Udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes udsættelse for risici på grund af fysiske agenser [1]

(93/C 249/11)

Rådet for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 31. marts 1993 under henvisning til EØF-traktatens artikel 118A at anmode om Det økonomiske og sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's sektion for social-, familie-, uddannelses- og kulturspørgsmål, som udpegede Thomas Etty til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. juni 1993.

Det økonomiske og sociale Udvalg vedtog på sin 307. plenarforsamling af 30. juni 1993 med 92 stemmer for, 48 imod og 7 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Kommissionens forslag ligger i forlængelse af rammedirektivet af 12. juni 1989. Det dækker udsættelse for en række fysiske agenser, som hidtil ikke har været omfattet af EF-direktiver, dog med undtagelse af støj, som allerede er behandlet i et direktiv, der er trådt i kraft.

1.2. Det foreliggende forslag fra Kommissionen skal dække en væsentlig del af risiciene i forbindelse med fysiske agenser og skal ajourføre det tidligere direktiv om støj. Det dækker støj, vibrationer, optisk stråling og elektromagnetiske felter og bølger. Det dækker ikke ioniserende stråling, som længe har været genstand for særskilte detaljerede EF-regler, og heller ikke ikke-auditive følger af støj (herom vil Kommissionen som et første skridt udarbejde en supplerende henstilling). Undtaget fra forslaget er blandt andet også kompression/dekompression, varme- og kuldepåvirkning, fysiske påvirkninger af muskler og skelet, som snarere skyldes arbejdsmetoder end særlige agenser, og heller ikke ulykker i forbindelse med elektricitet er omfattet. Informationsniveauet angående risiciene ved de behandlede agenser — og dermed folks viden om dem — er stærkt varierende; langt den største risiko tillægges dog nu støj og vibrationer, der er anerkendt som agenser, der indebærer en alvorlig erhvervssygdomsrisiko; dog er det også anerkendt, at visse former for optisk stråling indebærer farer (det gælder f.eks. ultraviolette stråler og laserstråler).

1.3. Med hensyn til formen har Kommissionen valgt i selve direktivet at fastlægge de generelle principper vedrørende risikovurdering, måling, begrænsning af eksponeringen, beskyttelse, oplæring, høring og helbredskontrol for så i særlige bilag at anvende disse principper på de fire agenser. Denne fremgangsmåde er valgt i stedet for separate særdirektiver, og den er i overensstemmelse med Europa-Parlamentets beslutning af 13. september 1990, hvori det opfordrede Kommissionen til at udarbejde et direktivforslag vedrørende risici i forbindelse med støj og vibrationer samt eventuelle andre fysiske agenser på arbejdspladsen.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU betragter Kommissionens forslag som et vigtigt supplement til den eksisterende EF-lovgivning om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen og noterer sig, at mange millioner arbejdstagere i EF er berørt af de pågældende risici.

2.2. Samtidig konstaterer ØSU, at der er huller i og forskelle mellem de nationale regler. Det må erkendes, at det er kompliceret at udforme EF-regler, som fastlægger normer, der indebærer måling og kræves efterlevet. Målet er at begrænse risiciene til et acceptabelt niveau, som er fastlagt via EF's demokratiske procedurer.

2.3. ØSU accepterer den form, Kommissionen har valgt at give direktivet.

2.4. Hvad angår det foreslåede retsinstrument vedrørende støj kan ØSU tilslutte sig, at der her er tale om en ajourføring af det eksisterende direktiv 86/188/EØF. ØSU er klar over, at nogle medlemsstater først for nylig har gennemført dette direktiv, og at der derfor i nogen grad savnes erfaringer. Men da Rådet skal genbehandle direktivet før 1. januar 1994, da så mange arbejdstagere er berørt, og da der er sket store tekniske fremskridt siden vedtagelsen af direktivet, er det rimeligt at foretage en revision af det eksisterende instrument. ØSU konstaterer, at bestemmelserne specifikt fokuserer på støjforårsagede høreskader, og gør i den forbindelse opmærksom på, at døvhed forårsaget af støj er nævnt i Kommissionens henstilling af 22. maj 1990 om vedtagelse af en europæisk liste over erhvervssygdomme.

