EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 3.9.2009
KOM(2009) 449 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

om den praktiska tillämpningen av arbetsmiljödirektiven 92/91/EEG (mineralutvinning genom borrhål) och 92/104/EEG (mineralutvinning ovan och under jord)

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

om den praktiska tillämpningen av arbetsmiljödirektiven 92/91/EEG (mineralutvinning genom borrhål) och 92/104/EEG (mineralutvinning ovan och under jord)

1. INLEDNING

Denna rapport har utarbetats för att fullgöra kommissionens åtagande[1] att utvärdera den praktiska tillämpningen av bestämmelserna i syfte att förbättra lagstiftningen. Rapporten bygger främst på medlemsstaternas nationella rapporter[2] och en rapport utarbetad av oberoende experter som utvärderar den praktiska tillämpningen av de båda direktiven inom alla berörda näringsgrenar i den privata och den offentliga sektorn. Man har också använt europeisk statistik, undersökningar av arbetsolycksfall och arbetssjukdomar[3] samt information från kommissionen om införlivandet av direktiven.

Utvärderingen avser införlivandet och tillämpningen av två direktiv: rådets direktiv 92/91/EEG av den 3 november 1992 om minimikrav för förbättring av arbetstagarnas säkerhet och hälsa inom den del av utvinningsindustrin som utnyttjar borrning[4] och rådets direktiv 92/104/EEG av den 3 december 1992 om minimikrav för förbättring av arbetstagarnas säkerhet och hälsa inom utvinningsindustri ovan och under jord[5]. Utvärderingsrapporten avser enbart EU15-länderna, men kommissionen anser att den även kommer att vara en bra informationskälla för de tolv medlemsstater som har gått med i EU sedan dess när de ska tillämpa direktiven.

Utvinningsindustrin omfattas inte av direktiv 89/654/EEG om minimikrav för säkerhet och hälsa på arbetsplatsen (första särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG). Arbetstagare inom denna sektor kan komma att utsättas för särskilt höga risknivåer, så det finns separata specifika bestämmelser för dem i de båda särdirektiven (direktiv 92/91/EEG och 92/104/EEG) enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet.

Direktiv 92/91/EEG ska tillämpas specifikt när det gäller arbetstagarnas säkerhet och hälsa inom utvinningsindustri där verksamheten inriktas på undersökning och bearbetning av

---

1 I meddelandet *Bättre kvalitet och produktivitet i arbetet: Gemenskapens arbetsmiljöstrategi 2007-2012*, KOM(2007) 62 slutlig, 21.2.2007.

2 Har sänts till kommissionen enligt artikel 12 i direktiv 92/91/EEG och artikel 13 i direktiv 92/104/EEG. Dessa artiklar upphävdes därefter genom direktiv 2007/30/EG. I nästan samtliga medlemsstater deltog arbetsmarknadens parter i utarbetandet av rapporterna. Belgien och Luxemburg har inte lämnat några nationella rapporter.

3 Europeisk statistik över olycksfall i arbetet (ESAW), data om erkända arbetssjukdomar (EODS) samt arbetskraftsundersökningen (LFS) från Eurostat. I den nyligen antagna förordningen (EG) nr 1338/2008 om gemenskapsstatistik om folkhälsa och hälsa och säkerhet i arbetet (EUT L 354, 31.12.2008, s. 70) föreskrivs ett nära samarbete mellan Eurostat och relevanta nationella organ för att data ska samlas in och behandlas på ett harmoniserat sätt i hela EU.

4 EGT L 348, 28.11.1992, s. 9.

5 EGT L 404, 31.12.1992, s. 10.

mineral genom borrhål (onshore och offshore), medan direktiv 92/104/EEG omfattar de återstående näringsgrenarna av utvinningsindustrin, dvs. undersökning och bearbetning av mineral i gruvor och stenbrott ovan eller under jord.

Enligt artikel 1.2 i direktiven 92/91/EEG och 92/104/EEG ska direktiv 89/391/EEG tillämpas fullt ut på de områden som täcks av dessa båda direktiv.

Eftersom de båda direktiven på många sätt tillämpas likartat rent praktiskt, kommer de endast att anges individuellt i rapporten om det är en viss aspekt av respektive direktiv som behöver behandlas.

2. RÄTTSVERKAN

Medlemsstaternas nationella rapporter visar att direktiven har haft en formell verkan (rationalisering och kodifiering) i samtliga medlemsstater, vilket har lett till att de har konsoliderat och uppdaterat den befintliga lagstiftningen.

Vad gäller den materiella inverkan hade de flesta medlemsstaterna redan lagstiftning inom det här området, men genom direktiven infördes viktiga nya begrepp (som arbetarskyddsdokumentet) i den nationella lagstiftningen. I en medlemsstat, nämligen Irland, fick införlivandet av direktiven till följd att överträdelser av lagstiftningen inom det här området, som tidigare enbart hade varit av civilrättslig karaktär, nu även blev straffrättsliga överträdelser.

3. INFORMATIONSINSATSER OCH KOMPLETTERANDE ÅTGÄRDER

De nationella åtgärderna för att införliva direktiven har offentliggjorts i samtliga medlemsstater och informationskampanjer har anordnats, vilka har omfattat aktiviteter som spridning av broschyrer, riktlinjer och pressmeddelanden samt seminarier och konferenser för att utbilda myndigheter, arbetsgivare och arbetstagare i de begrepp som tas upp i direktivet. I vissa fall fick de berörda företagen den här informationen direkt.

