



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 6.11.2008
KOM(2008) 698 endelig

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

om den praktiske gennemførelse af arbejdsmiljødirektiv 92/57/EØF (midlertidige eller mobile byggepladser) og 92/58/EØF (signalgivning i forbindelse med sikkerhed og sundhed under arbejdet)

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

om den praktiske gennemførelse af arbejdsmiljødirektiv 92/57/EØF (midlertidige eller mobile byggepladser) og 92/58/EØF (signalgivning i forbindelse med sikkerhed og sundhed under arbejdet)

1. INDLEDNING

Meddelelsen følger i kølvandet på Kommissionens bestræbelser¹ på at vurdere gennemførelsen af de retlige rammer med henblik på at forbedre dem.

Den er hovedsagelig baseret på nationale rapporter fra medlemsstaterne² og en uafhængig ekspertrapport, hvori gennemførelsen af de to direktiver i alle berørte private og/eller offentlige sektorer analyseres. Den gør desuden brug af resultaterne af europæiske tilsynskampanjer vedrørende sikkerheden i bygge- og anlægssektoren, der blev gennemført i 15 medlemsstater i 2003 og 2004, nyere statistiske tal over arbejdsulykker i Europa samt de erfaringer, Kommissionen har fået ved at overvåge direktivernes inkorporering i national lovgivning og deres anvendelse.

Vurderingen omfatter inkorporeringen og gennemførelsen af to direktiver, men kun i EU-15-landene, nemlig Rådets direktiv 92/57/EØF af 24. juni 1992 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed på midlertidige eller mobile byggepladser³ og Rådets Direktiv 92/58/EØF af 24. juni 1992 om minimumsforskrifter for signalgivning i forbindelse med sikkerhed og sundhed under arbejdet⁴. Kommissionen finder, at denne vurdering også vil udgøre en kilde til nyttige oplysninger i de 12 nye medlemsstater, når de skal anvende de to direktiver.

2. RETLIGE VIRKNINGER

2.1. Direktiv 92/57/EØF

Medlemsstaternes nationale rapporter⁵ viser, at den *formelle* virkning af direktiv 92/57/EØF (simplificering, strømlining, konsolidering og kodificering) har sat medlemsstaterne i stand til at samle, konsolidere og ajourføre eksisterende national lovgivning. Nogle medlemsstater giver imidlertid udtryk for, at direktivet ingen virkning har haft på de retlige/administrative principper.

¹ I meddelelsen "Højere kvalitet og produktivitet i arbejdet: en fællesskabsstrategi for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen 2007-2012", KOM(2007) 62 endelig af 21.2.2007.

² Sendt til Kommissionen i medfør af artikel 14 og 11 i de to direktiver. Disse artikler blev efterfølgende ophævet ved direktiv 2007/30/EF.

³ EFT L 245 af 26.8.1992, s. 6.

⁴ EFT L 245 af 26.8.1992, s. 23.

⁵ To medlemsstater, der ville sikre, at direktivet blev vurderet objektivt, lod uafhængige eksterne konsulenter gennemføre rundspørgerne/undersøgelserne. I næsten alle medlemsstater spillede arbejdsmarkedets parter en meget vigtig rolle ved udarbejdelsen af rapporten.

Den *indholdsmæssige* virkning for den nationale lovgivning har været betydelig i alle medlemsstater. Selv de medlemsstater, der sagde, at de allerede havde en veludviklet national lovgivning, foretog ændringer for at dække de grundlæggende begreber i direktivet. Direktivet medførte væsentlige tilføjelser til al national arbejdsmiljølovgivning, navnlig hvad angår udformningen og koordinationen af byggepladsen, sikkerheds- og sundhedsplanen og sikkerheds- og sundhedsjournalen.

Den nye tilgang til det forebyggende arbejde, hvor der navnlig foretages en fastlæggelse af forpligtelserne og ansvaret for de forskellige parter på byggepladsen, anses for at have haft stor indflydelse.

Direktiv 92/58/EØF

De fleste medlemsstater ophævede ganske enkelt tidligere bestemmelser vedrørende signalgivning, da de inkorporerede direktiv 77/576/EØF og erstattede disse med nye bestemmelser, der gennemførte direktiv 92/58/EØF. Nogle af dem siger, at de nye bestemmelser supplerede, udvidede eller ajourførte deres retsfor skrifter, og at det også medførte, at de nationale bestemmelser blev konsolideret.

De væsentligste indholdsmæssige ændringer indebærer, at der er blevet indført nye regler vedrørende signalgivning, herunder mundtlige anvisninger og tegngivning, der ikke var omfattet af det tidligere direktiv, og nye forpligtelser for arbejdsgiverne om at informere, uddanne og høre arbejdstagerne. De udvider desuden direktivets anvendelsesområde til alle aktivitetssektorer.

3. INFORMATION- OG LEDSAGEFORANSTALTNINGER I FORBINDELSE MED DIREKTIV 92/57/EØF OG 92/58/EØF

Da de to direktiver var blevet vedtaget, offentliggjorde Kommissionen og medlemsstaterne dem og gav råd og vejledning vedrørende gennemførelsen af dem på byggepladser og i forbindelse med signalgivning på arbejdspladser). Det europæiske arbejdsmiljøår i 1992, de europæiske arbejdsmiljøuger og nationale informationskampagner udgjorde særligt gode redskaber til at videreformidle oplysninger og gøre dem, på hvem der hviler forpligtelser, bevidste om disse. Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur, der blev oprettet i 1994⁶, deltog i brede europæiske informationskampagner og oprettede "European Construction Safety Forum" for at fremme udvekslingen af erfaringer mellem aktører i sektoren, navnlig små og mellemstore virksomheder. Udvalget af Arbejdstilsynschefer⁷ gennemførte også en række håndhævelses- og informationsinitiativer (europæiske tilsynskampagner).

Medlemsstaterne lancerede omfattende planer for at fremme aktiv forebyggelse, skabe øget bevidsthed om integreret forebyggelse og afstikke praktiske retningslinjer for at bistå arbejdsgivere og arbejdstagere med at overholde den nye lovgivning. I nogle medlemsstater blev disse aktiviteter målrettet mod hovedaktører, f.eks. bygherrer. Erhvervssammenslutninger, fagforeninger og foreninger af arkitekter og ingeniører

⁶ Rådets forordning (EF) nr. 2062/94 af 18. juli 1994 om oprettelse af et europæisk arbejdsmiljøagentur (EFT L 216 af 20.8.1994, s. 1). Senest ændret ved forordning (EF) nr. 1112/2005 (EUT L 184 af 15.7.2005, s. 5).

⁷ Kommissionens afgørelse af 12. juli 1995 om oprettelse af et udvalg af arbejdstilsynschefer (EFT L 188 af 9.8.1995, s. 11).

informerede desuden deres medlemmer om den nye lovgivning ved hjælp af seminarer, møder, brochurer og andre skriftlige medier. Endelig udarbejdede visse store byggefirmaer deres egne oplysninger til deres arbejdstagere og underentreprenører.

4. GENNEMFØRELSE

Trods den tilbundsgående høring af arbejdsmarkedets parter og Rådets vedtagelse af de to direktiver med enstemmighed overholdt flertallet af medlemsstaterne ikke fristerne for direktivernes inkorporering i national lovgivning, hvilket havde væsentlig indvirkning på den praktiske gennemførelse på arbejdspladserne⁸.

