bij de winning in dagbouw van steenkool, metaalertsen en industriële delfstoffen (Richtlijn 92/104/EEG) zijn hoofdzakelijk grote ondernemingen betrokken, die gebruik maken van geautomatiseerde processen. Zij zijn in het algemeen van oordeel dat gezondheids- en veiligheidsmaatregelen baten en niet alleen kosten met zich kunnen brengen en dat die kosten over het algemeen lager zijn dan de kosten die door arbeidsongevallen en beroepsziekten worden veroorzaakt. Deze ondernemingen vinden het vaak een grote uitdaging om hun werknemers te overtuigen van de relevantie van gezondheids- en veiligheidsmaatregelen. Bij de winning van siersteen in groeven zijn hoofdzakelijk kleine en middelgrote ondernemingen betrokken: het zijn vaak familiebedrijven met drie tot tien werknemers, zij passen vaak manuele processen toe en hun werknemers zijn directer blootgesteld aan risico's zoals stof en vallend gesteente. Kleine en middelgrote ondernemingen zijn geneigd om gezondheids- en veiligheidsmaatregelen als hinderlijk en lastig te beschouwen en de voorschriften van de richtlijn niet in hun geheel uit te voeren.

[7] Deel A, punt 2.8, van de bijlage bij Richtlijn 92/91/EEG. Deel A, punt 1.8, van de bijlage bij Richtlijn 92/104/EEG bevat soortgelijke bepalingen.

KADER: Kleine en middelgrote ondernemingen hebben meer steun nodig om een doeltreffend gezondheids- en veiligheidsbeleid te voeren. Die steun moet door de lidstaten worden verstrekt om de specifieke behoeften van de ondernemingen doeltreffend te kunnen aanpakken. De lidstaten moeten deze kwestie opnemen in hun nationale strategie die moet worden goedgekeurd in het kader van de communautaire strategie inzake gezondheid en veiligheid op het werk (2007-12).

Werkomstandigheden

In artikel 3, lid 1, onder a), van de twee richtlijnen wordt bepaald dat de arbeidsplaatsen zodanig worden ontworpen, gebouwd, uitgerust, in bedrijf gesteld, gebruikt en onderhouden, dat werknemers hun werk kunnen verrichten zonder gevaar voor hun veiligheid en/of gezondheid en/of de veiligheid en/of gezondheid van andere werknemers

De ondernemingen in de winningsindustrieën blijken over het algemeen te voldoen aan die bepalingen wat de bescherming tegen ongevallen betreft, maar er lijken verschillen te bestaan tussen ondernemingen in de verschillende lidstaten wat de mogelijke nadelige effecten voor de gezondheid op de lange termijn betreft. De problemen op dit gebied kunnen verband houden met niet-correcte werkhoudingen, oude uitrusting, manuele hantering van zware apparatuur of een gebrek aan goede bescherming tegen ongezonde omgevingsomstandigheden zoals extreem hoge of lage temperaturen, vochtigheid, lawaai, trillingen of stof. Sommige van deze problemen ontstaan omdat de modernisering van de apparatuur zeer duur kan zijn en/of in sommige gevallen praktische problemen kan opleveren, of omdat de betrokken werknemers de nodige opleiding missen.

Het beeld lijkt vrij positief te zijn wat betreft de winning met behulp van boringen (Richtlijn 92/91/EEG) waar verouderde apparatuur vaak door nieuwe uitrusting wordt vervangen, mechanische processen de situatie op potentieel gevaarlijke werkplekken verbeteren en maatregelen worden genomen ter bestrijding van geluidshinder en vermindering van verontreinigende stoffen.

Kwalificaties van de werknemers

In artikel 3, lid 1, onder c), van de twee richtlijnen wordt bepaald dat de werkgevers de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat werkzaamheden waaraan een bijzonder risico is verbonden, uitsluitend aan vakbekwaam personeel worden opgedragen en overeenkomstig de verstrekte instructies worden uitgevoerd.

Overeenkomstig de evaluatie ter plekke beschikken de ondernemingen gewoonlijk over voorschriften over de kwalificaties die vereist zijn om bijzondere taken uit te voeren.

Voor de winning met behulp van boringen (Richtlijn 92/91/EEG) bestaan er regelingen in de offshoresector die voorschrijven dat de werknemers in het bezit moeten zijn van opleidingscertificaten wanneer zij specifieke werkzaamheden of spoedtaken moeten uitvoeren. Verscheidene lidstaten en ondernemingen rond de Noordzee streven naar het bereiken van een overeenkomst over de opleidingsvereisten, die het vrije verkeer van werknemers zal vergemakkelijken.