Arbetsmarknadens parter informerade om reglerna genom dokumentation (t.ex. handledningar med exempel på god praxis) samt utbildning i form av konferenser och seminarier.

Generellt sett anses de här informationskampanjerna ha varit tillfredsställande: de har bidragit till att öka kunskaperna om reglerna och hjälpt företagen att utveckla en kultur för att förebygga arbetsolycksfall och arbetssjukdomar.

4. INFÖRLIVANDET

Trots det ingående samråd som anordnats med arbetsmarknadens parter om de båda direktiven och det enhälliga beslutet i rådet underlät ungefär hälften av medlemsstaterna att införliva direktiven före tidsfristernas utgång. Kommissionen inledde överträdelseförfaranden mot dessa medlemsstater enligt artikel 226 i EG-fördraget, vilket i vissa fall ledde till domar i EG-domstolen innan införlivandet hade slutförts.

Om man analyserar den nationella lagstiftningens överensstämmelse med EG-direktiven ser det ut som att direktivens krav, med vissa undantag, generellt sett har införlivats på ett korrekt

sätt. Vissa brister kunde konstateras när det gäller arbetsgivares ansvar i de fall då det förekommer arbetstagare från flera olika företag (artikel 3.3 i direktiven), hälsokontroll (artikel 8 i direktiven), undantag för utvinning genom muddring (artikel 12 i direktiv 92/104/EEG) samt vissa punkter i bilagorna där det skydd som ges inte har uppfyllt minimikraven i direktiven.

5. INSATSER PÅ PLATS: DEN PRAKTISKA TILLÄMPNINGEN AV DE BÅDA DIREKTIVEN

Huvudsakliga aspekter

Många olika företag är verksamma inom utvinningsindustrin. Här finns båda stora och små företag och de har mycket olika särdrag. Inom sektorn för offshoreborrning är t.ex. företagen i första hand stora internationella bolag, medan det finns många små, familjeägda företag inom sektorerna för brytning och utvinning av dekorationssten. Varje kategori av företag har sina olika särdrag och en arbetsmiljöpolicy som är anpassad till just deras situation.

Trots de insatser som har gjorts för att förbättra arbetstagarnas hälsa och säkerhet är utvinningsindustrin fortfarande en högrisksektor, både när det gäller arbetsolycksfall och arbetssjukdomar.

Enligt en studie som det hänvisades till i den oberoende expertrapporten[6] orsakas ca 10 procent av gruvolyckorna (direktiv 92/104/EEG) av tekniska brister, t.ex. utrustning som inte uppfyller standard, medan de resterande 90 procenten beror på organisatoriska brister, t.ex. oklara order och arbetstagarnas felbedömningar av risker.

En utvärdering av stora och medelstora företag inom utvinningsindustrin visar att det generellt sett inte förekommer några större skillnader mellan olika medlemsstater eller näringsgrenar inom utvinningsindustrin vad gäller de huvudsakliga minimikrav för säkerhet som fastställs i direktiven. Tillämpningen förefaller i stort sett vara tillfredsställande i fråga om arbetsskyddsdokumentet, den samordnande arbetsgivarens ansvar, arbetstagarnas utbildning och tillsyn samt säkerhetsåtgärderna för nödsituationer.

Å andra sidan saknar mindre företag ofta de ekonomiska resurser och kunskaper som krävs för att kunna driva en effektiv arbetsmiljöpolicy. Av de nationella rapporterna att döma förefaller det ändå inte som om medlemsstaterna har antagit några särskilda regler för att täcka in de små och medelstora företagens särdrag, frånsett t.ex. myndigheternas ansträngningar för att förbättra och rationalisera vissa administrativa förfaranden för små och medelstora företag. Medlemsstaterna har även anordnat särskilda informationskampanjer för små och medelstora företag. I en medlemsstat (Portugal) får små företag som har gjort bra ifrån sig inom arbetsmiljöområdet betala lägre sociala avgifter och försäkringspremier.

Vissa proaktiva förebyggande åtgärder har visat sig vara effektiva för att minska antalet olycksfall.

---

[6] Gerhard Czuck, *Prevention 2000 Plus: A successful prevention strategy for better S & H at work in small and middle-sized enterprises*, vid ISSA/Chamber of Mines-konferensen *Gruvor och stenbrott: Att förebygga arbetsskador och arbetssjukdomar*, Sandtons konferenscenter, Sydafrika, den 19-21 maj 2003.

Det handlar t.ex. om utbildning som baseras på incidenter (dvs. händelser där farliga arbetsförhållanden nästan har lett till en olycka) där de involverade arbetstagarna får berätta sin historia samt bilder av barn på arbetsplatsen med säkerhetsrelaterade budskap till föräldrar som arbetar inom utvinningsindustrin. I vissa fall kontaktas arbetstagarnas familjer per telefon för att klargöra hur viktigt det är med arbetsmiljöåtgärder på arbetsplatsen.

De företag som bedriver utvinning genom borrhål (direktiv 92/91/EEG) är framför allt stora och medelstora. Bedömningen på plats visade att de olika företag som är verksamma i olika medlemsstater har en ganska likartad arbetsmiljöledning. Generellt sett är de medvetna om de specifika riskerna inom sektorn och även konkurrenter delar i allmänhet med sig av information som rör arbetsmiljön. Den dagliga arbetsmiljöledningen omfattar möten, övervakning och sådana arbetstillstånd som krävs för arbetsuppgifter som omfattar särskilt riskfyllda situationer enligt direktivet[7].