Efter inkorporeringen i den nationale lovgivning gennemførte Kommissionen en overensstemmelseskontrol og indledte drøftelser med de nationale myndigheder for at klarlægge og løse eventuelle problemer og foretage de nødvendige korrektioner. Hvor det var nødvendigt, indledte den overtrædelsesprocedurer efter EF-traktatens artikel 226. Klager gav også Kommissionen nyttige oplysninger, som gjorde, at der kunne indkredses svage punkter i den nationale lovgivning.

4.1. Direktiv 92/57/EØF

Gennemførelsen af direktiv 92/57/EØF er et kompleks teknisk og administrativt anliggende. Medlemsstaterne ændrer og ajourfører regelmæssigt deres lovgivning. Det forklarer, hvorfor direktivet i visse medlemsstater er blevet inkorporeret på en meget fragmenteret måde i mange stykker lovgivning (i visse tilfælde over 40), hvilket komplicerer vurderingen. Vurderingen afslørede forskelle i national lovgivning, der skyldtes de tidligere retsfor skrifter og det forhold, at der i direktivet fastsættes minimumskrav, og at det overlades til medlemsstaterne frit at opretholde samme beskyttelsesniveauer eller fastsætte højere⁹.

Det væsentligste problem, der blev indkredset, vedrørte lovgivningens anvendelsesområde, definitioner, udpegelse af koordinatore, projektforbere delse og -gennemførelse og bygherrernes, de projekterendes, koordinatore rnes og arbejdsgivernes ansvar.

I en række medlemsstater gik lovgivningen dog videre end til minimumskravene i direktiv 92/57/EØF, visse uklarheder vedrørende koordination blev kortlagt, og der blev fastsat procedurer for at sikre en effektiv overholdelse af direktivet.

Problemerne med at overholde direktivet og det ekstremt høje antal arbejdsulykker i bygge- og anlægssektoren tyder på, at der er problemer med at forstå direktiv 92/57/EØF, hvilket forværres af de nationale gennemførelsesforanstaltningers kompleksitet.

Supplerende ikke-bindende instrumenter på EU-plan, der kan hjælpe alle aktører med at forstå deres forpligtelser og rettigheder bedre, kunne være en nyttig måde at forbedre

⁸ I de fleste medlemsstater blev alle repræsentanter for bygge- og anlægssektoren (arbejdsmarkedets parter, arkitekter, bygherrer, de projekterende m.fl.) hørt på forhånd og fik mulighed for at deltage i inkorporeringen af direktivet.

⁹ Se præmis 17 i Domstolens dom i sag C-84/94, *Det Forenede Kongerige mod Rådet*, Sml. 1996 I, s. 5755.

¹⁰ Rådets afgørelse af 22. juli 2003 om nedsættelse af et rådgivende udvalg for sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen (EUT C 218 af 13.9.2003, s. 1).

den nationale anvendelse af direktivet på. Kommissionen har derfor i tæt samarbejde med det rådgivende udvalg¹⁰ og forskellige fagfolk fra sektoren påbegyndt arbejdet med at udarbejde en ikke-bindende vejledning vedrørende anvendelsen af direktivet.

4.2. Direktiv 92/58/EØF

Som følge af direktivets art er det reelt set blevet fuldstændig nøjagtigt gennemført i langt de fleste medlemsstater. I de meget få tilfælde, hvor inkorporeringen potentielt ikke var forenelig med direktivet, blev problemet løst gennem kontakt med de kompetente myndigheder, uden at der var brug for yderligere retlige tiltag.

5. EN INDSATS I MARKEN - DEN PRAKTISKE ANVENDELSE AF DIREKTIV 92/57/EØF

En vurdering af situationen på byggepladserne giver et skævt billede, idet gennemførelsen af direktivet i nogle medlemsstater reelt har været med til at forbedre arbejdsmiljøkravene og forebygge ulykker, mens der i andre stadig mangler meget, for at kravene er opfyldt, og der kan opnås fuld nytte af en effektiv forebyggelse.

Trods hele indsatsen er arbejdsulykkesstatistikken uomtvistelig: bygge- og anlægssektoren er stadig en højrisikosektor med dobbelt så mange ulykker som gennemsnittet for alle aktivitetssektorer og med to en halv gang så mange dødsulykker¹¹.

I direktivet gives alle, der er aktive på en byggeplads, en nøglerolle i forbindelse med forebyggelse. Gennemførelsen af direktivet blev derfor vurderet ud fra den indflydelse, hver gruppe har på forebyggelsen af og beskyttelsen mod erhvervsbetingede risici. De vigtigste konklusioner er som følger:

Bygherrer

Direktivet pålægger bygherrerne forskellige forpligtelser til at gennemføre forebyggende arbejdsmiljøforanstaltninger. Disse forpligtelser skaber visse problemer.

Bygherrerne falder i forskellige kategorier afhængig af:

- den berørte sektor: offentlig eller privat
- byggepladsens størrelse: stor, middelstor eller lille
- hyppigheden af udførelsen af bygge- og anlægsarbejder: regelmæssigt eller lejlighedsvis
- den juridiske enhed: enkeltpersoner, byggeselskaber eller entreprenører, offentlige boligselskaber.

Indsatsen fra de forskellige kategorier af bygherrer, hvad angår forebyggelse, varierer betydeligt, fordi de ikke har samme kendskab til lovgivningen, fordi de ikke har afsat de samme beløb til det forebyggende arbejde, og fordi deres motivation er forskellig. Enkeltpersoner, der lejlighedsvis handler i egenskab af bygherre på små byggepladser, kender generelt ikke til deres forpligtelser, hvad angår forebyggelse, mens store bygherrer, der regelmæssigt arbejder på store byggepladser, normalt kender deres forpligtelser og arbejder

¹¹ Kilde: Eurostats arbejdsmiljødata for 2005.

aktivt for at forebygge erhvervsbetingede risici. Sidstnævnte bygherrer er overbevidste om, at forebyggelse er vigtig, og at det i sidste ende vil føre til besparelser, selv om de bestræber sig på at mindske udgifterne mest muligt. Det største problem i henhold til disse bygherrer er, at den nye lovgivning og navnlig den krævede koordination øger udgifterne. Til forskel herfra er enkeltpersoner, der lejlighedsvis udfører arbejde, meget uvillige til at inddrage forebyggelse, som de anser for at udgøre en økonomisk og bureaukratisk byrde, og de mener, at deres ansvar slutter, når de underskriver en byggekontrakt. Det problem skyldes imidlertid ikke direkte direktivet, der giver medlemsstaterne mulighed for at udpege dem, som har ansvaret for forebyggelse ud fra bygningsprojektets art og størrelse.

Dårlig planlægning og frister, der skal overholdes, blev mange gange nævnt som faktorer, der i høj grad er med til at underminere forebyggelsen af ulykker og helbredsskader. Det blev nævnt, at bygherrer, der fastsætter alt for korte frister for arbejdets udførelse, ofte var årsagen til disse problemer.

Selv om det i medfør af direktivet ikke er forbudt for en fysisk eller juridisk person at påtage sig flere opgaver på samme tid, ser det ud til, at det skaber praktiske problemer, hvis man kombinerer rollen som bygherre og koordinator. En bygherre er ofte ikke i stand til at udføre en koordinators opgaver, f.eks. fordi den pågældende ikke har de relevante kvalifikationer eller den relevante viden og relevante færdigheder.