KADER: De nationale autoriteiten en de sociale partners in de winningsindustrieën worden aangemoedigd om hun inspanningen op te voeren om een overeenkomst over de opleidingsvereisten te bereiken, die van toepassing is op de werknemers in de gehele EU,

afhankelijk van de omvang en/of het type van het risico. Er zou bijstand kunnen worden verleend door het Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats en zijn permanente werkgroep voor de steenkolenmijnen en andere winningsindustrieën.

Veiligheids- en gezondheidsdocument

Overeenkomstig artikel 3, lid 2, dat in beide richtlijnen op soortgelijke wijze is geformuleerd, moeten de werkgevers zich ervan vergewissen dat een veiligheids- en gezondheidsdocument ("VGD") wordt opgesteld en bijgehouden, waaruit met name blijkt dat: i) de risico's voor de werknemers op de arbeidsplaats zijn bepaald en geëvalueerd; ii) afdoende maatregelen zijn genomen om het doel van de richtlijn te bereiken; en iii) het ontwerp, het gebruik en het onderhoud van arbeidsplaats en uitrusting veilig zijn.

Er is gebleken dat zowel grote als middelgrote en kleine ondernemingen over het algemeen een VGD opstellen. Niet alle ondernemingen besteden er echter dezelfde aandacht aan en er bestaan aanzienlijke verschillen wat de lengte en de inhoud van de VGD's betreft. Verder blijken zeer kleine ondernemingen hun VGD niet regelmatig bij te werken. Over het algemeen blijken de VGD's betrekking te hebben op iedereen in de onderneming, inclusief onderaannemers en zelfstandigen.

De voordelen van de VGD's worden algemeen erkend en de risicobeoordelingen zorgen voor een betere preventie van arbeidsongevallen en beroepsziekten. De betrokken werknemers initiëren vaak het bijwerken van het VGD, bijvoorbeeld door middel van werkbladen waarin zij de risico's noteren waarmee zij worden geconfronteerd. VGD's moeten kunnen worden bijgewerkt als gevolg van onderzoeken naar ongevallen, verslagen over en grondige analyses van bijna-ongevallen, en discussies met de werknemers tijdens welke zij ideeën naar voren kunnen brengen om de situatie te verbeteren.

Sommige handhavingsorganen werken aan de harmonisatie van de VGD's, bijvoorbeeld via een standaardmodel. In het kader van Richtlijn 92/91/EEG (winning met behulp van boringen) hebben de booraannemers in de Noordzee bijvoorbeeld in overleg met de handhavingsorganen in de betrokken landen[8] een gemeenschappelijk model voor een VGD opgesteld. Dit zal de noodzaak van de opstelling van nieuwe documenten wegnemen, bijvoorbeeld wanneer een boorplatform over een grens wordt verplaatst om soortgelijke taken uit te voeren (tenzij er een verandering in de werkomstandigheden plaatsvindt), wat de zaken voor zowel de ondernemingen als de betrokken handhavingsorganen gemakkelijker zal maken.

De vertegenwoordigers van de werknemers kunnen een belangrijke rol spelen in het veiligheids- en gezondheidsbeleid van een onderneming. Uit de evaluatie ter plekke is gebleken dat de werknemers of hun vertegenwoordigers over het algemeen over het VGD worden geraadpleegd, zij het niet altijd en niet in dezelfde mate. Volgens de evaluatie zijn de vertegenwoordigers van de werknemers in sommige gevallen vrij terughoudend om gebruik te maken van hun invloed. In de evaluatie wordt ook geopperd dat dit te wijten kan zijn aan een gebrek aan opleiding of ervaring in verband met het algemene gezondheids- en veiligheidsbeleid van de onderneming: sommige vertegenwoordigers van de werknemers zijn gespecialiseerd in het oplossen van praktische problemen, zoals loonniveaus, arbeidstijd en

[8] Denemarken, Duitsland, Nederland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk.

arbeidsveiligheid en hebben minder ervaring met de invoering van een preventiecultuur in een onderneming.

KADER: Om doeltreffende veiligheids- en gezondheidsdocumenten te helpen opstellen en een preventiecultuur in de ondernemingen te helpen vestigen zijn meer praktische informatie, vooral in kleine en middelgrote ondernemingen, en een groter bewustzijn van het belang van de VGD's onder de vertegenwoordigers van de werknemers noodzakelijk.