[1] EFT nr. C 77 af 18. 3. 1993, s. 77.

2.4.1. ØSU konstaterer, at forslaget om støj, i modsætning til det allerede eksisterende direktiv 86/188/EØF, omfatter arbejdstagere inden for sø- og luftfart. Denne udvidelse får ganske givet store udgiftsmæssige konsekvenser. Men der foreligger ikke tilstrækkelige informationer om de finansielle virkninger. Forud for senere led i beslutningsprocessen vedrørende dette direktivforslag finder ØSU det vigtigt, at Kommissionen forsyner forslaget med mere fyldestgørende beregninger. I disse beregninger bør naturligvis også indgå samfundets udgifter som følge af helbredsskader, som arbejdstagerne påføres i tilfælde af uændret sikkerheds- og sundhedspolitik.

2.5. ØSU hilser Kommissionens forslag om vibrationer velkommen og finder det særdeles vigtigt, at der gennemføres et EF-direktiv herom. Helbredsskader som følge af vibrationer er også nævnt i Kommissionens henstilling om en europæisk liste over erhvervssygdomme.

2.6. ØSU har drøftet en række vanskeligheder forbundet med vurdering, måling og begrænsning af risiciene for erhvervssygdomme i forbindelse med optisk stråling og elektromagnetiske felter og bølger, men finder det muligt at lade arbejdstagere i disse sektorer omfatte af visse beskyttelsesforanstaltninger. I nogle tilfælde (ultraviolette stråler og laserstråler) er det nødvendigt med særlige foranstaltninger. Der findes allerede enkle, anvendelige foranstaltninger. På forskningens nuværende stade er det muligvis for tidligt at udarbejde regler vedrørende optisk stråling og elektromagnetiske felter og bølger. Men ØSU opfordrer Kommissionen til under hensyntagen til den aktuelle videnskabelige debat at arbejde videre med spørgsmålet, så der senere kan formuleres relevante beskyttelsesforanstaltninger.

2.7. ØSU har gennemgået de generelle foranstaltninger i forslagets Del II og finder, at de stemmer overens med EF's principper for beskyttelse af sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen. ØSU støtter også forslagene i Del III om gennemførelse af passende foranstaltninger vedrørende tilsyn med arbejdstagernes sundhed, vedrørende arbejdsudstyr og -metoder og vedrørende høringsproceduren i artikel 10 (og, ikke at forglemme, bestemmelserne i artikel 14 om dispensationer).

2.8. ØSU er blevet informeret om de divergerende meninger om specifikationen af målniveauerne, nemlig et loftsniveau, hvorudover eksposition skal forhindres; et tærskelniveau, som direktivforslagets beskyttelsesforanstaltninger sigter mod, og et aktionsniveau, hvor der ved hjælp at specifikke foranstaltninger skal gennemføres en passende reduktion.

2.8.1. ØSU accepterer, at Kommissionen betragter tærskelniveauet som et langsigtet mål, men konstaterer, at direktivet også kræver, at risikoen ved eksponering for fysiske agenser begrænses til det lavest opnåelige niveau. Desuden fremgår det ikke klart af direktivets tekst, om tærskelniveauet er et juridisk krav eller ikke.

2.8.2. ØSU henstiller derfor, at Kommissionen reviderer de pågældende formuleringer.

2.9. Dette synspunkt er hovedtemaet i de særlige bemærkninger herunder, hvori direktivets artikler og bilagene om de fire slags fysiske agenser kommenteres. Synspunktet vil også være af relevans i forhold til agenser, der eventuelt optages i direktivet senere.

3. Særlige bemærkninger

3.1. *Artikel 3.3*

3.1.1. Kommissionen bør levere en rettesnor til bestemmelse af højrisikogrupper (f.eks. bestemte erhverv). Dette bør ikke overlades til medlemsstaterne.

3.1.2. Det bør slås fast, at foranstaltningerne til fordel for de særlige risikogrupper udelukkende bør tjene til beskyttelse og ikke må danne grundlag for udvælgelse af arbejdstagere.