Företag som bedriver gruvdrift genom dagbrytning av kol, metallmalmer och industrimineraler (direktiv 92/104/EEG) är företrädesvis stora företag som ofta använder automatiserade processer. De anser normalt att arbetsmiljöåtgärder kan generera vinster och inte bara kostnader, och att kostnaderna generellt sett är lägre än kostnaderna för arbetsolycksfall och arbetssjukdomar. Dessa företag ser det ofta som en stor utmaning att övertyga sina arbetstagare om hur viktigt det är med arbetsmiljöåtgärder. Företag som bedriver utvinning av dekorationssten är däremot i första hand små och medelstora företag. Här rör det sig ofta om familjeägda företag som har tre–tio arbetstagare, manuella processer är vanligt förekommande och arbetstagarna är mer direkt exponerade för risker som damm och fallande sten. Risken är stor att de små och medelstora företagen uppfattar arbetsmiljöåtgärderna som en påfrestande börda och inte genomför direktivets krav fullt ut.

RUTA: Små och medelstora företag behöver få mer stöd för att införa en effektiv arbetsmiljöpolicy. Detta stöd bör tillhandahållas av medlemsstaterna så att det utformas effektivt utifrån de berörda företagens särdrag. Medlemsstaterna bör ta med denna fråga i sina nationella strategier som ska antas inom ramen för gemenskapens arbetsmiljöstrategi (2007–2012).

Förhållanden på arbetsplatsen

Enligt artikel 3.1 a i de båda direktiven ska arbetsgivaren vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa arbetstagarnas hälsa och säkerhet genom att se till att arbetsplatsen är utformad, byggd och utrustad så att arbetstagarna kan utföra sina arbetsuppgifter utan att äventyra sin och/eller andra arbetstagares säkerhet eller hälsa, samt att detta mål även säkerställs under igångsättning, drift och underhåll.

Företag inom utvinningsindustrin förefaller generellt sett att följa dessa bestämmelser vad gäller olycksförebyggande åtgärder, men däremot förekommer det skillnader mellan företagen inom de olika medlemsstaterna vad gäller de potentiella negativa långsiktiga hälsoeffekterna. De problem som det handlar om här kan vara felaktiga arbetsställningar, gammal utrustning, manuellt handhavande av tung utrustning eller avsaknad av rätt skydd mot ohälsosamma yttre förhållanden, som mycket höga eller låga temperaturer, fukt, buller, vibrationer eller damm. En del av dessa problem beror på att det kan vara väldigt kostsamt och/eller i en del fall

[7] Punkt 2.8, del A, i bilagan till direktiv 92/91/EEG. Punkt 1.8, del A, i bilagan till direktiv 92/104/EEG innehåller likartade bestämmelser.

orsaka praktiska problem att modernisera utrustningen eller att de berörda arbetstagarna kan sakna utbildning.

Det ser ganska positivt ut när det gäller utvinning genom borrhål (direktiv 92/91/EEG) där gammal utrustning regelbundet ersätts med ny, situationen på riskfyllda arbetsplatser förbättras genom mekaniska processer samt åtgärder vidtas för att reducera buller och förorenande ämnen.

Arbetstagarnas kvalifikationer

Enligt 3.1 c i de två direktiven ska arbetsgivaren vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att arbete som innebär särskilda risker endast anförtros kompetent personal och utförs enligt givna instruktioner.

Bedömningen på plats visade att företag normalt har regler för vilka kvalifikationer som behövs för att utföra vissa arbetsuppgifter.

För utvinning genom borrhål (direktiv 92/91/EEG) finns det bestämmelser inom offshoresektorn om att arbetstagare måste ha genomgått utbildningar för att utföra vissa arbetsuppgifter eller uppgifter i samband med nödsituationer. Flera medlemsstater och företag kring Nordsjön arbetar för att få till stånd överenskommelser om utbildningskrav, vilket kommer att främja en fri rörlighet för arbetstagare.

RUTA: De nationella myndigheterna och arbetsmarknadens parter inom utvinningsindustrin uppmuntras att öka sina ansträngningar för att nå en överenskommelse om utbildningskraven för arbetstagare i EU, beroende på riskens omfattning och/eller karaktär. Här skulle rådgivande kommittén för arbetsmiljöfrågor och dess ständiga arbetsgrupp för gruvor och annan utvinningsindustri kunna vara till hjälp.

Arbetarskyddsdokumentet

Enligt artikel 3.2 i direktiven, som har liknande ordalydelse, ska arbetsgivaren se till att ett arbetarskyddsdokument upprättas och hålls aktuellt. Av detta dokument ska det framför allt framgå att i) de risker som arbetstagarna utsätts för på arbetsplatsen har inventerats och bedömts, ii) tillfredsställande åtgärder för att uppnå målen i direktivet kommer att vidtas, och iii) arbetsplatsen och utrustningen är utformade, används och underhålls på ett säkert sätt.

Det konstaterades att såväl stora företag som små och medelstora företag normalt utarbetar ett arbetarskyddsdokument. Men alla företag lägger inte samma vikt vid det och det förekommer betydande skillnader i fråga om dokumentets längd och innehåll. Mycket små företag förefaller inte heller uppdatera sina arbetarskyddsdokument regelbundet. Generellt sett verkar arbetarskyddsdokumenten omfatta alla på företaget, inklusive entreprenörer och egenföretagare.