Situationen i nogle medlemsstater viser, at der er behov for at informere, uddanne og skabe bevidsthed omkring de forskellige kategorier af bygherrer ud fra byggepladsens størrelse (lille), den retlige enhed (enkeltpersoner) og arbejdets art (lejlighedsvis eller regelmæssig). Det er nødvendigt, at nationale myndigheder og erhvervs sammenslutninger går foran på dette område.

Nogle medlemsstater har allerede truffet foranstaltning til at sikre, at der på hensigtsmæssig vis tages hensyn til sikkerheden og sundheden i forbindelse med kontrakter om offentlige indkøb. Denne praksis bør følges af de andre medlemsstater.

Det var hensigten, at bygherrer - f.eks. dem, der har de økonomiske ressourcer til at udføre arbejdet - skulle indtage en ledende rolle i det forebyggende system, der er omhandlet i direktivet. De mangler imidlertid ofte den nødvendige viden og de nødvendige færdigheder. Det fastsættes derfor i direktivet, at de skal involvere andre aktører, uden at de derved kommer uden om deres ansvar.

De projekterende (byggeledere)

Meget ofte påtager bygherren sig også rollen som den projekterende. For at forbedre forvaltningen af forebyggelsen, når flere virksomheder arbejder på byggepladsen som underentreprenører, kan hovedentreprenøren, der er ansvarlig for arbejdet, fungere som den projekterende i betydningen i direktiv 92/57/EØF.

Som regel er den projekterende fortrolig med at koordinere arbejdsmiljøspørgsmål under gennemførelsen af et projekt, men de beklager, at der i projekterings- og forberedelsesfasen ikke tages tilstrækkeligt hensyn til sikkerheden, og de finder, at den projekterendes og bygherrens ansvar bør defineres mere præcist. Nogle virksomheder værdsætter værdien af koordination, men ikke de administrative formaliteter, der er knyttet hertil, og de påpeger, at der hersker forvirring om, hvad der er koordinatorernes og forebyggelsesinstansernes opgaver.

De store virksomheder, der blev besøgt, kender kravene godt. De anvender ofte forebyggelsesinstanser, og deres erhvervssammenslutninger informerer dem regelmæssigt. Små virksomheder og mikrovirksomheder kender som regel ikke forskrifterne så godt, og selv de, der gør, er generelt uvillige til at inddrage forebyggelse og navnlig til at koordinere. Små og mellemstore virksomheder, der ikke er medlemmer af erhvervssammenslutninger, mangler oplysninger og har begrænset viden om arbejdsmiljøspørgsmål. Jo længere kæden af underentreprenører er, jo større er manglen på oplysninger. Efter bygherrerens og de projekterendes mening er lange kæder af underentreprenører med til at svække ansvaret. Kun små virksomheder i begyndelsen af kæden af underentreprenører kan drage nytte af hovedentreprenørens erfaringer og gode praksis.

Forebyggelse er ofte højt udviklet hos underentreprenører, der er specialiseret i særlige opgaver (f.eks. gasinstallationer eller vedligeholdelse af elevatorer).

Med et stærkt samarbejde i hele leveringskæden kan man regne med, at effektivt planlagte, forvaltede og koordinerede byggeprojekter er bedre for sikkerheden og sundheden. Der er også større sandsynlighed for, at sådanne projekter har en række økonomiske fordele i form af mindre fravær fra arbejdet, mindre spild og mindre risiko for at overskride budgettet. Alle i leveringskæden - både bygherrer og kontrahenter - bør huske på dette og handle i overensstemmelse hermed.

I lyset af problemerne med at nå ud til de virksomheder, der befinder sig længst væk fra hovedentreprenøren i kæden, er underentreprise stadig et problem, der bør behandles tilbundsående. Det påvirker også håndhævelsen af arbejdsmiljøbestemmelserne. Som en del af Fællesskabets strategi for 2007-2012 må Kommissionen også overveje denne problemstilling.

Arkitekter, ingeniører og konsulentvirksomheder

Selv om der i direktivet ikke udtrykkeligt henvises til arkitekter, ingeniører eller konsulentvirksomheder, blev denne gruppe evalueret, fordi den, der står for projekteringen, spiller en væsentlig rolle i forberedelsen af projektet og er så vigtig i forbindelse med forebyggelse af erhvervsbetingede risici på byggepladser.

Arkitekter og ingeniører, der udformer projekter, har tydeliggjort, at de kender kravene, men ikke altid er enige i de nye foranstaltninger, der kræves. Nogle af dem går ikke ind for, at bygherren udpeger en koordinator i projekteringsfasen, da det efter deres mening mindsker deres kreative frihed.

I nogle medlemsstater fungerer arkitekter og ingeniører imidlertid ofte som koordinatore i projekteringsfasen. Det har i høj grad forbedret arbejdsforholdene på byggepladsen, idet der er sørget for kollektiv beskyttelse og signalgivning. De fleste af dem accepterer filosofien bag koordination, men tøver med at påtage sig yderligere ansvar. Nogle har gjort opmærksom på, at de har problemer med at overbevise bygherrerne og de projekterende om, at det er nødvendigt at træffe forebyggende foranstaltninger. Arkitekterne kritiserer også formalismen i forbindelse med bestemte nationale regler for små byggepladser og de forskellige fortolkninger, de kan afstedkomme.

Forebyggende arbejdsmiljøforanstaltninger bliver ofte ikke integreret i projektet i projekteringsfasen, fordi sikkerhedsbetingelserne under udførelsen af projektet og den efterfølgende brug og vedligeholdelse ikke indgår som vigtige faktorer i forbindelse med de projekterings-/arkitekturmæssige valg, der træffes.

Der mangler endnu at blive gjort meget i medlemsstaterne, før en sådan forebyggelseskultur effektivt slår rod i projekteringsfasen.

For at nå dertil skal de kompetente nationale myndigheder gøre en indsats med hensyn til uddannelse i projektering på erhvervsskoler og universiteterne, således at det forebyggende arbejde indgår som et vigtigt element i læseplanen.

Koordinatorer

Koordinatorens rolle i medfør af direktiv 92/57/EØF er at koordinere gennemførelsen af forskellige arbejdsmiljøbestemmelser for dem, der er involveret i projektets forberedelses- og gennemførelsesfase.

I direktivet defineres det ikke, hvilke kompetencer der kræves for at fungere som koordinator i projektets forberedelses- og gennemførelsesfase. Der er store forskelle fra den ene medlemsstat til den anden. Nogle har defineret koordinatorernes kompetence og/eller kvalifikationer meget detaljeret, idet det undertiden kræves, at de har en specifik uddannelse eller en kombination af uddannelse og erfaring. Andre kræver blot, at der er koordinatorer, uden at der kræves et specifikt kompetenceniveau.

De kompetencer, medlemsstaterne kræver af koordinatorerne, varierer meget. Standarden af koordinationen varierer derfor fra en medlemsstat til en anden.

Den vurdering, der blev foretaget i marken, tyder på, at det ville være til gavn for gennemførelsen af direktivet, at medlemsstaterne indførte visse minimumskriterier for kompetence afhængig af risicienes omfang og/eller art på byggepladsen. Det er vigtigt med en række hovedkriterier til at vurdere og bevise koordinatorers kompetence. Kommissionen vil i samarbejde med medlemsstaterne sørge for, at der udarbejdes sådanne kriterier.

Alle aktører i bygge- og anlægssektoren anfører, at koordinatoren udpeges for sent i processen. Arbejdstagernes repræsentanter pegede på, at der virkelig manglede koordination i projekteringsfasen. Vurderingen viser også, at der i projektets forberedelsesfase er en omfattende mangel på koordination (og kontrol). Koordinationen er kun effektiv i gennemførelsesfasen.