3.1.3. ØSU gør opmærksom på, at der kan opstå synergieffekt ved samtidig udsættelse for flere fysiske agenser eller for en fysisk og en kemisk agens.

3.2. *Artikel 15*

3.2.1. Arbejdsmarkedets parter bør inddrages i udarbejdelsen af de supplerende dokumenter.

3.3. *Bilag I: Støj*

3.3.1. Med henvisning til den generelle bemærkning om tærskelniveauet under pkt. 2.8 støtter ØSU Kommissionens forslag om at betragte 75 dB(A) som langsigtet mål. Der kunne dog være grund til, at Kommissionen reviderer den nuværende formulering, som kan virke forvirrende.

3.3.2. Det mellemliggende aktionsniveau har Kommissionen sat til 80 dB(A). ØSU finder, at Kommissionen bør argumentere klarere for den foreslåede reduktion af det hidtidige niveau på 85 dB(A).

3.3.3. ØSU konstaterer, at der ikke foreligger nogen information om, hvordan det vil påvirke udgifterne til sundhedstilsynet, at det mellemliggende aktionsniveau nedsættes fra 85 til 80 dB(A).

3.3.3.1. Kommissionen bør forklare, hvorfor det i dette bilag hedder, at arbejdstagerne »har ret til« sundhedstilsyn, hvor der i andre bilag står »har krav på«.

3.4. *Bilag II: Vibrationer*

3.4.1. ØSU har undersøgt argumenterne for og imod at anvende en anden referenceperiode for vibrationer end for andre fysiske agenser (f.eks. 4 timer i stedet for 8), men kan acceptere Kommissionens valg af 8 timer. Der synes ikke at være nogen tvingende årsag til at behandle vibrationer på anden måde end andre agenser.

3.4.2. Hvad angår helkropsvibrationer mener ØSU, at risikoen i de fleste tilfælde kan reduceres ved hjælp af ergonomiske forskrifter.

3.4.3. Med hensyn til personlige værnemidler mod helkropsvibrationer bemærker ØSU, at sådanne i mange tilfælde, normalt endog uden store omkostninger, kan tilvejebringes i forbindelse med konstruktionen af sæderne på de pågældende maskiner.

Bryssel, den 30. juni 1993.

Susanne TIEMANN

Formand for

Det økonomiske og sociale Udvalg

BILAG

til Det økonomiske og sociale Udvalgs udtalelse

Nedenstående ændringsforslag blev forkastet under debatten, men opnåede over en fjerdedel af stemmerne:

»Hele udtalelsen udgår og erstattes med følgende:

1. **Indledning**

1.1. Kommissionens forslag, der hører under rammedirektiv 89/391/EØF, har til formål at ajourføre det eksisterende direktiv om beskyttelse mod støj (86/188/EØF) og samtidig at indføje denne ajourføring i et underordnet rammedirektiv om beskyttelse af arbejdstager mod risici i forbindelse med udsættelse for en række andre fysiske agenser.

1.2. Forslaget dækker støj, vibrationer, optisk stråling og elektromagnetiske felter og bølger. Med hensyn til form har Kommissionen valgt et direktiv, der forsøger at anvende fælles principper på alle de fire nævnte fysiske agenser (og formentlig senere på andre fysiske agenser). Disse principper omfatter evaluering af risiko, måling, kontrol med eksponering, beskyttelsesforanstaltninger, oplæring, høring, helbredstilsyn, tærskelniveau, aktionsniveau og loftsniveau.

2. **Generelle bemærkninger**

Der skal ikke herske tvivl om, at ØSU ønsker, at arbejdstagerne beskyttes mod risici ved eksponering for fysiske agenser.

Men ØSU mener ikke, at det foreslåede direktiv rummer effektiver midler til at opnå dette. Årsagerne hertil kan kort fremstilles således:

2.1. Forslagets form, som følger af, at man forsøger at anvende et enkelt sæt principper på fire meget forskellige fysiske agenser (hvortil senere kan føjes andre) er utilfredsstillende. Problemer viser sig i manglende overensstemmelse mellem de fire bilag, hvilket skyldes iboende forskelle mellem agenserne og stærkt varierende viden om de forskellige agenser og deres virkninger.