Onderaannemers en zelfstandigen

In artikel 3, lid 3, dat in beide richtlijnen identiek is, wordt bepaald dat, wanneer werknemers van meer dan één onderneming zich op dezelfde arbeidsplaats bevinden, elke werkgever verantwoordelijk is voor hetgeen onder zijn toezicht staat. Bovendien moet de werkgever die voor de arbeidsplaats verantwoordelijk is, alle maatregelen betreffende de gezondheid en veiligheid van de werknemers coördineren en in het VGD vastleggen.

Uit de evaluatie is gebleken dat onderaanneming toeneemt en de coördinatie van de werkzaamheden niet altijd toereikend is. Ondernemingen die onderaannemers in dienst nemen, controleren echter gewoonlijk hun ervaring en hun bekendheid met de veiligheids- en gezondheidsvoorschriften. De hoofdaannemer kan ook een verplichte veiligheidsopleiding verstrekken, die regelmatig wordt bijgewerkt.

Er blijken occasioneel problemen te ontstaan omdat werknemers die gewoonlijk voor tijdelijke of seizoensarbeid door onderaannemers worden ingehuurd de nodige opleiding missen, wat het hogere aantal arbeidsongevallen waarbij zij betrokken zijn zou kunnen verklaren. Er lijken zich echter minder problemen met onderaanneming op dit gebied voor te doen dan in andere risicosectoren, zoals de bouwnijverheid.

KADER: Gezien de problemen die zich in de winningsindustrieën en andere sectoren met onderaanneming voordoen en zoals aangekondigd in de communautaire strategie voor 2007-12, zal de Commissie de onderaannemingsproblemen nader bekijken. Goede praktijken in deze sector kunnen ook andere sectoren ten goede komen en kunnen worden bevorderd via het Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats, de permanente werkgroep voor de steenkolenmijnen en andere winningsindustrieën en het comité voor de sectorale sociale dialoog in de winningsindustrieën op EU-niveau.

Brandbestrijding en redding

De artikelen 4 en 5 van beide richtlijnen, die identiek zijn, stellen specifieke minimumeisen vast inzake bescherming tegen brand, explosies en schadelijke atmosferen, en inzake vlucht- en reddingsmiddelen.

Aan die eisen blijkt in de praktijk over het algemeen te zijn voldaan door de installatie van brandblussers en de organisatie van brandblusoefeningen en de oprichting van speciale brandblus- en/of reddingsteams. Occasioneel worden wrijvingsdetectoren op bandtransporteurs geïnstalleerd om oververhitting te voorkomen.

Er wordt vaak voorzien in stand-bytransport (ambulances en helikopter) voor reddingsdoeleinden, naast verzamelpunten en vluchtkamers. Uit de ervaring is het belang van

vlucht- en reddingsmiddelen gebleken, inclusief reddingsteams die vaak onder uiterst gevaarlijke omstandigheden moeten werken, bv. onmiddellijk na een explosie.

Gezondheidstoezicht

Artikel 8 van de richtlijnen schrijft voor dat elke werknemer, voordat hij wordt belast met taken in de winningsindustrieën, en vervolgens op gezette tijden, aan een gezondheidsonderzoek moet worden onderworpen. In de richtlijnen staat ook dat dergelijke maatregelen moeten worden ingevoerd overeenkomstig de nationale wettelijke regelingen en/of praktijken.

Het gezondheidstoezicht op de werknemers wordt over het algemeen uitgevoerd zoals voorgeschreven in de richtlijnen. Het wordt meestal uitgevoerd door bedrijfsartsen en niet door huisartsen en kan betrekking hebben op andere zaken dan arbeidsgezondheidskwesties in strikte zin, zoals antirookcampagnes en voedingsadvies. In sommige lidstaten bestaat er een follow-up voor gepensioneerde werknemers (bijvoorbeeld elke vijf jaar voor voormalige mijnwerkers).

Handhaving

In de meeste lidstaten valt de handhaving van de nationale wetgeving tot omzetting van de richtlijnen onder de verantwoordelijkheid van de arbeidsinspecties. In sommige lidstaten houden de arbeidsinspecties zich niet bezig met de winningsindustrieën: in plaats daarvan zijn speciale organen opgericht om toezicht te houden op de sector, vaak wegens het relatieve belang daarvan voor de economie en de specifieke risico's. Het zou misschien nuttig zijn dat de voor het toezicht op de gezondheid en de veiligheid van de werknemers verantwoordelijke handhavingsautoriteiten hun activiteiten coördineren en informatie, waaronder knowhow, uitwisselen, omdat de verschillende departementen zich elk met verschillende delen van het gezondheids- en veiligheidsacquis bezighouden en geen algemeen beeld van de situatie hebben. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de arbeidsinspectie toeziet op de naleving van de Kaderrichtlijn 89/391/EEG, terwijl de mijnbouwinspectie zorgt voor de handhaving van de Richtlijnen 92/91/EEG en 92/104/EEG.