Arbetarskyddsdokumentets fördelar är allmänt erkända och riskbedömningarna bidrar till att förbättra förebyggandet av arbetsolycksfall och arbetssjukdomar. De berörda arbetstagarna tar ofta initiativ till att arbetarskyddsdokumentet uppdateras, t.ex. genom arbetsblad där de antecknar de risker som de stöter på. Arbetarskyddsdokumenten kan behöva uppdateras efter olycksutredningar, rapporter och ingående analyser av incidenter samt diskussioner med arbetstagarna. I samband med dessa diskussioner kan de också presentera idéer till hur situationen kan förbättras.

Vissa tillsynsorgan deltar i arbetet för att harmonisera arbetarskyddsdokumenten, t.ex. i form av en standardmall. Enligt direktiv 92/91/EEG (utvinning genom borrhål) har t.ex. borrentreprenörer i Nordsjöområdet utarbetat en gemensam mall till ett arbetarskyddsdokument i samråd med tillsynsorganen i de berörda länderna[8]. På så vis kommer det inte att behöva utarbetas några nya dokument när t.ex. en borrplattform flyttas över en nationsgräns för att utföra likartade arbetsuppgifter (om inte arbetsförhållandena ändras), vilket underlättar för såväl de berörda företagen som tillsynsorganen.

Arbetstagarrepresentanterna kan spela en viktig roll för ett företags arbetsmiljöpolicy. Vid bedömningen på plats konstaterades att samråd normalt förekommer med arbetstagarna eller arbetstagarrepresentanterna, men inte alltid och inte i samma utsträckning. Utvärderingen visade också att arbetstagarrepresentanterna i vissa fall inte gärna ville utnyttja sitt inflytande. Enligt utvärderingen kan detta bero på bristande utbildning eller erfarenhet när det gäller företagets övergripande arbetsmiljöpolicy: vissa arbetstagarrepresentanter är kanske särskilt inriktade på att lösa praktiska problem – som lönenivåer, arbetstid och anställningstrygghet – och har mindre erfarenhet när det handlar om att införa ett säkerhetstänkande på ett företag.

RUTA: För att främja att det utarbetas effektiva arbetarskyddsdokument och upprättas ett säkerhetstänkande på företagen krävs det mer praktiskt inriktad information, särskilt hos de små och medelstora företagen, och en ökad medvetenhet om arbetarskyddsdokumentens betydelse bland arbetstagarrepresentanterna.

Entreprenörer och egenföretagare

I artikel 3.3, som är identisk i de båda direktiven, föreskrivs att om arbetstagare från flera företag samtidigt uppehåller sig på samma arbetsplats, ska varje arbetsgivare ansvara för samtliga förhållanden som han har inflytande över. Den arbetsgivare som har ansvaret för arbetsplatsen ska dessutom samordna alla åtgärder som avser arbetstagarnas säkerhet och hälsa samt fastställa dem i arbetarskyddsdokumentet.

Utvärderingen visade att underentreprenörer anlitas i allt större utsträckning och att arbetet inte alltid samordnas på ett tillfredsställande sätt. Men företag som anlitar underentreprenörer brukar normalt kontrollera deras erfarenhet och kunskaper om arbetsmiljökraven. Generalentreprenören kan också erbjuda obligatorisk säkerhetsutbildning som uppdateras med jämna mellanrum.

Det verkar ibland uppstå problem på grund av bristande utbildning hos arbetstagare som underentreprenörer hyr in för tidsbegränsade anställningar eller säsongsarbete och detta skulle kunna förklara att denna grupp drabbas av fler arbetsolycksfall. Det förefaller emellertid vara färre problem med underentreprenörer inom detta område än inom andra högrisksektorer, som byggnadssektorn.

RUTA: Kommissionen kommer att undersöka specifika problem som rör underentreprenörer med tanke på de problem som uppstår med underentreprenörer inom utvinningsindustrin och andra sektorer och i enlighet med det som har tillkännagetts i gemenskapens strategi för 2007–2012. God praxis inom denna sektor skulle kunna vara till fördel även för andra sektorer och kan främjas genom rådgivande kommittén för arbetsmiljöfrågor, dess ständiga arbetsgrupp för gruvor och annan

[8] Danmark, Tyskland, Nederländerna, Norge och Storbritannien.

utvinningsindustri och den branschspecifika dialogkommittén för utvinningsindustrin på EU-nivå.

Brandsläckning och räddningsutrustning

I artiklarna 4 och 5, som är identiska i de båda direktiven, fastställs specifika minimikrav om skydd mot brand, explosion och hälsofarliga luftföroreningar samt utrymnings- och räddningsutrustning.

I praktiken förefaller dessa krav generellt sett vara uppfyllda, vilket beror på att det har installerats brandsläckare och anordnats brandövningar och särskilda brand- och/eller räddningsteam. Ibland installeras friktionsdetektorer på bandtransportörer för att förhindra överhettning.

Utöver uppsamlingsstationer och räddningskammare finns det ofta transportmöjligheter i beredskap (ambulanser och helikopter) för räddningsaktioner. Erfarenheterna har visat hur viktigt det är med utrymnings- och räddningsutrustning, vilket även omfattar räddningsteam, som ofta måste arbeta under extremt farliga förhållanden, t.ex. just efter en explosion.