Da der i forbindelse med forberedelsen af projektet ikke tages hensyn til de erhvervsbetingede risici, før projekteringen er færdig, må der rettes op på den manglende planlægning af det forebyggende arbejde i gennemførelsesfasen. Det kan være årsagen til det ekstremt høje antal ulykker i denne sektor sammenlignet med andre sektorer. Denne situation skader også forebyggelsen af erhvervsbetingede risici i hele byggepladsens levetid, navnlig hvad angår drift, løbende og periodisk vedligeholdelse og selv nedrivning.

Hvis det i henhold til national lovgivning blev et krav, at de kontraherende myndigheder systematisk skulle indarbejde forebyggende foranstaltninger med relevans for kontraktens

indhold i de tekniske specifikationer i udbuddet og i kontraktbestemmelserne og kvalitetsstyringen, kunne det være med til at ændre mentaliteten på dette område.

I projektgennemførelsesfasen er der adskillige scenarier. Nogle medlemsstater har fastsat, at koordinatoren skal være den arkitekt eller ingeniør, der tegnede bygningen, eller hovedkontrahenten på byggepladsen (den projekterende). I andre medlemsstater kan koordinatorene være uafhængige fysiske eller juridiske personer eller kan tilhøre bygherrens organisation eller virksomhed.

Selv når der foretages en koordination på byggepladsen, er den stadig ofte minimal. Den manglende koordination i forbindelse med projekteringen påvirker kvaliteten af koordinatorens arbejde i gennemførelsesfasen. De koordinatore, der er udpeget på arbejdspladsen, støder ofte på arbejdsmiljøproblemer, der er svære at løse, fordi der ikke blev taget hensyn til dem under projektforberejelse. Dette forværres af problemer med, hvem der har autoriteten, idet andre aktører undertiden ikke forstår, hvad koordinatorens opgave består i, og selvstændige og underentreprenører på byggepladsen desuden har tendens til i mindre grad at anerkende koordinatorens autoritet.

Forbindelserne mellem koordinatoren og arbejdstagerne er derimod meget gode, når koordinatoren er selvstændig (dvs. ikke er knyttet til hverken den projekterende eller arkitekten eller ingeniøren), hvilket gør det lettere for arbejdstagerne at påpege eventuelle problemer i forbindelse med det forebyggende arbejde, som de måske ikke ville rapportere til den person, der er ansvarlig for byggepladsen. Det er lettere at opbygge denne tillid, hvis koordinatoren regelmæssigt besøger arbejdspladsen.

På store byggepladser er situationen som helhed acceptabel, og der finder en effektiv koordination sted. På små og mellemstore byggepladser er situationen imidlertid en helt anden, og direktivet bliver sjældent gennemført. På små byggepladser ses der næsten altid stort på koordinationen. Den begrænses til overholdelse af de administrative krav. Koordinatoren udpeges ofte sent, og små virksomheder anser generelt koordination for at være en valgmulighed.

Der bør tages fat på problemerne med at sikre en effektiv koordination på små byggepladser, når der udarbejdes ikke-bindende instrumenter, således at de væsentlige opgaver på det forebyggende område udføres på en enkel måde og står i forhold til byggepladsens størrelse og risiciene her.

Arbejdstagere

I mange medlemsstater er arbejdstagerne i bygge- og anlægssektoren af forskellig nationalitet, hvilket kan give anledning til kommunikations- og forståelsesproblemer. Sprogbarrierer gør det sværere for arbejdstagerne at følge de sikkerheds- og sundhedsmæssige instrukser for anvendelsen af maskiner og kemiske stoffer. Vandrende arbejdstagere synes at være mindre godt uddannet og informeret end de øvrige, hvad angår forebyggelse af erhvervsbetingede risici. Ofte kan manglen på en forebyggelseskultur og en forskellig opfattelse af de grundlæggende værdier få arbejdstagerne til at tage uacceptable risici. Uddannelse i forebyggelse er afgørende for, at situationen vil kunne forbedres.

Repræsentanterne for arbejdstagere i bygge- og anlægssektoren er nøglen til den daglige overholdelse af god praksis, hvad angår forebyggelse, navnlig på små byggepladser, hvor den projekterende og koordinatoren ikke altid er til stede. Arbejdstagernes repræsentanter oplever

takket være direktivet, at der er sket reelle fremskridt, hvad angår hygiejnemæssige foranstaltninger (omklædningsrum, kantiner, sanitære forhold) og adgangen til byggepladsen.

Der er arbejdstagere, der har gjort opmærksom på, at de ikke forstår koordinatorens rolle eller forpligtelser i projekteringsfasen, men at de kender en del til koordinatorens job i gennemførelsesfasen.

Bygherrerne siger, at arbejdstagerne ikke har en proaktiv holdning til forebyggelse, men er tilfredse med at udføre deres opgaver uden at bekymre sig om virkningerne heraf for deres sikkerhed og sundhed.

Vurderinger på stedet viser, at der ud over den generelle mangel på uddannelse er store kommunikations- og forståelsesproblemer, der bliver værre, når der er vandrende arbejdstagere på arbejdspladsen. Uddannelsesprogrammet "Safe Pass"¹² kan være et eksempel til efterfølgelse.

Det kan forbedre arbejdsforholdene at have repræsentanter for arbejdstagerne til stede på arbejdspladsen.

Arbejdstagerne anser ofte koordinatorens opgaver for at omfatte tilsyn på stedet, navnlig hvad angår brugen af personlige værnemidler.

Selvstændige

Antallet af selvstændige på arbejdspladserne vokser støt i alle medlemsstater som følge af den stigende tendens til at give arbejde i underentreprise. Denne situation er omhandlet i artikel 10 i direktiv 92/57/EØF, hvor det kræves, at selvstændige på arbejdspladser skal opfylde visse forpligtelser og følge koordinatorens instrukser.

Selvstændige, der er involveret i renovering for private bygherrer, udgør et stort problem, fordi de er tjenesteydere og ikke underentreprenører. De arbejder normalt uden teknisk tilsyn og kender ofte ikke engang lovgivningen.

De kompetente myndigheder bør gennemføre specifikke informationskampagner rettet mod selvstændige. Bygherrer eller virksomheder, der hyrer selvstændige, skal påtage sig ansvaret for deres sikkerhed og sundhed og for virkningerne af deres handlinger for andre arbejdstagere.

Forebyggende tjenester

Generelt har den nye lovgivning fremmet stigningen i antallet af arbejdsmiljøkonsulenter, men de er kun involveret i projektets gennemførelsesfase, ikke i projekterings- og forberedelsesfasen.

¹² Uddannelsesprogrammet "Safe Pass Health and Safety Awareness" er et endagsprogram, som Irlands uddannelses- og beskæftigelsesmyndigheder gennemfører. Programmet har til formål at sikre, at alle bygningsarbejdere i Irland har et grundlæggende kendskab til arbejdsmiljøspørgsmål, således at de kan arbejde på byggepladser uden at udgøre en risiko for sig selv eller for andre, der kan påvirkes af deres handlinger.

I nogle medlemsstater har de forebyggende tjenester været meget aktive med hensyn til uddannelse og information, navnlig for koordinatorene og bygherrerne. De giver dog udtryk for, at de mangler de nødvendige ressourcer til at gribe ind i projekteringsfasen.

De forebyggende tjenester bør spille en mere aktiv rolle i uddannelse og informering af arbejdstagerne.