For eksempel kan det virke forvirrende og være svært at have med at gøre, at der er så mange forskellige niveauer. (Det er værd at lægge mærke til, at et lignende direktivforslag om beskyttelse af arbejdstagere mod

risici i forbindelse med udsættelse for kemiske agenser kun beskæftiger sig med en enkelt, ensartet gruppe kemiske agenser, mens reglerne for kræftfremkaldende kemiske stoffer og biologiske stoffer henvises til særdirektiver).

2.2. Forslaget er ikke klart formuleret og kan derfor afstedkomme misforståelser og forskellige fortolkninger hos forskellige myndigheder. De, der skal anvende bestemmelserne i praksis, vil blive usikre på, hvordan de skal gøre det.

F.eks. er det i artikel 5.1 ikke klart, hvad der menes med, at »de risici, der er en følge af eksponeringen for den fysiske agens (skal) nedsættes til det lavest mulige niveau«; ej heller er det klart, hvad der menes med, at »målet er at nedbringe eksponeringen til under det tærskelniveau, der omtales ...«. Kommissionen fastslår, at der her er tale om et langsigtet mål, men der står ikke i selve forslagets tekst og har derfor ingen retlig gyldighed.

2.3. ØSU beklager, at der ikke er gennemført en informativ cost-benefit-analyse. ØSU mener, at kravene vil medføre betydelige omkostninger til gengæld for en tvivlsom forbedring af sundheden på arbejdspladsen, og at de vil gå uforholdsmæssig hårdt ud over små og mellemstore virksomheder, som bliver nødt til at indhente konsulentbistand for at efterleve direktivet. Hertil kommer, at der i teksten i artikel 5 (specielt artikel 5, stk. 2) ikke er taget hensyn til, hvad der er finansielt gennemførligt, skønt dette aspekt er af allerstørstebetydning i mange tilfælde.

2.4. Det bekymrer ØSU, at forslaget vil indføre kontrol med visse fysiske agenser, skønt der ikke synes at foreligge noge videnskabelig begrundelse herfor.

3. **Bemærkninger til særlige dele af forslaget (enkelte fysiske agenser)**

Nedenstående tekniske eksempler på betænkeligheder i forbindelse med de enkelte fysiske agenser, der indgår i forslaget, illustrerer de fremsatte generelle bemærkninger og konklusionen:

3.1. *Støj*

3.1.1. I artikel 10 i direktiv 86/188/EØF hedder det udtrykkeligt, at direktivet skal tages op til fornyet behandling »navnlig under hensyn til den videnskabelige og teknologiske udvikling og på baggrund af de indvundne erfaringer i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv«. ØSU er ikke bekendt med, at der foreligger nogen rapport om sådanne indvundne erfaringer. Det er forståeligt, da direktivet først blev sat i kraft for ret kort tid siden, i nogle medlemsstater endda for meget kort til siden. Da der ikke foreligger en rapport om de indvundne erfaringer, foreslår Kommissionen ikke blot, at Rådet handler i modstrid med direktiv 86/188/EØF, men der savnes også et væsentligt grundlag for revisionen.

3.1.2. Valget af 75 dB(A) som tærskelniveau er yderst kontroversielt. Der er enighed om, at selv ved udsættelse for støjniveauer af størrelsesordenen 80 db(A) er tabet af hørelse meget beskedent (selv hos den mest følsomme del af befolkningen), når man sammenligner med, hvad den naturlige aldringsproces betyder. Der synes derfor ikke at være nogen sikker begrundelse for 75 dB(A). Af denne årsag og af de årsager, der nævnes i det følgende afsnit, sættes der spørgsmålstegn ved behovet for et tærskelniveau overhovedet.