Hälsokontroll

I artikel 8 i direktiven fastställs att arbetstagare ska genomgå hälsokontroll innan de ges arbetsuppgifter inom utvinningsindustrin och därefter med regelbundna mellanrum. I direktiven konstateras också att dessa åtgärder ska fastställas enligt nationell lagstiftning och/eller praxis.

Hälsokontrollen av arbetstagarna utförs generellt sett i enlighet med direktivens krav. Den utförs oftast av företagsläkare snarare än allmänläkare och kan även omfatta annat än rena arbetsmiljöfrågor, som antirökkampanjer och kostrådgivning. I vissa medlemsstater föreskrivs en uppföljning för pensionerade arbetstagare (t.ex. för f.d. kolgruvearbetare med fem års mellanrum).

Tillsyn

I de flesta medlemsstater ansvarar arbetsmiljöinspektionen för tillsynen av den nationella lagstiftning som antagits för att införliva direktiven. Men i vissa medlemsstater är det inte arbetsmiljöinspektionen som ansvarar för utvinningsindustrin: i stället har det inrättats särskilda organ som ska övervaka sektorn, vilket ofta beror på sektorns relativa betydelse för ekonomin och de särskilda risker som den innebär. Tillsynsmyndigheter som ansvarar för att kontrollera arbetsmiljön skulle kanske med fördel kunna samordna sin verksamhet och utbyta information, inklusive know-how, eftersom olika avdelningar kan arbeta med olika delar av gemenskapens arbetsmiljöregelverk och har kanske inte en helhetsbild. Det kan t.ex. vara så att arbetsmiljöinspektionen ansvarar för tillsynen av ramdirektiv 89/391/EEG medan gruvmyndigheten sköter tillsynen av direktiv 92/91/EEG och 92/104/EEG.

Större företag har ofta de ekonomiska och organisatoriska resurser som krävs för att införa en effektiv arbetsmiljöpolicy och har normalt regelbunden kontakt med tillsynsmyndigheterna.

RUTA: Det kan finnas flera olika tillsynsmyndigheter som ansvarar för tillsynen av den nationella lagstiftning som gäller för utvinningsindustrin i medlemsstaterna. Det ömsesidiga samarbetet och informationsutbytet mellan dessa organ bör förbättras, så att

samtliga arbetsmiljöaspekter täcks in helt. Här skulle yrkesinspektörskommittén[9] kunna vara till hjälp.

6. ALLMÄN BEDÖMNING

6.1. De viktigaste positiva effekterna av de två direktiven

Medlemsstaterna framhöll i sina nationella rapporter de båda direktivens positiva effekt när det gäller att göra företagen mer medvetna om arbetsmiljöfrågor, framför allt genom riskbedömningen och arbetarskyddsdokumentet, vilket har stimulerat företag att prioritera arbetsmiljöåtgärder och förebyggande åtgärder. De åtgärder som föreskrevs i direktiven ansågs vara tillräckligt uttömmande och generella för att man på ett flexibelt sätt skulle kunna hantera de risker som uppstår i de berörda företagen. En annan fördel som har konstaterats var att de EU-omfattande minimikraven motverkade att företagen i fråga konkurrerade utifrån arbetsmiljöstandarder, eftersom samma krav gällde för alla.

En viktig effekt av direktiven var att det blev en övergång till en övergripande arbetsmiljöpolicy i företagen. Bestämmelserna om att samordna arbetsmiljöåtgärder om arbetstagare från flera företag uppehåller sig på samma arbetsplats ansågs också vara en viktig positiv nyhet som hade införts genom direktiven.

Hälso- och säkerhetsförhållandena på små och medelstora företag som framför allt har sin verksamhet i mindre stenbrott förefaller till viss del ha förbättrats tack vare direktiv 92/104/EEG (om gruvdrift); företag i denna kategori verkar inte ha brytt sig om denna fråga innan direktivet antogs.

6.2. De största problemen med tillämpningen

Som tidigare har nämnts har det generellt sett framhållits hur positivt det har varit med de båda direktivens flexibilitet, även om detta kan innebära att företag anser att det är svårt att avgöra exakt vilken arbetsmiljönivå som krävs samt att tillämpa direktivens bestämmelser i praktiken. I rapporten framhålls också att den handlingsfrihet som medlemsstaterna får genom direktiv 92/91/EEG kan leda till att det tillämpas på olika sätt i medlemsstaterna, vilket i sin tur kan resultera i situationer där vissa förhållanden kanske godtas i en medlemsstat, men inte i en annan.

Arbetsgivarna påpekar att i vissa fall utgör arbetarskyddsdokumentet en dubblering av de handlingar som krävs för att t.ex. få gruvtillstånd. Detta problem kan vara kopplat till genomförandet av direktiven i medlemsstaterna och skulle kunna lösas genom att man kombinerar de olika handlingar som krävs för olika verksamheter inom utvinningsindustrin, förutsatt att de uppfyller arbetarskyddsdokumentets krav fullt ut.

RUTA: För att minska byråkratin skulle medlemsstaterna kunna överväga att kombinera arbetarskyddsdokumentet och andra handlingar som krävs för olika verksamheter inom utvinningsindustrin för att företag inte ska behöva utarbeta flera olika likartade handlingar.

---

[9] Kommissionens beslut av den 12 juli 1995 om inrättande av en yrkesinspektörskommitté (EGT L 188, 9.8.1995, s. 11).