5.1. De krævede dokumenter - reel forebyggelse eller bare bureaukrati?

Et af de største kritikpunkter vedrørende direktiv 92/57/EØF er, at det afstedkommer en øget administrativ byrde og uforholdsmæssigt store udgifter for virksomhederne, navnlig for små og mellemstore virksomheder.

Der er i direktivet fastsat bestemmelser om tre typer dokumenter, der har til formål at sikre, at der fuldt ud tages hensyn til arbejdsmiljøspørgsmål i alle byggefaserne, fra projektering til gennemførelse, under brug og vedligeholdelse, under modernisering og installering af udstyr og om nødvendigt under nedrivning.

Forhåndsmeddelelse

I henhold til artikel 3 i direktiv 92/57/EØF skal forhåndsmeddelelsen, der indeholder administrative oplysninger om byggepladsen, i bestemte tilfælde udarbejdes af bygherren eller den projekterende og slås op på byggepladsen. I langt de fleste tilfælde skal forhåndsmeddelelsen gives til de kompetente myndigheder inden for de frister, der er fastsat i den nationale lovgivning. Det er ofte koordinatoren, der først udpeges, når projektet har nået en fremskreden fase, der opfordrer bygherren til at opfylde dette krav.

Den måde, hvorpå forhåndsmeddelelsen udarbejdes og sendes til de kompetente myndigheder, varierer fra én medlemsstat til en anden. Det er ofte koordinatoren, der udfører denne opgave, selv om det i direktivet er fastsat, at det er bygherrens eller den projekterendes opgave.

Inden for rammerne af direktivet er formålet med forhåndsmeddelelsen at give en række grundlæggende oplysninger om byggepladsen og nøgleaktørerne samt antallet af arbejdstagere, virksomheder og selvstændige på byggepladsen, men der er kun krav herom i forbindelse med bestemte kategorier af byggepladser. Hvad angår forebyggelse, informeres bygherren og/eller den projekterende i dette dokument om deres forpligtelser, og dokumentet sætter de kompetente myndigheder i stand til at sikre, at disse forpligtelser opfyldes fra projekteringsfasen og frem til det tidspunkt, hvor arbejdet påbegyndes.

De fleste medlemsstater kræver systematisk en forhåndsmeddelelse, selv om det i direktivet kun kræves i forbindelse med bestemte byggepladser.

For at mindske bureaukratiet kan medlemsstaterne overveje at kombinere forhåndsmeddelelsen med andre administrative procedurer såsom udstedelse af en byggetilladelse.

Sikkerheds- og sundhedsplan

I artikel 3, stk. 2, i direktiv 92/57/EØF fastsættes det, at bygherren eller den projekterende skal sikre, at der udarbejdes en sikkerheds- og sundhedsplan, inden byggepladsen etableres.

Koordinatoren udarbejder planen og specificerer, hvilke regler der finder anvendelse på byggepladsen.

Vurderingen viser, at planerne er af varierende kvalitet fra rigtig god til knap acceptabel. I visse tilfælde inddrager koordinatoren for forberedelsesfasen koordinatoren for gennemførelsesfasen for at få bistand fra denne til at fastsætte, hvilke sikkerhedsforanstaltninger der skal træffes. Sikkerheds- og sundhedsplanen bør omfatte sikre arbejdsmetoder, der skal anvendes på byggepladsen, og skal om nødvendigt ajourføres. Det er navnlig vigtigt, hvis en stor del af arbejdet gives i underentreprise.

Planen er ofte baseret på standarddokumenter, navnlig i tilfælde af små byggepladser og små virksomheder, og bliver således en administrativ formalitet snarere end en lejlighed til at overveje, hvilke specifikke foranstaltninger der er brug for på en bestemt byggeplads. I andre tilfælde er der blot tale om en liste over god generel forebyggelsespraksis, uanset hvilken type arbejdsplads der er tale om.

Virksomheder, der har den holdning, indvender, at en byggeplads er under konstant forandring, og at det er en begrundelse for ikke at udarbejde en meget detaljeret plan, som meget hurtigt kan blive forældet.

En lang række ulykker i sektoren skyldes imidlertid dårlig planlægning og manglende forudseenhed. Det viser, at sikkerheds- og sundhedsplanen ikke bare er et bureaukratisk krav, men er vigtig for at forbedre arbejdsforholdene, hvis den udvikles i takt med forandringer på byggepladsen.

I praksis har medlemsstaterne desuden sjældent udnyttet den mulighed, direktivet giver for at fritage virksomheder fra at udarbejde en sikkerheds- og sundhedsplan. Denne mulighed har de altid bortset fra de tilfælde, der er specificeret i direktivet (arbejde, der indebærer særlige risici og arbejde, i forbindelse med hvilket der kræves en forhåndsmeddelelse). Det er så meget desto mere slående, fordi man ikke kender eller henviser til denne mulighed, når de administrative byrder som følge af direktivet drøftes.

For at lette bygherrens og de projekterendes opgaver vil en ikke-bindende vejledning omfatte de forskellige aspekter af sikkerheds- og sundhedsplanen og de muligheder, direktivet giver for at fritage virksomheder fra forpligtelsen til at udarbejde bestemte dokumenter i tilfælde, hvor risiciene ikke begrundes det.

Sikkerheds- og sundhedsjournal

I medfør af direktivets artikel 5 skal projektets koordinator udarbejde en journal med relevante arbejdsmiljøoplysninger, der skal tages hensyn til ved efterfølgende arbejde med projektet. Den udarbejdes sjældent ved afslutningen af projekteringsfasen. Det er ofte koordinatoren for udførelsesfasen, der udarbejder den og giver den til bygherren, når arbejdet er færdiggjort.

Journalen blandes ofte sammen med sikkerheds- og sundhedsplanen, og der er tendens til, at den udarbejdes som en rutine. I tilfælde af små byggepladser bør sikkerheds- og sundhedsjournalen imidlertid passe til projektets type, være enkel og kun indeholde de relevante arbejdsmiljøoplysninger, der efterfølgende er brug for. Det fastsættes udtrykkeligt i direktivet, at journalens indhold kan tilpasses projektet.

Nogle aktører opfatter sikkerheds- og sundhedsplanen og sikkerheds- og sundhedsjournalen som administrative formaliteter, der ikke forbedrer arbejdsmiljøet på byggepladsen.

Det er tydeligt, at formålet og betydningen af sikkerheds- og sundhedsjournalen, nemlig at forebygge erhvervsbetingede risici under efterfølgende arbejde, endnu ikke forstås fuldt ud.

På små byggepladser er dokumenterne ofte kopier af standardmodeller, der ikke afspejler de reelle forhold på byggepladsen og ikke giver nogen merværdi, hvad angår forbedring af arbejdsforholdene.

En ikke-bindende vejledning vil kunne løse dette problem og lette den administrative byrde for virksomheder, uden at det mindsker beskyttelsen, og det vil kunne forbedre indsatsen og ansvarsfølelsen i forbindelse med arbejdsmiljødokumenterne.

5.2. De forskellige byggepladsaktørers ansvar

I artikel 7 i direktiv 92/57/EØF fastsættes bygherrens, den projekterendes og arbejdsgiverens ansvar.

I nogle tilfælde fremgår bygherrens, den projekterendes og arbejdsgiverens ansvar ikke klart af de nationale gennemførelsesbestemmelser til direktivet. Det betyder i praksis, at hver aktør fortolker sit ansvar subjektivt, og opgaver og ansvar kan derfor uddelegeres fra en aktør til en anden: de, der står for projekteringen, overlader deres ansvar til virksomhederne, som overlader det til underkontrahenterne, og koordinatoren for forberedelsesfasen trækker sig, så snart planerne og specifikationerne er gjort færdige, selv om den detaljerede projektering endnu ikke er færdigudarbejdet.