Grotere ondernemingen beschikken vaak over de nodige financiële en organisatorische middelen om een doeltreffend gezondheids- en veiligheidsbeleid te voeren en onderhouden gewoonlijk regelmatig contact met de handhavingsautoriteiten.

KADER: Verscheidene handhavingsautoriteiten houden zich bezig met de handhaving van de wetgeving die van toepassing is op de winningsindustrieën in de lidstaten. De samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen deze organen in elke lidstaat moeten worden verbeterd zodat alle aspecten van het gezondheids- en veiligheidsbeleid op omvattende wijze worden bestreken. Het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie[9] zou hierbij van nut kunnen zijn.

[9] Besluit van de Commissie van 12 juli 1995 inzake de instelling van een comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie (PB L 188 van 9.8.1995, blz. 11).

6. ALGEMENE BEOORDELING

6.1. De voornaamste positieve effecten van de twee richtlijnen

In hun nationale verslagen hebben de lidstaten onderstreept dat de twee richtlijnen een positief effect hebben gehad bij het bewuster maken van de ondernemingen van het belang van de gezondheid en veiligheid op het werk, met name via de risicobeoordeling en het VGD, wat de ondernemingen ertoe heeft aangezet om prioriteit toe te kennen aan het gezondheids- en veiligheids- en het preventiebeleid. De lidstaten waren van oordeel dat de in de richtlijnen vastgestelde maatregelen voldoende exhaustief en algemeen waren om de in de betrokken ondernemingen optredende risico's flexibel te kunnen aanpakken. Een ander voordeel waarop in de verslagen is gewezen is dat de in de gehele EU geldende minimumvoorschriften concurrentie tussen ondernemingen op grond van gezondheids- en veiligheidsnormen hebben voorkomen, aangezien alle ondernemingen deze normen moeten toepassen.

Een belangrijk effect van de richtlijnen was de verschuiving naar een algemeen arbeidsgezondheids- en -veiligheidsbeleid in de ondernemingen. De bepalingen inzake de coördinatie van de gezondheids- en veiligheidsmaatregelen op plaatsen waar werknemers van verscheidene ondernemingen aanwezig zijn, werden ook beschouwd als een belangrijke positieve innovatie die door de richtlijnen tot stand is gebracht.

De gezondheids- en veiligheidsomstandigheden in kleine en middelgrote ondernemingen, met name die welke actief zijn in kleine groeven, blijken enigszins te zijn verbeterd dankzij Richtlijn 92/104/EEG (inzake mijnbouw); deze ondernemingen blijken vóór de vaststelling van de richtlijn niet bezig te zijn geweest met deze kwestie.

6.2. Belangrijkste problemen bij de tenuitvoerlegging

Zoals hierboven aangegeven, is de door beide richtlijnen toegestane flexibiliteit alom geprezen, hoewel dit tot gevolg kan hebben dat de ondernemingen het moeilijk vinden om de precieze norm voor de bescherming van de gezondheid en veiligheid van de werknemers vast te stellen en de bepalingen van de richtlijnen in de praktijk toe te passen. Bovendien wordt in de verslagen opgemerkt dat de door Richtlijn 92/91/EEG aan de lidstaten toegestane speelruimte kan leiden tot verschillen bij de tenuitvoerlegging in de lidstaten, wat op zijn beurt kan leiden tot situaties waarbij sommige voorwaarden in de ene lidstaat wel en in de andere niet worden aanvaard.

De werkgevers wijzen erop dat het VGD in sommige gevallen een doublure is van de documenten die bijvoorbeeld voor mijnbouwvergunningen worden vereist. Dit probleem kan verband houden met de wijze waarop de richtlijnen in de lidstaten ten uitvoer worden gelegd en kan mogelijk worden opgelost door de diverse voor verschillende activiteiten in de winningsindustrieën vereiste documenten te combineren, mits zij volledig voldoen aan de vereisten van het VGD.

KADER: Om de bureaucratie te verminderen zouden de lidstaten kunnen nadenken over de combinatie van het VGD en andere voor verscheidene activiteiten in de winningsindustrieën vereiste documenten om te vermijden dat de ondernemingen verscheidene afzonderlijke documenten van soortgelijke aard moeten opstellen.