De små och medelstora företagen förefaller uppenbarligen att se tillämpningen av kraven i direktiven enbart som en börda. De fokuserar sannolikt på kostnaderna för olycksförsäkring och förebyggande åtgärder och bortser gärna från dolda framtida kostnader som mycket väl skulle kunna bli högre, t.ex. kostnader på grund av produktionsförluster samt kostnader för utrustning och en omorganisation som krävs på grund av arbetsolycksfall och arbetssjukdomar.

De nationella rapporterna och bedömningen på plats visar att det finns en tendens hos arbetsgivarna i vissa medlemsstater att undvika att rapportera alla olycksfall som borde rapporteras. Anledningarna till att de undviker detta kan hänga samman med företagets image eller att de vill undvika avtalsböter. Detta innebär att myndigheterna inte kommer att ha någon fullständig bild av situationen inom den berörda sektorn och därför inte kan säkerställa att arbetsmiljön förbättras. Underlåtenhet att rapportera olycksfall är ett problem som behöver behandlas i samband med att man förbättrar tillsynsmyndigheternas arbetssätt.

De nationella rapporterna visar också att arbetsgivare kan undvika att modernisera utrustning på grund av kostnaderna. Vid bedömningen på plats konstaterades att vissa arbetsgivare tenderar att prioritera miljöhänsyn framför skyddet av arbetstagarna.

Tillsynsorganen verkar ofta behandla små och medelstora företag på samma sätt som större företag, utan att ta någon hänsyn till att de mindre företagen ofta har begränsade resurser och vissa särdrag. Vid en olycka kan den potentiella skadan på ett stort företags offentliga image ha större avskräckande effekt än böter. Enligt vissa arbetsgivare lägger tillsynsorganen alltför stort fokus på säker utrustning och inriktar sig inte tillräckligt på att utbilda arbetstagarna (organisatoriska aspekter, utbildning och främjande av en säkerhetskultur).

Samråd genomförs generellt sett med arbetstagarna under vissa faser av utarbetandet och/eller användningen av arbetarskyddsdokumentet, men i varierande omfattning och inte på något systematiskt sätt. I direktiven föreskrivs att samråd med deltagarna ska vara ett krav, men detta verkar sällan uppfyllas fullt ut.

7. HUR VERKNINGSFULL ÄR LAGSTIFTNINGEN?

Det är svårt att bevisa att det finns ett objektivt samband mellan direktivens tillämpning i utvinningsindustrin och förbättringarna i fråga om arbetsolycksfall och arbetssjukdomar. Varje försök försvåras av att olycksfall och arbetssjukdomar uppstår till följd av många andra faktorer än dem som täcks in av direktivens regler.

Det ska också konstateras att arbetssjukdomar ofta diagnostiseras långt efter det att arbetstagaren exponerades för riskfaktorn och att direktiven innehåller en del nya bestämmelser, medan andra bestämmelser har byggts på befintliga nationella bestämmelser. Det är därför inte lätt att bedöma vilka konsekvenser som direktiven har haft.

Som tidigare har nämnts är utvinningsindustrin fortfarande en högrisksektor, trots de insatser som har gjorts.

a) Konsekvenser för arbetsolycksfall och arbetssjukdomar

Inom utvinningsindustrin finns det stora risker vad gäller arbetsolycksfall. Sektorn har en betydligt högre incidens[10] för arbetsolycksfall än genomsnittet av alla näringsgrenar: När det gäller olycksfall som leder till mer än tre sjukdagar ligger den på mer än det dubbla (5 500 jämfört med 2 500) och den är nästan fem gånger så hög (14 jämfört med 3) sett till antalet dödsolyckor[11]. Intressant nog visar skattningar från 1986[12] att incidensen för dödsolyckor var betydligt högre år 1986 (100 jämfört med 14 år 2005), så antalet olycksfall ser ut att ha minskat markant från 1986 till 2005, den period då direktiven trädde i kraft.

Statistik[13] visar att en fallande eller rasande yttre faktor (t.ex. en underjordisk tunnel som rasar) är den främsta orsaken till olycksfall, inklusive dödsolyckor, och utgör 25 procent av det sammanlagda antalet, medan olycksfall som bränder och explosioner – kanske lite oväntat – står för en mindre andel (dvs. under 5 procent). Men dessa siffror avser *den senaste händelsen som avvek från det normala och ledde direkt till olyckan*: denna senaste händelse kan i sin tur ha utlösts av andra händelser, det kan t.ex. vara en brand eller en explosion i en gruva som fick en tunnel att rasa. I så fall kommer endast tunnelraset att registreras som senaste händelse, fastän branden eller explosionen mycket väl kan ha varit den ursprungliga orsaken.

RUTA: Ständiga arbetsgruppen för gruvor och annan utvinningsindustri bör verka i nära samarbete med den branschspecifika dialogkommittén för utvinningsindustrin på EU-nivå när det gäller olycksfall och olycksorsaker.

Utvinningsindustrin är den näringsgren som har absolut högst incidens för arbetssjukdomar, till och med jämfört med andra högrisksektorer: incidensen var 1 949 jämfört med 134 för byggnadssektorn, 41 för jordbruk och 29 för transport. Sektorn har också högst incidens för andningssjukdomar av alla näringsgrenar[14].