Vurderinger på byggepladsen viser, at bygherrerne ofte tror, at de kan uddelegere ansvaret for arbejdsmiljøet til arkitekten eller den projekterende. Det er ikke tilladt i medlemsstater, hvor det i gennemførelsesbestemmelserne fastsættes, at bygherren og ikke den projekterende har ansvaret for det forebyggende arbejde. Bygherrerne mener stadig, at kun de projekterende er ansvarlige for arbejdsmiljøet på byggepladsen. Det er navnlig udbredt på små private byggepladser.

5.3. Håndhævelse

Det er generelt arbejdstilsynet i medlemsstaterne, der har ansvaret for håndhævelsen af de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktiv 92/57/EØF.

I 2001 besluttede Udvalget af Arbejdstilsynschefer (SLIC) at gennemføre en håndhævelses-kampagne i bygge- og anlægssektoren i hele EU. Den første kampagne blev gennemført i 2003 i de daværende 15 medlemsstater. Det var en tilsyns- og informationskampagne vedrørende gennemførelsen af direktiv 92/57/EØF, hvor der blev lagt særlig vægt på at forhindre fald fra højder. Tilsynskampagnen fra 2003 blev gentaget i 2004 og udvidet til også at omfatte transport på arbejdspladsen, faldende genstande og løft.

Resultaterne af kampagnen i 2003 viste, at hvad angår koordinationen, sikkerheds- og sundhedsplanen, forhåndsmeddelelsen og projektjournalen, er der en positiv forbindelse mellem byggepladsens størrelse, og i hvor høj grad den overholder direktivet, idet store byggepladser

(med flere end 50 arbejdstagere) klarer sig meget bedre end små byggepladser. Selv om store byggepladser i praksis er mere sikre end små, opfylder de stadig i utilfredsstillende grad direktivets bestemmelser (20-30 % af de store byggepladser overholder det ikke, mens det er 40-50 % for de små byggepladser vedkommende).

Resultaterne af kampagnen i 2004 var ikke bedre. De viste tværtimod, at situationen på små byggepladser måske var blevet lidt værre, hvilket bekræftede konklusionen i 2003 om, at det er nødvendigt, at man i bygge- og anlægssektoren lægger større vægt på arbejdsmiljøspørgsmål og forbedrer arbejdsforholdene.

6. EN INDSATS I MARKEN - DEN PRAKTISKE ANVENDELSE AF DIREKTIV 92/58/EØF

I de fleste medlemsstater er aktørerne fortrolige med signalgivningen i forbindelse med sikkerhed og sundhed under arbejdet, da den allerede blev anvendt, inden direktiv 92/58/EØF blev vedtaget. Der er sket meget få ændringer i den tidligere signalgivnings form, logoer, farver m.m., med undtagelse af signalgivning for nødudgangenes placering i tilfælde af brand.

I de fleste medlemsstater anmoder arbejdsgiverne om råd, før de køber bestemte former for signalgivning. De spørger generelt om, hvilke typer signalgivning der skal bruges, og hvor det er bedst at placere den.

Selv om virksomhederne i de fleste medlemsstater kendte lovgivning, overholdt de den ikke altid, fordi der var udbredt formodning om, at lovgivningen kun var marginal og ment som et supplement.

Generelt er virksomhederne mere fortrolige med signalgivning til brug i tilfælde af brand og evakuering, da det er de risici, der oftest bliver fremhævet af de kompetente myndigheder og forsikringsselskaberne.

Selv om de fleste virksomheder vidste, at de skal signalere farer, var små virksomheder mindre velinformerede end store, og i nogle sektorer (f.eks. landbrugssektoren, restaurant- og hotelbranchen, byggepladser) blev direktivet overholdt langt mindre.

De risici, der er direkte knyttet til virksomhedens hovedaktivitet (f.eks. kemiske risici i kemivirksomheder), bliver markeret mere end andre risici (f.eks. risiciene i forbindelse med vejtrafik eller transport af tunge laster).

Lovgivningen anvendes mere konsekvent i nye virksomheder end i gamle. Selv i de tilfælde, hvor den nye lovgivning for signalgivning blev fulgt, kan der dog i praksis konstateres mange mangler. Ofte bliver signalgivningen ikke fornyet.

Følgerne af ikke at overholde direktivet kan være meget alvorlige. Manglende signalgivning i forbindelse med køretøjer på arbejdspladsen, ophejst last, åbne afløb, elektriske risici m.m. kan ofte forårsage alvorlige ulykker.

Det ser ud til, at særlig uddannelse vedrørende betydningen af signalgivning og anden visuel information af arbejdstagerne ikke er almindeligt tilgængelig i de fleste medlemsstater. I de fleste tilfælde får arbejdstagerne generel uddannelse i og generelle oplysninger om arbejdsmiljøforhold, hvoraf kun en lille del vedrører signalgivning. Vandrende arbejdstagere

udgør et særligt tilfælde, som fortjener at blive nærmere undersøgt for at fastslå, i hvor høj grad de forstår signalgivningen.

Der er også visse problemer med fortolkningen af signalgivningen for "nødudgang" og "nødtelefon og førstehjælp" over for "brandudstyr" og "brandtelefon". Den eneste forskel mellem disse to grupper af signalgivning er baggrundsfarven.

7. GENEREL VURDERING

7.1. De vigtigste positive virkninger af de to direktiver

Direktiv 92/57/EØF

Medlemsstaterne anførte i deres nationale rapporter, at gennemførelsen af direktiv 92/57/EØF i stor stil har øget bevidstheden omkring arbejdsmiljøforhold og fået dem til at ajourføre den nationale lovgivning. Medlemsstaterne anser vedtagelsen af den nye lovgivning som en nødvendig, positiv, nyttig, relevant, begrundet og tilfredsstillende udvikling.

Direktiv 92/57/EØF har været meget gavnlig med hensyn til at forbedre arbejdsforholdene på byggepladser. Det har navnlig styrket forebyggelseskulturen i denne sektor, der er et "sort område" i forbindelse med arbejdsulykker og erhvervsbetingede sygdomme. Mange medlemsstater siger, at kvaliteten af faciliteterne på stedet er blevet væsentligt forbedret (hygiejne, uddannelseslokaler, kantiner, sanitære forhold og kontorer), og at direktivet har forbedret dialogen og kommunikationen mellem de forskellige aktører på stedet i de forskellige faser.

Den største nyskabelse i direktivet, som alle ser som et skridt fremad, er, at det gør alle aktører og hovedsagelig bygherren ansvarlige. Det har også været meget gavnligt at indføre koordination i forberedelses- og gennemførelsesfasen og at gøre det obligatorisk at udforme en sikkerheds- og sundhedsplan og en sikkerheds- og sundhedsjournal.

Ifølge nogle medlemsstater anerkender virksomhederne i stigende grad, at det er relevant at forbedre sikkerheden og sundheden på arbejdspladsen. Sikkerheds- og sundhedsmæssige foranstaltninger betragtes ikke længere udelukkende som udgifter, men også som økonomisk gavnlige, da de kan mindske fraværet og i sidste ende øge produktiviteten.