De kleine en middelgrote ondernemingen beschouwen de voorschriften van de richtlijnen blijkbaar alleen als een last. Zij schijnen zich blind te staren op de kosten van de ongevallenverzekering en de preventiemaatregelen en hebben geen oog voor de verborgen toekomstige kosten die weleens hoger zouden kunnen uitvallen, zoals de kosten die veroorzaakt worden door een productieverlies en de materiaal- en reorganisatiekosten die het gevolg zijn van arbeidsongevallen en beroepsziekten.

Uit de nationale verslagen en de evaluatie ter plekke blijkt dat de werkgevers in sommige landen de neiging hebben om niet alle meldplichtige ongevallen te melden. Zij doen dit om redenen die verband houden met het imago van de onderneming of om contractuele boetes te vermijden. Dat betekent dat de autoriteiten geen precies beeld van de situatie in de betrokken sector hebben en er daarom niet voor kunnen zorgen dat de bescherming van de werknemers wordt verbeterd. Het niet melden van ongevallen is een probleem dat moet worden aangepakt in de context van de verbetering van de wijze waarop de handhavingsautoriteiten optreden.

De nationale verslagen laten ook zien dat werkgevers de modernisering van apparatuur wegens de hoge kosten trachten te vermijden en uit de evaluatie ter plekke is gebleken dat sommige werkgevers geneigd zijn om milieukwesties te laten prevaleren boven de gezondheid en veiligheid van de werknemers.

De handhavingsorganen blijken vaak voor kleine en middelgrote ondernemingen dezelfde aanpak te volgen als voor grotere bedrijven, waarbij geen rekening wordt gehouden met de vaak beperkte middelen en specifieke kenmerken van kleinere ondernemingen. Bij een ongeval heeft de mogelijke beschadiging van het publieke imago van een grote onderneming een groter afschrikkend effect dan een boete. Volgens sommige werkgevers besteden de handhavingsautoriteiten overdreven veel aandacht aan de veiligheid van de apparatuur en niet genoeg aan de opleiding van de werknemers (organisatorische aspecten, opleiding en bevordering van een veiligheidscultuur).

De werknemers worden over het algemeen in bepaalde stadia van de voorbereiding en/of het gebruik van het VGD geraadpleegd, maar in verschillende mate en niet systematisch. De richtlijnen schrijven de raadpleging van de werknemers voor, maar aan dit voorschrift wordt maar zelden volledig voldaan.

7. BEOORDELING VAN DE DOELTREFFENDHEID VAN DE WETGEVING

Het is moeilijk om het bestaan te bewijzen van een objectieve band tussen de tenuitvoerlegging van de richtlijnen in de winningsindustrieën en verbeteringen in termen van arbeidsongevallen en beroepsziekten. Elke poging wordt bemoeilijkt door het feit dat arbeidsongevallen en beroepsziekten het gevolg zijn van vele andere factoren dan die welke door de voorschriften van de richtlijnen worden bestreken.

Er is ook het feit dat beroepsziekten vaak lang na de blootstelling van de werknemer aan de risicofactor worden gediagnosticeerd; de richtlijnen bevatten enkele nieuwe bepalingen, terwijl andere bepalingen op bestaande nationale regelingen zijn geënt. Het meten van het effect van de richtlijnen is daarom niet gemakkelijk.

Zoals hierboven aangegeven, zijn de winningsindustrieën ondanks alle inspanningen nog steeds een risicosector.

a) Effecten op arbeidsongevallen en beroepsziekten

In de winningsindustrieën is het risico van arbeidsongevallen groot. De incidentie[10] van arbeidsongevallen in de sector is aanzienlijk hoger dan het gemiddelde voor alle activiteitssectoren: in termen van ongevallen die leiden tot een ziekteverzuim van meer dan drie dagen bedraagt zij meer dan het dubbele (5 500 in vergelijking met 2 500) en zij is bijna vijf keer zo hoog (14 in vergelijking met 3) in termen van dodelijke ongevallen[11]. Een interessant gegeven is dat volgens schattingen uit 1986[12] de incidentie van dodelijke ongevallen aanzienlijk hoger was in 1986 (100 in vergelijking met 14 in 2005), wat erop lijkt te wijzen dat het aantal ongevallen sterk is gedaald van 1986 tot 2005, de periode waarin de richtlijnen in werking zijn getreden.