Sedan direktiven antogs har företagen blivit mer medvetna om arbetsmiljöfrågor, de är bättre organiserade inom det här området och mekaniseringsgraden är högre, vilket totalt sett bör leda till färre olycksfall och arbetssjukdomar. Antalet olycksfall och arbetssjukdomar ligger fortfarande på en hög nivå, vilket ofta beror på flera olika faktorer:

– Små och medelstora företag, som verkar vara i majoritet inom den här sektorn, har en större andel olycksfall än stora företag.

– Arbetsgivare inom mindre företag har ofta sämre kunskaper om arbetsmiljöfrågor.

– Arbetstempot har drivits upp.

– Arbetsgivare fokuserar ibland på produktivitet eller miljö snarare än på skyddet av arbetstagare.

---

10 Incidensen enligt ESAW-metodologin är antalet arbetsolycksfall per 100 000 sysselsatta arbetstagare.

11 Källa: *Causes and circumstances of accidents at work in the EU* från GD EMPL och Eurostat, fig. 1.11, s. 25; data från Eurostats ESAW- och arbetskraftsundersökning (LFS) för 2005.

12 Källa: P.A. Walker, *Mining and quarrying in the European Economic Community, the safety and health aspects*, i *Safety and health in mining and quarrying industries: Proceedings of a symposium held in Luxembourg 10 to 12 September 1986*, 1988, s. 7–8.

13 Källa: Uppgifter från ESAW fas III, 2005, Eurostat.

14 Källa: Eurostat EODS 2005.

– I vissa medlemsstater finns det fler ungdomar och/eller invandrare bland arbetstagarna och den sistnämnda gruppen har ofta språkproblem.

b) Konsekvenser för produktivitet, sysselsättning och konkurrenskraft

De flesta medlemsstater har inte lämnat någon information om direktivens konsekvenser för produktivitet, sysselsättning och konkurrenskraft. Vissa medlemsstater[15] anser att åtgärderna i direktiven har främjat produktivitet och konkurrenskraft.

I de nationella rapporterna framhålls att tillämpningen av direktiven stimulerar till förbättringar i arbetsmiljön, vilket leder till att arbetet blir mer attraktivt för arbetstagarna och ökar produktiviteten. Ett lägre antal olycksfall ger en lägre frånvaroprocent och arbetsfrånvaron är något som orsakar stora förluster för ekonomin alldeles frånsett det mänskliga lidande det orsakar.

8. FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR

Eftersom direktiven utarbetas så att de är allmänt hållna, har det föreslagits att praktiska riktlinjer, bästa praxis eller annan information skulle kunna utvecklas och spridas för att klargöra vilka krav som gäller enligt direktiven.

När det gäller arbetarskyddsdokumentet understryks det i utvärderingen att det finns ett behov av mallar för viss industri. Det gäller i första hand mindre industrier, t.ex. sådana som är verksamma med att utvinna dekorationssten. Detta bidrar till att förbättra arbetsmiljön, eftersom det gör det lättare för företag att utarbeta arbetarskyddsdokumentet och hjälper dem att hitta metoder för att utvärdera och införa de förbättringar som behövs.

Vad gäller tillämpningen skulle det bli lättare att kommunicera med de berörda företagen om tillsynsorganen hade specialiserad personal: i så fall skulle förslagen bli mer övertygande och företagen vara mer benägna att ta till sig dem. Detta kan även vara betydelsefullt för näringsgrenar som står inför komplexa driftsutmaningar. Arbetsinspektionerna förefaller ofta vara underbemannade, vilket gör att det inte är möjligt att göra en inspektion på varje företag t.ex. en gång om året. Företagen påpekar att arbetsinspektioner ofta fokuserar på att hitta brister och inte kommer med förslag om hur situationen skulle kunna förbättras, även om det finns ett behov av praktiska förslag med tanke på att direktiven är allmänt hållna. Det har ändå kommit fram att arbetsinspektionerna utarbetar nya tillämpningsmetoder för direktiv 92/91/EEG, med granskningar av särskilda frågor som arbetstid och räddningsaktioner.

Det förekommer problem i samband med att arbetsplatser flyttas över nationsgränserna, eftersom direktiven tillämpas på olika sätt i de olika medlemsstaterna. Här avser kommissionen att fortsätta sina ansträngningar för att övervaka hur direktiven har följts i införlivandelagstiftningen samt vid behov inleda överträdelseförfaranden om de nationella bestämmelserna inte följer EG-direktiven så att detta kan rättas till. I direktiven föreskrivs emellertid minimikrav och medlemsstaterna får anta eller ha striktare åtgärder[16].

---

15 Grekland och Portugal.

16 Artikel 1.3 i ramdirektivet 89/391/EEG. Se även punkt 17 i domstolens dom i mål C-84/94, Förenade kungariket mot Europeiska unionens råd, REG. 1996, s. I-5755.

Det har även kommit förslag till ytterligare EU-övergripande harmonisering inom den här sektorn, vilket skulle främja att det införs lika villkor samt underlätta förflyttningar av personer och utrustning över nationsgränserna. Ett annat förslag är att minska den administrativa bördan för företag beroende på hur direktiven tillämpas eller införlivas i medlemsstaterna. Som ett led i ett pågående åtgärdsprogram som lades fram av kommissionen för att minska de administrativa bördorna för företag[17] uppmanas medlemsstaterna att minska den här typen av bördor för företag och att sätta ambitiösa mål för detta.

Vad gäller möjliga ändringar av direktiv 92/104/EEG (om gruvdrift) har följande förslag lagts fram:

– Att lyfta ut kolbrytningen från utvinning och brytning av andra mineral på grund av de specifika problem som finns inom dessa båda sektorer. Ett annat förslag var att tillhandahålla praktisk vägledning specifikt för varje kategori av gruvdrift i stället för att ändra direktivet.