Direktiv 92/58/EØF

I den nye lovgivning defineres signalgivning rent praktisk og på udtømmende vis, således at det er muligt at harmonisere den signalgivning, der anvendes på arbejdspladserne, i alle medlemsstater. Det er desuden blevet vel modtaget, at direktivet omfattede og indeholdt regler for anden signalgivning end den visuelle såsom lyssignaler, akustiske signaler samt mundtlige anvisninger og tegngivning.

De nationale rapporter viser, at direktivet gav mulighed for at forny og tilføje bestemmelser til den eksisterende nationale lovgivning. Derved kunne den nationale lovgivning gøres mere ensartet, og der kunne indføres et sammenhængende sæt arbejdsmiljøbestemmelser på EU-plan.

7.2. De vigtigste problemer med hensyn til gennemførelsen

Direktiv 92/57/EØF

De største problemer, medlemsstaterne har rapporteret, vedrører kravet om at udarbejde en sikkerheds- og sundhedsplan og at udpege koordinatorene så tidligt som i projektets forberedelsesfase.

I henhold til de fleste nationale lovgivninger er bygherren ansvarlig for forebyggelsen. Bygherrerne har svært ved at komme uden om det øgede ansvar. I forberedelsesfasen er antallet af udpegede koordinatorene stadig utilfredsstillende eller forsinket, da det også anses for en administrativ byrde.

Hvis der ikke er udarbejdet en sikkerheds- og sundhedsplan eller udpeget en koordinator inden projektets gennemførelsesfase, er forpligtelsen til at medtage forebyggende principper i projektets forberedelse ikke blevet overholdt. Derudover er de forskellige nationale arbejdsmiljøbestemmelser for vage og generelle til, at de ansvarlige kan vide, hvad de skal medtage i planen. Arbejdstilsynene opdagede et andet alvorligt problem, nemlig at nogle virksomheder anvender standardmodeller for sikkerhedsplaner, der ikke giver mulighed for tilsyn med de specifikke arbejdshold på en bestemt byggeplads. Medlemsstaterne har rapporteret, at virksomhederne ikke har forstået, hvilken rolle sikkerheds- og sundhedsjournalen spiller i forbindelse med forebyggelse.

Et andet problem, der nævnes, er bygningsarbejdstageres lave deltagelse i forebyggelsen af erhvervsbetingede risici via deres repræsentanter.

Der blev fundet mangler i uddannelsen af arbejdstagere, underentreprenører og selvstændige samt i små og mellemstore virksomheder. Desuden lider små og mellemstore virksomheder under alt for meget bureaukrati og manglende fleksibilitet i den nationale lovgivning.

I mange medlemsstater er koordinatorens kompetence desuden ikke fastlagt i lovgivningen. Det skaber situationer, hvor det ikke er muligt at sikre en effektiv koordination, fordi de personer, der påtager sig denne rolle, ikke besidder den nødvendige viden.

Direktiv 92/58/EØF

Medlemsstaternes rapporter og eksperternes evaluering viser, at hovedproblemet er de manglende uddannelsesmuligheder for arbejdstagerne. I de fleste tilfælde får arbejdstagerne en generel uddannelse i arbejdsmiljøforhold, hvoraf kun en lille del vedrører signalgivning. Mere generelt var problemet også virksomhedernes og ledernes manglende interesse i at gennemføre direktivet.

8. FORSLAG OM FORBEDRINGER

Direktiv 92/57/EØF

Nogle medlemsstater siger, at det er svært at anvende direktivet, fordi det er for generelt. Der er nogen af dem, der har bedt Kommissionen om at udarbejde ikke-bindende oplysninger om mulige spørgsmål og tvivl, for derved at bistå med gennemførelsen.

Generelt viser de nationale rapporter, at medlemsstaternes hovedproblem er den manglende udvikling i sikkerhedskoordinationen i forberedelsesfasen. Nogle medlemsstater ønsker

derfor, at Kommissionen lader koordinationen i forberedelsesfasen være omfattet af ikke-bindende instrumenter.

Andre ønsker, at samspillet mellem projektkoordinatoren, den for projekteringen ansvarlige og bygherren og mellem projektkoordinatoren, den projekterende, selvstændige og bygherren præciseres i deres nationale lovgivning.

Direktiv 92/58/EØF

Der blev fremsat en række forslag til forbedring af enten lovgivningen eller den måde, den anvendes på.

Et af forslagene til forbedring af lovgivningen var at medtage obligatorisk grundlæggende uddannelse for arbejdstagere vedrørende sikkerhedssignalgivning, selv om det ville være nødvendigt forholdsmæssigt at afpasse denne til de bestående risici. Et andet forslag var at revidere reglerne vedrørende tegngivning for at forbedre gennemførelsen. Der bør gøres en indsats for at harmonisere direktivet med internationale standarder.

9. VURDERING AF LOVGIVNINGENS EFFEKTIVITET

Direktiv 92/57/EØF

Det er meget svært objektivt at påvise forbindelsen mellem gennemførelsen af direktivet og forbedringen af situationen, hvad angår en mindskelse af antallet af arbejdsulykker og erhvervsbetingede sygdomme i bygge- og anlægssektoren.

Væksten i bygge- og anlægssektoren siden direktivets ikrafttræden, indførelsen af ny teknologi, det indviklede i at indføre et forebyggende system på stedet og de mange forskellige aktører, sæsonmæssige variationer og det forhold, at direktivet indeholder visse nye bestemmelser og andre bestemmelser, der allerede er medtaget i de eksisterende nationale forskrifter, komplicerer alt sammen vurderingen af, hvor effektivt det er.

Bygge- og anlægssektoren har fortsat rekorden i antallet af arbejdsulykker sammenlignet med andre økonomiske sektorer. Selv om gennemførelsen af direktivet har medført et vedvarende fald i antallet af ulykker i bygge- og anlægssektoren i årenes løb, er dette fald stadig ikke så stort som forventet.

a) Virkninger for arbejdsulykker og erhvervsbetingede sygdomme

De nyeste disponible europæiske statistiske tal vedrørende arbejdsulykker på byggepladser i EU-15-landene er fra 2005. Siden 1996 er der registreret en gradvis forbedring i fremkomsten¹³ af såvel dødelige ulykker (1996: 13,3; 2005: 8,8) som ulykker, der medfører mere end tre dages arbejdsfravær (1996: 8 023; 2005: 6 069). Det skal imidlertid bemærkes, at antallet af dødsulykker i bygge- og anlægssektoren er næsten 2,5 gange højere end gennemsnittet for alle aktiviteter, inklusive bygge- og anlægssektoren, og at antallet af ulykker, der medfører mere end tre dages arbejdsfravær, er dobbelt så højt.

¹³ Incidensraten fastsat efter ESAW-metoden er antallet af arbejdsulykker pr. 100 000 i beskæftigelse.

b) Virkning for produktiviteten, beskæftigelsen og konkurrenceevnen

De fleste medlemsstater har ikke fremlagt oplysninger om den nye lovgivnings virkning for produktiviteten, beskæftigelsen og konkurrenceevnen. Generelt betragtes de nye foranstaltninger som gavnlige i nogle medlemsstater, hvad angår produktiviteten og konkurrenceevnen, navnlig på lang sigt. Ifølge disse medlemsstater fremmer gennemførelsen af direktivet moderniseringen og strømliningen af produktionsprocesserne, hvilket logisk nok fører til øget produktivitet, fordi det sikrer at tilrettelæggelsen af arbejdet er planlagt og følges.