De statistieken[13] laten zien dat het vallen of instorten van een object (bijvoorbeeld de instorting van een ondergrondse tunnel) met 25% van het totaal de grootste oorzaak van ongevallen, inclusief dodelijke ongevallen, is, terwijl gebeurtenissen zoals branden en explosies - misschien tegen de verwachtingen - goed zijn voor kleinere percentages (d.w.z. onder 5%). Maar die cijfers hebben betrekking op de *allerlaatste gebeurtenis die van de normale toestand afwijkt en direct tot het ongeval leidt*: die laatste gebeurtenis kan op haar beurt zijn veroorzaakt door andere gebeurtenissen, zoals een brand of een explosie in een mijn waardoor een tunnel is ingestort. In dat geval zal alleen de instorting van de tunnel als laatste gebeurtenis worden geregistreerd, maar de brand of de explosie kan de oorspronkelijke oorzaak van de instorting zijn geweest.

KADER: De permanente werkgroep voor de steenkolenmijnen en andere winningsindustrieën moet nauw met het comité voor de sectorale sociale dialoog in de winningsindustrieën op EU-niveau samenwerken op het gebied van arbeidsongevallen en de oorzaken daarvan.

Van alle activiteitssectoren hadden de winningsindustrieën veruit de hoogste incidentie van beroepsziekten, zelfs vergeleken met andere risicosectoren: deze bedroeg 1 949 tegenover 134 voor de bouw, 41 voor de landbouw en 29 voor het transport. Verder is de incidentie van ademhalingsaandoeningen in de sector de hoogste van alle activiteitssectoren[14].

Sinds de richtlijnen zijn vastgesteld, zijn de ondernemingen zich meer bewust geworden van het belang van de gezondheid en veiligheid op het werk, zijn zij beter georganiseerd op dit gebied en is de mechaniseringsgraad hoger; een en ander moet leiden tot minder ongevallen en beroepsziekten. Het aantal ongevallen en beroepsziekten is echter nog groot, vaak als gevolg van verscheidene factoren:

– in vergelijking met grotere ondernemingen is het aantal ongevallen groter in kleine en middelgrote ondernemingen, die de meerderheid van de ondernemingen in deze sector lijken uit te maken,

---

10 De incidentie, als omschreven door de methodologie van de Europese statistieken inzake arbeidsongevallen (ESAW), is het aantal arbeidsongevallen per 100 000 werknemers.

11 Bron: DG EMPL en Eurostat "Causes and circumstances of accidents at work in the EU", figuur 1.11, blz. 25; gegevens Eurostat ESAW en arbeidskrachtenenquête (LFS) 2005.

12 Bron: 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: Proceedings of a symposium held in Luxembourg 10 to 12 September 1986*, 1988, blz. 7-8.

13 Bron: gegevens Eurostat ESAW Phase III 2005.

14 Bron: Eurostat EODS 2005.

– werkgevers in kleinere ondernemingen zijn minder goed bekend met de gezondheid en veiligheid op het werk;

– het werktempo is sneller geworden;

– werkgevers besteden soms meer aandacht aan de productiviteit of het milieu dan aan de bescherming van de werknemers;

– in sommige lidstaten neemt het aantal jonge en/of allochtone werknemers toe en laatstgenoemden hebben vaak taalproblemen.

b) Effect op productiviteit, werkgelegenheid en concurrentievermogen

De meeste lidstaten hebben geen informatie over het effect van de richtlijnen op de productiviteit, de werkgelegenheid en het concurrentievermogen verstrekt. Sommige lidstaten[15] zijn van mening dat de maatregelen in de richtlijnen de productiviteit en het concurrentievermogen hebben bevorderd.

In de nationale verslagen wordt erop gewezen dat de tenuitvoerlegging van de richtlijnen verbeteringen in de werkomgeving aanmoedigt, waardoor het werk aantrekkelijker voor de werknemers wordt gemaakt en de productiviteit toeneemt. Een kleiner aantal ongevallen vermindert het ziekteverzuim dat naast het veroorzaakte menselijke leed een aanzienlijk verlies voor de economie vormt.

8. VOORSTELLEN VOOR VERBETERING

Aangezien de richtlijnen in algemene termen zijn opgesteld, is voorgesteld om praktische richtsnoeren, beste praktijken of andere informatie te ontwikkelen en te verspreiden om de verplichtingen van de richtlijnen nader toe te lichten.