– Att införa mer detaljerade bestämmelser om operatörsskydd när det gäller risker som odetonerade sprängämnen och dolda sprängämnen i stenhögar som ska transporteras bort, tillfällig installation av trygga zoner eller säkerhetskammare i tunnlar där det genomförs förberedelse- eller utvecklingsarbeten fram till dess att permanenta utrymningsvägar installeras samt montering av brandsläckare och självräddningsutrustning i fordon.

Eftersom dessa praktiska förslag är av teknisk art kommer de att diskuteras med Ständiga arbetsgruppen för gruvor och annan utvinningsindustri för att bedöma om det behöver göras någon teknisk anpassning av direktivet (artikel 11 i direktiv 92/104/EEG).

9. SLUTSATSER

Även om tillämpningen av de båda direktiven i de 15 berörda medlemsstaterna förefaller vara relativt tillfredsställande och olycksrisken inom utvinningsindustrin har sjunkit, ligger antalet olycksfall och arbetssjukdomar fortfarande kvar på en oacceptabelt hög nivå och arbetstagarna utsätts fortfarande för stora risker inom den här sektorn.

I gemenskapens strategi för 2007–2012 uppmuntras medlemsstaterna att förbättra situationen genom att anta nationella strategier där kvantitetsmål sätts upp för att minska antalet arbetsolycksfall och arbetssjukdomar. De bör vara inriktade på de branscher och företag som visar de sämsta resultaten, som utvinningsindustrin, och fokusera på de vanligaste riskerna och de mest sårbara arbetstagarna.

Liksom inom andra sektorer ser det ut som om det går en klar skiljelinje mellan olika kategorier av företag: de större företagen, särskilt inom borrningssektorn, har relativt bra resultat, medan små och medelstora företag, framför allt inom sektorn för utvinning av dekorationssten, inte verkar ha samma förutsättningar att införa en effektiv arbetsmiljöpolicy.

Företagen behöver uppenbart prioritera arbetsmiljön högre. Frånsett sociala/etiska överväganden finns det viktiga ekonomiska skäl till att företag bör införa en policy för att förhindra olycksfall och arbetssjukdomar. En väl genomförd förebyggande verksamhet ger uppenbara ekonomiska fördelar: företagen måste bli medvetna om att de inte bara behöver

[17] KOM(2007) 23.

väga in kostnaden för försäkringspremier och förebyggande åtgärder, utan även mer indirekta kostnader för olycksfall och arbetssjukdomar (som kostnaderna för arbetstagarens ersättare, produktionsförlusten och den skada som en negativ offentlig image orsaker), som sannolikt är betydligt högre. Om man ser det så här pragmatiskt förefaller investeringarna i förebyggande åtgärder vara förhållandevis små och i så fall kan företagen kanske vara mer benägna att satsa på dem. Medlemsstaterna behöver gå in mer aktivt för att öka företagens medvetenhet om sådana aspekter.

Kunskapen om arbetsmiljöfrågor behöver fördelas jämnare mellan företag av olika kategorier och storlekar. Detta kunde vara en uppgift för medlemsstaterna, som skulle kunna ta itu med det genom att dra upp riktlinjer samt bistå och utbilda framför allt mindre företag i hur man driver en effektiv arbetsmiljöpolicy. För att komma framåt inom detta område skulle rådgivande kommittén för arbetsmiljöfrågor och dess särskilda ständiga arbetsgrupp för gruvor och annan utvinningsindustri[18] kunna prioritera frågan om utbildning. Som fastslås i gemenskapens strategi för 2007–2012 kommer kommissionen att behandla de särskilda problem som uppstår vid underentreprenad mer ingående. Erfarenheterna av underentreprenad inom den här sektorn skulle kunna överföras till andra sektorer. I samband med detta bör man tänka på människornas roll och deras begränsningar i en miljö som i allt större grad domineras av avancerad teknik.

Kommissionen anser att denna rapport, som bygger på information från EU-15, även innehåller användbara förslag för de tolv medlemsstater som har gått med i EU sedan dess. Olycksfall i gruvor på senare tid visar att det finns ett behov av att förbättra situationen ytterligare.

En slutsats som kan dras från denna utvärdering är vilken viktig roll som arbetstagarrepresentanterna spelar och vilket behov som finns av att utbyta bästa praxis. Europeiska arbetsmiljöbyrån i Bilbao skulle kunna bistå med att sprida specifik, riktad information, framför allt till de medlemsstater som har gått med i EU på senare tid.

Samtidigt understryker flera medlemsstater att direktiven för närvarande inte behöver ändras, vilket sannolikt beror på att direktiven är allmänt hållna så att de kan tillämpas på en rad olika situationer. Mot bakgrund av den information som har presenterats i denna rapport instämmer kommissionen i att det för närvarande inte finns något behov av att ändra direktiven.

Kommissionen uppmanar rådgivande kommittén för arbetsmiljöfrågor att genom sin ständiga arbetsgrupp för gruvor och annan utvinningsindustri dra slutsatser utifrån denna utvärdering.

[18] Artikel 6.4 i rådets beslut av den 22 juli 2003 om inrättande av en rådgivande kommitté för arbetsmiljöfrågor (EUT C 218, 13.9.2003, s. 1).