3.1.3. Formålet med at fastsætte et tærskelniveau står ikke klart, navnlig da det ikke udløser nogen klart defineret aktion. Hvad angår de problemer med artikel 5, stk. 1, der blev nævnt ovenfor under punkt 2.2, kan det fastslås, at hvis dette uklart formulerede stykke fortolkes sådan, at eksponeringen skal reduceres til tærskelniveauet først og fremmest gennem foranstaltninger af teknisk art og/eller gennem tilrettelæggelsen af arbejdet, som det hedder i artikel 5, stk. 2, så bliver det i en række tilfælde teknisk ugørligt at efterleve det, og i mange tilfælde, hvor det er teknisk muligt, vil det medføre uforholdsmæssigt store omkostninger. Bilag 1.2 bidrager yderligere til forvirringen, da det skaber tvivl om, hvorvidt den reduktion, der er tale om i artikel 5, stk. 2, skal sigte mod tærskelniveauet på 75 dB(A) eller aktionsniveauet på 85 dB(A). Hertil kommer, at der hersker uklarhed om anvendelsen af individuel beskyttelse, som er den hyppigst anvendelige beskyttelsesforanstaltning.

3.1.4. Den foreslåede tilvejebringelse af hvilelokaliteter med meget lavt støjniveau er problematisk i mange tilfælde, og at reducere støjniveauet til 60 dB(A) under søvn vil ofte være urealistisk.

3.1.5. Den foreslåede udvidelse af bestemmelserne, så også sø- og lufttransportaktiviteter omfattes, vil uden tvivl få alvorlige omkostningsmæssige konsekvenser, men forslaget indeholder ikke nogen vurdering heraf, og udvidelsen er ikke begrundet med tilsvarende fordele.

3.2. *Vibrationer*

3.2.1. Tærskelniveauet og de øvrige foreslåede niveauer er meget kontroversielle som normative specifikationer.

Det er vanskeligt og forbundet med usikkerhed at foretage måling af dem på arbejdspladsen, særligt af den personlige dosis og effekt, som ikke blot afhænger af det udstyr, der frembringer vibrationerne, men også af den måde det brugges på, af det materiale der bearbejdes, og af forhold i omgivelserne.

Det er urimeligt at indføre normative niveauer, når der ikke kan foretages en holdbar måling.

3.2.2. Erfaringer uden for EF viser, at det derfor ikke altid er muligt eller praktisk gennemførligt at overholde normative krav, men at retningslinjer er en bedre metode til beskyttelse af arbejdstagerne.

3.2.3. »Der findes ikke på nuværende tidspunkt hensigtsmæssige personlige værnemidler mod vibration« (Citat, Bilag 2).

3.2.4. De forskellige undtagelser, der hjemles i bilaget, viser nogle af problemerne ved med den nuværende indsigt at anvende de foreslåede foranstaltninger.

3.3. *Optisk stråling*

3.3.1. Den videnskabelige indsigt er stadig relativt begrænset, og målemetoderne er på laboratoriestadiet og egner sig ikke til at anvendes på arbejdspladsen.

3.3.2. Er enormt antal arbejdstagere, der arbejder i fri luft, udsættes sandsynligvis for ultraviolet stråling fra solen i et omfang, der allerede efter kort tid overskrider de værdier, der foreslås i Bilag 3, men det er yderst vanskeligt at beskytte dem. Selvom man benytter sig af undtagelsen for arbejdstagere, der udfører udendørsarbejde, er de ikke dermed fritaget for lægetilsyn. For små og mellemstore virksomheder er det faktisk umuligt at efterleve sådanne bestemmelser.

3.3.3. Farerne ved laserstråler synes at være under kontrol, uden at der er behov for nye foranstaltninger.

3.4. *Felter og bølger*

3.4.1. Som tilfældet var med nogle tidligere nævnte fysiske agenser er også den videnskabelige indsigt angående felter og bølger stadig på udviklingsstadiet, og det samme er målemetoder og beskyttelsesforanstaltninger.

3.4.2. »Der findes ingen hensigtsmæssig og praktisk måde, hvorpå der kan beskyttes mod eksponering fra magnetfelter« (Citat, Bilag 4).