Direktiv 92/58/EØF

a) Virkninger for arbejdsulykker og erhvervsbetingede sygdomme

Der findes ingen disponible oplysninger herom, da der i de statistiske tal ikke tages hensyn til ulykker, der skyldes signalgivning. Manglende signalgivning betragtes generelt ikke som en materiel faktor i forbindelse med en ulykke. Som følge heraf er manglende signalgivning ikke medtaget på listen over materielle elementer, der er knyttet til ulykkesstatistikkerne. Det er derfor, at manglende eller ingen signalgivning ikke er omhandlet i undersøgelser, der gennemføres for at finde frem til årsagerne til arbejdsulykker.

b) Virkning for produktiviteten, beskæftigelsen og konkurrenceevnen

Medlemsstaterne har fundet det svært at måle direktivets virkning for produktiviteten, beskæftigelsen og konkurrenceevnen. En medlemsstat sagde, at direktivet som et ledelsesinstrument bidrog til produktiviteten, mens en anden sagde, at det havde en gavnlig virkning på antallet af fraværende arbejdstagere som følge af sygdom og på arbejdsforholdene generelt.

10. KONKLUSIONER

Direktiv 92/57/EØF

Selv om incidensraten for og antallet af arbejdsulykker er gået ned for både dødsulykker og ulykker, der medfører mere end tre dages arbejdsfravær (hvilket i sig selv viser direktivets positive virkning, hvad angår arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i EU), er tallene stadigvæk uacceptable. Bygge- og anlægssektoren er stadig den sektor, hvor arbejdstagerne er udsat for de største risici.

Vurderingen viser i lighed med ovennævnte tal, at det kun er muligt at forbedre arbejdstagernes sikkerhed og sundhed på byggepladser, hvis direktiv 92/57/EØF gennemføres mere effektivt i praksis. Det synes ikke på nuværende tidspunkt at være det rette øjeblik til at indlede processen med at ændre direktivet, uden at man først har truffet alternative foranstaltninger på nationalt plan/EU-plan, for at direktivet kan få fuld virkning, og har sikret, at det overholdes. Ved udviklingen af arbejdsmiljøstrategier kan medlemsstaterne tage skridt til mere effektivt at anvende direktiv 92/57/EØF, hovedsagelig ved at strømline og forenkle de eksisterende retlige rammer og samtidig overholde principperne om en sammenhængende og effektiv lovgivning. I den forbindelse er Kommissionens nuværende indsats for at mindske

de administrative byrder i EU¹⁴ vigtig. Det omfatter en vurdering af direktiv 92/57/EØF og vil gøre det muligt at indkredse unødvendige administrative byrder, der skyldes både den nationale lovgivning og EU-retten.

Medlemsstaterne er alle enige heri, og vurderingen på dette område bekræfter, at der er brug for ikke-bindende instrumenter på EU-plan og/eller nationalt plan for at gøre det lettere at anvende direktiv 92/57/EØF i praksis. De fleste medlemsstater fremhæver navnlig problemerne med at forstå formålet med en sikkerheds- og sundhedsplan og med at udarbejde den og at indkredse de personer, der har ansvaret herfor. Det er også nødvendigt at forklare, hvilken rolle sikkerheds- og sundhedsjournalen spiller.

Generelt rapporterer medlemsstaterne om problemer, der skyldes manglende klare oplysninger vedrørende definitionen af koordinatore, deres rolle, opgaver og kvalifikationer afhængig af projektets art.

Der skal ved hjælp af uddannelse og informering gøres en øget indsats for at øge bygherrerens bevidsthed om deres ansvar og overbevise dem om, at koordination ikke er en ekstra udgift, men et effektivt middel til at mindske udgifterne gennem hele projektet. De arkitekter og ingeniører, der er involveret i projektering, skal også undervises i forebyggelse af erhvervsbetingede sygdomme, helst som en del af deres studier. Der bør udvikles grundlæggende uddannelsesmæssige krav til koordinatore. Desuden er det nødvendigt at informere små virksomheder og arbejdstagere, navnlig vandrende arbejdstagere og selvstændige, om lovgivningen og deres ansvar og at sikre dem uddannelseskurser heri.

Et vigtigt aspekt er, at direktivet håndhæves på samme vis i hele EU. I forbindelse med håndhævelsen må der ud over at blive sat fokus på gennemførelsesfasen lægges større vægt på at sikre, at bygherrerne og de projekterende opfylder deres forpligtelser i projekteringsfasen. Det er nødvendigt at føre tilsyn på byggepladen hyppigere, og form og indhold af sikkerheds- og sundhedsjournaler bør også kontrolleres. Både bygherrerne og de projekterende skal pålægges sanktioner, der er effektive, står i forhold til overtrædelsen og virker afskrækkende, hvis de ikke opfylder deres forpligtelser. I den forbindelse spiller Udvalget af Arbejdstilsynschefer en grundlæggende rolle, og det bør prioritere behandlingen af den særlige situation i bygge- og anlægssektoren i forbindelse med det fremtidige arbejde.

For at opsummere er der brug for, at følgende foranstaltninger udvikles enten på nationalt plan eller EU-plan:

- udarbejdelse af ikke-bindende instrumenter (retningslinjer)
- medtagelse af specifikke arbejdsmiljøspørgsmål på fagskoler og i forbindelse med videregående uddannelse på nationalt plan for fagfolk, der spiller en nøglerolle i gennemførelsen af direktivet
- indførelse af nationale kompetencekrav til koordinatore

¹⁴ KOM(2007) 23 af 24.1.2007, Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - Handlingsprogram for reduktion af administrative byrder i Den Europæiske Union (SEK(2007) 84) (SEK(2007) 85).

- de kontraherende myndigheders systematiske medtagelse af forebyggende foranstaltninger med relevans for kontraktens indhold i de tekniske specifikationer i udbuddet og i kontraktbestemmelserne og kvalitetsstyringen
- forbedret uddannelse af arbejdstagerne og kommunikation med dem via uddannelsesprogrammer (f.eks. "Safe Pass")
- gennemførelse af specifikke nationale informationskampagner, der er rettet mod selvstændige
- kombination af udarbejdelse af forhåndsmeddelelsen med andre relevante nationale administrative procedurer (såsom ansøgning om byggetilladelse)
- hyppigt tilsyn af byggepladser
- indførelse af straffe, der er effektive, står i forhold til overtrædelsen og virker afskrækkende

Bygge- og anlægssektoren er fortsat en særlig farlig sektor, hvor der kræves en særlig indsats af alle aktører, hvis gennemførelsen af direktiv 92/57/EØF skal forbedres væsentligt. Kommissionen vil bidrage hertil ved bl.a. at udarbejde en praktisk, ikke-bindende vejledning for at tydeliggøre visse nøglebegreber og hjælpe alle aktører med at opfylde deres forpligtelser.

Direktiv 92/58/EØF

Alle medlemsstater mener, at direktiv 92/58/EØF har haft en meget positiv virkning med hensyn til beskyttelsen af arbejdstagernes og tredjeparters sikkerhed og sundhed. Det har gjort det muligt klart at indkredse risikosituationer, uafhængigt af sprogkendskab, og har på afgørende vis bidraget til at gennemføre et vigtigt princip i fællesskabsretten, nemlig arbejdstagernes frie bevægelighed.

Direktivet vil blive påvirket af indførelsen af det globale harmoniserede system for klassificering og mærkning af kemikalier (Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS)) - i henhold til hvilket kriterier, piktogrammer og symboler for toksicitet, brandfarlighed og andre kemiske risici ændres - og det vil derfor skulle ajourføres.