Wat het VGD betreft, bestaat er volgens de evaluatie behoefte aan modellen voor specifieke, hoofdzakelijk kleine industrieën, zoals siersteengroeven. Dit zal de veiligheids- en gezondheidsomstandigheden helpen verbeteren, aangezien het de ondernemingen gemakkelijker zal maken om het VGD op te stellen en hen zal helpen bij de beoordeling en de invoering van de nodige verbeteringen.

Wat de handhaving betreft, zou specialistisch personeel in de inspectieorganen de communicatie met de betrokken ondernemingen kunnen vergemakkelijken: de voorstellen zouden overtuigender kunnen zijn en de ondernemingen zouden meer geneigd kunnen zijn om ze uit te voeren. Dit kan ook van belang zijn voor industrieën die met complexe bedrijfsuitdagingen worden geconfronteerd. Verder blijken de inspecties vaak onderbemand te zijn, zodat bijvoorbeeld één inspectie per jaar van elke onderneming niet haalbaar is. De ondernemingen merken op dat de inspecties vaak gefixeerd zijn op het vinden van tekortkomingen en geen voorstellen doen voor het verbeteren van de situatie, zelfs als er behoefte bestaat aan praktische voorstellen, gezien de algemene termen waarin de richtlijnen zijn opgesteld. Er is echter gebleken dat de inspecties bezig zijn met de ontwikkeling van

[15] Griekenland en Portugal.

nieuwe handhavingstechnieken voor Richtlijn 92/91/EEG, met audits inzake specifieke kwesties zoals werktijden en reddingswerkzaamheden.

Er doen zich problemen voor bij het verplaatsen van werkplekken over grenzen, als gevolg van verschillen in de wijze waarop de richtlijnen in de verschillende lidstaten ten uitvoer worden gelegd. In dit verband is de Commissie voornemens om haar inspanningen op het gebied van de monitoring van de conformiteit van de omzettingswetgeving voort te zetten en zo nodig inbreukprocedures in te leiden om ervoor te zorgen dat de nationale bepalingen in overeenstemming worden gebracht met de EG-richtlijnen. De richtlijnen stellen echter minimumvoorschriften vast en de lidstaten kunnen strengere maatregelen goedkeuren of handhaven[16].

Er zijn ook voorstellen gedaan voor een verdere harmonisatie in deze sector in de gehele EU, wat de invoering van gelijke voorwaarden voor alle ondernemingen zou stimuleren en de grensoverschrijdende verplaatsing van mensen en apparatuur zou vergemakkelijken. Een ander voorstel is de vermindering van de administratieve lasten voor de ondernemingen die worden veroorzaakt door de wijze waarop de richtlijnen in de lidstaten worden uitgevoerd of gehandhaafd. In het kader van een door de Commissie ingediend actieprogramma ter vermindering van de administratieve lasten voor de bedrijven[17] wordt de lidstaten verzocht deze lasten voor de ondernemingen te verminderen en ambitieuze doelen daarvoor vast te stellen.

Wat mogelijke wijzigingen in Richtlijn 92/104/EEG (over mijnbouw) betreft, is voorgesteld om:

– de winning van steenkool los te koppelen van de winning van andere delfstoffen wegens de specifieke problemen in deze twee sectoren. Een ander voorstel bestond erin om in plaats van de wijziging van de richtlijn praktische richtsnoeren voor elk type mijnbouwactiviteit te verstrekken;

– meer gedetailleerde bepalingen op te nemen in verband met de bescherming van bedieners van apparatuur tegen het risico van niet-ontplofte explosieven of explosieven die verborgen zitten in te verwijderen steenhopen, de tijdelijke installatie van vluchthavens of veiligheidskamers in tunnels waar voorbereidende of ontwikkelingswerkzaamheden plaatsvinden totdat permanente vluchtroutes worden geïnstalleerd, en de uitrusting van voertuigen met brandblussers en zelfredders.

Aangezien deze praktische voorstellen van technische aard zijn, zullen zij met de permanente werkgroep voor de steenkolenmijnen en andere winningsindustrieën worden besproken met het oog op de beoordeling van de noodzaak van de technische aanpassing van de richtlijn (artikel 11 van Richtlijn 92/104/EEG).

9. CONCLUSIES

Hoewel de tenuitvoerlegging van de twee richtlijnen in de betrokken 15 lidstaten relatief bevredigend blijkt te zijn en in de sector van de winningsindustrieën minder ongevallen

---

[16] Artikel 1, lid 3, van Kaderrichtlijn 89/391/EEG. Zie ook het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-84/94 (UK/Raad), Jurisprudentie 1996, blz. I-5755, punt 17.