4. Konklusion

ØSU mener defor, at en effektiv beskyttelse af arbejdstagerne ikke sikres bedst ved hjælp af det foreslåede direktiv KOM(92) 560 endelig udg. Teksten fremmer ikke den faktiske gennemførelse, og i nogle tilfælde er der utilstrækkelig viden og utilstrækkeligt udstyr til, at den kan gennemføres.

5. Henstillinger

ØSU henstiller, at Rådet sender forslaget tilbage til Kommissionen med anmodning om:

5.1. at udarbejde en rapport om den videnskabelige og teknologiske udvikling og om de indvundne erfaringer i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 86/188/EØF. På grundlag af dennen rapport og andre relevante fakta bør Kommissionen så tage direktiv 86/188/EØF op til behandling og udarbejde et nyt forslag til ændret direktiv om beskyttelse mod støj, hvis det findes nødvendigt,

5.2. at fremme yderligere forskning i de øvrige i forslaget omhandlede fysiske agensers egenskaber, deres virkninger på arbejdstagerne, såvel som målemetoder og beskyttelsesmidler, med henblik på at overveje at udarbejde videnskabeligt og praktisk funderede forslag til eventuel nødvendig lovgivning,

5.3. i mellemtiden at udarbejde vejledninger med det formål at skaffe arbejdsgivere og arbejdstagere den mest effektive information og sikre, at de i praksis beskyttes mod virkningerne af mekaniske vibrationer, optisk stråling og felter og bølger.«

Begrundelse

Giver sig selv.

Afstemningsresultat

Stemmer for: 56, stemmer imod: 92, stemmer hverken for eller imod: 5.

Udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets beslutning om et fællesskabsinitiativ vedrørende teknologi for handicappede og ældre (TIDE) (1993-1994) [1]

(93/C 249/12)

Rådet for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 11. juni 1993 under henvisning til EØF-traktatens artikel 198 at anmode om Det økonomiske og sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's sektion for social-, familie-, uddannelses- og kulturspørgsmål. Under det forberedende arbejde udpegede Det økonomiske og sociale Udvalg Giuseppe Frandi som hovedordfører (forretningsordenens artikel 18 og 46).

Det økonomiske og sociale Udvalg vedtog på sin 307. plenarforsamling af 30. juni 1993 enstemmigt følgende udtalelse.

1. ØSU beklager, at det på grund af Kommissionens sene fremsendelse af forslaget ikke har kunnet behandle det indgående.

2. ØSU tilslutter sig, at der er behov for et initiativ til at fremme et indre marked for rehabiliteringsteknologi, som kan lette handicappedes og ældres samfunds- og erhvervsmæssige integration.

3. ØSU ser derfor positivt på TIDE-foranstaltningen i det foreliggende forslag, som bygger på erfaringerne fra TIDE-projektets pilotfase.

4. ØSU forbeholder sig ret til at fremsætte generelle bemærkninger og yderligere kommentarer i en tillægsudtalelse.

5. Forslaget har to målsætninger: at fremme etableringen af et indre marked for produktion af udstyr og teknologiske hjælpemidler til rehabiliteringsformål og at sikre, at handicappede og ældre på værdig vis kan integreres i erhvervslivet. Med henblik herpå må man efter ØSU's opfattelse videreføre det påbegyndte projekt, dog med en udvidelse af aktionsfeltet, der for øjeblikket er begrænset til visse særlige aspekter af den anvendte videnskab, f.eks. telematik.

6. For at sikre den bedst mulige videreførelse af projektet og opfyldelse af de to målsætninger må man undgå enhver risiko for »rendyrkning« af dette område og i stedet satse på et tværfagligt samarbejde samt en snæver og omhyggelig koordinering med det firårige forsknings- og teknologiske udviklings-(FTU)-program samt strukturfondenes planer.

7. Det er umuligt at skabe et stort marked med fuld, aktiv integration af handicappede uden en optimal udbredelse af alle de midler, der på de forskellige niveauer kan nedbryde fysiologiske barrierer generelt. Det er derfor vigtigt med en aktiv identifikation af

[1] EFT nr. C 166 af 17. 6. 1993, s. 12.