[17] COM(2007) 23.

plaatsvinden, blijft het aantal ongevallen en beroepsziekten onaanvaardbaar hoog en lopen de werknemers in deze sector nog steeds grote risico's.

Om de situatie te verbeteren moedigt de communautaire strategie voor 2007-12 de lidstaten aan nationale strategieën goed te keuren voor de vaststelling van kwantitatieve doelstellingen voor de vermindering van de incidentie van arbeidsongevallen en beroepsziekten, zich te concentreren op sectoren en ondernemingen die de slechtste resultaten laten zien, zoals de sector van de winningsindustrieën, en speciale aandacht te besteden aan de meest voorkomende risico's en de meest kwetsbare werknemers.

Zoals in andere sectoren lijkt er een duidelijk onderscheid te bestaan tussen de soorten ondernemingen: de grotere ondernemingen, vooral in de boorsector, presteren relatief goed, terwijl de kleine en middelgrote ondernemingen, vooral in de sector van de siersteengroeven, minder goed toegerust lijken te zijn voor het voeren van een doeltreffend gezondheids- en veiligheidsbeleid.

De ondernemingen moeten gezondheid en veiligheid hoger op hun agenda plaatsen. Afgezien van sociale/ethische overwegingen bestaan er ook belangrijke financiële redenen voor het voeren van een beleid ter preventie van ongevallen en beroepsziekten. Een goed preventiebeleid levert duidelijk financiële voordelen op: de ondernemingen moeten er bewust van worden gemaakt dat zij niet alleen moeten kijken naar de kosten van verzekeringspremies en preventiemaatregelen maar ook naar de meer indirecte kosten van ongevallen en beroepsziekten (zoals kosten in verband met de vervanging van werknemers, productieverlies en door een negatief publiek imago veroorzaakte schade), die waarschijnlijk veel hoger zijn. Vanuit dit pragmatisch oogpunt zullen de kosten van investeringen minder groot lijken en kunnen de ondernemingen meer geneigd zijn om deze kosten ook daadwerkelijk te maken. De lidstaten moeten de ondernemingen actiever bewust maken van dergelijke financiële overwegingen.

De kennis op het gebied van gezondheid en veiligheid moet gelijkmatiger worden verspreid onder ondernemingen van verschillend type en verschillende omvang. Dit zou een taak kunnen zijn voor de lidstaten, die richtsnoeren zouden kunnen opstellen en kleinere ondernemingen zouden kunnen bijstaan en opleiden, met name met het oog op het voeren van een doeltreffend gezondheids- en veiligheidsbeleid. Om vooruitgang op dit gebied te boeken zou het Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats en zijn permanente werkgroep voor de steenkolenmijnen en andere winningsindustrieën[18] zich over de kwestie van de opleiding kunnen buigen. Zoals aangegeven in de communautaire strategie voor 2007-12 zal de Commissie de specifieke problemen in verband met onderaanneming nader bekijken. De ervaring met onderaanneming in deze sector zou op andere sectoren kunnen worden overgedragen. In dit verband moet rekening worden gehouden met de rol van de mens en zijn beperkingen in een omgeving die steeds meer door geavanceerde technologie wordt overheerst.

De Commissie is van mening dat dit verslag, dat is gebaseerd op informatie van de EU-15, ook nuttige suggesties bevat voor de 12 lidstaten die intussen tot de EU zijn toegetreden. Recente mijnongevallen hebben de noodzaak van verdere verbeteringen in de situatie aangetoond.

---

[18] Artikel 6, lid 4, van het Besluit van de Raad van 22 juli 2003 tot oprichting van een Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats (PB C 218 van 13.9.2003, blz. 1).

Een conclusie die uit deze beoordeling kan worden getrokken, is het belang van de rol van de vertegenwoordigers van de werknemers en de noodzaak van de uitwisseling van beste praktijken. Het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk in Bilbao zou kunnen helpen bij de verspreiding van specifieke, doelgerichte informatie, met name onder de lidstaten die recentelijk tot de EU zijn toegetreden.

Verscheidene lidstaten hebben intussen benadrukt dat een wijziging van de richtlijnen thans niet nodig is, wellicht wegens de algemene formulering van de richtlijnen, die hen in staat stelt ze in een groot aantal situaties toe te passen. In het licht van de informatie in dit verslag is de Commissie het ermee eens dat thans geen behoefte bestaat aan wijziging van de richtlijnen.

De Commissie roept het Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats via zijn permanente werkgroep voor de steenkolenmijnen en andere winningsindustrieën op om conclusies uit deze evaluatie te trekken.